


Sabiedrības līdzdalība valsts pārvaldē: labo un slikto gadījumu analīze

2022

Domnīca Providus
Līga Stafecka

Iceland
Liechtenstein
Norway grants



Norway grants



PROVIDUS
DOMNĪCA

Saturs

Informācija par pārskatu.....	3
Kas ir laba sabiedrības līdzdalība?	4
Kas ir slikta sabiedrības līdzdalība?.....	4
5 galvenās mācības	5
Pārskata piemēru karte – kopsavilkums.....	6
1. KM darbs pie sabiedrības saliedētības pamatnostādņu izstrādes (2021-2027)	7
2. Konsultācijas ar sabiedrību Vidzemes plānošanas reģiona Attīstības programmas izstrādē	11
3. Sabiedriskā labuma organizāciju sistēmas pilnveidošanas koncepcijas izstrādes domnīcas FM ...	15
4. Pašnodarbināto personu darbības regulējuma izstrāde nodokļu jautājumos.....	19
5. Atvēršanās un noturības mehānismā plāna 2021.-2026. gadam izstrāde Latvijā	24
Interviju saraksts.....	30

Vāka foto: Alex Andrews: <https://www.pexels.com/photo/three-black-handset-toys-821754/>

Pārskats sagatavots projekta “Ilgtermiņa risinājumi sekmīgākām konsultācijām ar sabiedrību” ietvaros. Projekts “Ilgtermiņa risinājumi sekmīgākām konsultācijām ar sabiedrību” tiek īstenots ar Islandes, Lihtenšteinas un Norvēģijas finansējumu caur EEZ un Norvēģijas grantu programmu “Aktīvo iedzīvotāju fonds”

Par Pārskata saturu atbild biedrība “Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS.

Informācija par pārskatu

Šī pārskata galvenais mērķis ir veicināt efektīvu un jēgpilnu sabiedrības līdzdalību, kvalitatīvu konsultāciju procesu valsts un pašvaldību darbā. Pārskats uz gadījumu analīzes pamata parāda būtiskākos ieguvumus no veiksmīga sabiedrības līdzdalības procesa, kā arī negatīvās sekas, kas rodas, ja līdzdalība nav nodrošināta pietiekami. Pārskatā identificēti galvenie izaicinājumi, ar kuriem analizētajos piemēros saskārusies valsts pārvalde un sabiedriskie partneri (pilsoniskās sabiedrības organizācijas, sociālie partneri). Šos izaicinājumus ir būtiski izvērtēt, lai uzlabotu līdzdalības procesus nākotnē.

Piemēri pārskatam atlasīti pēc nevalstisko organizāciju un aktīvistu ieteikumiem, ko domnīca Providus apzināja 2021.gada otrajā pusē, aicinot norādīt labas un sliktas līdzdalības piemērus¹. Tie, kuri biežāk atkārtojās, tiek ietverti šajā pārskatā, iedziļinoties gan lēmumu pieņemšanas procesā, gan arī tajā, kāda loma tajā tika ierādīta konsultācijām ar sabiedrību. Jāatzīst, ka starp nosauktajiem piemēriem divi biežākie bija: lēmumu izstrāde Covid-19 pandēmijas ierobežošanai, un lēmumi par administratīvi teritoriālo reformu, taču šie piemēri palika ārpus pārskata divu galveno iemeslu dēļ. Pirmkārt, tie bija ievērojami atšķirīgi lēmumi salīdzinot ar tiem, kas apskatīti pārskatā, to mēroga (teritoriālā reforma) vai operativitātes (pandēmijas ierobežošana, krīžu vadība) dēļ. Otrkārt, tiem būtu lietderīgi pievērst īpašu, padziļinātu izpēti, veikt plašāku izvērtējumu, jo līdz šim konsultāciju procesam nozīmīgās reformās vai krīžu vadībā nav pievērstas pietiekama uzmanība.

Analizējot katru lēmumu pieņemšanas piemēru un tajā notikušās konsultācijas ar sabiedrību, par pamatu tika izmantota informācija no lēmumu pieņemšanas gaitas – protokoli, atzinumi, pārskati par sabiedrības līdzdalību, video ieraksti no konsultāciju procesa, kopsavilkumi un diskusiju apkopojumi, kā arī publicētā informācija medijos. Katrā no gadījumiem papildu veiktas intervijas ar iesaistītajām pusēm.

Uzmanības piesaistīšanai pārskatam izvēlēts provokatīvs nosaukums, sadalot līdzdalības gadījumus labajos un sliktajos. Vēlamies norādīt, ka vērtīgas mācības var vienlīdz gūt kā no labajiem, tā sliktajiem piemēriem; svarīgi šo praksi regulāri izvērtēt, lai katrs nākamais lēmumu pieņemšanas process tiktu pilnveidots. Dalījumu varētu dēvēt arī savādāk, piemēram, plašas līdzdalības piemēri un vāji līdzdalības piemēri. Taču šoreiz vēlējāmies izcelt tos piemērus, kuros iestādes ir novērtējušas sabiedrības līdzdalības vai konsultāciju nozīmi un izmēģinājušas to praksē, bet diemžēl šie centieni nav bijuši veiksmīgi.

¹ Ieteikumi tika apzināti gan aptaujas veidā, gan uzrunājot tieši aktīvāko NVO pārstāvjus. Papildus, ieteikumi tika apzināti valsts pārvaldes darbinieku aptaujā. Pārskatā ietverti biežāk nosauktie, bet citi veiksmīgas līdzdalības piemēri bija, piemēram, NAP2027.gadam izstrāde; Reģionālās politikas pamatnostādnes 2021. – 2027. gadam; Labklājības ministrijas projekts “Kopienas vienota atbilde uz vardarbības ģimenē gadījumiem” un tā rezultātā grozītie Ministru kabineta noteiktu, ieviešot aptaujas anketu, kas paredz Informācijas apmaiņu ar sociālo dienestu; jaunas studiju kreditēšanas sistēmas izveide; atsevišķas sanāksmes. Savukārt attiecībā uz neveiksmīgajiem piemēriem, papildus pārskatā ietvertajiem, tika minēti, piemēram, Administratīvi teritoriālā reforma, Covid 19 pandēmijas ierobežojumu noteikšana, apspriedes Labklājības ministrijā par bērnu ar invaliditāti asistenta pakalpojuma uzlabojumu un atsevišķas sanāksmes.

Kas ir laba sabiedrības līdzdalība?

Sabiedrības līdzdalībai var būt dažādi mērķi – sākot no vēlmes vienkārši painformēt sabiedrību par jaunu ieceri līdz tādām konsultācijām ar iedzīvotājiem, kur lēmumi tiek pieņemti ļoti ciešā sadarbībā ar iedzīvotājiem (kopstrādes domnīcas, delibēratīvās diskusijas u.c.) vai arī iedzīvotāji pieņem gala lēmumu (referendumi).

Jēgpilnai un efektīvai sabiedrības līdzdalības ir vairāki pamatnoteikumi:

1. **Interese noskaidrot sabiedrības viedokli** - valsts vai pašvaldības institūcijai ir svarīgi / interesē noskaidrot sabiedrības viedokli, attieksmi, priekšlikumus, iebildumus utt.
2. **Plānots un mērķtiecīgs konsultāciju process** – sabiedrības līdzdalība nenotiek tikai pateicoties valsts pārvaldes vai pašvaldību darbinieku entuziasmam, bet tas ir plānveida process, kurā valsts pārvaldes darbiniekiem ir rezervēts pietiekams laiks un resursi, lai rīkotu līdzdalības pasākumus.
3. **Sabiedrības līdzdalības mērķim atbilstošākās metodes** – atkarībā no sabiedrības līdzdalības mērķa, pieejamajiem resursiem, tiek izvēlētas katram gadījumam piemērotākās līdzdalības metodes, kas nodrošinās efektīvāko veidu, kā sabiedrība var iesaistīties vai kā valsts pārvalde var konsultēties ar iesaistītajām pusēm. Nav trafaretu risinājumu, piemēram, publiskā apspriešana būs nepietiekama metode gadījumā, kad tiek ieviestas būtiskas reformas, vai skartās grupas pilnībā neatbalsta paredzēto risinājumu.
4. **Iekļaujoša līdzdalība** – atkarībā no līdzdalības mērķa, konsultāciju procesā mērķtiecīgi tiek iesaistīta sabiedrība, kuras intereses tiek skartas tieši un pastarpināti. Ne visas sociālās grupas ir vienlīdz aktīvas savu interešu aizstāvībā, svarīgi pievērst uzmanību tam, vai šīs grupas ar līdzdalības pasākumiem ir aizsniegtas, pat tad, ja tās nav pašorganizējušās kādā nevalstiskā organizācijā. Tāpat, ne vienmēr ierastie sadarbības partneri būs svarīgākie konsultāciju partneri.
5. **Atgriezeniskā saite sabiedrībai** – valsts un pašvaldību institūcijas pēc konsultāciju procesa noslēgšanās sabiedrībai izskaidro, kādā veidā viņu izteiktie viedokļi ir ņemti vērā, kā arī pamatu iemeslus, kādēļ viedokļi nav ņemti vērā. Šim posmam ir būtiska ietekme uz līdzdalības iespējām nākotnē, jo no atgriezeniskās saiknes kvalitātes atkarīgs, vai iedzīvotājiem būs gandarījums, motivācija turpināt iesaistīties.

Efektīva līdzdalība būs iespējama tad, ja visi vai vairākums no minētajiem pamatnoteikumiem tiks ievēroti, rīkojot līdzdalības pasākumus. Taču visos līdzdalības pasākumos jāpastāv pirmajam pamatnoteikumam – interesei un vajadzībai noskaidrot sabiedrības viedokli.

Kas ir slikta sabiedrības līdzdalība?

Tie ir tādi mēģinājumi iesaistīt sabiedrību, kur netiek ievēroti vairākums no iepriekš minētajiem pamatnoteikumiem. Piemēram, kad līdzdalības pasākumi ir formāli, bezmērķīgi (nav patiesas intereses konsultēties); kad līdzdalības pasākumi ir nepienācīgi organizēti (piemēram, tiek organizēta viena konsultāciju sanāksme, lai gan būtu nepieciešamas ievērojami plašākas konsultācijas); kad konsultējas tikai ar lielākajiem sociālajiem partneriem, nevis grupu, kuru jautājums tieši skar utt. Šādi gadījumi rada šaubas par sabiedrības līdzdalības jēgu vispār, kā arī grauj to dalībniekiem uzticēšanos savām spējām ietekmēt lēmumu pieņemšanas procesu, nemotivē iesaistīties nākotnē.

5 galvenās mācības

Izvērtējot gan labos, gan sliktos līdzdalības piemērus, var gūt daudz vērtīgu mācību, kas palīdz uzlabot līdzdalības procesu organizēšanu vai iesaistīšanos nākotnē. Tādēļ būtiski pārskatā ietvertos piemērus neuzlūkot kā “gatavus” paraugus, bet gan ņemt vērā galvenās atziņas, ko no šiem piemēriem var mācīties. Apkopojot visu piecu piemēru rezultātus, ir vērts izcelt šādas vienojošās mācības:

