

Zinta Miezaine

VALSTS PĀRVALDE
UN NVO LĪDZDALĪBA –
EFEKTĪVU SADARBĪBAS
MODELI MEKLĒJOT

UDK 342+061.2
Mi 260



Pētījums sagatavots Sabiedriskās politikas centra PROVIDUS Sabiedriskās politikas analīzes stipendiātu programmas ietvaros, ko finansē Sorosa fonds – Latvija, Atvērtās sabiedrības institūta Juridiskās iniciatīvas programma (*Open Society Institute Justice Initiative Program; JI*) un Pašvaldību un valsts pārvaldes reformu iniciatīvu programma (*Local Government and Public Service Reform Initiative; LGI*).

Par faktu precizitāti atbild autore.

Izdevums latviešu un angļu valodā pieejams internetā: www.politika.lv

Māksliniece SOLVITA OZOLA

Redaktore IEVA JANAITE

Konsultanti:

Prof. STĪVENS HEINEMANS, Vanderbilta universitāte, ASV

BAIBA PĒTERSONE, LR Ministru kabineta Valsts kancelejas

Politikas koordinācijas departaments, Rīga, Latvija

© Zinta Miezaīne, Sabiedriskās politikas centrs PROVIDUS, teksts, 2003

© Izdevniecība "Nordik", mākslinieciskais iekārtojums, 2003

ISBN 9984-751-39-2

KOPSAVILKUMS

Sabiedrības līdzdalību valsts dzīvē garantē Latvijas Republikas Satversme. Latvijā ir attīstīti arī citi politikas līdzekļi, kas ir sabiedrības līdzdalības priekšnoteikums – likumi regulē gan informācijas pieejamību, gan datu aizsardzību, administratīvais process paredz lēmumu pārsūdzēšanas iespējas. Atsevišķās jomās, kas skar sabiedrības intereses – ietekmes uz vidi novērtēšanā, atļauju saņemšanā, lai uzsāktu piesārņojošu darbību, lielā mērā arī būvniecībā un teritoriālajā plānošanā – konsultācijas ar sabiedrību (sabiedriskā apspriešanas formā) pieprasa likums. Sabiedrības iesaisti politikas veidošanā prasa arī jaunākie ar valsts pārvaldi saistītās politikas dokumenti – Valsts pārvaldes reformas stratēģija un tās ieviešanas programma (2001), Politikas plānošanas pamatnostādnes (2001), Valsts komunikācijas politikas pamatnostādnes (2001) – un normatīvie akti – Valsts pārvaldes iekārtas likums (2002), Ministru kabineta kārtības rullis (2002), kā arī citi dokumenti.

Latvijā ir vairāk nekā septiņi tūkstoši nevalstisko organizāciju, un katrai no tām ir savs priekšstats par to, kas attiecīgajā nozarē būtu jādara. Taču rīcībpolitika tiek izstrādāta tikai 16 ministrijās. Vai gan ir iespējams, ka šāds relatīvi neliels valsts institūciju skaits var ņemt vērā visu daudzo iesaistīto organizāciju viedokļus? Kādiem ir jābūt nosacījumiem, lai politikas veidošanā, no vienas puses, tiktu uzklausītas visas ieinteresētās grupas, bet no otras – ministriju darbs netiktu paralizēts un lēmumi pieņemti?

Latvijā līdzdalības politika ir attīstībā. Ir virkne labi pazīstamu organizāciju, kuras kā sabiedrības interešu pārstāvji tiek aicinātas līdzdarboties darba grupās, padomēs, tām tiek lūgts sniegt atzinumus par tiesību aktu projektiem. Objektīvu apstākļu dēļ dažas labāk organizētas interešu grupas ir panākušas ietekmi politikas veidošanā ministrijās, turpretī citas – vājāk organizētas, bet tāpēc ne mazāk svarīgas – palikušas “aiz borta”. Līdz ar to ir pamats bažām, ka politika tiek veidota, neizsverot visas leģitīmās intereses. Rezultātā rodas politikas lēmumi, kas nerod atbalsi ietekmētajā sabiedrības daļā, zināms daudzums iedzīvotāju nesadarbojas šo lēmumu ieviešanā un rūk sabiedrības uzticēšanās valsts pārvaldei. Ja netiks veikti pasākumi, lai nodrošinātu līdzsvarotu ietekmi, politikas veidošanā var nostiprināties sistemātisks nevienmērīgās ietekmes sadalījums spēcīgāk organizēto interesēs.

Īpaši svarīgi ir attīstīt efektīvus līdzdalības mehānismus arī tādēļ, ka Latvija drīzumā kļūs par Eiropas Savienības dalībvalsti. Gan ministrijām, gan nevalstiskajam sektoram ir jāuzkrāj pieredze un jāatrod optimāli mehānismi, kā sadarboties Eiropas Komisijas politikas veidošanas procesā.

Pētījuma mērķi ir:

- 1) analizēt ministriju un sabiedrisko organizāciju līdzšinējās sadarbības modeļus un praksi;
- 2) ieteikt politikas iniciatīvas efektīvu un taisnīgu līdzdalības mehānismu ieviešanai.

Ministriju uzdevums pirmām kārtām ir politikas izstrāde un administrēšana Latvijas iedzīvotāju interesēs, nevis ieinteresēto grupu uzklauššana. Tomēr, lai izstrādātu efektīvu politiku, bieži vien nepieciešams uzklaut dažādus viedokļus. Demokrātiskā sabiedrībā klients un pasūtītājs ir pilsonis (iedzīvotājs). Šajā situācijā līdzdalības mehānismi nedrīkst būt novecojušies vai neierobežoti – izpildvarai un NVO jāvienojas par mūsdienīgiem, efektīviem un caurredzamiem sadarbības principiem.

Līdzdalības normatīvā bāze un politikas dokumenti liecina, ka Latvijas politikas veidotāji apzinās sabiedrības un nevalstisko organizāciju (NVO) iesaistes nepieciešamību. Tiesību normas rosina ministriju darbiniekus ieklausīties dažādos viedokļos. Tomēr daži grozījumi vairākos Ministru kabineta noteikumos un instrukcijās precizētu viņu pieņēmumus un mazinātu gadījumus, kad politikas izstrādes laikā konsultācijas netiek veiktas.

Ministriju prakses analīze parāda, ka ministrijās ir uzkrāta dažāda sadarbības pieredze:

- sadarbības vērtējums bieži vien ir atkarīgs no konkrētā darbinieka labās gribas;
- pastāv ar komunikāciju saistītas problēmas;
- atbildība par konsultāciju norisi nav precīzi noteikta;
- konsultāciju prakse vēl tikai veidojas;
- pašu nevalstisko organizāciju resursi Latvijā ir ierobežoti.

Pētījums piedāvā virkni pasākumu, kas ļautu optimizēt pastāvošo praksi. Tiek aplūkoti tādi risinājumi kā skaidra atbildības noteikšana par konsultāciju norisi starp departamentiem, informācijas koordinēšana, kas ir ministriju rīcībā, adekvātu komunikācijas kanālu izvēle sadarbībai ar organizācijām. Īpaši pievērsta uzmanība sabiedrības iesaistes formu analīzei dažādu politikas dokumentu izstrādes laikā, lai tiktu panākts maksimāls

efekts, lietderīgi izmantojot ministriju un nevalstisko organizāciju resursus. Pētījums iesaka arī virkni risinājumu, kas plānojami e-pārvaldes ieviešanas kontekstā. Informācijas datu bāze, vēstkopas un konsultāciju vadības programmatūra ļautu gan taupīt ministriju darbinieku laiku, gan optimizētu komunikāciju ar NVO.

Latvijā ir visi priekšnosacījumi tādas demokrātijas attīstībai, kurā sabiedrība tiek iesaistīta politikas veidošanā. Gan normatīvā bāze, gan ministriju darbinieku līdzšinējā pieredze, gan arī organizāciju vēlme līdzdarboties ir labs pamats turpmākajam darbam pastāvīgas sabiedrības iesaistes sistēmas attīstīšanā.

SATURS

Kopsavilkums	5
Ievads	11
Konteksts	14
1. Kāpēc NVO līdzdalība ir svarīga?	14
2. Starptautiskais konteksts	15
3. Attīstība Latvijā	18
4. Efektīvas sadarbības kritēriji	19
Normatīvā bāze	21
1. Politikas dokumenti	21
1.1. Politikas plānošanas pamatnostādnes	21
1.2. Valdības komunikācijas politikas pamatnostādnes	21
2. Normatīvie akti	23
2.1. Latvijas Republikas Satversme	23
2.2. Likums “Iesniegumu, sūdzību un priekšlikumu izskatīšanas kārtība valsts un pašvaldību institūcijās”	24
2.3. Valsts pārvaldes iekārtas likums	24
2.4. Nozaru un speciālie likumi	25
2.5. Ministriju nolikumi	28
2.6. Kārtība, kādā valsts institūcijas ievieto informāciju internetā	28
2.7. Ministru kabineta kārtības rullis	29
2.8. Kārtība, kādā aizpildāma normatīvā akta projekta anotācija	30
3. Secinājumi	33
Shēmas	34
Valdības līdzdalības politikas prakse	36
1. Līdzdalības politikas izstrāde un ieviešana	36
2. Atbildība par NVO iesaisti politikas dokumentu un normatīvo aktu izstrādē ministriju līmenī	37
3. Padomju līdzdalība politikas formulēšanas posmā	38

4. NVO un ministriju savstarpējās sadarbības vērtējums	41
5. Ministriju resursi	44
Latvijas NVO kā sadarbības partneris – pārstāvība un līdzdalības resursi	46
1. Sabiedrības viedokļa pārstāvība	46
2. NVO līdzdalības resursi	48
2.1. Pieeja tehnoloģijām	49
2.2. Zināšanas par politikas veidošanas procesu un juridiskā ekspertīze	50
2.3. Finanšu līdzekļi	51
2.4. Laiks	55
3. Secinājumi	55
Ieteikumi	57
1. Normatīvie akti	57
1.1. Nozaru likumi	57
1.2. Grozījumi instrukcijā par tiesību akta projekta anotācijas aizpildīšanas kārtību	57
2. Valdības līdzdalības politikas prakse	58
2.1. Efektīvai sadarbībai nepieciešamā informācija	59
2.2. Konsultācijas politikas dokumentu un tiesību aktu izstrādes laikā	60
2.3. Aktīva līdzdalība politikas dokumentu un tiesību aktu izstrādē	65
2.4. Dažādu departamentu darbinieku funkcijas interaktīvā politikas veidošanā	65
2.5. Informācijas sistematizēšana par NVO	66
2.6. Ministriju mājas lapās pieejamās informācijas papildināšana	68
2.7. Centralizēta konsultāciju un sabiedrisko apspriešanu grafika izveide	70
2.8. Vēlamais valsts finansējums interešu aizstāvībai	70
Avoti un izmantotā literatūra	73

IEVADS

Atklātība un sabiedrības līdzdalība – šie vārdi patlaban ir modē. Politika, kuras izstrādē nav iesaistīta sabiedrība, grūti īstenojama. Goda lieta ir strādāt atklātības apstākļos, īstent “atvērto durvju” politiku. Arī premjera E. Repšes vadītās valdības deklarācija pauž apņēmību iesaistīt sabiedrību valsts pārvaldē. Taču politikas lēmumi bieži vien jāpieņem ātri. Ministriju budžeti, tajā skaitā arī līdzekļi sabiedrības iesaistīšanai, ir ierobežoti. Iestāšanās Eiropas Savienībā un NATO prasa saskaņot likumus un normas īsos termiņos. ES direktīvas bieži vien nemaz nepieļauj alternatīvus risinājumus. Ministriņām jāstrādā ātri un intensīvi. Līdz ar to visu ministriju darba kārtībā izvirzās jautājumi, kad un kā iesaistīt sabiedrību politikas veidošanā.

Par pilsonisko sabiedrību pieņemts dēvēt aktīvu sabiedrību, kas organizējusies interešu grupās – sabiedriskajās organizācijās. Latvijā darbojas vairāk nekā 7000 sabiedrisko organizāciju. Savukārt dažādu nozaru politikas veidošana ir 16 ministriju pārziņā. Vārētu domāt, ka ministriju gaitēnos pulcējas desmitiem organizāciju pārstāvju ar savām prasībām, ieteikumiem un sūdzībām. Tomēr prakses analīze liecina par pretējo – ministriņām dažkārt ir grūti rast partnerus, lai konsultētos un izstrādātu politikas dokumentus un likumprojektus.

No vienas puses, ir virkne labi pazīstamu organizāciju, kuras pārstāv sabiedrības intereses un tiek aicinātas līdzdarboties padomēs un dažādu dokumentu izstrādes darba grupās. Tās tiek lūgtas sniegt atzinumus par tiesību aktu projektiem. No otras puses – šīs organizācijas ne vienmēr ir atbilstoši nodrošinātas ar zināšanām un citiem resursiem. Turklāt dažas objektīvu apstākļu dēļ labāk organizētas interešu grupas ir panākušas ietekmi politikas veidošanā ministriņās, bet citas – vājāk organizētas, bet tāpēc ne mazāk svarīgas – palikušas “aiz borta”. Līdz ar to ir pamats bažām, ka politika tiek veidota, neizsverot visas leģitīmās intereses. Rezultātā rodas politiski lēmumi, kas nerod atbalstu ietekmējamā sabiedrības daļā, iedzīvotāji nesadarbojas šo lēmumu ieviešanā un rūk sabiedrības uzticēšanās valsts pārvaldei. Ja netiks veikti pasākumi, lai nodrošinātu līdzsvarotu ietekmi, politikas veidošanā var nostiprināties sistemātisks nevienmērīgs ietekmes sadalījums spēcīgāk organizēto interesēs.

Pilsoniskās sabiedrības līdzdalības jautājumi ir īpaši aktuāli tādēļ, ka Latvija gatavojas iestāties Eiropas Savienībā. Jau, saskaņojot likumdošanu, un iestāšanās sarunu laikā NVO iesaistījās nozaru pozīciju sagatavošanā. Paredzams, ka pēc iestāšanās ES, nevalstiskā sektora loma pieaugs, tieši formulējot nozaru intereses aizstāvbai savienības institūcijās. Tam nepieciešamas gan izglītotas un ar resursiem apgādātas organizācijas, gan arī efektīvi sadarbības mehānismi ar Latvijas institūcijām.

Ministriju uzdevums pirmām kārtām ir politikas izstrāde un administrēšana Latvijas iedzīvotāju interesēs, nevis ieinteresēto grupu uzklauššana. Tomēr, lai izstrādātu efektīvu politiku, **bieži** vien nepieciešams uzklaut **visas** ieinteresētās grupas. Demokrātijā klients un pasūtītājs ir pilsonis (iedzīvotājs). Šajā situācijā līdzdalības mehānismi nedrīkst būt novecojušies vai neierobežoti – dažādiem virzieniem jāvienojas par jauniem, mūsdienīgiem, efektīviem un caurredzamiem līdzdalības mehānismiem.

Kā tos izveidot un ieviest, lai saglabātu valsts pārvaldes efektivitāti – spēju izstrādāt, pieņemt un ieviest politiku, kas risina sabiedrības problēmas, turklāt – saprātīgā laikposmā un ar pieejamajiem resursiem? Kādiem jābūt līdzdalības mehānismiem, lai, no vienas puses, – ministriju gaiteņos nemitīgi nerisītos organizāciju pārstāvji un, no otras – lēmumu plānošanā tiktu pārstāvēti iespējami plašs skarto interešu loks? Vai iespējami līdzdalības modeļi, kuros tiek uzklautas visas intereses? Vai rodami risinājumi, kas nepārslogo ne valsts pārvaldi, ne sabiedrību ar apjomīgu, dārgu līdzdalības mehānismu uzturēšanu?

Pētījuma mērķi ir:

- 1) analizēt ministriju un sabiedrisko organizāciju līdzšinējās sadarbības modeļus un praksi;
- 2) ieteikt politikas iniciatīvas efektīvu un taisnīgu līdzdalības mehānismu ieviešanai.

Metodoloģija un ierobežojumi

Pētījumā analizēti politikas dokumenti un tiesību akti, kas nosaka sabiedrības iesaisti politikas veidošanā. Lai noskaidrotu ministriju praksi, notika padziļinātas intervijas vienpadsmit ministrijās. Tika izvērtētas arī tiesību aktu projektiem pievienotās anotācijas. Pētījuma veikšanas laikā veica arī NVO aptauju – anketas aizpildīja 111 organizācijas no 500, kuras saņēma anketu. Risinājumi situācijas uzlabošanai tika meklēti arī divās fokusgrupu diskusijās, kurās piedalījās gan ministriju, gan NVO pārstāvji. Šīs izpētes dati gan nepretendē uz reprezentativitāti, taču satur pietiekami daudz informācijas, kas liecina par iespējamām sistēmiskām problēmām, kuras dziļāk jāizpēta, lai meklētu cēloņus un piedāvātu risinājumus.

Turklāt tika veikta arī mediju satura analīze un Saeimas stenogrammu izpēte par jautājumiem, kas skar NVO līdzdalību, kā arī apgūti līdzšinējie pētījumi par pilsoniskās sabiedrības attīstību Latvijā un līdzdalību lēmumu pieņemšanā. Veicot pētījumu, autore piedalījās arī virknē semināru un tādās tikšanās, kur NVO izteica savus apsvērumus par līdzdalības iespējām politikas formulēšanā.

Raugoties no politikas cikla perspektīvas, lielākā vērība tiks pievērsta līdzdalības mehānismu optimizēšanai tieši politikas formulēšanas posmā – politikas dokumentu un tiesību aktu izstrādē. Šajā posmā NVO sadarbība ir visefektīvākā tieši ar ministrijām, kur galvenokārt top gan politikas dokumenti, gan arī normatīvie akti. Ārpus uzmanības loka paliks tāds būtisks jautājums kā politikas darba kārtības ietekmēšana, kas galvenokārt ir NVO sadarbības jautājums ar politiķiem un medijiem. Ministriju departamentu iespējas izvirzīt darba kārtībā jaunus jautājumus un iekļaut tos savos plānos ir samērā ierobežotas. Netiks skarti arī politikas ieviešanas un īstenošanas jautājumi, tajā skaitā – kompetences deleģēšana. Šis ir vienlīdz svarīgas jomas sekmīga politikas rezultāta sasniegšanai un prasa padziļinātu izpēti.

Izklāsta secība

Izklāsts organizēts, analizējot tos resursus, kas pieejami Latvijas NVO līdzdalībai politikas formulēšanā. Šie resursi ir – normatīvais ietvars, ministriju atvērtība sadarbībai (prakse), kā arī virkne faktoru, kas raksturo pašu organizāciju kapacitāti – pieeja tehnoloģijām, zināšanas, finanšu resursi un laiks.

KONTEKSTS

1. Kāpēc NVO līdzdalība ir svarīga?

Sabiedrības iesaiste politikas veidošanā ir visu attīstīto valstu valsts pārvaldes darba kārtības jautājums. Bieži tiek uzdots jautājums – ja jau iedzīvotāji ievēlējuši savus pārstāvjus demokrātiskā vēlēšanu procesā, kāpēc gan jādod iespēja atsevišķām interešu grupām ietekmēt politikas lēmumus arī starpvēlēšanu periodā?

Gandrīz visās demokrātiskajās pilsoniskā sabiedrība – savu interešu aizstāvēšanai apvienojušās interešu grupas – pieprasa lielāku atklātību un līdzdalības iespējas politikas veidošanā. Ja šīs iespējas netiek dotas un netiek rasti abām pusēm pieņemami sadarbības mehānismi, valdībām ir grūtāk īstenot plānotās reformas. Pirmkārt, tās negūst atbalstu, ja sabiedrība nejūtas un arī nav iesaistīta lēmumu pieņemšanā, ja tai ir neskaidri politikas veidošanas un līdzdalības “spēles noteikumi”. Otrkārt, interešu grupas, kurām neizdodas panākt savu problēmu risinājumu konstruktīvā – sadarbības ceļā, tiecas izmantot tādas metodes kā piketi, streiki un citas sava viedokļa izteikšanas formas. Tādējādi tiek mazināta politikas efektivitāte un var tikt iedragāta valdības stabilitāte. Treškārt, sabiedrības iesaistīšana lēmumu pieņemšanā rada resursus alternatīviem risinājumiem un sabiedrības pašiniciatīvai tās problēmu risināšanā.

Ieguvumus no sabiedrības iesaistīšanas tieši lēmumu pieņemšanas procesā izsmeļoši pamatojis Bendžamins Krosbijs (*Benjamin Crosby*).¹ Viņš izvirza tēzi, ka tiem, uz kuriem politika attiecas, ir jābūt iesaistītiem gan lēmumu pieņemšanā, gan kritēriju izraudzīšanā.

Ieguvēji no šādas līdzdalības ir gan politikas saņēmēji, gan tie, uz kuriem vērsta politika jeb “klienti”, gan arī – politikas īstenotāji – institūcijas.

¹ Crosby, Benjamin. *Participation revisited: A Managerial Perspective*, Center for Democracy and Governance, USAID, 2000.

Politikas “klientus” ir īpaši svarīgi iesaistīt tad, ja attiecīgās grupas būs ieguvējas no politikas. Tādā gadījumā palielināsies šīs politikas ilglaiīgums un noturība. Turklāt daļu atbildības par politikas rezultātiem uzņemsies arī iesaistītās grupas. Vienlaikus līdzdalības procesā tiek paaugstināta arī politikas “saņēmēju” kapacitāte – nostiprināta pilsoniskā sabiedrība.

Tikpat svarīgi, lai politikas formulējumos aktīvi būtu tās tiešie īstenotāji, tie, kas izpildīs, ieviešīs politiku, vai arī tie, no kuriem ir atkarīga sekmīga politikas ieviešana un pakalpojumu sniegšana – pašvaldības, biznesa organizācijas. Šādā veidā tiek panākta politikas efektivitāte, izmaksu sadalīšana un ietekmīgums.

Kopīga politikas plānošana palīdz taupīt budžeta līdzekļus (ja to ir maz), daļu izmaksu un darba var segt paši politikas “saņēmēji” – īpaši, ja programma kopīgi tiek uzlabota. Iesaistītie jutīsies kā tās līdzautori. Savukārt sadarbība ar politikas īstenotājiem var palīdzēt samazināt izmaksas un laikus nodrošināt pakalpojumus.

Slēgtā procesā var rasties aizdomas, pēc kādiem kritērijiem tiek izlemts, kas un ko iegūs no politikas. Atvērtā procesā politiku vieglāk akceptē arī tie, kas no konkrētā lēmuma nav ieguvēji (vai ir zaudētāji), samazinās opozīcija. Ja ir iespējamās sarunas, dažkārt pat niecīga piekāpšanās un opozīcijas ieteikumu ņemšana vērā var pārvērst pretiniekus par sadarbības partneriem vai vismaz samierināt viņus ar politikas rezultātu. Līdz ar to palielinās politikas veiksmīgas ieviešanas iespējamība. Īpaši svarīgi iesaistīt tos, kuru kritiskās intereses tiek skartas.

Tātad dažādu sabiedrības grupu iesaiste palielina atbalstu kādai politikai, tās legitimitāti, caurredzamību un atsaucību tās īstenošanā. Tādēļ valstis cenšas ieviest līdzdalības mehānismus, kas pieņemami abām pusēm, un panākt interešu grupu konstruktīvu sadarbību politikas veidošanā un īstenošanā.

2. Starptautiskais konteksts

Sabiedrības iesaistīšana lēmumu pieņemšanā ir aktuāla valstu lielākajā daļā. Līdztekus pārstāvnieciskās demokrātijas struktūrām – kurās valsts pārvalde īsteno mērķus saskaņā ar iedzīvotāju ievēlēto pārstāvju nostādņēm – attīstās arī tiešās demokrātijas elementi. Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija (*OECD*)² atzīst, ka gandrīz visās tās

² Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) sākotnēji apvienoja 20 ekonomiski attīstītas valstis. Tagad arī vairākas Austrumeiropas valstis ir tās dalībvalstis. Latvija piedalās vairākās *OECD* programmās, tajā skaitā – valsts pārvaldes sistēmas uzlabošanā.

dalībvalstīs demokrātijas attīstība un sabiedrības tieša iesaiste politikas veidošanā ir aktuāls darba kārtības jautājums. *OECD* izvirza šādus kritērijus sabiedrības līdzdalības nodrošināšanai:

- 1) valsts piedāvātajai informācijai ir jābūt pilnīgai, objektīvai, ticamai, atbilstošai (aktuālai), viegli pieejamai un viegli saprotamai;
- 2) konsultācijām ar sabiedrību ir jānosprauž skaidri mērķi un noteikumi, definējot konsultāciju ierobežojumus, kā arī – nosakot, ka jāsniedz pārskats par to, kā ievēroti sabiedrības ieteikumi;
- 3) tiek atvēlēts pietiekami daudz laika un pastāv elastīga attieksme pret līdzdalību – lai dotu iedzīvotājiem iespēju attīstīt jaunas idejas un priekšlikumus un lai tos varētu integrēt politikas veidošanas procesā.³

OECD analizē līdzdalības politiku trijos aspektos – informēšana, konsultēšanās un aktīva līdzdalība. Visi trīs aspekti ir svarīgi gan politikas plānošanas, gan ieviešanas, gan arī novērtēšanas procesā. Informācijas ziņā *OECD* dalībvalstīs ir attīstīti daudzi politikas instrumenti, kurus valstis var izmantot savu sabiedrības iesaistes stratēģiju izstrādei – informācijas pieejamības likumi, datu aizsardzības politikas, pārsūdzēšanas iespējas. Konsultāciju prakse ir mazāk attīstīta. Dažās valstīs tā balstās uz stingrām tradīcijām, citās tiek regulēta ar normatīvajiem aktiem (referendumi, tiesības iesniegt sūdzības, pētiņas, administratīvā procesa likumi⁴, ietekmes uz vidi novērtēšana). Dažās valstīs (Somija, Itālija) likums pieprasa arī normatīvo aktu ietekmes analīzi.

Vismazāk pieredzes ir sabiedrības politikas aktivitātes veidošanā. Tā ir jauna prakse arī attīstītajās demokrātijās, kas tiek veicināta ļoti uzmanīgi. Jebkurā gadījumā galīgo lēmumu pieņemšana un atbildība par tiem gulstas uz valsts institūciju pleciem.

Eiropas Savienības nostāju sakarā ar NVO iesaistišanu politikas veidošanā veido šādi pamatpieņēmumi:

- jāveicina tāda demokrātija, kas paredz pilsonisko līdzdalību;
- Eiropas institūcijās ir jābūt pārstāvētām dažādu pilsoņu grupu interesēm;

³ *Citizens as Partners: Information, Consultation and Active Participation in Policy-making, OECD, PUMA, 2001.*

⁴ Administratīvā procesa likumos paredz uz klausīt nelabvēlīga lēmuma ietekmētos, kā arī – nodrošināt lēmuma pārsūdzības tiesības.

- NVO ir būtiskas kvalitatīvas un leģitīmas politikas veidošanā;
- NVO iesaistīšana politikas īstenošanā nodrošina labāku projektu vadību;
- NVO iesaiste veicina Eiropas integrāciju.

Par svarīgākajām Eiropas institūciju un nevalstiskā sektora sadarbības formām atzītas:

- Eiropas līmeņa pilsoniskās sabiedrības dialogs;
- dialogs un konsultācijas ar NVO atsevišķu politiku izmaiņās;
- NVO izmantošana par informācijas kanāliem. NVO informē gan ES institūcijas par sabiedrību, gan arī – sabiedrību par ES;
- NVO iniciatīvu finansēšana dažādu sabiedrības problēmu risināšanā;
- Eiropas Savienības programmu un projektu īstenošana ar NVO starpniecību.⁵

ES likumdevējs ir Ministru padome — visu dalībvalstu attiecīgās nozares ministru sapulce. Saeima vairs nebūs galvenais likumdevējs – ap 80% ekonomiskās likumdošanas pieņem ES, procesa caurskatāmība samazinās, un tādēļ jānodrošina nevalstiskā sektora iesaiste vēl vairāk, nekā to vajadzēja līdz šim. Kopš maija sākuma desmitiem topošo ES tiesību aktu tika nosūtīti uz Latviju atbildes reakcijas iesniegšanai. Cik no šiem dokumentiem ir nonākuši NVO, uzņēmēju rokās? Valdībai iesniedzamās sarunu pozīcijas formā nav pat ailes par konsultāciju ar NVO rezultātiem. Formālais pienākums ir uzlikts ministrijām, bet vai nevajadzētu izveidot vienu informācijas avotu (vismaz lappusi internetā), kur varētu redzēt vienkopus visus šos dokumentus? Ja tas nav vienas nozares jautājums – kurš organizēs nacionāla līmeņa diskusiju ar NVO?

Edvards Kušners. “Eiforija vai nevēriba”⁶

⁵ Commission Discussion Paper “The Commission and Non-governmental Organisations: Building a Stronger Partnership”. Brussels, 19.01.2000. COM (2000), 11 final.

⁶ Edvards Kušners. “Eiforija vai nevēriba”. Diena, 20.06.2003.

Komisijas konsultāciju mehānismi paredz projektu apspriešanu no koncepcijas līdz politikas ieviešanai. Minimālie standarti⁷ paredz, ka Eiropas Komisijai ir jānodrošina, lai politikas mērķa grupām būtu bijusi iespēja izteikt savu viedokli. Dokuments paredz, ka jāuzklausa gan tās grupas, kuras plānotās izmaiņas ietekmēs, gan arī tās, kas būs iesaistītas attiecīgās politikas īstenošanā. Tātad – ja vien gribēsim ietekmēt to politiku, kas tiks formulēta Briselē, bet kura attieksies arī uz mums, jau tuvākajā nākotnē Latvijas NVO būs jāspēj līdzdarboties arī Eiropas līmenī. Savukārt valstij jādomā par NVO iesaisti Latvijas pozīciju formulēšanā.

3. Attīstība Latvijā

Līdzdalības politika Latvijā ir tikai attīstībā. Politikas dokumentos deklarēti līdzdalības principi, likumos noteikti sabiedrības līdzdalības veidi. Sabiedrības līdzdalību valsts dzīvē garantē Latvijas Republikas Satversme.

Latvijā ir attīstīti arī citi politikas instrumenti, kas ir sabiedrības līdzdalības priekšnoteikums – likumi regulē gan informācijas pieejamību, gan datu aizsardzību, administratīvais process paredz lēmumu pārsūdzēšanas iespējas. Atsevišķās jomās – ietekmes uz vidi novērtēšanā, atļauju saņemšanā, lai uzsāktu piesārņojošu darbību, būvniecībā un teritoriālajā plānošanā – konsultācijas ar sabiedrību (sabiedriskā apspriešanas formā) pieprasa likums. Sabiedrības iesaisti politikas veidošanā nosaka arī jaunākie ar valsts pārvaldi saistītās politikas dokumenti – Valsts pārvaldes reformas stratēģija un tās ieviešanas programma (2001), Politikas plānošanas pamatnostādnes (2001), Valsts komunikācijas politikas pamatnostādnes (2001) – un normatīvie akti – Valsts pārvaldes iekārtas likums (2002), Ministru kabineta kārtības rullis (2002), kā arī citi dokumenti. Arī valdības deklarācija paredz sistematizēt sabiedrības iesaisti politikas veidošanā.

Tomēr jāatzīst, ka tās ir jaunas nostādnes, kas sistemātiski tiek ieviestas tikai tagad. Arī Valsts administrācijas skola pagaidām vēl nepiedāvā programmas un metodiskos materiālus, kā šos principus īstenot praksē. Tomēr tie gluži no jauna netiek ieviesti. Latvijas ministrijās, līdzīgi citām Austrumeiropas valstīm, ir uzkrāta 12 gadu ilga sadarbības pieredze. Situācija dažādās ministrijās ir atšķirīga. Pašreizējā situācija NVO iesaistē ir lielā mērā veidojusies gan no attiecīgās sfēras interešu grupu organizētības, gan arī – no atsevišķu ministriju departamentu darbinieku labās gribas. Šī pieredze ir neatsverams

⁷ *Communication from the Commission: "Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission". Brussels, 11.12.2002., COM (2002), 704 final.*

resurss, lai īstenotu valsts pārvaldes politikas vadlīnijas un ieviestu efektīvus sadarbības mehānismus starp ministrijām un sabiedrību, izmantojot NVO kā šīs sadarbības aģentu.

1. VALSTS UN SABIEDRĪBA

1.1. Nodrošināsim atklātību valdības, valsts pārvaldes un pašvaldību darbā, ieskaitot Ministru kabineta sēžu atklātību.

1.2. Ieviesīsim atvērtus un atklātus mehānismus sabiedrības līdzdalībai visos politikas veidošanas posmos, nodrošinot konsultāciju mehānismus politikas formulēšanas posmā un paredzot finansējumu sabiedrības iesaistei.

*Deklarācija par Einara Repšes vadītā Ministru kabineta
iecerēto darbību⁸*

Situācijas analīze liecina, ka pastāv vairāki šķēršļi, kas sadarbību padara neefektīvu. Tādēļ ir īstais brīdis apkopot un izanalizēt ministriju un NVO pieredzi, lai saskaņā ar līdzdalības politikas vadlīnijām ieviestu efektīvākos politikas instrumentus un izvairītos no nelietderīgas prakses.

4. Efektīvas sadarbības kritēriji⁹

Pašreizējā situācija sabiedrības iesaistē tiks vērtēta pēc šādiem kritērijiem. Pirmkārt, sabiedrībai ir jābūt iespējai teikt savu vārdu to lēmumu pieņemšanā, kas ietekmē tās dzīvi. Tātad lēmumu pieņemšanas procesā ir jābūt iestrādātiem mehānismiem konkrētās politikas "klientu" loka noskaidrošanai, informācijas sniegšanai šīm sabiedrības grupām par politikas veidošanas plāniem un gaidāmajām līdzdalības iespējām. Turklāt ir jābūt arī pārbaudes mehānismiem, vai nepieciešamā sabiedrības iesaiste notikusi.

⁸ Deklarācija par Einara Repšes vadītā Ministru kabineta ieecerēto darbību (05.11.2002.) <http://www.mk.gov.lv/index.php/?id=30> Pēdējo reizi sk. 18.06.2003.

⁹ Kritēriji balstīti uz Starptautiskās līdzdalības praktiķu asociācijas (*International Association for Participation Practitioners (IAP2)*) formulētajām līdzdalības vērtībām. Asociācija dibināta 1990. gadā un apvieno līdzdalības ekspertus un praktiķus no vairāk nekā 22 pasaules valstīm. <http://www.iap2.org/practitionertools/CoreValues/coreofvalues.html> Pēdējo reizi sk. 20.03.2002.

Otrkārt, sabiedrības līdzdalības priekšnoteikums ir tāds, ka tās ieguldījums ietekmēs (var ietekmēt) lēmumu. Jāizvairās no prakses radīt līdzdalības šķietamību, piemēram, apspriežot ar sabiedriskajām organizācijām projektu, par kuru ministrija jau izteikusi savu viedokli – uzrakstījusi saskaņojošu atzinumu; vai arī – apspriežot vairākus rīcības variantus tajos gadījumos, kad politiski vai citi apsvērumi jau bez apspriešanas ļauj secināt, ka īstenot varēs tikai vienu no tiem. (Piemēram, Eiropas Savienības regulu ieviešana.) Šādos gadījumos savlaicīga informēšana, skaidrošana un lēmuma motivēšana ir atbilstošākais veids, kā panākt atbalstu arī nepopulāram lēmumam.

Treškārt, sabiedrības līdzdalības procesam jāpauž dalībnieku intereses un vajadzība pēc atbilstoša procesa. Izraudzītajiem komunikācijas līdzekļiem jāatbilst mērķa grupu iespējām un pieejamiem resursiem. Piemēram, ja ir jāsasniedz mērķauditorija tālākā lauku nostūrī, nepietiks ievietot informāciju internetā – tā diez vai nonāks pie attiecīgās grupas.

Ceturtkārt, līdzdalība ietver to grupu aktīvu meklēšanu un iesaistīšanu, kuras tiks ietekmētas. Vairumam ministriju ir izveidojies sadarbības organizāciju loks. Tās galvenokārt ir NVO, kas izrādījušas interesi par ministrijas darbu un kurām ir pietiekami līdzdalības resursi, lai regulāri sekotu līdzī tam, kas ministrijā notiek. Tomēr, ja politikas veidotāji balstās tikai uz šo organizāciju loku, daudzas skartās intereses var palikt neievērotas un pie sarunu galda var ierasties tikai labāk organizēto interešu grupu aktivisti. Tādēļ sadarbības partneri ik reizi jāizvēlas pašai ministrijai, – atbilstoši konkrētā projekta vajadzībām, lai ap sarunu galdu būtu pārstāvētas visas interešu grupas. Tas nozīmē arī to, ka ministriju darbiniekiem dažkārt aktīvi jāmeklē organizācija vai eksperti, kas varētu pārzināt kādas attiecīgās grupas viedokli.

Piektkārt, līdzdalības procesā informācija jāpiedāvā saprātīgā (adekvātā – saprotamā un pieejamā) veidā. Ministrija neiegūs plašu atsaucību, ja tā lūgs īsā laikā sniegt ieteikumus par sarežģītu tiesību akta projektu, kura izskaidrošanai nepieciešams jurists. Toties viedokļus varētu labi izskatīt sanāksmē vai diskusijā. Projektam iespējams pievienot arī paskaidrojošu anotāciju.

Sestkārt, procesa laikā dalībnieki jāinformē, kā viņu ieguldījums ietekmējis lēmumu. Tātad – vai ierosinājumi ņemti vērā un kāds bijis galīgais lēmums. Ja ieteikumi netiek izvērtēti pēc būtības, ja to sniedzēji nesaņem informāciju par gala lēmumu un tā pieņemšanas apsvērumiem, notikušais process var tikt uzskatīts par manipulējošu.

NORMATĪVĀ BĀZE

1. Politikas dokumenti

Sabiedrības līdzdalība politikas veidošanā ir Latvijas politiķu vispāratzīts valsts pārvaldes princips. Tas atspoguļots gan valdības deklarācijā, gan politikas dokumentos, gan arī normatīvajos aktos.

1.1. Politikas plānošanas pamatnostādnes¹⁰

Politikas plānošanas pamatnostādnes paredz palielināt NVO lomu, īpaši jauno politikas iniciatīvu apspriešanas posmā. Atzīts, ka "...sabiedrības diskusija tieši politikas veidošanas konceptuālajā posmā būtu svarīgāka nekā tad, kad tiek izstrādāti jau konkrēti tiesību akti."

Jāatzīst, ka Valsts kanceleja pamatnostādņēs ir daļēji īstenojusi vēlamo rīcību. Saskaņā ar šo principu jaunajā Ministru kabineta kārtības rullī ir iekļauta prasība pievienot informāciju par politikas dokumenta saskaņošanu ar NVO un šo organizāciju viedokli par Ministru kabinetā iesniedzamajiem projektiem. Tomēr joprojām trūkst vadlīniju, kad un kā iesaistīt sabiedrību politikas dokumentu apspriešanā un izstrādē.

1.2. Valdības komunikācijas politikas pamatnostādnes¹¹

Valdības komunikācijas politikas pamatnostādnes paredz ar komunikācijas līdzekļiem palielināt sabiedrības līdzdalību lēmumu pieņemšanā. Šajā dokumentā atzīts, ka

¹⁰ Politikas plānošanas pamatnostādnes (09.10.2001.). http://www.mk.gov.lv/site/New%20Folder/san/politikas%20planosanas%20pamatnostadnes_fin_pec%20mk.doc Pēdējo reizi sk. 20.06.2003.

¹¹ Valdības komunikācijas politikas pamatnostādnes (2001). <http://www.mk.gov.lv/site/New%20Folder/files/Dazadi/pamatnostadnes.doc> Pēdējo reizi sk. 20.06.2003.

iedzīvotājiem un sabiedrībai pieejamā informācija ir pārāk sarežģīta un tā saprotama tikai šauram speciālistu lokam. Par daudziem jautājumiem nav iespējams saņemt objektīvu un pilnīgu informāciju. Turklāt – iedzīvotājiem trūkst pārlicības, ka viņu viedoklis lēmumu sagatavošanas procesā patiesi tiks ņemts vērā. Līdz ar to sabiedrība nav aktīva sadarbībai.

Saskaņā ar koncepciju līdzdalības princips ir viens no valdības komunikācijas pamatprincipiem – valsts pārvaldes institūcijām ir pienākums sabiedriski nozīmīgu lēmumu sagatavošanā iesaistīt atbilstošās iedzīvotāju grupas. Turklāt jānodrošina sabiedrībai iespējas paust savu viedokli un sniegt ieguldījumu politikas veidošanā un nozīmīgu lēmumu pieņemšanā.