- 1. Lēmumu procesa caurskatāmība, tai skaitā, atgriezeniskā saite ir būtisks priekšnoteikums, lai sabiedrība varētu efektīvi iesaistīties konsultāciju procesā.** Ja process nav saprotams, tai skaitā vai un kādā veidā tajā sabiedrība varēs iesaistīties, kā tiks ņemti vērā izteiktie viedokļi, tas rada neuzticēšanos gan pašam procesam, gan rezultātam. Īpaši spilgti to pārskatā atspoguļoja sliktie līdzdalības piemēri, kuros skartās puses nevarēja izsekot lēmumu pieņemšanas gaitai, tai neuzticējās.
- 2. Sabiedrības līdzdalībā svarīga ir plānošana – laika, cilvēku un finanšu resursu plānošana.** Visos pārskatā analizētajos piemēros valsts institūciju pārstāvji atzina, ka plānošanas problēmas bija būtisks ierobežojums, lai īstenotu pietiekami plašas konsultācijas ar sabiedrību. Gadījumos, kur konsultācijas bija plašākas, piemēram, Kultūras ministrijas gadījumā, tika piesaistīts papildu finansējums. Ne visos gadījumos ir nepieciešami apjomīgi resursi, bet gadījumos, kur ir vajadzīga plašāka sabiedrības līdzdalība, būtu svarīgi, ka valsts un pašvaldību darbiniekiem ir pietiekami resursi to nodrošināt, tai skaitā, piesaistot profesionālu atbalstu.
- 3. Ierēdņu un politiķu attiecības ietekmē arī sabiedrības līdzdalības aktivitātes.** Lielākoties valsts pārvaldes darbinieki, ierēdņi ir tie, kuri nodrošina sabiedrības līdzdalību, rīko konsultāciju pasākumus ar sabiedrību, taču sabiedrības līdzdalība var būt efektīva un jēgpilna vien tad, kad patiesa interese par sabiedrības, iesaistīto pušu viedokli ir gan valsts pārvaldes darbiniekiem, gan arī politiskajām amatpersonām. Politiski izlemtos jautājumos sabiedrības līdzdalības oficiālajiem procesiem ir dekoratīvs raksturs, kā arī tie veicina neticību līdzdalībai – veidam kā sabiedrība var ietekmēt lēmumus.
- 4. Sabiedrības pasivitāte vai “klusējošās” grupas bieži paliek ārpus konsultāciju procesa, pat lēmums tās skar tieši.** Ne visas sociālās grupas ir paorganizējušās kādā nevalstiskā organizācijā, kas būtu vienkāršākais veids, kā šo grupu aizsniegt, kad tas nepieciešams. Taču arī tās, kuras ir organizējušās, ne vienmēr ir ar pietiekamu kapacitāti, lai aizstāvētu savas intereses vai kādu citu iemeslu dēļ ir pasīvas. Ja šiem faktoriem nepievērš uzmanību, sabiedrības līdzdalības process nav efektīvs, jo tiek regulāri apzināts tikai aktīvākās sabiedrības daļas viedoklis.
- 5. Veiksmīgs sabiedrības līdzdalības process ļauj paplašināt sadarbības partneru loku – to norādījušas vairākas institūcijas kā vienu no būtiskiem ieguvumiem.** Katrs veiksmīgs konsultāciju gadījums ļauj iepazīt jaunus sabiedrības partnerus – jaunas NVO, ekspertus, aktīvistus, kurus nākotnē var būt lietderīgi iesaistīt citos nozarei būtiskos lēmumos, rīkot kopīgus pasākumus utt.

Pārskata piemēru karte

Pārskatā ietvertie piemēri [iekavās – pārskatā analizētā piemēra numurs]:

- KM darbs pie sabiedrības saliedētības pamatnostādņu izstrādes (2021-2027) [1];
- Konsultācijas ar sabiedrību Vidzemes plānošanas reģiona Attīstības programmas izstrāde [2];
- Sabiedriskā labuma organizāciju sistēmas pilnveidošanas koncepcijas izstrādes domnīcas FM [3];
- Pašnodarbināto personu darbības regulējuma izstrāde nodokļu jautājumos [4];
- Atvēršanās un noturības mehānisma plāna 2021. – 2026.gadam izstrāde Latvijā [5].

leguvumi / labas metodes	Izaicinājumi / kļūdas
Noderīgas atziņas nozares tālākai politikai (1), (2).	Atgriezeniskā saikne (1), (4), (5).
Veiksmīga sadarbība ar NVO (1).	Salāgošana ar ekspertu viedokļiem (1).
Reģiona iedzīvotāju viedokļu noskaidrošana (1).	Elastības trūkums konsultāciju rezultātā mainīt sākotnējo ieceri (1).
Institūcijas iekšēja stiprināšana, līdzatbildība par plānošanas dokumentu saturu (2).	Vienkāršāka valoda (1), (2), (4), (5).
Sarežģītu politikas plānošanas dokumentu izskaidrošana sabiedrībai (2).	Konsultācijām atvēlētais laiks (nepietiekams vai apjomīgs) (1), (3), (4), (5).
Uzticēšanās starp visām iesaistītajām pusēm (3).	Konsultācijām atvēlētie resursi (nepietiekami vai apjomīgi) (1), (2), (3).
Padziļinātākas izpratnes iegūšana par NVO sektoru (3).	Reprezentatīvas sabiedrības grupas atlase (1).
Padziļinātākas izpratnes iegūšana par valsts pārvaldes darbu (3).	Gatavība sekot plūstošam lēmumu pieņemšanas procesam (<i>agile</i> pieeja vs paredzams process) (3).
Visu iesaistīto pušu līdzatbildība par rezultātu (3).	Grūtības sasniegt tieši skarot pusi (4).
Jaunas partnerības, kas ļoti noderējušas citu jautājumu risināšanai (1), (2).	Nepietiekamu konsultāciju rezultātā izraisīti sabiedrības protesti (4).
Fokusgrupu sērija kā iedzīvotāju viedokļa noskaidrošanas forma (1).	Resoriska lēmumu pieņemšana, tai skaitā, konsultācijas starpresoru jautājumā (4).
Konsultatīvas padomes izveidošana politikas plānošanas dokumenta izstrādei (2).	Vienas spēcīgas vadošās institūcijas trūkums, kura pārraudzību visu lēmuma pieņemšanas procesu, tai skaitā, konsultācijas ar sabiedrību un jautājumu risinātu sistēmiskā ietvarā (4).
	Sarežģīta regulējuma vienkārša izskaidrošana sabiedrībai (4).
	Politiska vienošanās, kas lēmumu pieņemšanā konsultācijas ar sabiedrību padara par maznozīmīgām (5).
	Caurskatāmības trūkums lēmumu pieņemšanas procesā (5).
	Resoru paļaušanās uz vadošo iestādi par konsultācijām ar sabiedrību (5).
	Formālas konsultācijas, kurās faktiski nav iespējams ietekmēt dokumenta saturu (5).
	Lēmumu pieņemšana steidzamības kārtā (4).

1. KM darbs pie sabiedrības saliedētības pamatnostādņu izstrādes (2021-2027)

2021.gada 4.februārī Ministru kabinets apstiprināja “Saliedētas un pilsoniski aktīvas sabiedrības pamatnostādnes turpmākajiem septiņiem gadiem (2021-2027)”². Atbildīgā par šo jomu – Kultūras ministrija (KM) darbu pie pamatnostādņēm uzsāka 2019.gada otrajā pusē. Pamatnostādnes ir visai komplicēts dokuments, jo tam jāaptver ļoti plaša spektra jautājumi kā valodas politika un nacionālās identitātes stiprināšana, pilsoniskās sabiedrības attīstība, sabiedrības integrācija, atbalsta sistēma imigrantu iekļaušanai sabiedrībā u.c. Pamatnostādņu izstrāde notika vienlaikus ar Nacionālā attīstības plāna izstrādi tādām pašām periodam, kas hierarhiski ir svarīgs ietvardokuments nozaru darbības plānošanā.

Konsultācijas ar sabiedrību

Pirmo reizi KM savā praksē, izstrādājot plānošanas dokumentus, veica tik plašas konsultācijas ar sabiedrību dažādos formātos. Daļa no tiem valsts pārvaldei ir labi pazīstami, taču šī pārskata kontekstā vēlamies izcelt vienu no tiem – plašas konsultācijas ar iedzīvotājiem Latvijas reģionos, kuru dēļ arī šis piemērs vairākkārt tika minēts kā labas sabiedrības līdzdalības piemērs. Turpinājumā īsi par katru no tiem, plašāk aprakstot tieši konsultācijas ar iedzīvotājiem reģionos.

Starpinstitūciju darba grupa

Plašas konsultācijas ar iedzīvotājiem reģionos

Publiskā apspriešana

Konsultatīvās padomes

1. **Starpinstitūciju darba grupa.** Pamatnostādņu izstrādes sākumposmā ministrija izveidoja starpinstitucionālu darba grupu³, kura vienojās par galvenajiem risinājumiem tuvākajos septiņos gados, uz kā pamata ministrija sagatavoja diskusiju dokumentu.

² Pamatnostādnes pieejamas šeit: <https://likumi.lv/ta/id/320841-par-saliedetas-un-pilsoniski-aktivas-sabiedribas-attistibas-pamatnostadnem-2021-2027-gadam> [Pēdējo reizi skatītas 21.02.2022.]

³ Darba grupas sastāvā iekļauti pārstāvji no Valsts prezidenta kancelejas, Valsts kancelejas, Pārresoru koordinācijas centra, Kultūras ministrijas, Izglītības un zinātnes ministrijas, Labklājības ministrijas, Ārlietu ministrijas, Iekšlietu ministrijas, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas, Satiksmes ministrijas, Aizsardzības ministrijas, Zemkopības ministrijas, Veselības ministrijas un Sabiedrības integrācijas fonda. Novērotāja statusā tika uzaicināts UNESCO (Apvienoto Nāciju Izglītības, zinātnes un kultūras organizācija) Latvijas Nacionālās komisijas pārstāvis.

Starpinstitucionāla darba grupa vienojās par galvenajiem pamatnostādņēs ietveramajiem jautājumiem.

- 2. Konsultācijas ar iedzīvotājiem Latvijas reģionos.** Pamatnostādņu izstrādē KM veica plašas konsultācijas ar iedzīvotājiem reģionos, kas ir salīdzinoši reta prakse valsts pārvaldē. Diskusijas ar iedzīvotājiem notika divos ciklos. Pirmajā ciklā 2019.gada oktobrī diskusijas notika kopumā 18 pilsētās un apdzīvotās vietās (Olaine, Kandava, Rīga, Rēzekne, Daugavpils, Aizpute, Saldus, Dundaga, Kuldīga, Liepāja, Ventspils, Talsi, Jēkabpils, Jaunjelgava, Jelgava, Madona, Valmiera, Alūksne). Diskusiju organizēšanā ministrija sadarbojās ar NVO centriem un citām NVO uz sadarbības līguma pamata, kā arī ar piesaistīja papildu finansējumu no Britu padomes (British Council). Diskusijas moderēja neatkarīgi eksperti, lielākoties NVO pārstāvji. Pirmajā ciklā tika apzināti uzskati par līdzšinējo saliedētības politiku un priekšlikumus, kas šajā jomā būtu jādara nākotnē. Kultūras ministrijas darbinieki piedalījās konsultāciju procesā kā novērotāji, taču diskusijās nepiedalījās, lai neietekmētu dalībnieku viedokļus. Vienlaikus, ministrijas pārstāvji varēja gūt nepastarpinātu informāciju par iedzīvotāju noskaņojumu, viedokļiem, pieredzes stāstus, ko citādi iegūt ir ļoti grūti, taču integrācijas jomā tā ir nepieciešama papildu ekspertu viedokļiem un statistikas datiem.

Diskusiju organizatorisko pusi KM palīdzēja nodrošināt reģionālie NVO centri, uzrunājot iedzīvotājus piedalīties diskusijās. Tajās lielākoties piedalījās cilvēki, kuri ir iesaistījušies kādās vietējās aktivitātēs vai nevalstiskajās organizācijās. Diskusiju vadītāja apkopoja katras diskusijas rezultātus, ko tālāk izmantot, izstrādājot pamatnostādnes.

Pēc dažiem mēnešiem, kad pirmajā diskusiju ciklā saņemtie viedokļi tika apkopoti un iestrādāti diskusiju dokumentā, ministrija rīkoja otru diskusiju ciklu, kas šoreiz notika piecos plānošanas reģionos. Šajās diskusijās saruna tika organizēta ap konkrētiem jautājumiem - pamatnostādņu ietvaru, kurā tika iekļautas idejas no iepriekšējās diskusijas. Ministrija kopā aizsniedza aptuveni 500 dalībniekus. Diskusijās saņemtie viedokļi publicēti kopsavilkumā, kas tika izmantots, izstrādājot pamatnostādnes⁴.

- 3. Konsultatīvās padomes.** Pamatnostādnes tika apspriestas arī divās konsultatīvajās padomēs, kas ir izveidotas KM – Mazākumtautību konsultatīvajā padomē un Nacionālās identitātes, pilsoniskās sabiedrības un integrācijas politikas pamatnostādņu īstenošanas uzraudzības padomē (izveidota 2013.gadā).
- 4. Publiskā apspriešana.** Konsultācijām ar iedzīvotājiem tika rīkota arī publiskā apspriešana, kurā tika saņemti 64 priekšlikumi – gan no valsts pārvaldes institūcijām, gan nevalstiskajām organizācijām⁵.

⁴ Reģionālo diskusiju kopsavilkums pieejams šeit: <https://www.km.gov.lv/lv/media/11353/download> [Pēdējo reizi skatīts 19.02.2022.]

⁵ Publiskajā apspriešanā saņemto priekšlikumu un iebildumu apkopojums pieejams šeit: <https://www.km.gov.lv/lv/media/15440/download> [Pēdējo reizi skatīts 25.05.2022.]