Koncepcija paredz vairākus rīcības virzienus, kuri var veicināt līdzdalību tieši politikas formulēšanas posmā:

- *Aktuālas informācijas sniegšana sabiedrībai par valdības mērķiem un politiku, izstrādātajām programmām un projektiem.* Tas ir apsveicami, tomēr, lai aktivizētu sabiedrības līdzdalību, ir nepieciešama arī informācija par tiem projektiem un programmām, kurus ministrija vēl tikai plāno izstrādāt.
- *Noteikt kārtību, kādā konsultatīvo padomju un sabiedrisko organizāciju priekšlikumi tiek pievienoti Ministru kabinetā izskatīšanai sagatavotajiem jautājumiem.* Kārtība ir noteikta Ministru kabineta kārtības rullī, bet nav vadlīniju, kā šos priekšlikumus apkopot, analizēt, kā arī – kad, kā un kuram jāsniedz atbilde organizācijām par pieņemtajiem lēmumiem un to argumentācija.
- *Precizēt konsultatīvo padomju statusu. Pamatnostādnēs formulētais uzdevums gan būtu paplašināms, caurskatot arī padomju funkcijas un sastāvu.* Šis darbs vēl ir priekšā. Daudzas konsultatīvās padomes varētu tikt rosīgāk un efektīvāk izmantotas politikas plānošanas un normatīvo aktu projektu izstrādē, pirms tie iesniegti Valsts kancelejā.
- *Īstenot un pilnveidot noteikto kārtību, kura paredz normatīvo aktu un politikas dokumentu projektu apspriešanu ar nevalstiskajām organizācijām un attiecīgajām sabiedrības mērķa grupām.* Viens no šā mērķa īstenošanas pasākumiem ir NVO pārstāvja iekļaušana Valsts sekretāru sanāksmēs, kā arī normatīvo aktu projektiem pievienojamās anotācijas prasība sniegt informāciju par konsultācijām, ja tādas notikušas. Tomēr šie pasākumi vairāk darbojas kā kontroles mehānisms par to, vai konsultācijas ar NVO notikušas. Procedūras un atbildības interešu grupu sistemātiskai un efektīvai iesaistei ministrijās vēl nav izstrādātas un ieviestas.
- *Nodrošināt, ka Ministru kabineta darba kārtībā tiek iekļauti tikai tie jautājumi, kuri ir apspriesti un/vai saskaņoti ar nevalstiskajām organizācijām un attiecīgajām sabied-*

rības mērķa grupām. Kaut gan komunikācijas politika izvirza tik augstu mērķi, ir jāšaubās, vai tas ir lietderīgi, ņemot vērā konsultācijām nepieciešamo laiku un izmaksas. Būtu saprātīgāk noteikt kritērijus, kādos gadījumos politikas dokumentu un normatīvo aktu projekti jāsaskaņo ar interešu grupām.

- *Lai veicinātu sabiedrības izpratni par valsts pārvaldes darbu, koncepcija paredz noteikt, kuros gadījumos un kādā kārtībā Ministru kabinetā izskatāmajiem jautājumiem ir jāpievieno īsa anotācija, kurā informācija par normatīvo dokumentu sagatavota koncentrētā un viegli uztveramā veidā.* Šāda informācija būtu nepieciešama arī pašā sākumā – kad tiek veidota darba grupa projekta izstrādei. Tas ļautu efektīvi noteikt plānotās politikas vai normatīvā akta “klientu” loku un uzsākt sadarbību ar šīm interešu grupām jau projektu izstrādes sākumposmā.

2. Normatīvie akti

Kā jau minēts, *OECD* valstīs ir dažāda pieeja sabiedrības līdzdalības reglamentēšanai normatīvajos aktos. Dažās valstīs tā ir valsts pārvaldes kultūras sastāvdaļa un neprasa īpašu regulējumu. Citās sabiedrībās iesaiste tiek pieprasīta ar likumu.

Latvijas likumdošanā nav vienotu principu sabiedrības līdzdalības reglamentācijai politikas formulēšanas posmā. Dažās jomās – tādās kā vides aizsardzība un lauksaimniecība, tā ir noteikta ļoti stingri. Jāatzīmē, ka šajās jomās ir arī visintensīvākā sadarbība praksē. Tomēr normatīvais regulējums viennozīmīgi nav uzskatāms par sabiedrības iesaistīšanas un veiksmes garantiju. Tas ir tikai viens no priekšnoteikumiem, kas rosina sadarbību, kā arī – palīdz organizācijām pamatot savas tiesības līdzdarboties, ja ministrija nav atsaucīga.

2.1. Latvijas Republikas Satversme¹²

Latvijas Republikas Satversme paredz tiesības uz vārda brīvību. Latvijas pilsoņiem ir tiesības paust savus uzskatus, kā arī brīvi iegūt, paturēt un izplatīt informāciju. Satversme garantē arī pilsoņu tiesības brīvi piedalīties valsts un pašvaldību darbībā. Turklāt pamatlikums nosaka tiesības apvienoties politiskajās partijās, biedrībās un sabiedriskajās organizācijās, kā arī – tiesības piedalīties miermīlīgās sapulcēs, gājienos un piketos. Konstruktīvas līdzdalības aspektā būtiskākās ir tiesības apvienoties, kā arī – tiesības vērsties valsts un pašvaldību iestādēs un saņemt atbildi pēc būtības.

¹² Latvijas Republikas Satversme (31.12.1997.).
http://www.saeima.lv/Likumdosana/likumdosana_satversme.html Pēdējo reizi sk. 20.06.2003.

2.2. Likums “Iesniegumu, sūdzību un priekšlikumu izskatīšanas kārtība valsts pašvaldību institūcijās”

Likums precizē Satversmē noteiktās tiesības vērsties valsts un pašvaldību iestādēs un saņemt atbildi pēc būtības.

Ministrijai ir pienākums sniegt motivētu atbildi par iesniegto priekšlikumu 15 dienu laikā. Ja atbildes sagatavošana prasa vairāk laika, iedzīvotāji par to jāinformē.

Ministriju prakses analīze (ministriju ierēdņu intervijas) liecina, ka iedzīvotāju priekšlikumi, kas nav aktuāli, tiek noglabāti arhīvā un parasti netiek pārskatīti, kad ministrija ar attiecīgo jautājumu nodarbojas. Aptaujātie nevalstisko organizāciju pārstāvji neuzskata šo sadarbības formu par efektīvu politikas formulēšanas posmā.

Iedzīvotāju – sabiedrisko organizāciju iesniegumi būtu efektīvi, ja tos sistematizētu un analizētu tad, kad attiecīgais jautājums nonāk ministrijas darba kārtībā. Toties sabiedriskās organizācijas varētu precīzāk un mērķtiecīgāk izteikt savus priekšlikumus, ja ministrijas plašāk informētu par savu darbu, piemēram, publicējot ministrijas mājas lapā darba plānu, minot termiņus un atbildīgos departamentus, kā arī – informējot par līdzdalības iespējām.

2.3. Valsts pārvaldes iekārtas likums¹³

Likums nosaka šādus sabiedrības līdzdalības principus:

- 1) Valsts pārvaldes pienākums ir informēt sabiedrību par savu darbu. Īpaši svarīgi ir informēt tās sabiedrības grupas, kuras skar vai var skart plānotā darbība.
- 2) Politikas veidošanas procesā iestādes var radīt darba grupas un konsultatīvās padomes, kurās var iekļaut sabiedrības pārstāvjus. Tie var būt gan sabiedrisko organizāciju, gan arī citu organizētu grupu pārstāvji, gan arī – atsevišķas kompetentas personas.
- 3) Iestādes var lūgt sabiedrības pārstāvjus sniegt atzinumus par atsevišķiem lēmumu, politikas dokumentu vai tiesību aktu projektiem.

¹³ Valsts pārvaldes iekārtas likums. “Latvijas Vēstnesis”, 21.06.2002.

- 4) Sabiedrībai svarīgos jautājumos iestādes pienākums ir rīkot sabiedrisko apspriešanu.
- 5) Iestāde var lemt arī par citu normatīvajos aktos noteiktu sabiedrības iesaistišanas formu izmantošanu.
- 6) Iestāde var deleģēt valsts pārvaldes uzdevumu privātpersonām (fiziskām vai juridiskām) – tajā skaitā – sabiedriskajām organizācijām. Likums paredz iespēju funkciju izpildei saņemt arī nepieciešamos (arī finanšu) resursus. Sabiedriskā organizācija, kura apņemas īstenot funkciju, uzņemas atbildību par šo resursu izmantošanu un tiek pakļauta valsts pārbaudei. Lai pretendētu uz valsts pārvaldes uzdevuma deleģēšanu, sabiedriskajai organizācijai ir jābūt atbilstoši pieredzei, reputācijai, resursiem, kā arī – kvalificētam personālam.
- 7) Iestāde var arī pilnvarot sabiedrisko organizāciju veikt valsts pārvaldes uzdevumus. Privātpersonai šis uzdevums jāveic sabiedriskā labuma jeb nekomerciālos nolūkos un vismaz tikpat efektīvi kā valsts pārvaldes iestādei.

Saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likumu par sabiedrības iesaistišanu un tās veidu lemj iestādes vadītājs.

Analizējot likumā ietvertās normas, jāatzīst, ka tās rosina ministrijas iesaistīt sabiedriskās organizācijas un sniedz pārskatu par iespējamiem sadarbības veidiem. Pozitīvi vērtējams tas, ka līdzdalības formu saraksts ir atvērts – ministrijas var īstenot arī šajā likumā neminētus sabiedrības iesaistes veidus.

Likums neinterpretē sabiedrības iesaisti valsts pārvaldē kā ministriju pienākumu, izņēmumi ir – informēšana un sabiedriskās apspriešanas rīkošana “sabiedrībai svarīgos jautājumos”. Tomēr ministrijas rīcība būs atkarīga no tā, kurus jautājumus tā uzskata par sabiedrībai svarīgiem. Tādēļ jautājums, vai likums veicinās reālu ministrijas rīcību, paliek atklāts.

2.4. Nozaru un speciālie likumi

Sabiedrības iesaistišanas mehānismi dažkārt tiek paredzēti nozaru likumos. Tajās nozarēs, kurās nevalstiskais sektors ir visaktīvākais, likumos panāktas izmaiņas, kas paredz sabiedrības līdzdalību arī politikas izstrādes un formulēšanas posmos. Savukārt citās nozarēs sabiedrības iesaiste šajos posmos nav prasīta.

Piemēram, Lauksaimniecības likums nosaka konsultatīvas struktūras – Lauksaimniecības organizāciju sadarbības padomes funkcijas, kuras ietver arī līdzdalību politikas

dokumentu un normatīvo aktu izstrādē. Likums noteic, ka Zemkopības ministrija konsultējas ar sadarbības padomi šādos jautājumos:

- “1) lauksaimniecības politikas izstrāde un realizācija, tajā skaitā valsts atbalsta sniegšana;*
- 2) Latvijas sarunas ar Eiropas Savienību un ārvalstīm par lauksaimniecības jautājumiem;*
- 3) Eiropas Savienības, ārvalstu un starptautisko organizāciju atbalsts lauksaimniecībai.”¹⁴*

Visplašāk sabiedrības līdzdalības principi politikas formulēšanā atspoguļoti likumā “Par vides aizsardzību”, kurā noteikts, ka vides politikas un normatīvo aktu izstrādē jānodrošina sabiedrības līdzdalības iespējas. Likumā “Par vides aizsardzību” ir paredzēta gan līdzdalībai nepieciešamās informācijas pieejamība, gan arī prasība pēc atbilstoša mehānisma efektīvai līdzdalībai.

“17.5. pants. Sabiedrības līdzdalība ar vides aizsardzību saistītu lēmumu pieņemšanā

Valsts institūcijas un pašvaldības veic nepieciešamos pasākumus, lai sabiedrības daļai, kura vēlas iesaistīties lēmumu pieņemšanas procesā, savlaicīgi tiktu sniegta lēmumu pieņemšanai nepieciešamā informācija.

Valsts institūcijas un pašvaldības nodrošina, ka lēmumu pieņemšanā tiek izvērtēts viedoklis, kas izteikts sabiedrības līdzdalības procesā.

Valsts institūcijas un pašvaldības iesaista sabiedrību ar vidi saistītu normatīvo aktu, stratēģiju, plānu un programmu sagatavošanā un apspriešanā.

Valsts institūcijas un pašvaldības normatīvo aktu, stratēģiju, plānu un programmu sagatavošanas ietvaros izstrādā laika grafikus, paredzot sabiedrības līdzdalības iespējas, kā arī nodrošina attiecīgo projektu pieejamību sabiedrībai.”

¹⁴ Lauksaimniecības likums. “Latvijas Vēstnesis”, 08.11.1996.; ar grozījumiem 22.02.2001. un 13.12.2001.

“17.6. pants. Sabiedrības līdzdalība normatīvo aktu sagatavošanā

Valsts institūcijas un pašvaldības veicina sabiedrības līdzdalību vides aizsardzības normatīvo aktu sagatavošanas procesā, paredzot iespēju tieši vai ar sabiedrības pārstāvju palīdzību izteikt komentārus, viedokli un iebildumus attiecībā uz normatīvā akta projektu.”¹⁵

Ari tādās visai sabiedrībai svarīgas jomās kā ietekme uz vidi, atļauju saņemšana, lai uzsāktu piesārņojošu darbību, teritoriālā plānošana un būvniecība, – iesaisti lēmumu pieņemšanā nosaka speciāli likumi (Būvniecības likums, Teritorijas plānošanas likums, Likums par ietekmes uz vidi novērtējumu, Likums par piesārņojumu u. c.). Šajās jomās sabiedrības iesaiste gan vairāk attiecas uz politikas īstenošanas kontroli, nevis uz politikas formulēšanu.

Savukārt tādā visai sabiedrībai svarīgā nozarē kā izglītība sabiedrības līdzdalība aprobežojas tikai ar funkciju deleģēšanu, kā arī izglītības satura un metožu pilnveidošanu. Likums neparedz sabiedrības līdzdalības iespējas izglītības politikas veidošanā – politikas dokumentu un normatīvo aktu projektu izstrādē. Tas lielā mērā ir izskaidrojams tādējādi, ka likums tapa 1998. gadā, kad diskusija par sabiedrības līdzdalību vēl nebija politikas veidošanas darba kārtībā.

“21. pants. Sabiedrības līdzdalība izglītībā

(1) Sabiedrība piedalās izglītības organizēšanā un attīstībā, popularizējot visu veidu izglītību, veicot izglītošanu un sekmējot izglītības kvalitātes uzlabošanu, veidojot izglītības programmas, aizsargājot izglītojamo un pedagogu tiesības un intereses izglītības ieguves un darba procesā, veidojot izglītības un izglītības atbalsta iestādes un sabiedriskās organizācijas.

(2) Valsts un pašvaldību izglītības pārvaldes iestādes nodrošina šā panta pirmajā daļā minēto uzdevumu veikšanai nepieciešamo informāciju, konsultācijas un metodisko palīdzību.

(3) Valsts un pašvaldības atsevišķu tām noteikto izglītības pārvaldes un izglītības atbalsta funkciju veikšanu likumā noteiktajā kārtībā var deleģēt sabiedriskajām organizācijām, nodrošinot attiecīgu finansējumu.”¹⁶

¹⁵ Likums “Par vides aizsardzību”. “Latvijas Vēstnesis”, 08.06.1991.; ar grozījumiem 31.10.2002.

¹⁶ Izglītības likums. “Latvijas Vēstnesis”, 17.11.1998.

Savukārt vēlāk izstrādātā Izglītības attīstības koncepcija jau paredz sabiedrības iesaisti lēmumu pieņemšanā kā vienu no izglītības politikas pamatprincipiem.¹⁷

Jāsecina, ka nozaru likumos nav vienotas pieejas, kā regulēt sabiedrības iesaisti politikas plānošanas un formulēšanas posmos. Dažās nozarēs nozaru likumi detalizēti uzskaita, kādi principi jāievēro, citās šis jautājums netiek skarts. Likumi tapuši dažādā laikā, un atsevišķās jomās sabiedrības līdzdalību pieprasa gan starptautisko tiesību normas, gan arī – sabiedrības spiediens.

2.5. Ministriju nolikumi

Lielākajā daļā **ministriju nolikumu** sabiedrības līdzdalības iespējas un formas nav noteiktas. Dažos nolikumos un nozaru likumos ir minēta konsultatīvo padomju izveide un to vieta lēmumu pieņemšanā. 2003. gada sākumā pēc NVO centra un Valsts kancelejas komunikācijas departamenta ierosinājuma Labklājības ministrijas un Aizsardzības ministrijas nolikumos iekļauta norma, kas paredz ne vien sabiedrības informēšanu, bet arī konsultācijas ar sabiedriskajām organizācijām lēmumu pieņemšanā.

Sakarā ar prasību unificēt visu ministriju nolikumus, Valsts kanceleja pieprasīja iekļaut tajos punktu par ministrijas sadarbību ar sabiedrību un NVO. Līdz ar to ministriju nolikumos ietverta frāze: (ministrija) “informē sabiedrību par nozares politiku un ministrijas padotībā esošo iestāžu darbību, konsultējas un sadarbojas ar nevalstiskajām organizācijām lēmuma pieņemšanas procesā, veicina sociālo dialogu jautājumos, kas saistīti ar politikas izstrādi un īstenošanu, kā arī iesaista sabiedrības pārstāvjus valsts pārvaldē”.¹⁸

2.6. Kārtība, kādā valsts institūcijas ievieto informāciju internetā¹⁹

Šī kārtība nosaka, ka līdz ar citu informāciju nepieciešams publicēt valsts institūcijā iesniegtos vai tās sagatavotos dokumentus, kas nodoti publiskai apspriešanai (10.1.3.), konkrētās nozares informāciju, kuru valsts institūcija vēlas popularizēt un kas ir aktuāla

¹⁷ Izglītības attīstības koncepcija 2002.–2005. gadam.
<http://ppd.mk.gov.lv/ui/DocumentContent.aspx?ID=1468> Pēdējo reizi sk. 20.06.2003.

¹⁸ Izglītības ministrijas nolikuma 6.11. punkts. Ministru kabineta noteikumi Nr.528. Rīga, 16.09.2003.

¹⁹ MK instrukcija Nr. 7 “Kārtība, kādā valsts institūcijas ievieto informāciju internetā” (04.12.2001.). “Latvijas Vēstnesis”, 6.12.2001.

un diskutējama sabiedrībā (10.1.4.), kā arī – rīcības plānu valdības deklarācijas izpildei un atsauci uz valdības deklarācijas attiecīgo punktu.

Pozitīvi vērtējama prasība, lai internetā būtu pieejama tāda līdzdalībai būtiska informācija kā ministrijas rīcības plāns un apspriešanai paredzētie dokumentu projekti. Savukārt 10.1.4. punkta formulējums ir neskaidrs un var tikt interpretēts neatbilstoši. Burtiski skaidrojot, tas var dot ministrijām atrunas iespējas, lai internetā nublicētu aktuālu un sabiedrībā apspriežamu informāciju, kuru tā kaut kādu apsvērumu dēļ nevēlas publicēt.

2.7. Ministru kabineta kārtības rullis²⁰

Kārtības rullis paredz vairākus mehānismus tieši NVO un to pārstāvju līdzdalībai politikas dokumentu un tiesību aktu izstrādē. Tas regulē sabiedrības pārstāvju un NVO iespējas iesniegt izskatīšanai valdībā gan pašu izstrādātus politikas dokumentus un tiesību aktus, gan – piedalīties Valsts sekretāru sanāksmē, Ministru kabineta komitejas sēdē, gan arī – Ministru kabineta sēdē.

Fiziskās personas var piedalīties sēdēs kā attiecīgās jomas eksperti pēc projektu izstrādājušās ministrijas valsts sekretāra, ministra vai ministru prezidenta uzaicinājuma.

Kārtības rullis paredz šādas NVO līdzdalības iespējas:

1) Sadarbība ar ministriju projektu izstrādes laikā – šīs sadarbības rezultāti tiek atspoguļoti likumprojektiem pievienojamā anotācijā. Tajā jānorāda gan tas, vai un kādas **konsultācijas** veiktas ar NVO, gan arī – vai un kā informēta sabiedrība, kāds ir tās viedoklis. Valsts sekretāru sanāksme var pieprasīt pievienot anotāciju, ja ministrija to nav pievienojusi. Turklāt Valsts sekretāru sanāksme var pieprasīt, lai ministrija rīko arī attiecīgā jautājuma sabiedrisko apspriešanu.

2) Kārtības rullis paredz, ka Valsts sekretāru sanāksmē ar padomdevēja tiesībām piedalās NVO pārstāvis. Gan Valsts kanceleja, gan procesā ieinteresētās organizācijas uzticējušas šo lomu NVO centra pārstāvim. Centrs koordinē vairāk nekā 100 organizāciju līdzdalību. NVO pārstāvis var izteikt savu un citu organizāciju viedokli. Pēc Valsts kancelejas direktora uzaicinājuma sanāksmē var piedalīties arī citu organizāciju pārstāvji, kam ir argumentēts viedoklis, zināšanas un pieredze izskatāmajā jautājumā.

3) NVO un citu institūciju vadītāji var iesniegt tiesību akta projektu izskatīšanai Valsts sekretāru sanāksmē ar tās ministrijas valsts sekretāra starpniecību, kuras kompetencē

²⁰ Ministru kabineta kārtības rullis. "Latvijas Vēstnesis", 15.03.2002.; ar grozījumiem 07.11.2002.

ietilpst tiesību akta projektā ietvertie jautājumi. Valsts sekretāram šā projekta iesniegšana jāaskaņo ar ministru.