Aprakstītie posmi ir tie, kuros notikušas konsultācijas ar sabiedrību. Svarīgi piebilst, ka pamatnostādņu izstrādei tika izmantoti arī citi avoti – pētījumu dati, ekspertu viedokļi, kā arī iepriekšējā perioda pamatnostādņu īstenošanas izvērtējums.

Galvenie ieguvumi no plašām konsultācijām ar sabiedrību

Konsultāciju procesā ar iedzīvotājiem iesaistītās puses atzina, ka šis process bija nozīmīgs vairāku iemeslu dēļ:

- **Detalizētāk izstrādāti rīcības virzieni pamatnostādnēs.** Ministrijas pārstāvji atzina, ka diskusijas ar iedzīvotājiem reģionos deva daudz papildu informācijas, kas ļāva pamatnostādnēs ietvert niansētākus rīcības virzienus, kā arī gūt pārlicību, ka ietvertie pasākumi balstās uz ļoti pamatīgu izvērtējumu, tātad atspoguļo sabiedrībai svarīgo. Diskusijas ļāva iepazīt iedzīvotāju viedokļus arī reģionālā griezumā, sadzirdēt kopīgos un atšķirīgos viedokļus.
- **“Saikne ar realitāti”.** Vairāki no konsultāciju procesā iesaistītajiem atzina, ka šādas konsultācijas deva nozīmīgu informāciju, kas valsts pārvaldes darbiniekiem palīdzēja iegūt “saikni ar realitāti”, proti, ka dabā var novērot virkni no pamatnostādnēs risināmiem jautājumiem, dzirdēt iedzīvotāju viedokļus par to, kā viņi saprot, piemēram, tādus jēdzienus kā nacionālā identitāte un kā tā stiprināma; kādi pasākumi veicami, lai latviešu valoda nostiprinātos sabiedrībā un būtu vienojošs elements. Diskusijās arī varēja novērot attieksmi un stereotipus par dažādām sabiedrības grupām utt. Iedzīvotāju diskusijas vadīja piesaistītie eksperti, radot brīvu diskusiju gaisotni un drošu vidi. Iesaistītās puses atzina, ka diskusijās izskanēja arī daži radikāli viedokļi, piemēram, par valsts valodu. Tik plašu un padziļinātu ieskatu iedzīvotāju viedokļos citādā veidā iegūt būtu ļoti sarežģīti.
- **Sadarbība ar NVO.** Konsultācijās ar sabiedrību šajā gadījumā liela loma bija ministrijas partnerībai ar NVO – gan reģionālajām NVO, kas palīdzēja rīkot diskusijas, gan arī pieredzējušiem NVO ekspertiem, kuri pildīja neatkarīga moderatora funkcijas, rūpējās par drošu vidi diskusijām, kurās ikviens var izteikties pietiekami atklāti.
- **Partnerības ieguvumi nākotnei** – ministrijas pārstāvji atzina, ka procesā bija iesaistīti daudzi partneri un tas deva iespēju iegūt plaša spektra iesaistīto pušu viedokļus, daudzpusīgi diskutēt. Tādēļ ministrija, strādājot pie tuvāko 3 gadu plāna pamatnostādņu ieviešanai izveidotajā darba grupā, lēma uzreiz iesaistīt arī divu nevalstisko organizāciju pārstāvjus.

Izaicinājumi lēmumu pieņemšanas procesā, tai skaitā, konsultācijās

Plašas konsultācijas ar iedzīvotājiem vienmēr būs saistītas ar vairākiem izaicinājumiem, jo tās nozīmē lielākas izmaksas un cilvēkresursu ieguldījumu. Par šīm konsultācijām iesaistītās puses minēja šādus izaicinājumus:

-
- **Atgriezeniskā saite** – iedzīvotāju izteiktajiem viedokļiem ir jābūt ietekmei uz apspriežamā dokumenta saturu, kā arī iedzīvotājiem jābūt iespējai izsekot – vai un kādā veidā viedoklis ir ņemts vērā. Tam pietrūka laika, lai nodrošinātu plašāku atgriezenisko saiti.
 - **Iedzīvotāju viedokļu “iestrādāšana” dokumentā.** KM darbiniekiem bija liels izaicinājums atrast veidu, kā iedzīvotāju viedokļus salāgot ar tiem, ko izsaka eksperti, kā arī salāgot ar dažādu pētījumu ietvaros identificētajiem veicamajiem pasākumiem.
 - **Politikas veidotāju elastība** – konsultācijas ar iedzīvotājiem var radīt vajadzību pārskatīt plašāku jautājumu loku, nekā sākotnēji tika plānots. Piemēram, iedzīvotājiem var atšķirties viedoklis par pamata ietvarā iekļauto, tādēļ svarīgi, ka diskusijas ar sabiedrību notiek pietiekami agrīnā stadijā, kad tas vēl ir iespējams. Tāpat svarīgi, ka valsts pārvalde spēj elastīgi pielāgoties gadījumos, kur ievērojama daļa iedzīvotāju ir izteikuši viedokli par to, ka pamata rāmis būtu jāprecizē, jāpapildina utt.
 - **Sarežģītu procesu, jautājumu izskaidrošana** – daudzi no apspriežamajiem jautājumiem ir sarežģīti sociāli procesi, pārvalde izmanto noteiktus jēdzienus, taču konsultācijās ar iedzīvotājiem svarīgi tos izskaidrot vienkāršā veidā, saprotamā valodā, lai abas puses būtu vienisprātis par to, kas tiek apspriests. Iedzīvotājiem jāizskaidro apspriežamie jautājumi viegli uztveramā veidā, izvairoties no specifiskiem terminiem, lai abas puses - gan iedzīvotāji, gan pārvalde līdzīgi izprastu, kas tiek apspriests.
 - **Laika un cilvēkresursi** – plašu konsultāciju nodrošināšanai ir nepieciešams gan finansējums, gan laika resursi. Finansējums nepieciešams reģionālo pasākumu rīkošanai, telpām, atbalsta materiāliem, diskusiju moderēšanai utt. Savukārt ministrijas pārstāvjiem ir jāparedz pietiekami daudz laika, lai piedalītos visās diskusijās, kā arī nodrošinātu atgriezenisko saiti diskusiju dalībniekiem, apstrādātu saņemtos datus – viedokļu apkopojumus - no diskusijām, salāgojot ar ekspertu viedokļiem un citiem informācijas avotiem. Šajā gadījumā būtisks bija piesaistītais papildu finansējums, kas ļāva īstenot tik plašu konsultāciju procesu.
 - **Sabiedrības grupu reprezentativitāte konsultācijās** – diskusijās iesaistītie atzina, ka, lielākoties, reģionālajās diskusijās piedalījās jau ierasti aktīvie cilvēki, nevalstisko organizāciju pārstāvji. Ja konsultāciju mērķa izpildei ir svarīgi aizsniegt pēc iespējas reprezentatīvāku sabiedrību, tas ir mērķtiecīgi jārisina. Jārēķinās, ka tas varētu prasīt papildu visa veida resursus. Svarīgi, ka konsultācijās ar sabiedrību ir iesaistītas visas galvenās skartās sabiedrības grupas.
 - **Sabiedrības nogurums** – pamatnostādņu apspriešanas laiks sakrita ar Nacionālā attīstības plāna 2021.-2027.gadam apspriešanu, kas arī notika sadarbībā ar reģionālajām organizācijām, abās apspriešanās daļēji pārklājās dalībnieki, kuri atzina, ka tas rada sajūtu, ka diskutē divreiz par līdzīgiem jautājumiem, proti, jūtas noguruši no šādām diskusijām.

2. Konsultācijas ar sabiedrību Vidzemes plānošanas reģiona Attīstības programmas izstrādē

Par reģionāla līmeņa plānošanu Latvijā ir atbildīgi plānošanas reģioni. Vidzemes plānošanas reģions (VPR) nākamo septiņu gadu Attīstības programmas izstrādi balstīja tieši uz plašām konsultācijām ar iesaistītajām pusēm: pašvaldībām, valsts institūcijām, uzņēmējiem, nevalstiskajām organizācijām, iedzīvotājiem. Pēc administratīvi teritoriālās reformas VPR ietilpst 11 novadi un VPR kompetencē ir rūpēties par Vidzemes reģiona attīstību, pārstāvot iedzīvotāju intereses, attīstīt reģiona līmeņa attīstības projektus un iniciatīvas, kas balstīti Attīstības programmā. Attīstības programma ir nozīmīgs dokuments reģiona attīstības virzienu definēšanai, tādēļ konsultāciju procesam šī dokumenta izstrādē ir būtiska nozīme.

Konsultāciju process Attīstības programmas izstrādē

Sabiedrības līdzdalības process attīstības plānošanas dokumentu izstrādē ir reglamentēts normatīvajos aktos, pašvaldībām, plānošanas reģioniem ir pienākums šajā procesā iesaistīt sabiedrību. 2020.gada Providus pētījums parādīja, ka lielākoties pašvaldības šajā procesā iedzīvotājus iesaista posmā, kad pamata dokuments ir jau izstrādāts, proti, rīkojot par plānošanas dokumenta projektu publisko apspriešanu⁶.

VPR 2021.-2027.gada programmas izstrādes process iekļauts šajā pārskatā trīs galveno iemeslu dēļ. Pirmkārt, notika plašas konsultācijas ar visām iesaistītajām pusēm, strādājot tematiskajās darba grupās pirms abām publiskajām apspriešanām, tādā veidā lielā mērā iesaistot dažādu jomu ekspertus dokumenta pirmās un otrās redakcijas izstrādē. Iesaistītās puses norādīja, ka šis process bijis ļoti iesaistošs. Otrkārt, VPR plāna izstrādei bija izveidojis īpašu konsultatīvo padomi, kura pildīja ne vien konsultatīvu lomu, bet kalpoja par sava veida pārraudzības institūciju pār attīstības programmas izstrādi. Treškārt, atšķirībā no tipiskas attīstības programmu izstrādes prakses (pašvaldības lielākoties mēdz piesaistīt ārējus pakalpojuma sniedzējus, vai ar to strādā tikai attīstības plānošanas nodaļas darbinieki), VPR konsultāciju procesu organizēja saviem spēkiem, piesaistot dažādu jomu pašu ekspertus - kolēģus⁷.

⁶ Līga Stafecka, Agnese Frīdenberga, Sintija Tarasova, "Sabiedrības līdzdalība pašvaldību attīstības plānošanas dokumentu izstrādē: Latvijas pašvaldību prakses izvērtējums, Providus, 2020. Pieejams šeit: https://providus.lv/wp-content/uploads/2020/11/Providus_Sabiedrības_līdzdalība_pasvaldību_planosana_2020.pdf [Pēdējo reizi skatīts 28.02.2022.]

⁷ Turpat.

Trīs galvenie formāti, kuros notika diskusijas pie Vidzemes plānošanas reģiona attīstības programmas bija: konsultatīvā padome, atkārtotas tematiskās darba grupas, kā arī divas publiskās apspriešanas. Šajā procesā nozīmīgākā loma bija konsultatīvajai padomei un īpaši – tematiskajām darba grupām, kurās notika galvenais ideju vākšanas darbs un plāna apspriešana.