4) NVO var izteikt savus iebildumus un priekšlikumus par projektu arī pēc Valsts sekretāru sanāksmes posma – Ministru kabineta komitejas sēdei (piedalās ministri un valsts sekretāri) un Ministru kabinetam. Kārtības rullis paredz, ka politikas dokumenta projektam un tiesību akta projektam, kuru iesniedz izskatīšanai Ministru kabineta komitejas vai Ministru kabineta sēdē un kuram nav pievienota anotācija, pievieno iesniedzēja parakstītu informāciju par konsultācijām ar pašvaldībām un NVO un to izteikto viedokli par projektu. Informācija ir pieejama pirms attiecīgajām sēdēm Ministru kabineta mājas lapā, lai organizācijas var pārbaudīt, vai tā ir korekta.

5) NVO ir tiesīgas iesniegt politikas dokumenta projektu, tiesību akta projektu vai informatīvo ziņojumu arī Ministru kabineta komitejas sēdē vai Ministru kabineta sēdē. Tas izdarāms ar tā Ministru kabineta locekļa starpniecību, kurš ir politiski atbildīgs par attiecīgo jomu. Attiecīgais ministrs var arī uzaicināt ekspertus vai lietpratējus (tajā skaitā NVO pārstāvjus) piedalīties Ministru kabineta komitejas sēdē. Valdības sēdē par šo cilvēku dalību lemj ministru prezidents pēc ministra ierosinājuma.

2.8. Kārtība, kādā aizpildāma normatīvā akta projekta anotācija²¹

Ministru kabineta instrukcija “Kārtība, kādā aizpildāma normatīvā akta projekta anotācija” noteic, ka virknei dokumentu – likumprojektiem un MK noteikumiem ar fiskālu (finansiālu) ietekmi uz valsts budžetu – nepieciešams pievienot anotāciju. Anotācijā tiek pamatota projekta nepieciešamība, tā sociāli ekonomiskā un fiskālā ietekme. Projekts tiek novērtēts arī attiecībā uz Latvijas Republikas starptautiskajām saistībām. Anotācijas VI un VII daļā īpaša loma atvēlēta NVO – tajās jāataino gan, kādas konsultācijas ar NVO notikušas tiesību akta izstrādes laikā, gan arī kā sabiedrība kopumā ir un tiks informēta par tiesību aktu un kāds ir sabiedriskās domas viedoklis.

Kādiem dokumentiem pievienojama anotācija

Anotācija jāpievieno gan likumprojektiem, gan Ministru kabineta noteikumiem, kuriem ir fiskāla ietekme uz valsts vai pašvaldību budžetu. Tomēr ir gadījumi, kad Ministru kabineta noteikumiem nav fiskālas nozīmes, bet to ieviešanas rezultātā tiek nopietni skartas kādu sabiedrības grupu intereses – tie ir sociāli jutīgi projekti. Šādiem dokumentiem anotāciju var pievienot vai nu ministrija pēc savas iniciatīvas, vai arī – pēc Valsts sekretāru sanāksmes balsstiesīgo locekļu pieprasījuma.

²¹ Ministru kabineta instrukcija “Kārtība, kādā aizpildāma normatīvā akta projekta anotācija” (18.09.2001.); spēkā no 01.01.2002.

Šāds regulējums – no vienas puses – palīdz nodrošināt, ka Ministru kabinetā nonāk tikai tie sabiedriski nozīmīgie jautājumi, kas apspriesti ar ietekmētajām grupām. Tomēr – no otras puses – ja anotācija ar mērķi panākt konsultācijas ar sabiedrību tiek pieprasīta tikai Valsts sekretāru sanāksmes posmā, normatīvajā aktā ir grūti iestrādāt vēl citus iespējamus viedokļus un perspektīvas. Jāņem vērā, ka šajā posmā dokuments jau eventuāli ir saskaņots ar visu ministriju juridiskajiem dienestiem.

Arī sabiedriskā apspriešana, ko šajā brīdī ir tiesīga pieprasīt Valsts sekretāru sanāksme, prasa daudz laika un resursu. Divi mēneši – ministrijām dotais laiks dokumenta saskaņošanai un anotācijas pievienošanai – šajos gadījumos var būt nepietiekams. Salīdzinājumam – Eiropas valstu prakse paredz konsultācijām vismaz 12 nedēļas. Īpaši steidzamos gadījumos, ar īpašu pamatojumu šo laiku var saīsināt līdz 8 nedēļām.²²

Tātad pastāv iespēja, ka Ministru kabineta noteikumi ar būtisku ietekmi uz dažādām sabiedrības grupām var netikt pienācīgi novērtēti un izdiskutēti ar skartajām grupām, pirms tie atstāj ministriju. Kaut gan pastāv mehānismi sabiedrības iesaistei arī šādos gadījumos, tie jāvērtē kā ārkārtas pasākumi. Lētāk un efektīvāk ir konsultēties ar sabiedrību projektu izstrādes agrākos posmos, pirms tie nonāk Valsts kancelejā.

Anotācijas aizpildīšanas kārtība

Anotācijas VI daļa prasa atbildēt uz šādiem jautājumiem:

- 1) ar kurām NVO konsultācijas notikušas;
- 2) kāda ir šo NVO pozīcija (atbalsta, iestrādāti tās iesniegtie priekšlikumi, mainīts formulējums to interesēs, neatbalsta);
- 3) kādi sabiedrības informēšanas pasākumi veikti un kāds ir sabiedriskās domas viedoklis;
- 4) konsultācijas ar starptautiskiem konsultantiem;
- 5) cita informācija.

Anotācijas VII daļa liek atbildēt uz jautājumu: kā sabiedrība tiks informēta par normatīvā akta ieviešanu.

²² Sk., piemēram, *Code of Practice of Written Consultation, Cabinet Office, Government of UK* www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2000/consult/code/ConsultationCode.htm Pēdējo reizi sk. 20.11.2002.

Anotācijas VI daļas aizpildīšanas kārtībā norādīts, ka tā aizpildāma tad, ja konsultācijas notikušas un sabiedrības informēšanas pasākumi veikti. Savukārt, ja konsultācijas nav notikušas, jāizdara attiecīgs ieraksts – “konsultācijas nav notikušas” vai arī “sabiedrības informēšanas pasākumi nav veikti”. Tad instrukcija neprasa sniegt pamatojumu, kāpēc ministrija izlēmusi nekonsultēties un sabiedrību neinformēt.

Ja konsultācijas ir notikušas, ministrijām, saskaņā ar instrukciju, ir jāsniedz krietni apjomīgāka informācija:

- 1) jāuzskaita konsultētās organizācijas;
- 2) jānorāda, pēc kādiem kritērijiem tās izraudzītas;
- 3) kā šīs organizācijas saistītas ar normatīvajā aktā regulējamiem jautājumiem;
- 4) jāuzskaita NVO priekšlikumu būtība un jānorāda, vai saskaņā ar tiem projektā veikti kādi grozījumi.

Jau pirms šīs kārtības ieviešanas presē izskanējuši skeptiski viedokļi:

No nākamā gada ministrijām un citām iestādēm, kas iesniegs valdībā normatīvo aktu projektus, to anotācijās būs jānorāda, vai un ar kādām NVO tā sagatavošanā notikušas konsultācijas. **Taču nekur joprojām nav noteikts, ka likumprojektu autoriem vispār būtu jāprasa sabiedrisko organizāciju viedoklis, kā arī nav vienotas sistēmas visu ieinteresēto organizāciju informēšanai par jaunu likumu un to grozījumu tapšanu.** No nākamā gada spēkā stāties instrukcija par kārtību, kādā aizpildāma normatīvā akta projekta anotācija. Tā paredz likumu, Satversmes 81. panta kārtībā skatāmo noteikumu, kā arī budžetu skarošu valdības noteikumu projektiem pievienot daudz plašākas un konkrētākas anotācijas nekā līdz šim. Bez pašreizējās situācijas raksturojuma konkrētajā nozarē, projekta ietekmes uz dažādiem tautsaimniecības attīstības rādītājiem, ietekmes uz budžetu un informāciju par saistītajiem normatīvajiem aktiem, paredzēta sadaļa arī informācijai par konsultācijām ar NVO. Tur būs jānorāda, kā izraudzīta konkrētā NVO, kāds ir tās viedoklis, kādi sabiedrības informācijas pasākumi veikti, taču tāpat norādīts, ka visa detalizētā informācija jāsniedz tikai tad, ja konsultācijas un sabiedrības informēšana ir notikusi.

Evita Prokopova. “NVO iesaistīšana paliks brīvprātīga”²³

²³ Evita Prokopova. “NVO iesaistīšana paliks brīvprātīga”. “Diena”, 17.12.2001.

Pārskatot Valsts sekretāru sanāksmē iesniegtās anotācijas, var redzēt, ka ministrijas visbiežāk izvēlas anotācijā ierakstīt, ka konsultācijas nav notikušas. Ja konsultācijas ir notikušas, ministriju darbinieki tikai uzskaita organizācijas. Ja detalizēti izpildītu visas instrukcijas prasības, anotācija papildinātos ar lielu informācijas apjomu. Iespējams, ka tāpēc atbildīgo darbinieku attieksme pret konsultācijām ir rezervēta. Dažkārt anotācijas VI sadaļā tiek norādīts, ka konsultācijas notikušas ar komersantiem – atsevišķām firmām, nevis ar tās pārstāvošajām organizācijām.

Tātad instrukcijā noteiktā anotācijas VI daļas aizpildīšanas kārtība nerosina ministrijas pietiekami nopietni izturēties pret konsultācijām un to atspoguļošanu anotācijā. Ministrijas, kuras nolemj veikt konsultācijas, pakļauj sevi lielam “papīru darbam” –, apkopojot un atspoguļojot visus iesniegtos priekšlikumus. Savukārt – ja konsultācijas nav notikušas, nav pat jānorāda iemesls, kāpēc. Šis varētu būt viens no iemesliem, kālab ministrijas nav aktīvas konsultāciju procesa organizēšanā un atspoguļošanā anotācijā. Otrs iemesls – ministriju pārstāvji šā pētījuma laikā veiktajās intervijās atzīmēja, ka, ja arī konsultācijas tiek organizētas, ir ļoti maza organizāciju atsaucība un tiek saņemts maz ieteikumu pēc būtības. Tāpēc atbildīgie darbinieki bieži vien nesaredz konsultāciju lietderību. Turklāt jāņem vērā arī tas, ka ministrijas vēl tikai mācās strādāt ar anotāciju mehānismu.

3. Secinājumi

Latvijas Republikas tiesību akti paredz gan NVO, gan plašākas sabiedrības iespējas līdzdarboties politikas formulēšanā. Dažās nozarēs likums ir noteicis principus (vides aizsardzība) vai mehānismus (lauksaimniecība, ekonomika) sabiedrības un NVO līdzdalībai politikas dokumentu un tiesību aktu izstrādē. Citās nozarēs (izglītība) tā nav ar likumu reglamentēta, bet noteikta politikas dokumentos.

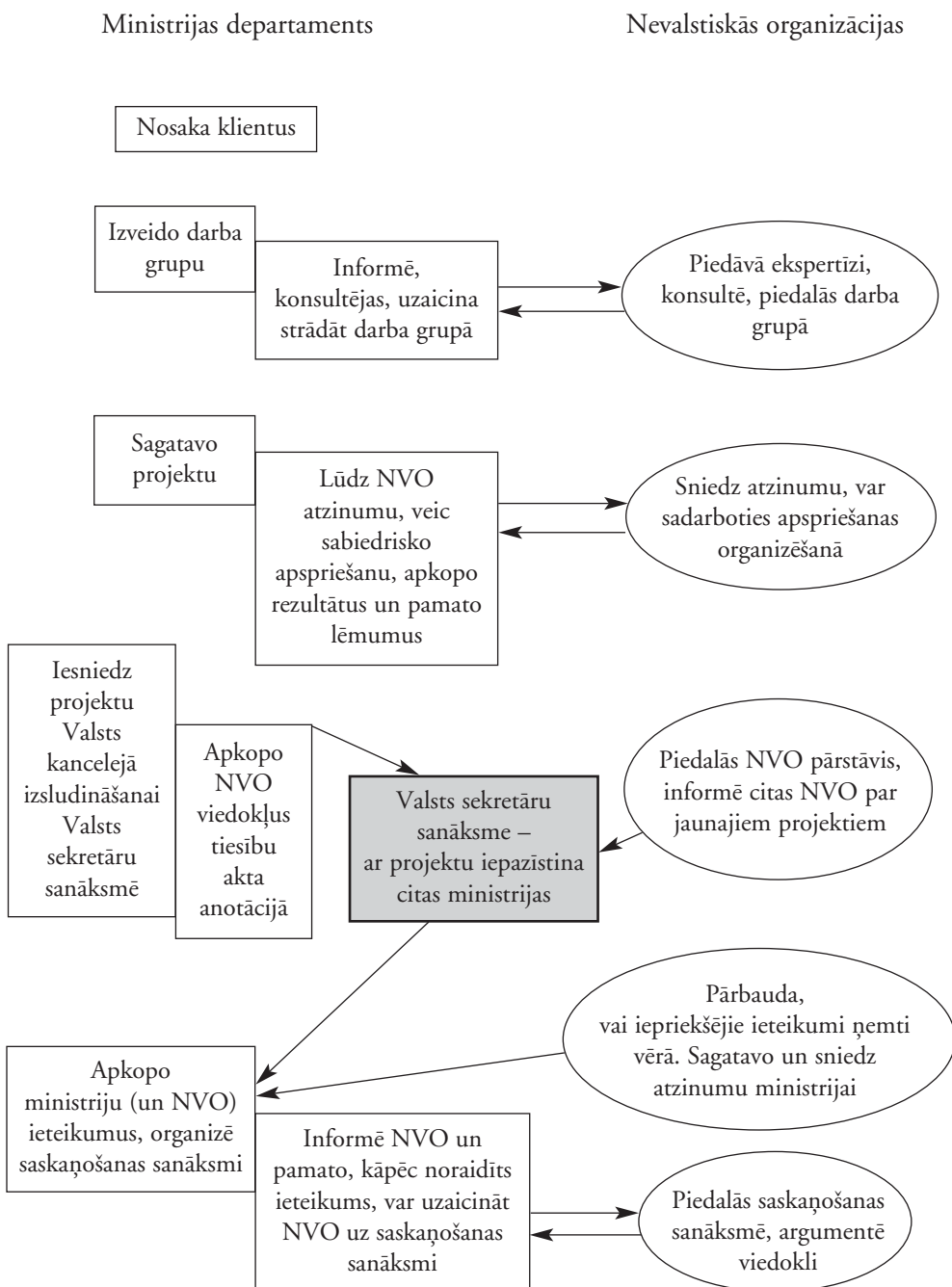
Ministriju nolikumi (2003. gada februārī) paredz sabiedrības informēšanu, bet neparedz sadarbību politikas formulējumos.

Līdzeklis, kas rosina ministriju darbiniekus konsultēties ar NVO, pirms politikas dokumenti tiek iesniegti Valsts kancelejā, ir likumprojektiem un dažiem MK noteikumiem pievienojamā anotācija. Tas ir jauns mehānisms, ar kuru pirmo reizi tiek prasīta ministriju un NVO sadarbība un atskaite par to. Tomēr jāatzīst, ka tas ir samērā vājš instruments, jo ļauj ministrijai arī atteikties no konsultāciju veikšanas bez īpaša pamatojuma.

Turpmāk tiks sniegts shematisks izklāsts – NVO līdzdalības iespējas politikas dokumentu un tiesību aktu izstrādes gaitā.²⁴

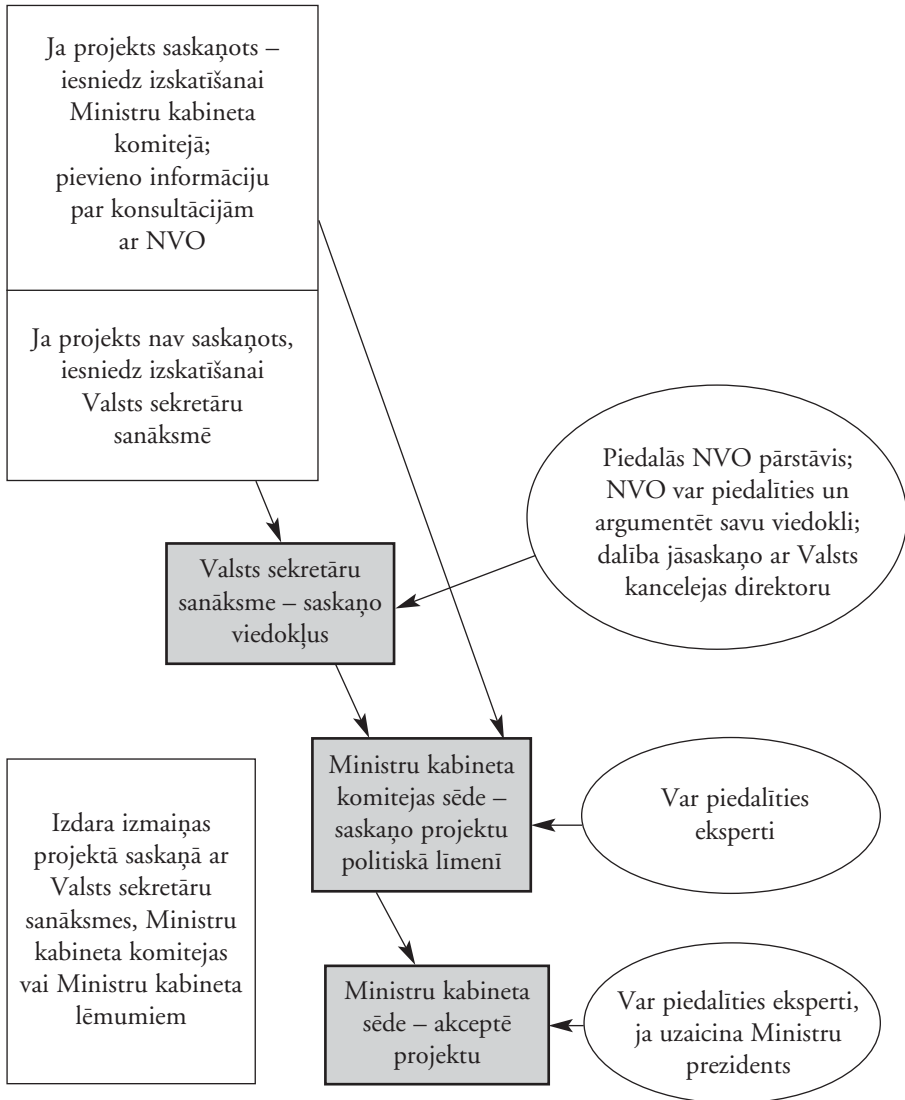
²⁴ Autore shēmas, kas izstrādātas Valsts kancelejas un Apvienoto Nāciju attīstības programmas projekta Nr. (LAT/02/001) ietvaros.

Tiesību aktu un politikas dokumentu virzība un to ietekmēšanas iespējas dažādos posmos



Ministrijas departaments

Nevalstiskās organizācijas



Ministru kabineta noteikumi un politikas dokumenti ir akceptēti.
Likumprojekti tiek iesniegti turpmākai izskatīšanai Saeimā.

VALDĪBAS LĪDZDALĪBAS POLITIKAS PRAKSE

1. Līdzdalības politikas izstrāde un ieviešana

Izpildvaras līmenī daļa NVO līdzdalības jautājumu ir Valsts kancelejas pārziņā. Valsts kancelejas **Politikas koordinācijas departaments** veicina valsts politikas veidošanas procesa uzlabošanu, ievērojot mūsdienīgus pamatprincipus, izstrādājot vienotu veidošanas sistēmu un koordinējot valsts institūciju sadarbību nozaru un starpnozaru politikas izstrādē un ieviešanā.²⁵

Savukārt Valsts kancelejas **Komunikācijas departaments** nodrošina saikni starp Ministru prezidentu, Ministru kabinetu, Valsts kanceleju un sabiedrību, tieši un ar plašsaziņas līdzekļu starpniecību sniedzot oficiālo informāciju par Ministru prezidenta, Ministru kabineta un Valsts kancelejas darbu, izzinot sabiedrības vērtējumu par to, kā arī veicinot sabiedrības iesaistīšanos lēmumu pieņemšanas procesā.²⁶

Daļēji NVO līdzdalības veicināšana ir arī īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariāta uzdevums. Tā nolikums paredz izstrādāt un īstenot valsts politiku, lai veicinātu pilsoniskās sabiedrības attīstību.

²⁵ Valsts kancelejas 2001. gada pārskats. <http://www.mk.gov.lv/site/Publikac/vk%202001%20proj.doc>
Pēdējo reizi sk. 12.03.2003.