Konsultatīvā
padome

Tematiskās darba
grupas

Publiskās
apspriešanas

- 1. Konsultatīvā padome.** Darbs pie attīstības programmas izstrādes tika uzsākts 2019.gada septembrī, kad tika izveidota īpaša konsultatīvā padome, kurā tika piesaistīti dažādu jomu eksperti, pašvaldību pārstāvji, aktīvisti, uzņēmēji, kopumā ap 20 cilvēkiem. Ne vienmēr konsultatīvās padomes darbā iesaistījās visi 20 locekļi, bet kopumā tas deva iespēju iegūt dažādu jomu pārstāvju viedokļus. Konsultatīvā padome tika iesaistīta gan plāna projekta sākotnējā ietvara definēšanā, gan tālākajos attīstības programmas izstrādes posmos, tai skaitā pirms publisko apspriešanu uzsākšanas.
- 2. Tematiskās darba grupas.** VPR rīkoja tematiskās diskusijas par vairākām tēmām, no kurām svarīgākās: ilgtspējīga uzņēmējdarbības un inovāciju vide, darba tirgus prasmju un uzņēmējspēju attīstība, cilvēkkapitāls; teritorijas telpiskā attīstība; ilgtspējīga ekonomika, atkritumu apsaimniekošana, klimata pārmaiņu adaptācijas pasākumi; sociālā drošība un veselība. Visas tematiskās darba grupas notika pēc vienota formāta: sākumā bija dažādas ar jautājumiem saistītas prezentācijas gan no paša VPR ekspertiem, gan pieaicinātu citu institūciju pārstāvjiem. Tām sekoja darbs grupās, apzinot viedokļus, idejas, ierosinājumus, izmantojot virtuālās tāfeles kā vienu no rīkiem, jo attīstības plāna izstrāde lielākoties notika attālināti.
Balstoties uz analīzi un tematiskajās darba grupās pārrunāto, izstrādāta Attīstības programmas stratēģiskās daļa, kas tika apspriesta gan konsultatīvajā padomē, gan Vidzemes plānošanas reģiona attīstības padomē.
- 3. Publiskā apspriešana.** Stratēģisko virzienu un mērķu apspriešanai VPR rīkoja publisko apspriešanu no 2021.gada 8.februāra līdz 9.martam. Pirmās redakcijas apspriešanas ietvaros tika saņemti 100 priekšlikumi no dažādiem iesniedzējiem – privātpersonām, pašvaldību pārstāvjiem, valsts institūcijām un nevalstiskajām organizācijām. Tikai 2 no 100 priekšlikumiem to vispārīguma dēļ nav iestrādāti Attīstības programmā. Atgriezeniskās saites nodrošināšanai VPR mājas lapā publicēja kopsavilkumu par publiskās apspriešanas rezultātiem. Lai panāktu lielāku atsaucību un reakcijas uz izstrādāto dokumentu, publiskās apspriešanas ietvaros tika rīkotas tematiskās diskusijas: uzņēmējdarbība, sasniedzamība, pieejama izglītība, digitālā pārveide un sadarbība, droša un iekļaujoša sabiedrība, dabas kapitāls un aprītes ekonomika, kultūra, dabas un kultūras mantojums, spēcīgas kopienas. Vidzemes plānošanas reģiona mājas lapā ir publicēti katras tematiskās diskusijas rezultāti.

Pēc saņemto priekšlikumu izvērtēšanas un salāgošanas ar mērķiem, kas definēti citos plānošanas dokumentos, tika sagatavota Attīstības programmas 2.redakcija un tās publiskā apspriešana notika

2021.gada aprīlī – maijā. Ņemot vērā to, ka liela daļa no priekšlikumiem iepriekšējos izstrādes posmos tika ņemta vērā, 2.redakcijas apspriešanās tika saņemti tikai daži komentāri.

Attīstības programmas izstrādei VPR nebija pieejami papildu resursi, programma bija jāizstrādā organizācijas esošo resursu ietvaros, tādēļ tematiskās diskusijas vadīja VPR darbinieki – dažādu jomu eksperti.

Vidzemes plānošanas reģiona apkopotie dati liecina, ka Attīstības programmas izstrādē kopumā notika 28 dažādas diskusijas, kurās piedalījās 336 dalībnieki, 82% sieviešu un 18% vīrieši. Vislielākā dalībnieku interese bija par tēmu “Kultūras, dabas un kultūras mantojumu un spēcīgām kopienām” (82 dalībnieki), bet salīdzinoši mazāka bija par dabas kapitālu un aprites ekonomiku (40 dalībnieki). Diskusijās kopumā tika saņemti 2165 priekšlikumi. Diskusijas lielākoties notika attālinātā režīmā.

Galvenie ieguvumi no konsultāciju procesa

- **Saturisks pienesums Attīstības programmai** – programmas izstrādātāji atzina, ka konsultāciju process bija nozīmīgs palīdzinstruments, lai varētu izstrādāt programmu. Dažādu jomu ekspertu, praktiķu, viedokļu līderu, vietējo rīcības grupu iesaiste bija ļoti būtiska Programmas izstrādes daļa, jo formāts ļāva apzināt dažādu ar jautājumu saistītu pušu viedokļus un idejas, kas tālāk tika iestrādātas programmā. Diskusijas notika attālinātā režīmā pandēmijas dēļ, kam bija pozitīvs efekts, jo bija lielāka ieinteresēto pušu atsaucība. Ideju apkopošana notika izmantojot digitālās tāfeles rīku *Miro*, kas noderēja arī kopsavilkuma veidošanā, kā arī iesaistītās puses redzēja, ka izteiktie viedokļi tiek fiksēti.
- **Izpratnes stiprināšana organizācijā.** Konsultāciju ar sabiedrību rīkošanā VPR izmantoja iekšējos resursus, proti, iesaistīja ne vien plānotājus, bet arī citu jomu ekspertus, kas strādā VPR, tādējādi gan risinot resursu trūkumu, gan arī panākot lielāku kolēģu iesaisti pie šī dokumenta izstrādes, tādējādi panākot arī neplānotu ieguvumu – daudz lielāku interesi par šo dokumentu un atbildību par tā saturu.
- **Sadarbības partneru loka paplašināšana** – lai piesaistītu dalībniekus diskusijās vai darbam konsultatīvajā padomē, bija jāapzina plašs sadarbības partneru loks, konsultāciju process ļāva attīstīt jaunu sadarbību ar reģiona partneriem, apzināt iespējamo sadarbību kādu teritorijas attīstības projektu īstenošanā utt.
- **Iespēja izskaidrot sabiedrībai plānošanas procesus** – diskusiju dalībnieku piesaistei VPR regulāri veica dažādas komunikācijas aktivitātes, šis process ļāva labāk izskaidrot arī paša plānošanas procesa nozīmi.

Galvenie izaicinājumi

- **Resursi.** VPR atzina, ka šādu plašu konsultāciju īstenošanai ir nepieciešami gan finansiāli resursi, gan cilvēkresursi. Tāpat resursi nepieciešami arī atgriezeniskās saites nodrošināšanai - iesaistīto pušu informēšanai, lai parādītu tālāko rīcību ar viņu izteiktajiem priekšlikumiem.

-
- **Reģiona līmeņa plānošanas dokumenta ietekmes izskaidrošana** – parasti plānošanas dokumentu izstrādē izaicinājums ir izskaidrot iedzīvotājiem apspriežamā dokumenta nozīmi un ietekmi, jo iedzīvotāji neizjūt dokumenta tiešu ietekmi uz viņu dzīvi. Jo mazāka ietekme, jo mazāka gatavība iesaistīties. Plānošanas reģiona līmeņa plānošanas dokumentu gadījumā šī ietekme ir vēl netiešāka, tādēļ bija jāpievērš īpaša uzmanība tam, kā tiek skaidrota pati dokumenta nozīme.

3. Sabiedriskā labuma organizāciju sistēmas pilnveidošanas koncepcijas izstrādes domnīcas FM



2019.gada nogalē Finanšu ministrija organizēja padziļinātas konsultācijas ar nevalstiskajām organizācijām, izmantojot dizaina domāšanas metodi. Domnīcu jeb strukturētu sanāksmju veidā vienkopus pulcējās valsts institūciju un nevalstiskā sektora pārstāvji, lai izstrādātu risinājumus sabiedriskā labuma organizāciju sistēmas pilnveidošanai.

Šādu konsultāciju nepieciešamība bija saistīta ar visai nelabvēlīgo situāciju NVO sektoram, kas bija izveidojusies pēc 2019.gada Finanšu izlūkošanas dienesta ziņojuma par noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas risku izvērtējumu, kurā tika norādīts, ka nevalstiskās organizācijas šajā jomā netiek pietiekami uzraudzītas⁸. Šī ziņojuma rezultātā komercbankas pastiprināja pasākumus risku mazināšanai, kuru rezultātā vairākas NVO saskārās ar dažādiem būtiskiem šķēršļiem, piemēram, grūtībām atvērt biedrības kontu bankā⁹. Tāpat atklātībā nonāca korupcijas skandāls, kurā bija iesaistīta arī kāda sporta organizācija, kas pasliktināja NVO sektora tēlu kā dažādiem finanšu riskiem pakļautu jomu. Par nepieciešamo rīcību, lai situāciju uzlabotu, viedokļu starp valsts amatpersonām un NVO sektora pārstāvjiem atšķīrās, gaisotne nebija labvēlīga abu pušu konstruktīvam dialogam.

Konsultāciju process

Konsultācijas notika domnīcu jeb sanāksmju veidā, tajās piedalījās 14 pārstāvji no nevalstiskā sektora¹⁰ un 14 pārstāvji no valsts sektora dažādām institūcijām¹¹, bet domnīcu darbu vadīja šajā jautājumā

⁸ Noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas novēršanas dienesta ziņojums "Juridisko personu un nevalstisko organizāciju noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas un terorisma finansēšanas riski", Rīga, 2019. Ziņojums pieejams šeit: https://advokatura.lv/uploads/filemanager//KD_Juridisko%20personu%20un%20NVO%20NILLTF%20riski_2019.pdf [Pēdējo reizi skatīts 27.01.2022.]

⁹ Akule Dace, "Pastiprināta uzmanība apgrūtina nevalstisko organizāciju darbību", lvportals.lv, 16.06.2020. Pieejams šeit: <https://lvportals.lv/norises/318148-pastiprinata-uzmaniba-apgrutina-nevalstisko-organizaciju-darbibu-2020> [Pēdējo reizi skatīts 27.01.2022.]

¹⁰ Nodibinājums "Valmieras novadu fonds", nodibinājums "Invalīdu un viņu draugu apvienība "APEIRONS"", nodibinājums "Ziedot.lv", biedrības "Sabiedrība par atklātību – Delna", biedrība "Latvijas Samariešu apvienība", biedrība "Latvijas Sporta federāciju padome", biedrība "Latvijas Sociālās uzņēmējdarbības asociācija", kā arī nevalstisko organizāciju un Ministru kabineta sadarbības memoranda īstenošanas padomes deleģētā biedrība "Latvijas Pilsoniskās alianse", biedrība "Tarba" un biedrība "Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS"

¹¹ "Sabiedrības integrācijas fonda", Valsts kancelejas, Pārresoru koordinācijas centra, Tieslietu ministrijas, Finanšu ministrijas, Valsts ieņēmumu dienesta pārstāvji, kā arī viena Saeimas deputāte un 1 akadēmiskās vides pārstāvis. 2019. gada 16., 23., 30.septembrī, 7., 28.oktobrī un 11.novembrī.

neiesaistīta puse – Valsts administrācijas skolas eksperti. Kopumā notika 6 tikšanās¹² par dažādiem ar sabiedriskā labuma organizāciju darbību saistītiem jautājumiem, kurās tie padziļināti tika izrunāti no dažādo iesaistīto pušu perspektīvas. Domnīcas darba noslēgumā notika arī publiska konference par tās pirmajiem rezultātiem, ļaujot tās secinājumus apspriest plašākā dalībnieku lokā.

Konsultāciju procesā tika izmantota dizaina domāšanas metode. Šis bija viens no pirmajiem gadījumiem, kad valsts pārvalde izmantoja dizaina domāšanas metodi.

Dizaina domāšanas metode ir gan domāšanas process, gan metožu kopums radošai risinājumu meklēšanai, kas ir balstīti uz padziļinātu klienta/ lietotāja vajadzību izpēti, iegūstot pēc iespējas precīzāku un pilnīgāku informāciju par klientu un viņa vajadzībām, uz kuras pamata tālāk nelineārā veidā (ar iespēju regulāri atgriezties pie iepriekšējiem procesa posmiem) izstrādātu no dažādiem aspektiem izvērtētu risinājumu. Klienta/lietotāja iepazīšana var notikt dažādos veidos – ar interviju, aptauju, novērošanas vai fokusgrupu palīdzību. Metode ir piemērota sarežģītām problēmām, iepriekš nedefinētām, mainīgām problēmām.

Nemot vērā pastāvošās viedokļa atšķirības starp NVO sektoru un valsts pārvaldi, šīm konsultācijām bija divi galvenie mērķi: nodibināt dialoga attiecības starp visām iesaistītajām pusēm, kas bija visai nokaitētas, un visām iesaistītajām pusēm kopā meklēt risinājumus sabiedriskā labuma organizāciju sistēmas regulējumam.

Domnīcu ietvaros pirmais mērķis – panākt uzticēšanos – saskaņā ar iesaistīto pušu teikto, tika sasniegts un tika uzskatīts arī par galveno šāda procesa ieguvumu. Visas iesaistītās puses bija ievērojami uzlabojušas savu izpratni par NVO sektora darbību. Savukārt risinājumu meklēšanā tika panākts starprezultāts - izstrādāta Sabiedriskā labuma sistēmas pilnveides koncepcija¹³, kas kalpoja par pamatu Informatīvajam ziņojumam "Par sabiedriskā labuma organizāciju darbību un attīstību" uz kura pamata paredzēti arī būtiski grozījumi normatīvajā regulējumā, tai skaitā jauns Sabiedriskā labuma organizāciju likums.

Galvenie ieguvumi no konsultāciju procesa

- **Uzticēšanās** – konsultāciju dalībnieki atzina, ka konsultāciju procesā tika iegūta savstarpējā uzticēšanās, kas pirms šī konsultāciju procesa bija nepietiekama, būtiski traucēja sadarbībai.
- **Līdzvērtīga diskusija** – dizaina domāšanas metode ļāva visiem iesaistītajiem dalībniekiem runāt kopā un uz vienlīdzīgiem pamatiem. Starp dalībniekiem nepastāvēja varas hierarhiskas

¹² 2019. gada 16., 23., 30.septembrī, 7., 28.oktobrī un 11.novembrī.

¹³ Sabiedriskā labuma sistēmas pilnveides koncepcija pieejama šeit: <https://www.fm.gov.lv/lv/media/2833/download>
[Pēdējo reizi skatīts: 20.04.2022.]

attiecības, kas ļāva panākt uzticēšanos. Iesaistītās puses atzina, ka liela loma šajā ziņā bija tam, ka procesu vadīja neatkarīga puse.

- **Dziļāka izpratne par NVO sektora darbību** - metode ļāva valsts pārvaldei labāk izprast NVO sektora darbību, vajadzības, grūtības, jo bija iespēja iepazīties ar dažāda veida NVO, intervēt tās, pārvaldes amatpersonas starp domnīcas sanāksmēm apmeklēja arī dažas no sabiedriskā labuma organizācijām. Tika iegūta daudz dziļāka izpratne, ko nebūtu iespējams iegūt ar citām konsultāciju metodēm.
- **Dziļāka izpratne par valsts institūciju darbību** – NVO pārstāvji atzina, ka kopumā sanāksmēs labāk saprata valsts pārvaldes intereses un darbības principus, ko citādi nebūtu iepazīšī.
- **Līdzatbildība par rezultātu** – procesa dalībnieki atzina, ka jutās līdzatbildīgi par izstrādātajiem priekšlikumiem – tiem, kas tika izskatīti un radīti domnīcas ietvaros. Parasti šāda atbildība gulst valsts pārvaldes pusē, taču kopīgi radītie rezultāti radīja līdzatbildības sajūtu arī nevalstiskā sektora pārstāvjiem, kuri atzina, ka tā ir liela atbildība domnīcas darba rezultātus izskaidrot arī citiem sektora pārstāvjiem.

Izaicinājumi

- **Laikietilpīgs process** – iesaistītās puses atzina, ka šī metode prasa lielu laika resursu ieguldījumu abām pusēm – iesaistītajiem no valsts institūcijām un arī sabiedrības pārstāvjiem. Katra no domnīcas sanāksmēm aizņēma apmēram pusi darba dienas, bet kopā notika sešas tikšanās. Starplaikos gan valsts pārvaldes pusē, gan NVO pārstāvjiem bija jāveic dažādi mājas darbi. NVO pārstāvjiem šis bija viņu neapmaksātais darba laiks, proti, brīvprātīgais ieguldījums. Laikietilpīgumā procesa dēļ NVO dalība domnīcās pakāpeniski saruka. Arī valsts pārvaldes dalībniekiem tas prasīja ievērojamus laika resursus, kurus iepriekš jāieplāno.
- **Plūstošs konsultāciju process** – atšķirībā no formāla saskaņošanas procesa, kurā tiek panākti noteikti starplēmumi vai vienošanās, kas tiek nostiprināti sanāksmju protokolā un uz kuriem tālāk var balstīt nākamos soļus - nākamās konsultāciju uzdevumus, - dizaina domnīcas procesā kopīgais darbs norit ne tik prognozējami, var nākties atkārtoti atgriezties pie iepriekš izdiskutētiem jautājumiem, vai precizēt viedokļus, kā arī panākt visu pušu piekrišanu par kompromisa risinājumu. Valsts pārvalde ir pieradusi pie cita tipa darbības modeļa, piemēram, ka tiek pieņemti starplēmumi vai protokollēmumi, kas tālākajā procesā netiek mainīti. Šajā gadījumā šādas noteiktības bija ievērojami mazāk, pie kā visām iesaistītajām pusēm bija jāpierod. Liela nozīme bija procesa vadībai, kas plašās diskusijas virza pa soļiem uz domnīcas darba mērķi.
- **Izmaksas** – konsultāciju procesā ir plašs iesaistīto pušu loks, kas rada arī zināmas izmaksas, ne vien darba laika izmaksu veidā, bet arī citas izmaksas – tehniskais aprīkojums, pietiekami lielas telpas, palīgīdzekļi domnīcu darbam, kancelejas preces, kā arī nepieciešamību nodrošināt pieredzējuša vadītāja iesaisti, lai radošais process tiek virzīts uz rezultātu.

-
- **Domnīcas gala rezultātu izdiskutēšana.** Ministrijai bija atbildība izstrādāt informatīvo ziņojumu SLO sistēmas pilnveidošanai, taču to domnīcas ietvaros nepaguva izstrādāt līdz gala redakcijai. Informatīvā ziņojuma melnraksts tika apspriests ar domnīcas dalībniekiem, taču gala redakcijā tika pievienota jauna sadaļa par NVO ļoti nozīmīgu jautājumu – uzņēmuma ienākuma nodokļa statusa piemērošanu visām NVO, taču tas šajā domnīcā netika izdiskutēts. Tas radīja domnīcas dalībnieku neizpratni.

NB! Pēc domnīcu darba noslēgšanās FM turpināja darbu pie informatīvā ziņojuma, prezentējot ziņojuma projektu MK un NVO Memoranda padomes locekļiem. Informatīvais ziņojums 2022.gada 24.februārī tika izskatīts Valsts sekretāru sanāsmē un tam pievienotā izziņa liecina, ka vairākām NVO ir nozīmīgi iebildumi pret ziņojumu¹⁴.

¹⁴ Ar izziņu ir iespējams iepazīties šeit: https://tapportals.mk.gov.lv/legal_acts/a4a16304-792e-4f8a-8604-0fed6dc12050

4. Pašnodarbināto personu darbības regulējuma izstrāde nodokļu jautājumos



Līdz ar 2021.gada budžeta projektu Saeimā tika iesniegts priekšlikums, kas paredzēja ievērojamas izmaiņas tā sauktajā alternatīvajā nodokļu režīmā, kas attiecas uz pašnodarbinātajām personām, autoratlīdzību saņēmējiem un mikrouzņēmējiem, kuriem no 2021.gada bija paredzēts maksāt obligātās sociālās iemaksas, lai veicinātu šo personu sociālo aizsardzību. Covid 19 pandēmija šādu nepieciešamību īpaši paspilgtināja, jo būtiska sabiedrības daļa palika teju bez ienākumiem. Nodokļu režīma izmaiņas kopumā skāra ievērojamu sabiedrības grupu, proti, pēc VSAA datiem, 2020. gadā Latvijā bija 73 055 pašnodarbinātās personas¹⁵. Ar jauno regulējumu no 2021.gada 1.janvāra minimālā alga tika paaugstināta uz 500 eiro, un sākotnēji tika paredzēts, ka pašnodarbinātajiem būs jāveic valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas (170 eiro mēnesī) no minimālās algas, arī tad, ja pašnodarbinātās personas ieņēmumi nesasniedz minimālo algu. Pēc asām diskusijām un pašnodarbināto pretestības koalīcija vienojās par atšķirību kārtību gadījumos, kad pašnodarbināto ienākumi ir zemāki par minimālo algu.

Regulējuma izstrādes un konsultāciju process

2020.gada septembrī Ministru kabinets skatīja Finanšu ministrijas sagatavoto Informatīvo ziņojumu “Par nodokļu politikas attīstības virzieniem, valsts sociālās ilgtspējas un ekonomikas konkurētspējas veicināšanai”. Kā liecina Informatīvā ziņojuma izziņa, tad tā saskaņošanā iesaistītas tikai nozaru ministrijas¹⁶. Lai Informatīvajā ziņojumā tika paredzētas būtiskas nodokļu regulējuma izmaiņas, kas skars tā saukto alternatīvajā nodokļu režīmā strādājošos, tai skaitā, pašnodarbinātās personas, autoratlīdzību saņēmējus, šī sabiedrības grupa ziņojuma izstrādē un apspriešanā nebija iesaistīta.

Valdība, izskatot minēto ziņojumu, uzdeva Labklājības ministrijai sagatavot nepieciešamos grozījumus likumā “Par valsts sociālo apdrošināšanu”, lai ieviestu minimālo valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas vispārējā nodokļu režīmā un alternatīvajos nodokļu režīmos nodarbinātajiem. Pēc mēneša ministrija atgriezās Ministru kabinetā ar priekšlikumiem likumprojektam. Tā izstrādes gaitā ministrijai vairākas nevalstisko organizācijas bija izteikušas viedokļus – Latvijas Cilvēku ar īpašām vajadzībām sadarbības organizācija “Sustento”, Latvijas Samariešu apvienība, Latvijas Radošo savienību padome un Laikmetīgās kultūras NVO asociācija, kā arī biedrība “Risinajumu darbnīca”. Savukārt, atbilstoši

¹⁵ Zigfrīds Dzedulis, “Valdība mazo ienākumu saņēmējiem dzīvi negrib atvieglināt”, 09.09.2021., la.lv, <https://www.la.lv/mazo-ienakumu-sanemejiem-dzivi-negrib-atvieglinat> [Pēdējo reizi skatīts 14.02.2022.]

¹⁶ Pašā ziņojuma ievadā norādīts, ka tā izstrāde saistīta ar darbu pie Valsts nodokļu politikas pamatnostādņu izstrādes 2021. – 2026.gadam, kurā tikuši iesaistīti lielāko darba ņēmēju, darba devēju un uzņēmēju nevalstisko organizāciju pārstāvji.

likumprojekta izziņai – saskaņošanas procesā piedalījušās tikai lielās uzņēmējus pārstāvošās organizācijas – Latvijas Darba devēju konfederācija un Latvijas Tirdzniecības un rūpniecības kamera.

Alternatīvā nodokļu režīma maksātāju vidū atsevišķu nozaru pārstāvji panāca, ka viņus uzklausā atbildīgās nozaru ministrijas. Piemēram, kultūras nozares pārstāvji panāca individuālas tikšanās ar Kultūras un Finanšu ministriem¹⁷. Līdzīgi arī lauksaimniecības sektora pārstāvji izmantoja Zemkopības ministriju interešu aizstāvēšanai. Taču citās nozarēs alternatīvajā nodokļu režīmā strādājošajiem bija sarežģītāk pašorganizēties.

Šī likuma grozījumi izsauca plašus radošo profesiju pārstāvju protestus – kas parasti ir skaidra konsultāciju procesa deficīta vai nepietiekamu konsultāciju pazīme.

Grozījumi likumā “Par valsts sociālo apdrošināšanu” tika iesniegti Saeimai, kā viens no grozāmajiem likumprojektiem, izskatot 2021.gada budžetu. Valsts budžets un to pavadošie likumprojekti tiek skatīti steidzamības kārtā divos lasījumos, tādējādi tālākais lēmumu pieņemšanas process strauji virzījās uz priekšu un ievērojami sarežģītāk noturēt plašas diskusijas, panākt būtiskas izmaiņas piedāvātajā regulējumā. Skatot likumprojektu Saeimā, priekšlikumus iesniedza 11 dažādas nevalstiskās organizācijas. Saeima likuma grozījumus apstiprināja 2021.gada 26.novembrī.

Konsultāciju procesa un lēmuma sekas

- **Likuma skartās puses protesti.** Regulējuma izstrāde izsauca alternatīvā nodokļu režīma pārstāvju, īpaši kultūras nozarē strādājošo, protestus. Redzamākais no tiem notika 2020.gada 14.oktobrī, kad pašnodarbinātās personas sarīkoja zibakciju Doma laukumā Rīgā. Tajā radošo profesiju pārstāvji no līdzpaņemtiem ķieģeļiem uzcēla “Nesaprašanas sienu”, lai simboliski demonstrētu nespēju saprasties ar radošo profesiju pārstāvjiem un likumdevēju¹⁸. Mākslinieki protestēja arī citos veidos – gan pilsētvidē aizklājot savus veidotos pieminekļus¹⁹, gan arī sociālajā vietnē *Facebook*. Atsevišķas akcijas notika arī reģionālajās pilsētās²⁰.