²⁶ Turpat.

2. Atbildība par NVO iesaisti politikas dokumentu un normatīvo aktu izstrādē ministriju līmenī²⁷

Ministriju līmenī par līdzdalības mehānismu izvēli un ieviešanu politikas plānošanā un formulēšanā atbild katras ministrijas vadība. Ministrijas politikas vai juridiskais departaments sniedz ieteikumus par darba grupu izveidi likumprojektu un politikas dokumentu izstrādei, kā arī konsultācijām izstrādes laikā. Toties ministriju komunikācijas departamentu pārziņā ir sabiedrības viedokļa noskaidrošana pirms politikas ieviešanas, kā arī politikas izskaidrošana.

Atbildība par sadarbību ar NVO dažādos politikas veidošanas posmos nav skaidri definēta tiesību aktos. Dažās ministrijās “veicināt sadarbību” ar NVO ir uzdots sabiedrisko attiecību nodaļām.

Šā pētījuma ietvaros autore uzrunāja ministriju valsts sekretārus, lūdzot ieteikt darbinieku, kas varētu sniegt interviju par ministrijas sadarbību ar NVO politikas veidošanā. Trijās ministrijās kā sadarbības partneri tika nosaukti komunikācijas un sabiedrisko attiecību departamentu darbinieki. (Vienā gadījumā departamenta darbiniece iesaistīja sarunā arī juridiskā departamenta vadītāju.) Divās ministrijās valsts sekretāri piedāvāja tikties ar juridisko departamentu pārstāvjiem, sešos gadījumos – ar politikas departamentu pārstāvjiem. Vienā ministrijā ieteica tikšanos ar četriem dažādu politikas virzienu departamentu pārstāvjiem, jo sadarbības pieredze katrā no tiem ir atšķirīga.

Intervijās ar ministriju darbiniekiem atklājās, ka:

- 1) tiešā atbildība par NVO iesaisti politikas dokumentu vai normatīvo aktu izstrādē gulstas uz tā ministrijas darbinieka pleciem, kurš ir atbildīgs par konkrētā dokumenta izstrādi politikas plānošanas vai juridiskajā departamentā;
- 2) lielākajā daļā ministriju nav vienotas, formulētas politikas (instrukciju, vadlīniju) NVO iesaistē dažādos politikas veidošanas posmos – ne departamentu, ne ministrijas līmenī;
- 3) pastāv ļoti dažādas pieejas un prakse sabiedrības iesaistē – no pilnīgi decentralizētas līdz strukturētai un centralizētai (sadarbības un konsultatīvās padomes).

²⁷ 2. sadaļa daļēji balstīta uz autores izstrādāto “Pārskatu par situāciju nevalstisko organizāciju un sabiedrības iesaistē politikas veidošanā” Valsts kancelejas un Apvienoto Nāciju attīstības programmas projekta Nr. (LAT/02/001) ietvaros.

NVO iesaistīšanas mērķi ir neskaidri. Nosacīti var vilkt paralēles ar tā departamenta specifiku, kuru pārstāvēja intervētie darbinieki. Sabiedrisko attiecību un komunikācijas departamenti gandrīz nemaz nav iesaistīti sadarbības organizēšanā politikas dokumentu un tiesību aktu izstrādes laikā. Šie darbinieki galvenokārt ir atbildīgi par to, lai sadarbībā ar NVO informētu dažādas sabiedrības grupas par ministrijas lēmumiem vai politiku tad, kad tā jau pieņemta. Kaut gan komunikācija ir divvirzienu process, komunikācijas departamenti parasti neapkopo informāciju par plānojamās politikas vai tiesību aktu varbūtējo ietekmi uz dažādām interešu grupām un neiesniedz to politikas plānošanas un juridiskajiem departamentiem. Savukārt politikas un juridiskie departamenti sadarbojas ar NVO tieši politikas dokumentu un tiesību aktu izstrādes laikā, lai uzzinātu dažādu sabiedrības grupu pārstāvju viedokļus par problēmu nostādni un izstrādājamo normu potenciālo ietekmi uz šīm grupām. Ministriju darbinieki augstāk vērtē organizāciju reālās dzīves pieredzi nekā to spēju formulēt savus ieteikumus juridiskā valodā. Šo departamentu darbinieki ir atbildīgi par anotāciju aizpildīšanu – tātad arī par konsultācijām ar NVO. Aptaujātie nebija sadarbojušies ar komunikācijas departamentiem šo konsultāciju organizēšanā.

3. Padomju līdzdalība politikas formulēšanas posmā²⁸

Viens no sabiedrības iesaistīšanas veidiem politikas veidošanā ir konsultatīvās padomes. Manuprāt, lai padome būtu efektīva sabiedrības līdzdalības aspektā, tai jāatbilst šādiem kritērijiem:

- atklātība un informācija par padomes darba kārtību, – lai ieinteresēto grupu pārstāvji varētu paust vēlmi piedalīties;
- sabiedrības grupu pārstāvju iespēja pirms lēmumu pieņemšanas konsultēties ar pārstāvēto grupu, – kā arī pārskata sniegšanas mehānisms šai grupai;
- visu būtiski skarto interešu pārstāvēšana;
- padomes funkcijas – lēmumu un politikas dokumentu/tiesību aktu projektu apspriešana pirms lēmuma pieņemšanas;
- padomes ieteikumu analīze pēc būtības, pieņemot lēmumu;

²⁸ 3. sadaļa daļēji balstīta uz autores izstrādāto "Pārskatu par situāciju nevalstisko organizāciju un sabiedrības iesaistē politikas veidošanā" Valsts kancelejas un Apvienoto Nāciju attīstības programmas projekta Nr. (LAT/02/001) ietvaros.

- pārskata sniegšana padomei par gala lēmumu un tā pieņemšanas motivāciju;
- padomes sastāva veidošanas process, rotācija, atvērtība.

Valdības komunikācijas politikas pamatnostādnes (2001)²⁹ paredz precizēt ministriju konsultatīvo un sadarbības padomju statusu, tiesības un pienākumus, kā arī valsts pārvaldes institūciju tiesības un pienākumus izskatīt un/vai ievērot konsultatīvo padomju lēmumus.

Anotāciju aizpildīšanas prakse liecina, ka politikas dokumentu un normatīvo aktu izstrādē padomes netiek pietiekami izmantotas. Izņēmumi – Nacionālā trīspusējās sadarbības padome (Labklājības ministrija), Tautsaimniecības padome (Ekonomikas ministrija) un Lauksaimniecības organizāciju sadarbības padome (Zemkopības ministrija). Jāatzīmē, ka šo padomju līdzdalība politikas dokumentu saskaņošanā ir noteikta nozaru likumos.

Zemkopības ministrijā darbojas **Lauksaimniecības organizāciju sadarbības padome (LOSP)**. 43 pārstāvji no NVO atklātās sēdēs tiekas vismaz reizi mēnesī. LOSP tika izveidota, kopā sanākot organizācijām, kas bija ieinteresētas tās veidošanā – katra organizācija izteica savu viedokli, ko tā gribētu redzēt LOSP nolikumā.

LOSP darbību Lauksaimniecības valsts subsīdiju finansējuma ietvaros ik gadu finansē Zemkopības ministrija, nodrošinot gan biroja uzturēšanu un darbību Rīgā, gan līdzīga biroja darbību Briselē (šim birojam ir arī Zemnieku federācijas līdzfinansējums). LOSP budžeta izdevumus veido biroja izdevumi, biroja tehnikas iegāde, darba samaksa biroja darbiniekiem, transporta kompensācijas dalīborganizācijām sēžu apmeklēšanai, izglītojošo pasākumu izdevumi, kā arī – komandējumu izdevumi. No šiem līdzekļiem var tikt segti arī jurista vai reklāmas pakalpojumi, ja tādi nepieciešami.

Ministrija ir ieinteresēta atbalstīt padomes darbu, jo tādējādi ir radīts efektīvs mehānisms dažādu sabiedrības grupu viedokļu noskaidrošanai un

²⁹ Valdības komunikācijas politikas pamatnostādnes (2001).
<http://www.mk.gov.lv/site/New%20Folder/files/Dazadi/pamatnostadnes.doc> Pēdējo reizi sk. 20.06.2003.

saskaņošanai pirms lēmumu pieņemšanas. Ministrija arī uzskata, ka visām organizācijām, kuras to vēlas, ir jārada līdzdalības iespējas, neatkarīgi no tām pieejamiem finanšu resursiem.

LOSP biedri regulāri saņem informāciju par ministrijā izstrādātajiem politikas dokumentiem un normatīvajiem aktiem. Organizācijas var iesniegt savus priekšlikumus vai līdzdarboties darba grupās. Ministrijas darbinieki apgalvo, ka visi politikas dokumenti un normatīvie akti tiek saskaņoti LOSP, jau pirms tie izsludināti Valsts sekretāru sanāksmē. Jautājumi tiek izdiskutēti līdz vienprātības sasniegšanai.

LOSP dalīborganizācijas tiek aicinātas komentēt arī citu ministriju izstrādātos normatīvos aktus vai politikas dokumentus, kuriem varētu būt ietekme uz lauksaimniekiem.

Vidēji mēnesī LOSP izsūta komentāriem ap 60 –70 dažādu normatīvo aktu. Sēdēs tiek apspriesti tikai tie, par kuriem LOSP biedriem ir atšķirīgs viedoklis ar Zemkopības ministriju.

Kaut arī LOSP sēdes ir atklātas, tajās līdz šim nav līdzdarbojušies citu sfēru, piemēram, vides vai patērētāju tiesību aizstāvības NVO pārstāvji.

Intervija ar Ritu Sili, LOSP sekretariāta vadītāju.³⁰

Saskaņā ar sabiedrības par atklātību “Delna” pētījuma “Sabiedrisko organizāciju iesaistīšana padomēs”³¹ datiem ministrijās darbojas ap 90 dažādu padomju. Daļa no tām – uzraudzības padomes – parasti nav iesaistītas politikas dokumentu un tiesību aktu izstrādē un apspriešanā. Savukārt otra daļa – konsultatīvās un koordinējošās padomes, kuru mērķis ir valsts politikas veidotāju, īstenotāju konsultēšanās ar nozares praktiķiem un speciālistiem, – var kalpot par resursu politikas izvērtēšanā pirms tās pieņemšanas, kā arī – NVO iesaistē. Šajās padomēs parasti darbojas vairāki sabiedrības pārstāvji.

³⁰ Informācija no autorei sagatavotā “Pārskata par situāciju nevalstisko organizāciju iesaistē politikas veidošanā” Valsts kancelejas un Apvienoto Nāciju attīstības programmas projekta Nr. (LAT/02/001) ietvaros.

³¹ Sabiedrība par atklātību “Delna”. “Lēmumu pieņemšanas atklātība un funkciju deleģēšana nevalstiskajam sektoram konsultatīvajās padomēs” (2002). <http://www.delna.lv/?sec=112> Pēdējo reizi sk. 20.06.2003.

Koordinējošās padomēs notiek konkrētu projektu saskaņošana, vienotas pozīcijas izstrāde.

Tomēr, analizējot konsultatīvo un uzraudzības padomju funkcijas un darbību, "Delnas" pētījuma autori secina, ka sabiedrības iespējas ar saviem pārstāvjiem ietekmēt politikas veidošanu ir visai nosacītas:

- tikai daļā padomju līdzdarbojas sabiedrisko organizāciju pārstāvji;
- tikai daļa sabiedrisko organizāciju pārstāvju ir aktīvi un padomē pauž savas organizācijas viedokli. "Sabiedrības pārstāvji" padomēs mēdz darboties individuālā kapacitātē – kā eksperti – un sēdēs pauž savu personisko viedokli;
- praksē reti kurā padomē var pilnvērtīgi piedalīties organizācijas, kas nav tajās iekļautas (iekļaušanas mehānismu nosaka padomes nolikums). NVO vai citi sabiedrības pārstāvji var piedalīties vai nu tad, kad ir uzaicināti, vai arī – pēc savas personiskās iniciatīvas. Tomēr šiem interesentiem tikpat kā nav pieejama informācija par gaidāmajām padomju sēdēm un tajās plānotajiem darba kārtības jautājumiem.

Diskutējams ir jautājums, vai sabiedrības pārstāvju klātbūtne konsultatīvajās un koordinācijas padomēs ir uzskatāma par pietiekamu mehānismu, lai nodrošinātu konsultācijas ar dažādām interešu grupām. Ņemot vērā padomju darba organizāciju – informācijas pieejamību tikai īsi pirms padomes sēdēm, pārstāvjiem ir iespējams pilnvērtīgi darboties vienīgi kā ekspertiem –, iepriekš nesaskaņojot savu viedokli ar pārstāvēto grupu. "Delnas" aptaujāto organizāciju pārstāvji gan atzina, ka neiebilst pret šādu situāciju, jo uzticas savam pārstāvim un uzskata, ka viņa viedoklis atspoguļos organizācijas intereses. Pietiekot ar to, ka pārstāvis sniedzot pārskatu par savu ieguldījumu padomes darbā.

Politikas formulēšanas posmā efektīvi darbojas Lauksaimniecības organizāciju sadarbības padome (LOSP), Nacionālā trīspusējās sadarbības padome un Tautsaimniecības padome (kaut arī mazo un vidējo uzņēmumu pārstāvji pārmet, ka pēdējās divās nav pārstāvētas mazo un vidējo uzņēmumu intereses). Minētās padomes izskata gandrīz visus politikas plānošanas dokumentus. Lauksaimniecības organizāciju sadarbības padomē ir arī atrisināts jautājums par pārstāvju iespējām saskaņot savu viedokli ar pārstāvēto grupu.

4. NVO un ministriju savstarpējās sadarbības vērtējums

Šā pētījuma ietvaros veiktās intervijas ministrijās un NVO aptauja liecina, ka abas puses sadarbību visbiežāk vērtē kā viduvēju vai labu.

Septiņu ministriju pārstāvji uzskata, ka NVO ir nākušas ar vērtīgiem priekšlikumiem, un par būtisku faktoru min NVO kompetenci un spēju norādīt uz kļūdām un neprecizitātēm. Divu ministriju pārstāvji uzskata, ka NVO nav bijis vērtīgu priekšlikumu. Viens pārstāvis uzskata, ka pārsvarā strādā ar tādiem likumprojektiem, kuri nav jāsaskaņo ar NVO.

No aptaujātajām organizācijām 46% bija piedalījušās likumprojektu izstrādē, bet 54% nebija. Tās NVO, kas bija sadarbojušās ar ministrijām, tika lūgtas sniegt savu šīs sadarbības vērtējumu. 13 no NVO sadarbību ar ministrijām atzina par labu un ļoti labu, tikpat daudzas – par viduvēju. Sadarbību kā sliktu vai ļoti sliktu vērtēja devinas no tām NVO, kurām bija sadarbības pieredze. 16 organizācijas atturējās sniegt vērtējumu.

Pamatojot savu negatīvo vērtējumu, NVO minēja vairākus būtiskus faktoros. Sadarbība tiek vērtēta negatīvi, ja ministrija nav ņēmusi vērā NVO viedokli. Ja organizācija ir iepazīsies ar ministrijas izstrādāto projektu un iesniegusi savu viedokli, tas nav ticis ņemts vērā, un organizācija nav arī saņēmusi pamatojumu – kāpēc.

No NVO aptaujas anketām:

“No darba grupas rūpīgi izstrādātā (vairāk nekā gada darbs) likumprojekta viss svarīgākais un būtiskākais tika izsvītrots, mainīti formulējumi, un likumam, vismaz (..) sadaļā, nav nekādas jēgas.”

“Neredzējām iesniegto priekšlikumu tālāko virzību.”

“Neskatoties uz piedāvāto citu valstu (Skandināvijas) pieredzi, pieņēma (..) likumu, kas ir neefektīvs sabiedrības veselības uzlabošanai.”

Vairākas organizācijas saskatījušas, ka konsultācijas ir formālas un patiesībā to viedoklis nav noteicošs politikas lēmuma pieņemšanā.

No NVO aptaujas anketām:

“Likumprojektu izstrādātāji un tālāk arī likumprojektu virzītājas institūcijas, tajā skaitā Saeimas komisijas, ļoti reti ieklausās sabiedrisko organizāciju izteiktajā viedoklī un priekšlikumos.” (Profesionāla asociācija)

Virkne organizāciju uzskata, ka ministrijām ir citas intereses nekā organizācijai, tāpēc arī sadarbība nav apmierinoša.

No NVO aptaujas anketām:

“Valsts institūcijas par prioritāti uzskata normatīvo aktu saskaņošanu ar ES prasībām, nevis ar reālo situāciju valstī, un tādēļ mūsu ieteikumi ne vienmēr tiek ņemti vērā.”

Fokusgrupu diskusijās organizācijas atzina, ka ļoti svarīga ir sadarbība ar konkrētiem, pazīstamiem ministriju darbiniekiem. Ja “savs cilvēks” no ministrijas aiziet, tiek zaudēts kontakts un sadarbība jāveido no jauna.

Gadījumos, kad sadarbība tiek atzīta par labu, ministrijas ir vai nu sūtījušas lektoros, kas atbildejuši uz visiem interesējošiem jautājumiem, un NVO priekšlikumi ir ņemti vērā, vai arī – ir bijusi rezultatīva atgriezeniskā saite.

No NVO aptaujas anketām:

“Vienmēr var vēlēties vēl labāk, bet katrā gadījumā jautājumi, kuri tika risināti, tika risināti patīkamās, nepiespiestās diskusijās, sarunās.”

“Panācām to, ko vēlējamies.”

“Lielākā daļa piedāvāto priekšlikumu ietverti likumos. Vienmēr ir rezultatīva atgriezeniskā saite.”

“Ministrijas departamenta speciālisti apzinās sabiedrisko organizāciju lomu un nozīmi.”

Būtisks aspekts ministriju un NVO sadarbībā ir iniciatīva. No aptaujātajām 11 ministrijām deviņas uzskatīja, ka iniciatoriem jābūt abām pusēm, trīs ministrijas atzina, ka ļoti svarīga ir arī NVO iniciatīva, un vēl citas trīs –, ka tas, kura puse pirmā meklēs pretējo, ir atkarīgs no situācijas. Neviena no ministrijām nenosauca sevi par vienīgo sadarbības ierosinātāju.

34 % no aptaujātajām NVO nesadarbojas ar ministrijām, pamatojot to ar ministriju pasivitāti, informācijas trūkumu par ministriju darbu un finanšu trūkumu.

Kā redzams, būtisks iemesls, kas attur organizācijas no līdzdalības, ir atgriezeniskās saiknes trūkums. Organizācijas ir neapmierinātas, ka to ieteikumi netiek ņemti vērā, ka sadarbība ar ministrijām izbeidzas seminārā vai darba grupā un ka tās neuzzina, kas noticis ar organizāciju priekšlikumiem, – vai tie ņemti vērā, vai noraidīti, kāds tam bijis pamatojums. Tāpēc organizācijas netic savām iespējām reāli ietekmēt politikas dokumentus vai tiesību aktu redakcijas un kļūst atturīgas. Jāatzīst gan, ka arī ministriju darbinieki zaudē “kontrolī” par projektiem, kad tie nonāk Saeimā un tiek apspriesti politiskā līmenī. Tāpēc organizācijām jāmeklē sadarbības formas ar Saeimas komisijām, kā arī jāseko līdzi pieejamajai informācijai gan Ministru kabineta, gan Saeimas mājas lapās.

5. Ministriju resursi

Pašlaik zināšanas par nevalstisko sektoru ministrijās ir izkļaidētas dažādos resursu avotos. Pētījuma laikā atklājās, ka nereti vienas ministrijas divi departamenti līdztekus veido savas datu bāzes par organizācijām, – informācijas un pieredzes apmaiņa ir nepietiekama.

Pētījumam veiktās intervijas ar ministriju darbiniekiem un fokusgrupu diskusijas parādīja, ka daļa informācijas ir atrodama **ministriju arhīvos** – tur nonāk NVO iesniegumi un priekšlikumi pēc tam, kad ministrija uz tiem sniegusi atbildi. Vairums aptaujāto ministriju minēja, ka informācija tiek arhivēta un saglabāta. Tomēr uz jautājumu, kā ministrija var nodibināt kontaktus ar NVO, vairums aptaujāto darbinieku atbildēja, ka organizācijas tiek meklētas ar tālruņu katalogu starpniecību. Neviena no aptaujātajām NVO, savukārt, nevarēja atcerēties, ka tā būtu aicināta uz sarunām par kādu agrāk iesūtītu ieteikumu, kad attiecīgais jautājums nonācis ministrijas darba kārtībā.

Informācija par ministrijas darbā ieinteresētajām NVO uzkrājas arī **ministrijas kancelejā** – tiek fiksētas ienākošā pasta adreses un sūtījuma saturs. Šis arī ir maz izmantots informācijas avots par NVO attiecīgajā jomā.