¹⁷ Jānis Reirs tiekas ar radošo organizāciju pārstāvjiem par izmaiņām autoratlīdzību saņēmējiem, 24.10.2020. Ivportals.lv, <https://lvportals.lv/dienaskartiba/321253-janis-reirs-tiekas-ar-radoso-organizaciju-parstavjiem-par-izmainam-autoratlidzibu-sanemejiem-2020> [Pēdējo reizi skatīts 14.02.2022.]

¹⁸ Jānis Kincis, “Protestā pret izmaiņām autoratlīdzību režīmā no ķieģeļiem uzbūvē «Nesaprašanas sienu»”, 14.10.2020., lsm.lv, 14.10.2020. Pieejams šeit: <https://www.lsm.lv/raksts/kultura/kulturtelpa/foto-protesta-pret-izmainam-autoratlidzibu-rezima-no-kiegeliem-uzbuve-nesaprasanas-sienu.a377902/> [Pēdējo reizi skatīts 14.02.2022.]

¹⁹ Anete Lesīte, “Rīgā, aizklājot pieminekļus, protestē pret nodokļu reformu”, 12.11.2020., lsm.lv, Pieejams šeit: <https://www.lsm.lv/raksts/kultura/maksla/riga-aizklajot-pieminekļus-proteste-pret-nodokļu-reformu.a381528/> [Pēdējo reizi skatīts 14.02.2022.]

²⁰ Piemēram, viena no tādām notika Valmierā. Vidzemes televīzija, “Arī Valmierā protestā pret nodokļu reformu norit «Tēlniecības melnās dienas»”, 20.11.2020., Pieejams šeit: <https://www.lsm.lv/raksts/kultura/kulturtelpa/ari-valmiera-protesta-pret-nodokļu-reformu-norit-telniecibas-melnas-dienas.a382505/> [Pēdējo reizi skatīts 14.02.2022.]

-
- **Valsts prezidenta iesaistīšanās pašnodarbināto interešu aizstāvībā.** Valsts prezidents vēstulē Saeimai²¹ kritizēja budžeta skatīšanas procesu, īpaši norādot uz sasteigto regulējumu attiecībā uz alternatīvā nodokļu režīma maksātājiem un šī likumprojekta adresātu neiesaistīšanu. Savukārt pēc likuma grozījumu pieņemšanas, Valsts prezidents vērsās Finanšu ministrijā ar aicinājumu veidot darba grupu, lai izvērtē pieņemto likumprojektu un tā ietekmi un veic nepieciešamos uzlabojumus²².
 - **Steigā jālabo risinājumi.** Sākotnēji LM izstrādātajā redakcijā bija paredzēts, ka iemaksas veicamas arī gadījumos, kad alternatīvā nodokļu režīma pārstāvju ienākumu nesasniedz minimālās algas apmēru. Lai iegūtu atbrīvojumu no sociālo iemaksu veikšanas, būtu jāvēršas pašvaldības Sociālajā dienestā. Pret šādu jaunu funkciju – zināmā mērā kļūt par nodokļu nomaksas kontrolieri, - stingri iebilda sociālo dienestu darbinieki²³. Valdība lēma kārtību mainīt un šo pienākumu atstāt VID kompetencē.
 - **Atgriešanās pie regulējuma uzlabojumiem, regulējuma izmaiņas.** 2021.gada septembrī FM tika izveidota darba grupa, kurā bez valsts institūciju pārstāvjiem un nozaru asociācijām bija iesaistītas vairākas organizācijas, kas pārstāv pašnodarbinātos, piemēram, Pašnodarbināto mūziķu biedrība, Latvijas Mākslinieku savienība u.c. Darba grupa izstrādāja vairākus priekšlikumus sistēmas uzlabošanai²⁴. Saeima 2021.gada 8.decembrī 3.lasījumā pieņēma grozījumus likumā Par valsts sociālo apdrošināšanu, kas koriģēja atsevišķas normas. Tieši skartajai pusei bija sarežģīti izsekot regulējuma izmaiņām, lai saprastu, kādas darbības jāveic turpmāk, lai nejauši nepārkāptu likumu.
 - **Likuma adresāti neizprot normatīvo regulējumu un to, kā viņiem tālāk jārikojas.** 2021.gada rudenī domnīcas Providus veiktā pašnodarbināto aptaujā 65% no aptauju aizpildījušajiem atzina, ka pieņemtais regulējumu ir sarežģīti saprast vai arī tas ir drīzāk nesaprotams nekā saprotams²⁵. Pašnodarbinātās personas atzīst, ka ir grūti noorientēties likumu izmaiņās un kā tās ietekmē viņu situāciju, bez profesionāļu (grāmatveži, vērsšanās Valsts ieņēmumu dienestā) palīdzības to ir grūti izdarīt un bail kļūdīties.

Valsts ieņēmumu dienesta dati par 2021.gada trešo ceturksni, kad likums stājās spēkā un pašnodarbinātajām personām bija jāiesniedz prognozes par ceturkšņa ienākumiem gadījumā,

²¹ Valsts Prezidenta vēstule atrodama šeit:

[https://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/03e6eb8274dcacc2c225863f00451125/\\$FILE/Prezidenta_kanceleja.pdf](https://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/03e6eb8274dcacc2c225863f00451125/$FILE/Prezidenta_kanceleja.pdf) [Pēdējo reizi skatīts 11.02.2022.]

²² Z.Ozola-Balode “Levits aicina FM darba grupā vērtēt jaunākās izmaiņas nodokļos”, Lsm.lv, 2021.gada 21.jūlijā: <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/ekonomika/levits-aicina-fm-darba-grupa-vertet-jaunakas-izmainas-nodoklos.a413766/> [Pēdējo reizi skatīts 11.02.2022.]

²³ “Sociālo darbinieku biedrība pieprasa labklājības ministres demisiju”, Lsm.lv, 02.11.2020. <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/socialo-darbinieku-biedriba-pieprasa-labklajibas-ministres-demisiju.a380171/> [Pēdējo reizi skatīts 14.02.2022.]

²⁴ Darba grupas norise un rezultāti ir apkopoti šeit: <https://www.fm.gov.lv/lv/media/9255/download>

²⁵ Providus rīkotā pašnodarbināto aptauja *Google forms* vidē. Aptaujā piedalījās 76 respondenti. Aptauja notika 2021.gada septembrī.

ja tie nepārsniedz 1500 eiro ceturksnī, parāda, ka to izdarīja 55.4% pašnodarbināto (16 648), bet no tiem, kuri nav iesnieguši prognozi, 6446 pašnodarbinātajiem jeb 21,5% ienākumi ceturksnī nav sasnieguši 1500 eiro.

- **Pašnodarbināto bezpalīdzības sajūta, pašnodarbināto segmentācija.** Pašnodarbinātie aptaujā norāda, ka neuzskata, ka var ietekmēt lēmumu pieņemšanu par viņu nodarbinātības apstākļiem un nodokļu nomaksu. 2021.gada septembrī 80% no aptaujātajiem atzīst, ka nespēj sekmīgi to ietekmēt, kā arī apzinās, ka viņu intereses neviens nepārstāv. Pašnodarbināto vidū interešu pārstāvēniecība ir segmentēta, kas rada nepilnīgu priekšstatu par aizsniegto mērķa grupu. Proti, radošo profesiju pārstāvju intereses tiek aktualizētas Kultūras ministrijā, lauksaimniecībā nodarbināto – Zemkopības ministrijā, taču citās jomās strādājošajiem šādas ministrijas nav, tās paliek neaizsniegtas.

Daži pašnodarbināto viedokļi no aptaujas anketām:

Aptaujātais:

“Pašnodarbināto personu pārstāvēniecība ir ļoti segmentēta. Pamatā tos aizstāv tikai Kultūras Ministrija radošo personu kontekstā. Lai gan patiesībā pašnodarbinātie pārklāj krietni plašāku ekonomikas sektoru. Taču ekonomikas kontekstā viss tiek diskutēts vien darba devējs/darba ņēmējs kontekstā.”

Cits aptaujātais:

“Redzams, ka radošo industriju pārstāvji, kuru ienākumi lielā mērā balstīti uz autoratlīdzībām, ir panākuši vismaz kaut kādas izmaiņas par labu viņiem. Populārākas personas, lielāka ietekme un iespējamība ar savu pretreakciju nokļūt mediju dienaskārtībā. Lauksaimniekiem jau vispār lobījs politiskā līmenī tāds, ka nav nozīmes pat pieminēt. Pārējie vienkārši pieņem to, ko valdība izlemj. Nav iespēju neko ietekmēt.”

Izaicinājumi lēmumu pieņemšanas procesā, tai skaitā, konsultācijās ar sabiedrību

1. **Politiskā ietvara trūkums.** Alternatīvā nodokļu režīma jautājumiem līdz šim nav izstrādāts vienots politikas ietvars – politikas plānošanas dokuments, kurā tiktu definēts, kā šo nodokļu režīmu paredzēts attīstīt. To ir svarīgi zināt gan valsts pārvaldei, gan pārējām skartajām pusēm, jo tas veido pamatu arī konsultāciju procesam.
2. **Aizspriedumi par tieši skartās grupas motivāciju.** Šādu mērķu uzstādījums ir nepieciešams arī tam, lai skaidri definētu, ka šis ir legāls, akceptēts nodokļu režīms un lai novērstu dažādas spekulācijas, ka šī nodokļu režīma pārstāvji izmanto sistēmu ļaunprātīgi un tādējādi, piemēram, nav vērts ar šo grupu nemaz konsultēties. Šis priekšstats būtiski apgrūtina visu pušu konstruktīvu sarunu.
3. **Tieši skartā grupa bez pārstāvēniecības.** Likumprojekta mērķgrupa jeb adresāts – alternatīvajā nodokļu režīmā strādājošie - nav apvienojušies savu interešu aizstāvēšanai kādā

grupā/organizācijā. Valsts pārvaldei ir milzīgs izaicinājums sasniegt šo mērķgrupu, sarežģīti identificēt, ar ko runāt, ja ir nepieciešams izprast šīs grupas vajadzības un viedokli.

4. **Neskaidrība par atbildīgo resoru.** Alternatīvā nodokļu režīma maksātāji strādā dažādās nozarēs, bet valsts pārvaldē tradicionāli atbildības sadalītas resoriski. Vienai no nozaru ministrijām jāuzņemas galvenā loma, tai skaitā, arī uzņemoties atbildību un pārraudzību, ka šis jautājums ir apspriests ar pēc iespējas plašu pašnodarbināto loku no dažādām nozarēm.
5. **Lēmumam ir būtiska ietekme uz sabiedrības grupu, ar kuru nepietiekami konsultējas.** Gadījumos, kad nodokļu izmaiņu rezultātā sagaidāma liela skartās grupas neapmierinātība, konsultācijas ir īpaši svarīgas. Laikus uzsāktas, pārdomātas konsultācijas var palīdzēt sasniegt kompromisus un mazināt negatīvo reakciju. Īpaši šajā jautājumā, kur sistēma tika mainīta būtiski, iesaistītajām pusēm nepieciešams laiks, lai saprastu, kā paredzētās izmaiņas viņus skars un kā jārikojas. Minētajā piemēra konsultācijām bija maz laika gan izpildvaras līmenī, gan likumdevēja līmenī, jo Saeima šo likumprojektu skatīja steidzamības kārtā divos lasījumos.
6. **Skaidrošanas darbs.** Būtiskas izmaiņas, ko ieviesa likuma grozījumi, nepieciešams pēc iespējas plaši, viegli saprotami izskaidrot. Lai arī 2021.gada ietvaros tika sagatavoti dažādi vizuālie materiāli, skaidrojumi video formātā, Kultūras ministrija rīkoja īpašus seminārus, kas palīdz noorientēties, 2021.gada rudens aptaujas dari vēl arvien uzrāda lielu apmulsumu, jo normatīvais regulējums turpināja 2021.gada ietvaros mainīties, šim procesam cilvēkiem ir grūti izsekot.

5. Atveseļošanās un noturības mehānismā plāna 2021.-2026. gadam izstrāde Latvijā



Atveseļošanās un noturības mehānisms (turpmāk ANM) ir jauna Eiropas Komisijas centralizēti pārvaldīta budžeta programma, kuras mērķis ir atbalstīt reformas un investīcijas, kas saistītas ar pāreju uz zaļo un digitālo ekonomiku, kā arī mazināt Covid 19 pandēmijas radītās negatīvās sociālās un ekonomiskās sekas Eiropas Savienības dalībvalstīs. Šīs atbalsta programmas galveno ietvaru Eiropas komisija bija definējusi, nosakot sešus galvenos mērķus (klimata pārmaiņas, digitālā transformācija, nevienlīdzības mazināšana, veselība, ekonomikas transformācija un produktivitāte, likuma vara). Lai dalībvalstis varētu pieteikties finansiālajam atbalstam, tām bija jāizstrādā savs atveseļošanās plāns atbilstoši šim pamata ietvaram, kā arī jāparedz dažādi katrai valstij specifiski pasākumi, lai izpildītu 2019.gada un 2020.gadā izteiktās rekomendācijas Eiropas Semestra ietvaros, kā arī šis plāns jāaskaņo ar Eiropas Komisiju. Atveseļošanas un noturības plānā iekļaujami konkrēti sasniedzamie reformu mērķi un investīciju mērķi, nosakot konkrētus sasniedzamos rādītājus, kā arī laika grafiku, kurā par mērķu sasniegšanas progresu valsts sniedz informāciju Eiropas komisijai. Latvijai šī mehānisma ietvaros bija pieejams aptuveni 1,82 miljardu eiro finansējums dotāciju formā, no kuriem 1,64 miljardi ir garantēti, bet atlikušo piešķiruma daļu paredzēts aprēķināt 2023.gadā, balstoties uz ekonomisko situāciju ES dalībvalstīs. Galvenā koordinējošā institūcija plāna izstrādē un ieviešanā Latvijā ir Finanšu ministrija (FM).

Eiropas Komisija bija sagatavojusi valstīm vadlīnijas ANM plāna izstrādē un tā ieviešanā, citu starpā, tajās iekļauta arī prasība, ka gan vadlīniju izstrādē, gan ieviešanā jānotiek konsultācijām ar dažādām sabiedrības grupām minot, piemēram, pašvaldības, sociālos partnerus, pilsoniskās sabiedrības organizācijas, jauniešu organizācijas un citas iesaistītās puses. Vadlīnijās noteikts, ka konsultāciju rezultātiem jābūt apkopotiem, atspoguļojot konsultāciju dalībniekus, vērā ņemtus priekšlikumus, informāciju par pašu konsultāciju procesu, kādu valstis ir izmantojušas, atbilstoši nacionālajam regulējumam. Konsultāciju rezultāti jāapkopo un jāpublicē²⁶.

Latvijas Atveseļošanās un noturības mehānisma plāna projekts Eiropas Komisijai tika iesniegts 2021.gada 30.aprīlī²⁷.

²⁶ European Commission staff working document Guidance to Member States Recovery and Resilience Plans: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/document_travail_service_part1_v2_en.pdf [Pēdējo reizi skatīts 12.01.2022.]

²⁷ Latvijas Atveseļošanās un noturības mehānisma plāns, prezentācijas atrodamas šajā vietnē: <https://www.esfondi.lv/normativie-akti-1> [Pēdējo reizi skatīts 21.02.2022.]

Konsultāciju process Latvijas ANM plāna izstrādē

Finanšu ministrija darbu pie Plāna uzsāka 2020.gada augustā, kad Ministri kabinetā prezentēja informatīvo ziņojumu par Eiropas Atveseļošanās un noturības mehānismu. ANM Plāna sākotnējās redakcijas izstrādi koordinēja Finanšu ministrijas paspārnē izveidota darba grupa, kurā bija iesaistīti ministriju darbinieki un koalīcijas partiju pārstāvji (pa diviem pārstāvjiem no katras koalīcijas partijas (tobrīd tās bija 5 partijas)). Noteicošā loma bija koalīcijas partiju pārstāvjiem jeb “desmitniekam”. Šī darba grupa lielā mērā noteica tālāko plāna izstrādes procesu. Nozaru ministrijas, atbilstoši Eiropas Komisijas noteiktajām plāna komponentēm, kā arī Latvijas valdību veidojošo partiju savstarpējām vienošanām, kā arī balstoties uz nozaru plānošanas dokumentos paredzēto, bija aicinātas iesniegt FM savus priekšlikumus. Sabiedrības iesaiste bija paredzēta tikai par izstrādāto plāna projektu, jo izstrāde notika saspringtā laika rāmī. Tika akcentēts, ka sabiedrība savulaik jau tikusi iesaistīta, kad nozaru ministrijās ir apspriesti plānošanas dokumenti, uz kuriem ministrijas balsta savus priekšlikumus.

Šāda pieeja acīmredzami neapmierināja sabiedrības pārstāvjus – gan nevalstiskās organizācijas, gan nozaru asociācijas, gan sociālos partnerus. Viņi arvien skaļāk izteica neapmierinātību par to, ka šis process nav atklāts un nav saprotams, kā tajā tiek pieņemti lēmumi, kā arī pauda bažas, cik lielā mērā sabiedrības partneriem būs iespējas ietekmēt šo plāna projektu pēc būtības²⁸. Intervētie nevalstisko organizāciju pārstāvji raksturoja to kā necaurspīdīgu procesu, kas bija izteikts “politisks”, proti, galvenos lēmumus par naudas sadalījumu ir pieņēmušas koalīcijas partijas, un citām pusēm spējas ietekmēt plānu bija salīdzinoši mazas. Publiskā spiediena rezultātā sociālie partneri, nevalstiskās organizācijas spēja piesaistīt arī politiku uzmanību, kā arī panākt, ka ar viņiem tiek apspriests plāna projekta daļas dažādos formātos – tiekoties individuāli, Nacionālās Trīspusējās padomes ietvaros vai MK un NVO memoranda padomes sēdēs.

Kopumā lēmumu process nebija saprotams, tādēļ turpinājumā atspoguļotās līdzdalības aktivitātes nebija iepriekš noteiktas (izņemto tematiskās diskusijas, publisko apspriešanu), bet tika izmantotas, piemērojoties koalīcijas partneru politiskajam lēmumam un tā pieņemšanas procesam.

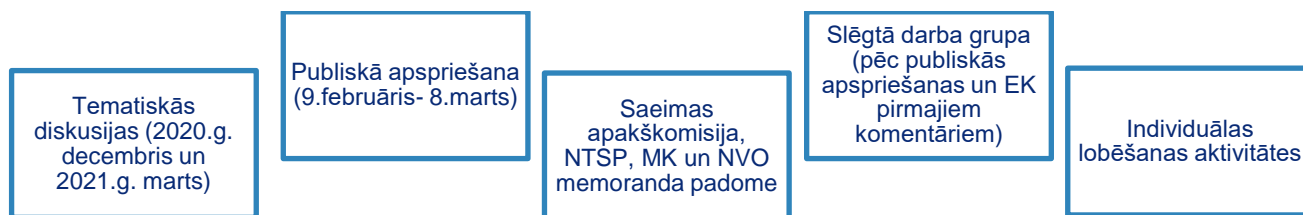
²⁸ LPA publicētais paziņojums “LPA aicina FM sniegt informāciju par konsultācijām ar pilsonisko sabiedrību par Eiropas Atveseļošanās plānu”, 9.oktobrī 2020.gadā, Pieejams šeit:

https://nvo.lv/lv/blog_post/lpa_aicina_fm_sniegt_informaciju_par_konsultacijam_ar_pilsonisko_sabiedribu_par_eiropas_atveselosanas_planu [Pēdējo reizi skatīts 21.02.2022.] un Linda Zalāne, “Sociālie partneri kritizē uz EK sūtāmo

Atveseļošanas un noturības mehānisma plāna projektu”, 08.02.2021., lsm.lv, Pieejams šeit:

<https://www.lsm.lv/raksts/zinas/ekonomika/socialie-partneri-kritize-uz-ek-sutamo-atveselosanas-un-noturibas-mehanisma-plana-projektu.a391963/> [Pēdējo reizi skatīts 21.02.2022.]

Galvenie konsultāciju formāti ANM plāna izstrādē



Tematiskās diskusijas. Plāna izstrāde tika uzsākta 2020.gada augustā, bet plašākai sabiedrībai ar plāna projektu bija iespēja iepazīties decembra vidū, kad tika organizētas sešas tematiskās diskusijas²⁹, kuras tika rīkotas atbilstoši EK definētajām plāna komponentēm. Diskusijās atbildīgās nozaru ministrijas prezentēja ieceres, ko diskusijas dalībniekiem bija iespēja tās komentēt. Sabiedrības interese par ANM plāna iecerēm bija ļoti liela. Piemēram, digitālās transformācijas komponentei veltītajai diskusijai, kas, tāpat kā pārējās, notika attālināti, bija pieslēgušies vairāk nekā 150 dalībnieku – gan no nevalstiskā sektora, gan ministrijām, gan Eiropas Komisijas³⁰. Procesa dalībnieki par šīm konsultācijām izteicās skeptiski, jo laika, lai iepazītos ar valsts iecerēm un tās izanalizētu, noformulētu viedokli, bija kritiski maz, bet pašās diskusijās pēc būtības bija iespēja tikai izteikt komentārus rādītajām prezentācijām, bet nebija skaidrs, vai šiem komentāriem ir jebkāda nozīme un vai tas ietekmēs plāna saturu. Otrs, līdzīga veida diskusiju cikls notika 2021.gada 8.-12.martā, atbilstoši sešām galvenajām ANM Plāna projekta komponentēm, katrai no komponentēm veltot 2,5h diskusijas laiku³¹, kas bija nepietiekami, lai pēc būtības izdiskutētu plāna saturu. Papildu Latvijas ANM Plāna saturam diskusijas vienlaicīgi notika arī par Eiropas Savienības struktūrfondu un Kohēzijas fonda 2021. – 2027. gada plānošanas perioda darbības programmas projektu.

Publiskā apspriešana. 2021.gada 9.februārī FM iesniedza ANM plāna projektu Eiropas Komisijai saskaņošanai. Šajā dienā ministrija uzsāka ANM plāna publisko apspriešanu līdz 9.martam. Publiskās apspriešanas ietvaros tika saņemts apjomīgs komentāru skaits. Izziņā par ANM plāna projektu atspoguļoti 229 iebildumi, jautājumi, priekšlikumi³². Aptuveni 23% no iebildumiem, priekšlikumiem ir ņemti vērā, aptuveni 17% atsauksmju ņemtas vērā daļēji. Taču lielākajai daļai jeb 60 % no saņemtajām atsauksmēm sniegts skaidrojums, liela daļa no šīm atsauksmēm ir nevis par atsevišķiem precizējumiem, bet arī par konceptuāliem jautājumiem, tādējādi šāds publiskās apspriešanas rezultāts, kurā iesaistītās valsts pārvaldes iestādes, lielākoties, sniedz dažādus konceptuālus paskaidrojumus, ilustrē to, ka skaidrošanas un diskusiju darbs izstrādājot dokumentu, nav bijis pietiekams.

²⁹ Plašāka informācija pieejama šeit: <https://www.esfondi.lv/sabiedriskas-apspriedes> [Pēdējo reizi skatīts 21.02.2022.]

³⁰ Tematiskās diskusijas “Digitālā transformācija” kopsavilkumā norādītais diskusijas apmeklētāju skaits, 11.12.2020. <https://komitejas.esfondi.lv/layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Protokoli/Kopsavilkums ANM 3.Digitalizacija 11 122020.docx&action=default> [Pēdējo reizi skatīts 21.01.2022.]

³¹ Atkārtoto diskusiju prezentācijas un kopsavilkumi pieejami šeit: <https://www.esfondi.lv/sabiedriskas-apspriedes>

³² Ar publiskās apspriešanas rezultātiem var iepazīties šajā saitē (sadaļā “Pāns” izvēloties dokumentu “Izziņa par partneru komentāriem”): <https://www.esfondi.lv/normativie-akti-1> [Pēdējo reizi skatīts 03.03.2022.]

Diskusijas Saeimas komisijā, citi formāti. ANM plāns dažādos griezumos vairākkārt apspriests arī Saeimas komisijās, kurās diskusijās iesaistījās ne vien Saeimas deputāti un atbildīgo nozaru ministriju darbinieki, bet arī atsevišķi sociālie partneri. Piemēram, Ilgtspējīgas attīstības komisijā tam tika veltītas gandrīz 10 sēdes, tāpat plāna saturam tika veltīta uzmanība arī šīs komisijas paspārnē izveidoto apakškomisiju ietvaros.