Turklāt informācija par NVO aktivitāti, to kompetenci vai – gluži pretēji – nekompetenci, uzkrājas arī atsevišķu departamentu un to **darbinieku pieredzē**. NVO aptaujā minēja, ka sadarbību ar ministrijām apgrūtina tas, ka, mainoties ministriju darbiniekiem, sazināšanās atkal jāuzsāk no nulles. Tas nozīmē, ka ministriju darbinieki maz dalās pieredzē un maz izmanto cits cita informācijas avotus par potenciālajiem sadarbības partneriem.

Ministriju aptauja un fokusgrupu diskusijas parādīja, ka lielākajā daļā ministriju konsultācijām ar NVO īpaši līdzekļi netiek plānoti un atvēlēti. Izņēmums – valsts budžeta līdzekļi konsultatīvo padomju darbības nodrošināšanai. Dažu ministriju pārstāvji paskaidroja, ka konsultācijas notiekot administratīvā budžeta ietvaros un līdzekļu pietiekot. Konsultācijām ar NVO var tikt izmantoti arī politikas izstrādes programmu līdzekļi, kas paredzēti semināriem un konferencēm.

LATVIJAS NVO KĀ SADARBĪBAS PARTNERIS – PĀRSTĀVĪBA UN LĪDZDALĪBAS RESURSI

Iepriekšējā nodaļā aplūkoju ministriju praksi un gatavību iesaistīt NVO politikas veidošanā, uzklaustīt un ņemt vērā to viedokļus par politikas dokumentu un tiesību aktu projektiem. Tagad laiks palūkoties uz otru sadarbības partneri. Vai Latvijas NVO ir gatavas izmantot valsts piedāvātās iespējas? Kādi ir tām pieejamie līdzdalības resursi?

1. Sabiedrības viedokļa pārstāvība

Vai un cik lielā mērā NVO iesaistīšana politikas veidošanā ir uzskatāma par sabiedrības iesaisti? Sarunās ar ministriju darbiniekiem un, analizējot preses materiālus, atklājas divas tendences. Viena galējība – vēlme pilnībā uzskatīt vārdus – NVO pārstāvis – sabiedrības pārstāvis – par sinonīmiem. Daži ministriju darbinieki domā, ka sabiedrības līdzdalība tiek nodrošināta ar tādiem līdzekļiem kā, piemēram, NVO pārstāvju līdzdalība dažādās padomēs vai Valsts sekretāru sanāksmē. Otra galējība – uzskatīt, ka NVO patiesībā pārstāv ļoti šauras cilvēku grupas, vai pat tikai viena atsevišķa eksperta viedokli. Lielākā daļa šā pētījuma laikā aptaujāto ministriju darbinieku tomēr uzskatīja, ka sabiedrisko organizāciju pārstāvji runā savas organizācijas vārdā, kā arī – izsaka eksperta viedokli. Pašas organizācijas gan biežāk tiecās atzīt, ka tās *a priori* uzskatāmas par visas sabiedrības viedokļa paudējām.

NVO gūst leģitimitāti no diviem avotiem. Pirmkārt, tās var pārstāvēt savu biedru viedokli – tādā gadījumā ir nozīme tam, cik organizācijā ir biedru, un tam – cik demokrātiska ir lēmumu pieņemšana organizācijā. Pašvaldību savienība vai profesionāla asociācija būs pilnvarotas paust visu tās biedru viedokli. Tomēr arī šādos gadījumos dalīborganizāciju domas atsevišķos jautājumos var atšķirties.

Komentējot Darba devēju konfederācijas viedokli jautājumā par sociālo nodokli, virkne uzņēmumu neatbalstīja savas “jumta” organizācijas viedokli: “Principā varētu teikt, ka Darba devēju konfederācijas vadība ir sākusi lobēt Latvijas valdību, jo pēdējā Nacionālās trīspusējās padomes sēdē, kurā tika lemts par sociālā nodokļa iemaksas pārdali, praktiski saskaņēja šīs konfederācijas un valdības vadītāja Andra Bērziņa pozīcijas. Turklāt, kā zināms, lielākā daļa uzņēmēju neatbalsta šīs organizācijas viedokli šajā jautājumā.”

Edmunds Grandavs. “Kam ir izdevīga plānotā socnodokļa pārdale?”³²

Organizāciju viedokļa leģitimitāti var veidot tās pētnieciskā un praktiskā ekspertīze, kas radusies, strādājot savā jomā. Piemēram, par ielas bērnu jautājumiem kompetenti varēs runāt arī organizācija, kas ir mazskaitlīga, bet uzkrājusi pieredzi, risinot ielas bērnu problemātiku. Līdzīgi arī vides organizācijai nav jābūt masveidīgai, lai kompetenti analizētu jautājumus vides saglabāšanas kontekstā.

NVO apvienojušos Latvijas iedzīvotāju skaits nav liels. Pēc dažādu pētījumu datiem, tas svārstās no 6% līdz 12%. Līdzdalība sabiedriskajās organizācijās ir zemāka nepilsoņu vidū – līdz 9% nepilsoņu. Jāņem vērā, ka šis procents aptver gan kultūras organizācijas, gan brīvā laika pavadīšanas aktivitāšu grupas, gan sporta organizācijas. Politikas veidošanā parasti aktīvi iesaistās tikai divu grupu organizācijas – profesionālās asociācijas un interešu aizstāvības grupas – tās, kuru misija ir, piemēram, vides aizsardzība, bērnu un citu mazaizsargāto grupu tiesību aizstāvība, patērētāju intereses. Citas grupas politikas veidošanā iesaistās spontāni – kad tiek skarti viņu pastāvēšanai būtiski jautājumi vai arī – kad tās tiek īpaši aicinātas sniegt savu viedokli. Latvijā nav pieejama precīza statistika par šo organizāciju skaitu.

Saskaņā ar Uzņēmumu reģistra datiem Latvijā 2003. gada sākumā bija reģistrētas vairāk nekā 6000 sabiedrisko organizāciju un to apvienību. Tikai 60% no tām noteiktajā laikā bija iesniegušas pārskatus par darbību 2002. gadā. Tātad ir pamats domāt, ka reāli darbojas ap 3600 NVO.

³² Edmunds Grandavs. “Kam ir izdevīga plānotā socnodokļa pārdale?” “Dienas Bizness”, 14.02.2002.

2002. gadā šā pētījuma ietvaros 600 organizācijām pēc nejaušas atlases metodes tika nosūtītas anketas, kurās tika lūgts atbildēt uz jautājumiem par viņu pieredzi sadarbībā ar ministrijām. Atsaucās 111 organizācijas. No tām 44% bija piedalījušās likumprojektu izstrādē, taču 80% minēja, ka tās būtu ieinteresētas šādu sadarbību attīstīt. Visticamāk, ka tām organizācijām, kuras neaizpildīja anketu un neatsūtīja atbildi (aptaujāji bija pievienota aploksne ar marķu), trūka sadarbības pieredzes un ieinteresētības attiecīgajos jautājumos.

Aktīvākās un pieredzējušākās organizācijas 2002. gada jūnijā atsaucās uz Valsts kancelejas un NVO centra aicinājumu sadarboties politikas dokumentu un normatīvo aktu projektu pārraudzībā, kuri tiek izskatīti Valsts sekretāru sanāksmēs. Tādu organizāciju, kas regulāri saņem izskatāmos projektus, 2003. gada janvārī bija 56, jūnijā – 103. Vairākas no šīm NVO pārstāv ne vienu vien organizāciju un darbojas kā koalīcijas. Tomēr organizācijas nav aktīvas šā mehānisma izmantošanā. Tikai dažas bija sniegušas lēmumu projektiem savus ieteikumus, vēlējušās piedalīties sanāksmēs un aizstāvēt savu viedokli.

2000. gadā NVO centrs aptaujāja ministrijas, lūdzot tās nosaukt NVO, ar kurām tās sadarbojas likumprojektu izstrādē. Visu ministriju nosaukto sadarbības organizāciju kopskaits nepārsniedza 70. Vairums no minētajām organizācijām ir profesionālas asociācijas.

No šiem faktiem, ļoti aptuveni rēķinot, var secināt, ka NVO skaits, kuras ieinteresētas un aktīvi līdzdarbojas politikas veidošanā, ir neliels – ap 200. Tikai līdz 12% iedzīvotāju apvienojas sabiedriskajās organizācijās, un no tām savukārt tikai neliela daļa izvirza par savu mērķi līdzdalību politikas veidošanā.

Tas nozīmē, ka valstī vēl ir jādomā par atbalstu pilsoniskās sabiedrības attīstībai, lai aktivizētu iedzīvotājus savu interešu aizstāvībā. Tas arī liecina, ka Latvijas situācijā nepietiek konsultēties tikai ar virkni NVO, lai uzskatītu, ka ir noskaidrots sabiedrības viedoklis.

2. NVO līdzdalības resursi

Lai izdarītu secinājumus par šīs organizāciju grupas iespējām kvalitatīvi un uz līdztiesiskiem pamatiem sadarboties politikas formulēšanas procesā, jānoskaidro, kādi ir to rīcībā esošie līdzdalības resursi. Tie ir – pieeja tehnoloģijām – tehniskas iespējas saņemt un nodot informāciju; zināšanas par politikas procesu, informācijas pieejamība; nauda, lai algotu ekspertus, juristus, apmaksātu komunikācijas un transporta izdevumus, telpu īri; laiks, lai pulcētos, apspriestu jautājumus, ierastos uz semināriem, darba grupu sēdēm, iepazītos ar materiāliem, sagatavotu viedokļus; kā arī pārliecība par iespējām

ietekmēt jautājumu risināšanu. Līdz šim jau mēs aplūkojam tos līdzdalības resursus, kas atkarīgi no valsts – normatīvos ietvarus un ministriju atvērtību sadarbībai. Turpmāk – par tiem jautājumiem, kas raksturo tieši pašu organizāciju kapacitāti.

2.1. Pieeja tehnoloģijām

Lielākā daļa šim pētījumam aptaujāto ministriju par svarīgāko NVO pieejamo resursu attiecībā uz ministrijā topošajiem projektiem minēja ministrijas un Valsts kancelejas mājas lapas. 81% aptaujāto organizāciju atbildēja, ka tām ir pieeja internetam (mājās, birojā, darba vietā, organizācijas telpās, NVO centrā, pie draugiem, pašvaldības telpās). Tomēr samērā maz organizāciju izmanto internetu kā sadarbības formu ar ministrijām un informācijas avotu par ministriju darbu.

Organizācijas (īpaši ārpus Rīgas) atzīst, ka tām pieejams internets iezvana režīmā – organizācijas telpās, mājās, darba vietā vai pašvaldībā. Šis ir dārgs komunikācijas līdzeklis, kas neļauj ilgstoši meklēt un pētīt informāciju. Taču organizācijas labprāt saņem īsu strukturētu informāciju pa e-pastu, kurā norādīts uz pieejamiem interneta resursiem. Šāda informācija ļauj izplānot, kur un kad attiecīgo informāciju aplūkot vai izdrukāt.

Viens no tehnoloģisko resursu pieejas avotiem sabiedriskajām organizācijām ir NVO centrs Rīgā un reģionālie centri Daugavpilī, Jēkabpilī, Preiļos, Rēzeknē, Madonā, Alūksnē, Valmierā, Cēsīs, Liepājā, Kuldīgā, Ventspilī, Jelgavā, Talsos un Tukumā. NVO centrs piedāvā iknedēļas informatīvu biļetenu par aktualitātēm sektorā – arī politikas veidošanā, kas skar visa sektora intereses. Turklāt – ik pirmdienu un trešdienu centrs piedāvā interesentiem strukturētu informāciju par norisēm Valsts sekretāru sanāksmē, lai organizācijas varētu mobilizēties, kad tiek izskatīti viņu sfēras jautājumi. Pārrunās ar organizācijām, kuras šo informāciju saņem, tika minēts, ka tās internetā atver un izdrukā tikai tos dokumentus, kuri attiecas uz viņu darbības sfēru, un līdz ar to ietaupa resursus.

Reģionālie NVO atbalsta centri līdztekus informācijai par aktualitātēm, tās sistematizēšanai un izplatīšanai, piedāvā organizācijām arī iespēju par samaksu atvērt pastkastītes, strādāt internetā un izdrukāt informāciju.

Tātad – vairumam organizāciju, kas grib sadarboties ar ministrijām politikas veidošanā, ir iespējas saņemt informāciju pa e-pastu. Turklāt tām ir iespēja piekļūt internetam un izdrukāt informāciju, par kuru tās ir īpaši ieinteresētas. Tomēr šo iespēju izmantošana prasa papildu laiku un finanšu līdzekļus.

2.2. Zināšanas par politikas veidošanas procesu un juridiskā ekspertīze

Zināšanas par politikas veidošanas procesu NVO vidū ir nevienmērīgas. Pētījumam aptaujātie ministriju darbinieki minēja dažādu sadarbības pieredzi. Vairākas ministrijas apgalvoja, ka organizācijas (nozaru profesionālās asociācijas) ir ziņošas, aktīvi strādā darba grupās un konsultatīvajās padomēs, pārzina ministrijas darba rutinu. Arī dažas sabiedrības interešu organizācijas strādājot kā izglītoti sadarbības partneri. Lielākā daļa ministriju pārstāvju atzina, ka organizācijas nākušas ar vērtīgiem ierosinājumiem un precizējumiem to projektos.

Tika arī atzīmēts, ka organizāciju kapacitāte sadarbības laikā aug. Organizāciju biedri iepazīstas gan ar lēmumu pieņemšanas procesiem, gan ministrijas darbu un ierādņiem un, ilgstoši sadarbojoties, kļūst aizvien kompetentāki.

Dažas ministrijas atzina, ka nākas sastapties arī ar organizāciju neprofesionālu attieksmi. Dažkārt NVO piedalās darba grupā, it kā piekrist tajā lemtajam, tomēr pēc tam publiski pauž atšķirīgu viedokli. Citkārt organizācijas vispār nesadarbojas projektu izstrādes laikā, bet protestē, kad projekts jau pieņemts.³³ Gandrīz visas aptaujātās ministrijas bija ar mieru rīkot atvērto durvju dienas un stāstīt par politikas veidošanas praksi un ministrijas darba ikdienu.

Pašas organizācijas arī ir ar dažādu sadarbības pieredzi un bieži vien skeptiski noskaņotas par savām iespējām ietekmēt ministriju lēmumus. Pētījuma gaitā aptaujātās organizācijas paskaidroja, ka nesadarbojas ar ministrijām tāda iemesla dēļ, ka “ministrijas no mums ir ļoti tālu, un ar tām sadarbojas Rīgas organizācija, taču mums ir ļoti cieša sadarbība ar pašvaldību”. Cita organizācija paskaidroja, ka tā darbojas tikai pirmo gadu. Vēl kāda atzina, ka tai trūkst informācijas par likumprojektiem, likumu labojumiem, par darba grupu izveidošanu un ka ministrijā interesēties esot bezcerīgi. Daudzas organizācijas uzsvēra, ka tās neticot, ka viņu ierosinājumiem varētu būt kāda ietekme, tāpēc nemaz necenšoties aktīvi izmantot līdzdalības iespējas. Dažkārt ministriju atbildes uz ierosinājumiem liecinot, ka ministrija nemaz nav iepazinusies ar tai iesūtīto informāciju.

2002. gada decembrī un 2003. gada janvārī Valsts kancelejas un Apvienoto Nāciju attīstības programmas projekta ietvaros notika NVO apmācība par politikas veidošanas

³³ Šāda NVO izturēšanās gan nav viennozīmīgi izskaidrojama ar nezināšanu par konstruktīvas sadarbības iespējām. Dažas organizācijas principā nepiekrist ministrijas nostājai kādā jautājumā un līdz ar to arī atsakās līdzdarboties.

procesu (90 dalībnieku) un sarunu prasmi (50 dalībnieku). Kopumā par politikas veidošanu tika apmācītas 35 Rīgas un 60 reģionu organizācijas. Lielākā daļa no aktīvajām organizācijām ārpus Rīgas atzīmēja, ka tās galvenokārt sadarbojas ar vietējām pašvaldībām. Politikas, kuras tiek izstrādātas Rīgā, tās skarot maz. Turpretī citas organizācijas apgalvoja, ka lēmumu pieņēmēji Rīgā maz rēķinoties ar viņu viedokli.

Aktuāls ir jautājums – vai organizācijām iespējams piesaistīt nepieciešamos ekspertus – juristus un politikas analītiķus –, lai izvērtētu tiesību aktu un politikas dokumentu projektu ietekmi uz savas darbības jomu un formulētu atbilstošus ieteikumus. Informācija par organizācijām pieejamiem finanšu resursiem un algoto darbinieku (sk. turpmāk) skaitu ļauj secināt, ka vairumam organizāciju ir minimālas iespējas šādus ekspertus piesaistīt. Juridiskie biroji arī nav ieinteresēti *pro bono* pakalpojumu sniegšanā, jo šāda veida brīvprātīgs darbs netiek uzskatīts par ziedojumu. Turklāt – *pro bono* konsultācijas ir iespējamas tikai tajā laikā, kad biroji nedarbojas sava biznesa interesēs, un tiem ir grūti reaģēt uz pēkšņām, neplānotām organizāciju vajadzībām.

2.3. Finanšu līdzekļi

NVO finanšu līdzekļi Latvijā veidojas no dažādiem avotiem. Saskaņā ar NVO centra lietotāju aptauju datiem, biedru naudas tiek vāktas gandrīz pusē organizāciju. 19% aptaujāto piesaista līdzekļus no uzņēmējiem, 18% min privātos ziedojumus, 13% saņemmušas finansējumu no pašvaldības, valsts finansējums bijis – 8%. Vēl mazāk ienākumu ir no vietējiem fondiem un pašu organizāciju saimnieciskās darbības. 18% organizāciju atzīst, ka saņem arī ārvalstu finansējumu.³⁴

Šīs analīzes ietvaros ir svarīgi konstatēt, no kā veidojas finanšu līdzekļi tieši līdzdalībai politikas veidošanā. Konkrētie izdevumi, lai efektīvi līdzdarbotos politikas plānošanā, ir – administratīvās izmaksas (sazināšanās ar ministrijām un savas organizācijas biedriem, transports, telpu īre), organizācijas vadītāja izmaksas (viedokļa pārstāvēšanai), kā arī ekspertu izmaksas politikas dokumentu analīzei un viedokļa formulēšanai (juristi, politikas analītiķi).

Turpmāk aplūkošu tradicionālos NVO finansējuma avotus – starptautisko finansējumu, uzņēmumu ziedojumus, biedru naudas, privātpersonu ziedojumus, kā arī valsts budžeta finansējumu, – ar mērķi izsvērt, cik lielā mērā to iespējams novirzīt tieši līdzdalībai politikas veidošanā.

³⁴ Nevalstisko organizāciju centrs. NVO sektors Latvijā 2000/2001. Rīga, 2002.

Pēdējā desmitgadē NVO darbību interešu aizstāvībā galvenokārt ir finansējušas **starp-
tautiskās organizācijas**. Sorosa fonds – Latvija (SFL) sadarbībā ar Apvienoto Nāciju attīstības programmu no 1997. līdz 1999. gadam atbalstīja vērienīgu projektu, veicinot darbības infrastruktūras attīstību – NVO centra nostiprināšanu, kā arī reģionālo NVO centru izveidi. SFL attīstīja arī īpašu programmu, konkursa kārtībā sedzot organizāciju administratīvās izmaksas un tādējādi palīdzot tām būt neatkarīgām savu programmu īstenošanā, tajā skaitā – interešu aizstāvībai. Karalienes Julianas fonds devis ievērojamu ieguldījumu daudzu sociālās jomas organizāciju darbības nodrošināšanai. Kopš 1999. gada Latvijā darbojas Baltijas–Amerikas Partnerattiecību programma, kas īpašu atbalstu sniedz interešu aizstāvības koalīciju darbam. Analizējot šo grantu saņēmēju loku, jāatzīst, ka saņēmēji ir sabiedriskās organizācijas, kuras kalpo sabiedrības, ne tikai tās biedru interesēm.³⁵

Atsevišķi jāaplūko arī organizāciju iespējas saņemt finansējumu interešu aizstāvībai no Eiropas Savienības līdzekļiem. Viens no finansējuma avotiem ir ES *ACCESS* programma, kuru administrē Reģionālais vides centrs, bet pārrauga Finanšu ministrija. Šā finansējuma izmantošana līdzdalībai politikas veidošanā ir problemātiska tādēļ, ka finansējums domāts ļoti precīzi formulētām projekta aktivitātēm, kuras jāparedz krietnu laiku pirms to īstenošanas. Taču, lai aktīvi varētu līdzdarboties politikas veidošanā (vismaz līdz šim), bieži nākas reaģēt uz pēkšņiem ministriju aicinājumiem izteikt savu viedokli par konkrētiem tiesību aktu projektiem, piedalīties semināros vai darba grupu sēdēs. Organizācijas atzīst, ka ārvalstu atbalstītāju finansējuma izcīnīšana ir sarežģīta un ar katru gadu šīs iespējas sašaurinās.