2020.gada decembra vidū plāna projekts tika apspriests arī ar sociālajiem partneriem Nacionālās trīspusējās sadarbības padomes sēdē, bet 25.novembrī sniegta prezentācija arī MK un NVO Memoranda padomē. Abos konsultāciju formātos diskusijas tika atkārtotas arī vēlākajos posmos.

Slēgtā darba grupa. Latvijas ANM plāna projekts tika iesniegts izskatīšanai Eiropas Komisijā un saņemtās atsauksmes skatīja īpaša darba grupa, kurā darbojās valsts pārvaldes darbinieki un politisko partiju pārstāvji. Publiska spiediena rezultātā šajā darba grupā tika iekļauti arī sabiedrības partneri – sociālie partneri un MK un NVO Memoranda padomes deleģēts pārstāvis. Darba grupā skatītie jautājumi notika slēgtu sēžu veidā, tātad, publiski par tur lemto nebija plašākas informācijas.

Lobēšanas aktivitātes. Lobēšanas aktivitātes nevar uzskatīt par sabiedrības līdzdalības formu, jo abas darbojas uz atšķirīgiem principiem. Taču šī gadījuma izpētes kontekstā būtiski norādīt, ka necaurskatāmais lēmumu pieņemšanas process, politiskā līdzekļu pārdale, uz ko norādīja iesaistītās puses, aktivizēja lobēšanas aktivitātes, daudz dažādas tikšanās starp iesaistītajām pusēm, mēģinot šādā ceļā ietekmēt ANM plāna saturu.

Galvenās kļūdas konsultācijām ar sabiedrību

- **Nesaprotams un necaurskatāms lēmumu pieņemšanas process** - iesaistītajām pusēm nebija skaidrs, kas pieņem lēmumus, kurā brīdī un kādas vispār ir iespējas kaut ko šajā procesā ietekmēt. Neformālā informācija liecināja, ka plāna izstrādes process ir uzsākts, taču nebija skaidrs, kādēļ nenotiek konsultācijas un vai vispār jēgpilns konsultēšanās process ir paredzēts. Lai arī ir vairāki objektīvi faktori, kas ievērojami apgrūtināja šī plāna izstrādi (skatīti pie izaicinājumiem), tomēr kopējais plāna izstrādes ietvars nebija caurskatāms un izprotams iesaistītajām pusēm. Necauskatāmais plāna izstrādes process rezultējās arī tikpat necauskatāmās neformālās konsultācijās, kuru gaitai sabiedrībai nebija iespējams sekot līdzi.
- **Politiskās vienošanās.** Iesaistītajām pusēm, vērojot formālos konsultāciju procesus, kā arī iesaistoties neformālajos procesos, bija radies iespaids, ka konsultācijās panākamās izmaiņas ir visai ierobežotas, jo galvenās vienošanās starp koalīcijas partijām par finansējuma pārdali ir jau pieņemtas un iespējas panākt kādas nozīmīgas izmaiņas vai jaunu iniciatīvu iekļaušanu ir minimālas. Kā intervijās norādīja procesos iesaistītie, diskusijās varēja skaidri nojaust, ka koalīcijas partijas bija vienojušās par “kvotām” finansējuma pārdalē.
- **Pirmās redakcijas slēgtais izstrādes process.** Izvēlētā pieeja – uzsākt konsultācijas ar iesaistītajām pusēm nevis sākumā, uzstādot galvenos prioritāros jautājumus EK definēto mērķu

ietvaros, bet gan tikai tad, kad būs jau sagatavota pirmā šī plāna redakcija, ievērojami samazināja konsultāciju nozīmi. Jo novēlotāka iesaiste, jo mazākas iespējas ietekmēt lēmumus. Pie apstākļiem, kad par finansējuma pārdali bija vienojušās arī koalīcijas partijas, tālākās oficiālās konsultācijas – tematiskās diskusijas, publiskās apspriešanas - nedeva iespējas panākt būtiskas izmaiņas, jaunas iniciatīvas, jo lielākoties lēmumi jau bija pieņemti.

- **Nozaru ministriju konsultāciju trūkums.** Nozaru ministrijas redzamu konsultāciju procesu ar sabiedrības partneriem neīstenoja, lai arī partneri atzīst, ka dažādas neformālas konsultācijas atsevišķās ministrijās ir notikušas. Ja sabiedrības iesaiste nozaru ministriju līmenī nav pietiekama, iespējas ietekmēt kopējo plāna projekta saturu ir minimālas. Pašā ANM plānā ir norādīts, ka pamatā iecerētie pasākumi nozarēs ir nākuši no šo nozaru plānošanas dokumentiem, kas to izstrādes brīdī ir izdiskutēti arī ar sabiedrības partneriem, taču nav pamata pieņemt, ka, apspriežot vienu plānošanas dokumentu, konsultācijas ir notikušas jau par visiem tālākajiem plānošanas dokumentiem vai būtiskiem finansējuma pārdales lēmumiem, īpaši jauniem finanšu instrumentiem, kāds ir ANM finansējums. Turklāt, plašākas diskusijas bija nepieciešamas, lai izvērtētu Covid 19 pandēmijas ietekmi, kas ne visur iepriekš tikusi izdiskutēta, taču tās seku mazināšana ir viens no šī plāna mērķiem.
- **Atgriezeniskās saites trūkums formālajos konsultāciju procesos.** Ne tematiskajās diskusijās, ne publiskajā apspriešanā iesaistoties nebija skaidrs, vai un kādā veidā tur izteiktie priekšlikumi tiks ņemti vērā. Nebija skaidrības, ko valsts pārvaldes puse ar saņemtajiem komentāriem tālāk darīs.
- **Neizdiskutētas reformas.** Iesaistītās puses atzīst, ka viens no galvenajiem ANM plāna mērķiem ir radīt ilgtermiņa uzlabojumus, tādēļ būtiski, ka finansējums tiek ieguldīts nepieciešamajās reformās. Viens no plāna mērķiem ir sociālās nevienlīdzības mazināšana, šajā jomā diskusijas par to, kas ir nepieciešamie pasākumi, investīcijas, lai panāktu tiešu ietekmi uz sociālās nevienlīdzības uzlabošanu, nenotika. Jānorāda, ka šajā jomā darbojas daudz pieredzējušu nevalstisko organizāciju, kuru viedoklis varētu būt nozīmīgs, lai plānā iekļautu efektīvus pasākumus. Taču šo organizāciju iesaistīšana galveno reformu, rīcību definēšanā ANM plānā netika veikta. Plānā iekļautās aktivitātes ir vērstas uz reģionālās attīstības pasākumiem, taču to mērķtiecīga ietekme uz sociālās nevienlīdzības mazināšanu ir apšaubāma, jo galvenās investīcijas paredzētas reģionos pēc administratīvi teritoriālās reformas tādās jomās kā autoceļu tīklā, industriālo parku attīstīšanā, infrastruktūras attīstībā. Izvērtējot plāna potenciālo ietekmi, eksperti norādījuši, ka “ANM pieteiktās reformas tiešā veidā nerisina nevienlīdzības problēmas kā sistēmu, bet drīzāk palīdz piešķirt finansējumu ceļu tīkla uzlabošanai, speciālu darba vietu aprīkošanai, vai ilgstošas aprūpes iestāžu nolaistā stāvokļa kosmētikai uzlabošanai”³³.

Sekas nepietiekamām konsultācijām plāna projekta izstrādē pašlaik ir grūti novērtēt, taču, kopumā, vērtējot plāna ietekmi uz dažādu jomu attīstību, dzirdamas kritiskas piezīmes. Izskanējušas šaubas par to, cik lielā mērā pieteiktās reformas, atbalsta pasākumi sasniegs savu mērķi, īpaši attiecībā uz sociālās nevienlīdzības mazināšanu, kam Eiropas Komisija pievērta īpašu uzmanību. Fiskālās disciplīnas

³³ Turpat, 21.lpp.

padomes un Latvijas produktivitātes padomes LV PEAK ekspertu panelis savā novērtējumā ANM plāna projektam pauž virkni kritisku vērtējumu, tai skaitā arī secinājumu, ka: “lai arī ANM plāns sevī ietver daudz labu, ekonomikai un sabiedrības attīstībai lietderīgu pasākumu, programmā ir jūtama resoriskā pieeja. Plānam trūkst “lielā mērķa” ambīciju, kas ievērojami ietekmētu ilgtspējīgo ekonomikas un valsts sociālo attīstību”³⁴.

Izaicinājumi, kas ietekmēja konsultāciju procesu

Atšķirībā no jau ierastās konsultāciju procedūras, kādu valsts pārvalde nodrošina, izstrādājot tiesību aktu projektus vai politikas plānošanas dokumentus – Atveseļošanās un noturības mehānisma plāns ir jauns instruments, kura izstrādē valsts pārvalde saskārās ar daudziem izaicinājumiem, kuri ietekmēja gan pašu izstrādes procesu, gan sabiedrības līdzdalību.

- 1. Saspringtais plāna izstrādes termiņš** – FM sākotnēji bija plānojusi ANM plāna pirmo redakciju izstrādāt divu mēnešu laikā. Pamata ietvaru plānam bija jau noteikusi Eiropas komisija, iezīmējot galvenos tā virzienus, kas bija ļoti plaši. Kopumā izstrādes process bija netipiski sarežģīts, turklāt jāsteno ļoti īsā laika ietvarā. Šādos apstākļos pilnasinīgas konsultācijas pagūt sarīkot bija sarežģīti.
- 2. Negaidīti liela sabiedrisko partneru interese.** Valsts pārvaldes pusē plāna izstrādātāji – ierēdņi - atzina, ka nebija paredzējuši, ka par šo finanšu instrumentu, kas kopumā ietver mazāku finansējumu nekā ES Struktūrfondu un kohēzijas fondu līdzekļi, būs tik liela sociālo un pilsoniskās sabiedrības partneru interese un atzina, ka nespēja elastīgi uz to reaģēt.
- 3. Nenoteiktības apstākļi par EK nosacījumiem ANM plāna saturam.** Iesaistītie atzina, ka paralēli nacionālo plānu izstrādei, tos precizēja arī EK, notika dažādas neformālās konsultācijas ar EK pārstāvjiem. Par šīm konsultācijām un izstrādes gaitu valdībai bija jārespektē EK noteiktie ierobežojumi informācijas publiskošanai.
- 4. Nepazīstams instruments sabiedrības partneriem** – izprast šī finanšu instrumenta mērķus, nosacījumus Latvijas problēmu risināšanai bija visai sarežģīti, tādēļ konsultāciju procesā, kas kopumā nebija caurskatāms, varēja iesaistīties vien spēcīgākās organizācijas, kurām bija piekļuve gan politiskajām partijām, gan arī uzkrātas lobēšanas prasmes. Aktīvākās pilsoniskās organizācijas atzina, ka to uzmanību ANM plāna izstrādei piesaistīja Eiropas līmeņa jumta organizācijas, aicinot iesaistīties šajā procesā, kamēr pašas nebūtu to tik laicīgi pamanījušas. Šī iemesla dēļ liela daļa organizāciju neiesaistījās. Savukārt organizācijas, kuras iesaistījās, atzina, ka būtisks izaicinājums bija izsekot lēmumu pieņemšanas procesam un plānā ietvertajam, proti, kāds ir galvenajām komponentēm piešķirtais finansējums, kādas aktivitātes iestāžu vai projektu līmenī paredzētas attiecīgajās komponentēs – sasaistīt plāna apjomīgo tekstu ar tik pat apjomīgiem pielikumiem.

³⁴ ES Atveseļošanās un noturības mehānisma plāna novērtējums, ko pēc Finanšu ministrijas aicinājuma veica ekspertu panelis, ko veidoja Fiskālās Disciplīnas Padomes un Latvijas produktivitātes padomes LV PEAK eksperti, pieejams šeit: <https://www.fdp.gov.lv/lv/media/2979/download> [Pēdējo reizi skatīts 21.02.2022.]

Interviju saraksts

2022.gada 27.janvāris, intervija ar NVO pārstāvi nr.1.

2022.gada 27.janvāris, intervija ar NVO pārstāvi nr.2.

2022.gada 2.februāris, rakstveida intervija ar Finanšu ministrijas pārstāvi nr.1.

2022.gada 4.februāris, intervija ar NVO pārstāvi nr.3.

2022.gada 8.februāris, intervija ar Labklājības ministrijas pārstāvi.

2022.gada 17.februāris, intervija ar divām Kultūras ministrijas pārstāvēm.

2022.gada 18.februāris, intervija ar Finanšu ministrijas pārstāvi nr.2.

2022.gada 18.februāris, intervija ar Vidzemes plānošanas reģiona pārstāvi.