Deputāts M. Lujāns debatēs par likumprojektu:

Šīnī brīdī mēs nevaram atbalstīt “Delnas” priekšlikumu, it sevišķi tā kā tā ir sabiedriska organizācija, kuras izcelsmes kapitāls ir diezgan nezināms un apšaubāms.

*Saeimas 2001. gada 20. – 21. jūnija sēde*³⁶

Dažkārt interešu aizsardzības organizācijām, kas saņem ārvalstu finansējumu, nākas pierādīt, ka tās ir neatkarīgas savos lēmumos un aizstāv Latvijas sabiedrības vai tās grupas, nevis ārvalstu ziedotāja intereses.

³⁵ Sorosa fonda – Latvija gada pārskats (2001).
<http://web142.deac.lv/index.php/lv/?id=64&rid=7&pid=122&date=2001> Pēdējo reizi sk. 20.06.2003.

³⁶ Saeimā: 2001. gada 20.–21. jūnija sēde. “Latvijas Vēstnesis”, 27.06.2001.

Uzņēmumu ziedošanas tradīcija Latvijā ir attīstīta tādās jomās kā sports, kultūra un sociālā palīdzība.³⁷ Tās ir jomas, kas nodrošina uzņēmumiem labu publicitāti. Tāpat kā starptautiskais finansējums arī uzņēmuma ziedojums līdzdalībai politikas veidošanā var tikt uztverts ar aizdomām. Uzņēmumu biznesa intereses būtu aizstāvas ar profesionālo biedrību un to asociāciju (piemēram darba devēju konfederācija) starpniecību. Uzņēmumu ziedojumi profesionālajām organizācijām, saskaņā ar Latvijas likumiem, ir uzskatāmi par attaisnotajiem izdevumiem, kas arī ļauj tiem atbalstīt savas jomas interešu aizstāvību.

Cits jautājums, ja uzņēmums ziedo sabiedriskā labuma organizācijai.³⁸ Šādā gadījumā būtu skaidri jānorāda organizācijas ienākumu avoti, jo aiz sabiedrības interesēm nedrīkstētu tikt slēptas jebkādas privāto uzņēmumu intereses. Arī NVO ir jāapzinās, ka finansiāla atkarība no kāda uzņēmuma ziedojumiem līdzdalībai politikas veidošanā liek apšaubīt tās neitralitāti.

Lielākajā daļā sabiedrisko organizāciju **biedru naudas** ir simboliskas. Šajā jomā vērojama atšķirība starp profesionālajām un nozaru asociācijām un sabiedriskā labuma organizācijām. Profesionālās un nozaru asociācijas rūpējas par nozares attīstībai labvēlīgu tiesisko vidi un ir veidotas to biedru privāto, tajā skaitā arī peļņas interešu veicināšanai. Tā kā to biedri no organizāciju efektīvas darbības iegūst privātu labumu, tie ir ieinteresēti maksāt pietiekami lielas biedru naudas, lai organizācija spētu algot gan ekspertus, gan juristus, kā arī veidot infrastruktūru efektīvai interešu aizstāvībai. Ja nozares asociācijas biedrs ir komersants, tad biedru nauda netiek aplikta ar ienākuma nodokli.

Sabiedriskā labuma organizācijās, kurās biedri pulcējas kādas visai sabiedrībai svarīgas idejas aizstāvībai, motivācija un bieži vien arī iespējas ir atšķirīgas, bet biedru naudas nespēj segt to administratīvos un efektīvai līdzdalībai nepieciešamos izdevumus. NVO centra lietotāju aptauja parādīja, ka vairumā organizāciju (44%) ir 10 līdz 30 biedru; 14% organizāciju ir līdz 10 biedru. Tikai 5% organizāciju ir vairāk nekā 500 biedru. NVO centra lietotāju vidū ir tikai dažas profesionālās asociācijas, un tas ļauj domāt, ka minētie skaitļi atspoguļo situāciju sabiedriskā labuma organizācijās. Nelielais biedru skaits arī ir rādītājs, ka biedru naudas nevar būt pietiekams resurss efektīvai līdzdalībai.

³⁷ Finanšu ministrijas sagatavots pārskats par ziedojumiem likumprojekta “Grozījumi likumā “Par valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanu”” – izskatīšanai 2003. gada 2. jūnija Ministru kabineta komisijas sēdē. Nav publicēts.

³⁸ Šeit un turpmāk ar jēdzienu sabiedriskā labuma organizācija tiek apzīmēta NVO, kura rūpējas par visas sabiedrības vai kādas mazaizsargātas grupas interešu aizstāvību. Šo organizāciju rūpju lokā ir tādi jautājumi kā vide, bērni, atkarību profilakse, jaunatnes politika u. c.

Kā jau minēts, 18% organizāciju par ienākumu avotu min **privātpersonu ziedojumus**. Šis būtu labs leģitīms un tālāk attīstāms finansējuma avots tieši sabiedrības līdzdalības nodrošināšanai. Nav precīzas informācijas, kāda daļa no privātpersonu ziedojumiem tiek izmantota interešu aizstāvībā. Medijos ir pārredzamas līdzekļu vākšanas kampaņas, kas paredzētas sociālo jautājumu risināšanai. Gandrīz nemaz nav atrodamī piemēri, kad sabiedrības interešu aizstāvībai būtu ziedojušas privātpersonas.

Pašlaik Latvijā nav vienotas pieejas NVO finansēšanā no **valsts budžeta** līdzekļiem. Kopš 2000. gada virkne sabiedrisko organizāciju saņem atbalstu administratīvo izdevumu segšanai Zemkopības ministrijas subsīdiju budžeta ietvaros. Turklāt ministrija finansē arī Lauksaimnieku organizāciju sadarbības padomes (LOSP)³⁹ sekretariāta izdevumus. Taču ministrija neietekmē ne LOSP lēmumus, ne atsevišķu organizāciju viedokļus. Ministrijas pārstāve intervijā minēja, ka ministrijas pamatojums, atbalstot ražotāju organizāciju administratīvos izdevumus, ir – dot iespēju uz līdztiesīgiem pamatiem piedalīties dialogā dažādām nozarēm, neatkarīgi no to rentabilitātes attiecīgajā brīdī.

Šā pētījuma nolūkos organizētās ministriju pārstāvju un NVO fokusgrupu diskusijas parādīja, ka nevienai pusei nebūtu iebildumu, ja valsts finansējums līdzdalības veicināšanai tiktu piešķirts divos veidos. Pirmkārt, tas ir finansējums neitrālu līdzdalības struktūru uzturēšanai – tādu kā konsultatīvās padomes vai citi mehānismi. Otrkārt, pastāv iespēja konkursa kārtībā pretendēt uz finansējumu administratīvo izdevumu segšanai. Tādā veidā ministrijām nav iespēju ietekmēt sabiedrisko organizāciju darba saturu. (Līdzīgi kā to dara Zemkopības ministrija, finansējot LOSP un tās dalīborganizācijas.) Tomēr dažas organizācijas iebilst, ka, saņemot līdzekļus no ministrijas, to viedoklis tiek “uzpirkts” un organizācija vairs nesniedz objektīvu viedokli savas interešu grupas vārdā.

Šāds mehānisms neizslēdz citus valsts finansējumus, kas domāti citiem mērķiem – funkciju deleģēšanai vai valsts pasūtījumam, konkrētu politiku īstenošanai un pakalpojumu sniegšanai.

Neskaidrs ir jautājums, vai šādiem finansēšanas mehānismiem būtu jādarbojas ministriju robežās, kā nodrošināt, lai finansējums būtu pieejams dažādu interešu pārstāvībai (LOSP, piemēram, ir mehānisms ražotāju interešu iekļaušanai politikas formulējumos, toties nav pārstāvētas, piemēram, patērētāju vai vides intereses.) Viens no perspektīviem finansējuma avotiem NVO līdzdalības nodrošināšanai varētu būt – budžeta līdzekļu sadale konkursa kārtībā sabiedrisko organizāciju administratīvo izdevumu segšanai Sabiedrības integrācijas fonda programmu ietvaros.

³⁹ Lauksaimnieku organizāciju sadarbības padome ir forums dažādu nozaru lauksaimnieku organizāciju viedokļu iesaistīšanai lauksaimniecības politikas veidošanā un īstenošanā.

2.4. Laiks

Lielākā daļa Latvijas NVO darbojas bez algotiem darbiniekiem (68%). Organizāciju mērķi tiek nodrošināti, strādājot brīvprātīgi, no darba brīvajā laikā. Viens algots darbinieks ir 14% organizāciju, divi līdz trīs algoti darbinieki – 10% organizāciju.⁴⁰

2002. gada decembrī notika to organizāciju seminārs, kuras seko līdzī Valsts sekretāru sanāksmes procesam, lai noskaidrotu, cik šī līdzdalība ir efektīva. Organizācijas (ar dažiem izņēmumiem) vienojās, ka ir grūti atvēlētajā laikā mobilizēt resursus kvalitatīva atzinuma sagatavošanai. Daudzām ir grūti nodrošināt pat to, lai regulāri – divas reizes nedēļā – iepazītos ar NVO centra apkopotajiem un sistematizētajiem tiesību aktiem.

Vairākas organizācijas minēja, ka, kopš ministrijām ir jāsniedz Valsts sekretāru sanāksmei ziņas, kādas konsultācijas notikušas normatīvā akta gatavošanas laikā, tās bieži saņem tik apjomīgu informāciju, ko noteiktajā laikā ir grūti pagūt izanalizēt un sniegt kvalitatīvu atbildi. Līdz ar to virkne ministriju pieprasījumu paliek neatbildēti. Dažkārt ministrija dod tik īsu laiku atbildes sagatavošanai, ka nevar pagūt viedokli saskaņot ar saviem biedriem.

3. Secinājumi

Analizējot informāciju par NVO līdzdalības resursiem, var secināt:

- 1) **Tehnoloģijas**, kas ir NVO rīcībā, ļauj saņemt īsu informāciju pa e-pastu. Darbam ar apjomīgākiem dokumentiem internetā vai ar to izdrukām, nereti nepieciešams izmantot NVO centru vai citu institūciju pakalpojumus.
- 2) **Zināšanas** par politikas procesu un līdzdalības iespējām ir izplatītas nevienmērīgi. Profesionālās asociācijas ir zināšākas nekā sabiedrības interešu aizstāvības organizācijas.
- 3) NVO **finansējuma** avoti līdzdalībai politikas veidošanā samazinās (ārvalstu finansējums). Dažās pozīcijās finansējuma piesaistē (biedru naudas, ministriju finansējums) profesionālās asociācijas ir izdevīgākā situācijā nekā sabiedriskā labuma organizācijas.
- 4) Lielākajai daļai organizāciju nav iespējams algot pastāvīgus darbiniekus vai arī piesaistīt ekspertus. Līdz ar to tām ļoti bieži nav iespējams īsā laikā mobilizēt resursus neplānotu apjomīgu uzdevumu veikšanai.

⁴⁰ Nevalstisko organizāciju centrs. NVO sektors Latvijā 2000/2001. Rīga, 2002.

Šie faktori jāņem vērā, plānojot sabiedrības iesaistišanas mehānismus.

Pirmkārt, jāizvēlas adekvāti kanāli informācijas apmaiņai. Nevar paļauties uz to, ka visas organizācijas aktīvi seko līdzi ministriju vai Ministru kabineta mājas lapā publicētajai informācijai. Informācijas kanāli jāsamēro ar organizāciju tehniskajām iespējām.

Otrkārt, nevar paļauties tikai uz to organizāciju loku, kuras pašas aktīvi interesējas par ministriju darbu. Dažkārt ir nepieciešama ministriju proaktīva pieeja, lai nodrošinātu arī to sabiedrības grupu iesaisti, kurām ir mazāk līdzdalības resursu.

Treškārt, jādod organizācijām pietiekami daudz laika, lai sagatavotu atzinumus par tiesību aktu un politikas dokumentu projektiem.

Ceturtkārt, sabiedrības iesaistei jābūt plānveidīgai. Ministrijām jārod ceļš, kā organizācijām iepazīties ar to darba plāniem un gaidāmo konsultāciju grafiku. Tas dotu organizācijām iespēju gan laikus piesaistīt finansējumu, gan sadarboties ar savas sfēras organizācijām, savstarpēji sadalot pienākumus un koordinējot viedokļus.

Piektkārt, sabiedrības iesaiste nedrīkstētu sākties tikai tad, kad politikas dokumentu vai normatīvo aktu projekti jau sagatavoti un nonākuši Valsts kancelejā. Sadarbībai jā sākas jau agrāk – kad ministrija tikai sāk darbu pie attiecīgā projekta.

Sestkārt, jāmeklē risinājumi – līdzdalības infrastruktūras konsultāciju mehānismu un sabiedriskā labuma organizāciju administratīvo izdevumu segšanai.

Septītkārt, NVO savlaicīgi jāsniedz savs, konkrēti noformulēts viedoklis, saskaņā ar konkrētajos politikas veidošanas posmos noteiktajām vadlīnijām. Konsultācijām jāvelta pienācīga uzmanība. Tomēr tās nedrīkst mazināt ministrijas darba efektivitāti.

Situācijas izpētes mērķis bija palīdzēt padarīt efektīvākus Latvijā pastāvošos konsultāciju mehānismus, lai sasniegtu abus rezultātus – sabiedrības iesaisti un efektīvu politikas veidošanu.

IETEIKUMI

1. Normatīvie akti

1.1. Nozaru likumi

Normatīvo aktu analīze parāda, ka Latvijā nav vienotu principu sabiedrības līdzdalības regulēšanai politikas formulēšanas posmā. Turklāt tajās nozarēs, kur sabiedrības līdzdalība stingri reglamentēta, tā arī praksē notiek aktīvāk. Tādēļ jāizsver nepieciešamība papildināt arī citu nozaru normatīvos aktus ar sadaļām par sabiedrības un NVO iesaistīšanu politikas formulēšanā.

1.2. Grozījumi instrukcijā par tiesību akta projekta anotācijas aizpildīšanas kārtību

Kādiem dokumentiem pievienojama anotācija

Pašlaik tādos gadījumos, kad Ministru kabineta noteikumiem nav fiskālas ietekmes, bet ar to ieviešanu tomēr tiek nopietni skartas kādu sabiedrības grupu intereses, anotāciju var pievienot vai nu ministrija pēc savas iniciatīvas, vai arī pēc Valsts sekretāru sanāksmes balsstiesīgo locekļu pieprasījuma.

Lai veicinātu NVO un sabiedrības iesaisti jau projekta izstrādes laikā arī tajos gadījumos, kad projekts skar plašu sabiedrību vai tās grupu, ieteicams arī šādiem dokumentiem pieprasīt anotāciju. Tādēļ instrukcijas 3. punkts būtu jāpapildina ar jaunu punktu. Tajā jānoteic, ka anotācija pievienojama arī **sabiedriski nozīmīgiem** Ministru kabineta noteikumu projektiem.

Pamatojums, kāpēc konsultācijas nav notikušas

Instrukcija par tiesību akta projekta anotācijas izveides kārtību šobrīd neprasa sniegt pamatojumu, ja konsultācijas ar NVO nav notikušas. Saskaņā ar Ministru kabineta kārtības rullī, Valsts sekretāru sanāksmei ir tiesības ierosināt veikt šādas konsultācijas

vai arī sabiedrisko apspriešanu.⁴¹ Tiesību aktu anotāciju pārskats rāda, ka visbiežāk ministrijas šajā ailē ieraksta, ka konsultācijas nav notikušas. Virknē gadījumu konsultācijas tiešām nav nepieciešamas, bet citkārt, kad tās būtu vēlamas, ierēdņi izvēlējušies vieglāko ceļu un tās nav organizējuši.

Lai rosinātu ministrijas nopietni pārdomāt konsultāciju nepieciešamību, ieteicams papildināt instrukciju ar nosacījumu, ka ministrijai jāpamato, kāpēc konsultācijas nav veiktas. Šāds pamatojums:

- 1) atvieglotu iespējamās debates par šo jautājumu Valsts sekretāru sanāksmes laikā;
- 2) parādītu, ka lēmums par konsultācijām ministrijā ir ticis rūpīgi apsvērts;
- 3) ļautu ministriju darbiniekiem nopietnāk nekā iepriekš izvērtēt konsultāciju nepieciešamību.

2. Valdības līdzdalības politikas prakse

Latvijas līdzdalības politikas veidotāji ir uzskatījuši, ka lēmums par plašāku sabiedrības iesaisti atstājams pašas ministrijas ziņā. Tiesību akti, kaut gan nenosaka par pienākumu, tomēr rosina ministrijas darbiniekus iesaistīt sabiedrību. Gan formālas, gan neformālas konsultācijas ir resursu ietilpīgs process, tāpēc atbildīgajiem darbiniekiem un konsultāciju partneriem ir rūpīgi jāizsver, kuros gadījumos konsultācijas tiešām nepieciešamas, kādas metodes izmantot, kā arī – jānovērtē un jāplāno ministrijas rīcībā esošie resursi.

Iesaistīšanas metodes pēc NVO ieguldījuma intensitātes

Informēšana ir vienvirziena komunikācija – valsts vienpusēji informē sabiedrību par ministrijas darbu.

Konsultēšanās ir iespēja saņemt sabiedrības viedokļus par konkrētiem rīcības variantiem. Konsultācijās ministrija uzzina, kurš no tās piedāvātajiem risinājumiem kādām sabiedrības grupām ir vairāk pieņemams un kāpēc.

⁴¹ Ministru kabineta kārtības rullis. "Latvijas Vēstnesis", 15.03.2002.; ar grozījumiem 07.11.2002.

Aktīva līdzdalība ietver arī sabiedrības viedokļa uzklauššanu un apsvēršanu par citiem iespējamiem risinājumiem pirms lēmuma pieņemšanas, kā arī NVO iniciatīvu atbalstu.⁴²

Sabiedrības iesaistīšanas laika un metožu izvēlei jāatrod līdzsvars starp efektivitāti un kvalitāti. Nav nepieciešams sabiedrību un tās grupas vienmēr iesaistīt visos posmos, taču ir skaidri jāapzinās lēmuma pamatojums, ja nolemts iesaistīt NVO kādā konkrētā politikas veidošanas posmā, izvēloties konkrētas metodes. Jebkurā gadījumā informācijai par sadarbības politikas veidošanu ir jābūt publiski pieejamai.

2.1. Efektīvai sadarbībai nepieciešamā informācija

Neatkarīgi no izstrādājamā dokumenta veida, potenciālajiem sadarbības partneriem, pirmām kārtām ir svarīgi saņemt **organizatoriska rakstura informāciju** par to,

- 1) kad tiks uzsākts darbs pie projekta (ministriju darba plāni);
- 2) vai un kāda sabiedrības iesaiste plānota (kur, kam un kāda informācija būs pieejama, kādas konsultācijas iecerētas, kādas ir aktīvas līdzdalības iespējas);
- 3) kādi ir kritēriji iespējamo sadarbības partneru izvēlei (ja tādi ir);
- 4) kur, kam, kādā veidā un kad sabiedriskā organizācija (indivīds vai eksperts) var paust savu ieinteresētību un pamatot ekspertīzi (ja tāda tiek prasīta).

Nākamā sadarbības partneriem būtiskā informācijas grupa ir **pamatinformācija**, kāpēc tiek attīstīts attiecīgais dokuments – atsauce uz valdības deklarāciju, politikas dokumentiem, kā arī iespējamie pētījumi un statistikas dati par šo jautājumu.

Trešais informācijas bloks – paša **dokumenta projekta** publicēšana. Ministrija var izvēlēties dokumentu un tā attīstībā padarīt to pieejamu virknei sadarbības partneru, kuri sniedz ieguldījumu dokumenta izveidē, vai arī – padarīt to pieejamu plašākai diskusijai.

⁴² Pēc *Citizens as Partners: Information, Consultation and active Participation in Policy-making*, OECD, PUMA, 2001.

Publicējot projektu, nepieciešams norādīt, kādā izstrādes stadijā tas ir, kam un cik ilgā laikā iesniedzamas atsauksmes, kā arī – kad un kur būs pieejams atsauksmju apkopojums un dokumenta gala variants.

2.2. Konsultācijas politikas dokumentu un tiesību aktu izstrādes laikā

Vairāku apsvērumu dēļ konsultācijas ar NVO ir efektīvākas agrīnajos politikas plānošanas posmos; īpaši – izstrādājot politikas pamatnostādnes un koncepcijas. Pirmkārt, šajos posmos notiek pati politikas problēmas analīze. Dažādām sabiedrības grupām par problēmu var būt atšķirīgs viedoklis. Otrkārt, tiek apsvērti un vērtēti atšķirīgi risinājumi – tie dažādi ietekmēs dažādas auditorijas. Treškārt, diskutējot par pamatprincipiem, sarunā var iesaistīt iespējami plašu auditoriju. (Pretstatā likumprojektiem, kuru analīze un komentēšana prasa specifiskas juridiskas zināšanas un ekspertīzi.)

Konsultēties ar NVO ieteicams:⁴³

- 1) ja paredzams, ka politikas ieviešanas gaitā būs gan ieguvēji, gan zaudētāji; kad jautājums skar ietekmīgu (aktīvu, labi pārstāvētu) vai arī gluži pretēji – mazaizsargātu sabiedrības daļu;
- 2) ja šis jautājums skar ievērojamu iedzīvotāju daļu;
- 3) ja nav skaidra problēmas būtība un tās ietekme uz konkrētām sabiedrības grupām;
- 4) ja konsultāciju ceļā iespējams ģenerēt alternatīvus problēmu risinājuma variantus;
- 5) ja nav skaidri paredzamas plānotās politikas sekas;
- 6) ja būs nepieciešama sadarbība ar politikas ieviešanā skartajām grupām;
- 7) ja paredzama pretestība politikas ieviešanā.

⁴³ Šie ieteikumi balstīti uz autorei izstrādātajam “Vadlīnijām pilsoniskās sabiedrības iesaistīšanai politikas veidošanā ministrijās” Valsts kancelejas un Apvienoto Nāciju attīstības programmas projekta Nr. (LAT/02/001) ietvaros.

Konsultācijas var nenotikt, ja:

- 1) jautājums ir mazsvarīgs un būtiski neietekmēs dažādas sabiedrības grupas;
- 2) ja ir skaidri paredzama politikas ietekme uz dažādām sabiedrības grupām.

Ja konsultācijas nav nepieciešamas, būtu ieteicams noformulēt – kāpēc. Šis pamatojums būtu ierakstāms tiesību akta projekta anotācijā.

Ja ir steidzami sagatavojami projekti, autoriem jāizsver, vai saskaņošana ar NVO ir nepieciešama. Ja ministrijai ir pastāvīgs sadarbības partneru loks, izņēmuma gadījumos iespējams no organizācijām prasīt un saņemt atgriezenisko saiti arī ļoti ātri. Tomēr tiem vajadzētu būt izņēmuma gadījumiem, nevis ikdienas praksei.

Politikas dokumentu un tiesību aktu veidi, to raksturojums un atbilstošākie NVO iesaistes paņēmieni

Projekta veids	Raksturojums	NVO iesaistes veids
Pamatnostādnēs tiek analizēta problēma, kas parādījusies politikas darba kārtībā, tiek formulēts politikas mērķis un rīcības virzieni, sasniedzamie rezultāti un turpmākā rīcība.	Ministriņām jāizzina iespējami daudz gan par problēmas būtību, gan par to, kā tā ietekmē dažādas sabiedrības grupas. Šajā posmā jādiskutē arī par iespējamiem rīcības virzieniem un to ietekmi uz sabiedrību kopumā un dažādām tās grupām, kā arī jāizvēlas tie politikas virzieni, kas attīstāmi tālāk. Pamatnostādnēm jābūt īsam, sabiedrībai un politiķiem saprotamam dokumentam, kas nav pārpilns ar tehniskiem vai juridiskiem teminiem.	1) Informēšana par dokumenta izstrādi un līdzdalības iespējām; 2) Konsultācijas par projektu; 3) NVO aktīva līdzdalība darba grupā; 4) Atbalsts pilotprojektiem.
Programmas un plāni. Šajos politikas plānošanas dokumentos tiek izvirzīti konkrēti uzdevumi, kas veicami politikas pamatnostādņu īstenošanai, kā arī noteiktas atbildīgās institūcijas un plānu īstenošanas termiņi.	Dokumentu tapšanas laikā ministriņām jāzina par sabiedrībā pieejamiem resursiem izraudzītas politikas īstenošanai, lai rastu efektīvākos risinājumus.	1) Informācijas apmaiņa projekta izstrādes laikā; 2) Programmām un plāniem jābūt pieejamiem pēc to pieņemšanas.

<p>Koncepcija tiek izstrādāta:</p> <p>1) ja iespējami vairāki problēmas risināšanas varianti, kas nav noteikti politikas pamatnostādņēs;</p> <p>2) ja nepieciešama vienošanās par kāda tiesību akta saturu.</p>	<p>Koncepcijā jāietver salīdzinoša analīze par katra piedāvātā varianta priekšrocībām un trūkumiem.</p>	<p>Konsultācijas par projektu.</p>
<p>Tiesību akts – juridisks dokuments – likumprojekts vai Ministru kabineta noteikumi.</p>	<p>Juridiskā valodā, atbilstoši Latvijas tiesību sistēmai, tiek kodēti tie principi, kas ietverti politikas pamatnostādņēs vai koncepcijā. Tomēr bieži vien tiesību aktā tiek skarti niansētāki jautājumi nekā politikas dokumentos, un tas var dažādi ietekmēt dažādas sabiedrības grupas. Tiesību aktu izstrādes laikā konsultācijas prasa anotāciju mehānisms.</p>	<p>1) Informācija par līdzdalības iespējām;</p> <p>2) Konsultācijas.</p>

NVO iesaiste, izstrādājot politikas pamatnostādnes⁴⁴

Pamatnostādņēs tiek analizēta problēma, kas parādījusies politikas darba kārtībā, tiek formulēts politikas mērķis un rīcības virzieni, sasniedzamie rezultāti un turpmākā rīcība. Tieši šajā posmā dažādu sabiedrības grupu un arī NVO līdzdalība ir visefektīvākā, jo var sniegt iespējami daudz informācijas gan par problēmas būtību, gan par to, kā tā ietekmē dažādas sabiedrības grupas. Šajā politikas *ex ante* novērtēšanas posmā vajadzētu notikt diskusijām par iespējamiem rīcības virzieniem un to ietekmi uz sabiedrību kopumā un uz dažādām tās grupām.

Ministrija nosaka, kādas sabiedrības grupas attiecīgā politikas problēma skar tiešā vai netiešā veidā, kuras grupas varētu būt ieguvējas, kuras – zaudētājas. Ministrija arī analizē, vai sagaidāms vērā ņemams atbalsts vai pretestība.

Šajā politikas veidošanas posmā visefektīvākais NVO iesaistīšanas veids ir **konsultācijas**. Adekvāta informācija par pastāvošo situāciju un iespējamo rīcības virzienu ietekmi uz atsevišķām sabiedrības grupām ļauj formulēt atbilstošas politikas alternatīvas un

⁴⁴ Šis sadaļas ieteikumi balstīti uz autoras izstrādātajām “Vadlinijām pilsoniskās sabiedrības iesaistīšanai politikas veidošanā ministrijās” Valsts kancelejas un Apvienoto Nāciju attīstības programmas projekta Nr. (LAT/02/001) ietvaros.

izvēlēties atbilstošāko. NVO līdzdalības resursu analīze uzskatāmi parāda, ka tikai neliela organizāciju daļa spēj analizēt jau izstrādātus normatīvos aktus. Tomēr tās ir atbilstošs resurss, lai šajā politikas veidošanas posmā diskutētu par paredzamajiem politikas principiem un kritērijiem.

Šajā posmā vajadzētu notikt arī sabiedriskās domas aptaujām, ja tādas plānotas, darboties diskusiju grupām, fokusgrupām, “prāta vētrām”.

NVO iesaiste, izstrādājot programmas un plānus⁴⁵

Politikas formulēšanas procesā tiek izstrādātas arī **programmas** un, ja nepieciešams, – **plāni**. Šajos politikas plānošanas dokumentos tiek izvirzīti konkrēti uzdevumi, kas veicami politikas pamatnostādņu īstenošanai, kā arī noteiktas atbildīgās institūcijas un īstenošanas termiņi.

Nosakot sadarbības partnerus šajā posmā, par pamatu var ņemt tās organizācijas, ar kurām notikusi dažādu līmeņu sadarbība politikas pamatnostādņu izstrādes gaitā. Tomēr jāņem vērā arī dinamiskā NVO vide Latvijā (ik mēnesi Uzņēmumu reģistrā tiek iekļauts līdz 15 jaunu sabiedrisko organizāciju. Mainīgas ir arī organizāciju finansējuma iespējas – organizācija, kas vairākus gadus “nikuļojusi”, var piesaistīt ievērojamus resursus un līdz ar to arī – kompetentus ekspertus). Tādēļ būtu mērķtiecīgi veidot atvērtu sadarbības politiku un ietvert jaunus sadarbības partnerus.

Tā kā reāli programma bieži vien tiek veidota pat gadu vai vēl ilgāk pēc pamatnostādņu izstrādes, var gadīties, ka attiecīgo politikas ietekmēto grupu vidē ir būtiskas pārmaiņas (citu politiku, tirgus svārstību vai citu ārējo apstākļu ietekmē). Tāpēc arī šajā posmā ir svarīgi uzturēt vismaz informatīvu saikni ar sadarbības partneriem vai pat konsultācijas.

Arī programmu (un plānu) izstrādē sadarbības partneri var sniegt vērtīgas ierosmes, – kādas iniciatīvas vai pilotprojekti ir vai nav izrādījušies veiksmīgi, kāda ir citu valstu pilsoniskās sabiedrības organizāciju pieredze līdzīgu problēmu risināšanā. NVO iesaiste šajā posmā var sniegt arī informāciju par iespējamiem resursiem turpmākai funkciju deleģēšanai, kas varētu palētināt un padarīt efektīvāku politikas īstenošanu un pakalpojuma sniegšanu vēlākajos posmos.

⁴⁵ Šie ieteikumi balstīti uz autores izstrādātajām “Vadlinijām pilsoniskās sabiedrības iesaistīšanai politikas veidošanā ministrijās” Valsts kancelejas un Apvienoto Nāciju attīstības programmas projekta Nr. (LAT/02/001) ietvaros.

NVO iesaiste, izstrādājot koncepcijas⁴⁶

Ja iespējami vairāki problēmas risināšanas varianti, kas nav noteikti politikas pamatnostādņēs, kā arī – ja nepieciešama vienošanās par kāda tiesību akta saturu, tiek izstrādāta **koncepcija**. Koncepcijā jāietver salīdzinoša analīze par katra piedāvātā varianta priekšrocībām un trūkumiem. Arī šajā posmā būtu mērķtiecīgi iesaistīt NVO, ja attiecīgai izvēlei ir ietekme uz dažādām sabiedrības grupām, kas jāatspoguļo koncepcijas dokumentā. Jāņem vērā, ka atšķirīgi risinājumi var atstāt atšķirīgu iespaidu uz dažādiem iesaistītajiem grupējumiem. Sadarbības partneri šajā posmā, visticamāk, būs tie paši, kas iepriekšējos politikas plānošanas posmos. Arī šajā gadījumā atvērtam procesam ir vairāk priekšrocību nekā slēgtam.

Apsverot dažādu rīcības variantu ietekmi uz dažādām grupām, šajā posmā visefektīvākās ir neformālas konsultācijas – nepieciešamo informāciju dažādo variantu ietekmes novērtēšanai sadarbības partneri var sniegt gan sarunā pa tālruni, gan e–pasta sarakstē. Konsultācijas būs efektīvākas, ja būs bijusi veiksmīga sadarbība iepriekšējos politikas plānošanas posmos. Tomēr šāda pieeja nedrīkst noraidīt jaunus sadarbības partnerus.

Iespējams, ka līdztekus rīcības variantiem, ko piedāvā ministrija, ir iespējami vēl citi – alternatīvi risinājumi. Konsultācijas var veicināt, ka šādus risinājumus piedāvā sadarbības partneri, un ka tie tiek iekļauti politikas plānošanas dokumentā.

Konsultācijas ar NVO, izstrādājot tiesību aktus⁴⁷

Ja tiesību akti balstīti uz tiem pašiem kritērijiem un principiem, par ko panākta vienošanās iepriekšējos politikas plānošanas posmos, šajā posmā var nebūt nepieciešams īpaši konsultēties ar NVO.

Atkarībā no to ietekmes uz dažādām sabiedrības grupām, var būt lietderīgi iesaistīt NVO gan tiesību aktu izstrādē, gan apspriešanā. Tomēr uzsvars liekams uz iepriekšējiem politikas izstrādes posmiem. Organizācijām ir svarīgi “pārbaudīt”, vai tiesību aktā ir iestrādāti tie paši principi, par kuriem panākta vienošanās pamatnostādņu vai

⁴⁶ Šie ieteikumi balstīti uz autorei izstrādātajām “Vadlinijām pilsoniskās sabiedrības iesaistišanai politikas veidošanā ministrijās” Valsts kancelejas un Apvienoto Nāciju attīstības programmas projekta Nr. (LAT/02/001) ietvaros.

⁴⁷ Turpat.

konceptijas apspriešanas laikā. Turklāt sadarbības partneri var ieteikt būtiskus uzlabojumus konkrētajā tiesību aktā, vai arī – norādīt uz pretrunām vai nepilnībām, vēl pirms dokuments akceptēts ministrijā, lai tiktu iesniegts Valsts kancelejā.

Šāda pieeja ir Zemkopības ministrijas attiecībās ar Lauksaimniecības organizāciju sadarbības padomi (LOSP). Tās biedri saņem visus svarīgāko tiesību aktu projektus, vēl pirms ministrija tos iesniegusi Valsts sekretāru sanāksmei. Ja vien kādai no LOSP dalīborganizācijām ir konkrēti ieteikumi par attiecīgo tiesību aktu, tie tiek izskatīti LOSP sēdē. Līdz ar to ministrijām saskaņošanai tiek izsludināts projekts, kurš jau pārrunāts ar sadarbības partneriem. Līdzīgi darbojas Nacionālā trīspusējās sadarbības padome, kā arī Tautsaimniecības padome.

2.3. Aktīva līdzdalība politikas dokumentu un tiesību aktu izstrādē

Daudzas ministrijas izmanto iespēju iesaistīt NVO pārstāvjus kā ekspertus politikas dokumentu un tiesību aktu izstrādē. NVO var iekļaut šo dokumentu izstrādes darba grupās. Šādā veidā ministrijas piekļūst tiem zināšanu resursiem, kas uzkrāti nevalstiskajā sektorā, kā arī panāk līdzdarbību un mazina iespējamo kritiku vai pretestību turpmākajos – politikas īstenošanas posmos. Arī šajā gadījumā jāraugās, lai darba grupā būtu pārstāvētas iespējami dažādas intereses.

Dažkārt sabiedrisko organizāciju pārstāvji būs ieinteresēti aktīvi darboties bez samaksas. Ja izstrādājams sarežģīts projekts un līdzdalība ir laikietilpīga, jāapsver jautājums par šādu organizāciju vai ekspertu izmaksu segšanu (piemēram, ceļa izdevumi, materiālu sagatavošanas izmaksas un sanāksmē pavadītais laiks).

2.4. Dažādu departamentu darbinieku funkcijas interaktīvā politikas veidošanā

Situācijas analīze parādīja, ka ministrijās nav skaidri noteikta atbildība par sadarbību ar NVO politikas formulēšanas posmā. Komunikācijas departamenti ir labāk apgādāti ar informāciju par dažādu sabiedrības grupu attieksmi pret ministrijas īstenoto politiku, kā arī bieži vien sadarbojas ar NVO informācijas izplatīšanā un skaidrošanā. Šiem darbiniekiem ir zināšanas par ministrijas darbu kopumā un aktualitātēm visos citos departamentos. Turklāt komunikācijas departamenta darbiniekiem ir zināšanas par komunikācijas metodēm un līdzekļiem. Tie ir resursi, kas nepieciešami konsultāciju plānošanai un organizēšanai, lai atrastu visatbilstošāko sadarbību ar NVO.

Komunikācijas departamentam nedrīkstētu trūkt zināšanu par šīm sabiedrības grupām – vai tās ir ietekmīgas, organizētas, viegli sasniedzamas, vai tās labprāt sadarbosies politikas

izstrādē un ir apgādātas ar nepieciešamajiem līdzdalības resursiem. Var arī gadīties, ka kāda skartā grupa ir grūti sasniedzama – lai gūtu priekšstatu par šīs grupas iespējamo reakciju pret plānoto politiku, var būt nepieciešama proaktīva pieeja – meklējot šīs grupas pārstāvjus vai ekspertus attiecīgajā jomā.

Sastādot darba plānu, par politikas dokumentu vai tiesību aktu atbildīgajam darbiniekam (politikas vai juridiskais departaments) ir pienākums savlaicīgi noteikt attiecīgās politikas klientu loku – sabiedrības grupas, kuras ietekmēs plānojamā politika. Nākamais solis – izvērtēt, vai konkrētā projekta izstrādes laikā nepieciešamas konsultācijas. Sabiedrības iesaistes lietderību vislabāk var noteikt ministrijas darbinieki, kurš atbildīgs par konkrēto politikas jomu. Viņa rīcībā ir gan ministrijā uzkrātā informācija par politikas problēmu, gan arī par resursiem, kas pieejami tās risināšanai.

Komunikācijas departamenta darbinieks varētu veikt konsultāciju koordinators pienākumus, kurš pārskata, vai konsultācijas notiek saskaņā ar kritērijiem; nodrošina ministrijas konsultāciju mājas lapu un arī to, lai centrālajā konsultāciju reģistrā būtu svaiga informācija (arī no pārraudzības un pakļautības iestādēm).

2.5. Informācijas sistematizēšana par NVO

NVO un ministriju aptaujas parādīja, ka informācija par NVO un to priekšlikumiem uzkrājas dažādos vienas ministrijas departamentos. Līdz ar to, sākot darbu pie jauna projekta, netiek pilnvērtīgi izmantotas ministrijā jau uzkrātās zināšanas.

Vērtējot organizāciju kā sadarbības partneri, ministrijai ir nepieciešams zināt:

- kāda ir šīs organizācijas ekspertīze attiecīgajā jomā;
- vai šai organizācijai un tās izvirzītajam cilvēkam ir konsultāciju mehānismi ar savu organizāciju un pārstāvēto grupu, vai arī – viņš lēmumu pieņem vienpersoniski;
- cik lielā mērā attiecīgā grupa uzticas saviem pārstāvjiem.

Lai nostiprinātu **institucionālo atmiņu** un taupītu gan ministriju, gan NVO resursus, būtu vēlams katrā ministrijā veidot vienotu datu bāzi par tās sadarbības pieredzi ar NVO. Datu bāzes izveide varētu būt komunikācijas departamenta pārziņā, bet to varētu gan papildināt, gan arī izmantot visu departamentu darbinieki pēc vajadzības. Tehnoloģiski tas varētu būt intraneta risinājums.

NVO nosaukums	Kontakt- persona (s)	Kontakt- informācija	Kompetences jomas	Piezīmes par sadarbības piederzi (sniegtie priekšlikumi, to kvalitāte)
---------------	-------------------------	-------------------------	----------------------	--

Datu bāzē organizāciju var ierakstīt arī tad, kad tā pati piesakās sadarbībai pēc savas iniciatīvas.

Datu bāzes izveide ļautu:

- 1) apvienot vienā informācijas avotā visu ministrijā uzkrājušos sadarbības pieredzi ar organizācijām;
- 2) ātri atrast atbilstošus sadarbības partnerus, ja nepieciešams konsultēties politikas dokumentu vai normatīvo aktu izstrādes laikā;
- 3) atrast NVO iepriekš iesniegtos priekšlikumus, kad konkrētā politika nonāk ministrijas darba kārtībā.

Datu bāzes izveidei un uzturēšanai jābūt ministrijas komunikācijas dienesta pārziņā, jo šis dienests visbiežāk ir saistīts ar ministrijas ārējām auditorijām. Turklāt komunikācijas dienests nodrošina arī iekšējo komunikāciju starp departamentiem.

E-pārvaldes ieviešanas kontekstā vajadzētu paredzēt tādus risinājumus kā konsultāciju vadības programmu nodrošinājums. Minētajā datu bāzē iespējams apvienot arī tādas funkcijas kā:

- 1) informācijas izsūtīšana (gan elektroniski, gan pa faksu, gan, izdrukājot informāciju un aplokšnes);
- 2) dažādu aptaujas anketu sagatavošana;
- 3) saņemto atbilžu analīze (arī pa pastu iesūtīto atbilžu apstrāde ar skeneru tehnoloģiju palīdzību);
- 4) informācijas apkopošana un analīze par respondentiem.

2.6. Ministriju mājas lapās pieejamās informācijas papildināšana

Ministrijas norāda, ka tās par sabiedrības iesaistīšanas kanālu galvenokārt izmanto mājas lapu. Šis nenoliedzami ir viens no ērtākajiem komunikācijas kanāliem, tomēr nav uzskatāms par vienīgo informācijas apmaiņas līdzekli ar NVO politikas formulēšanas posmā. Īpaši sarežģīti politikas dokumenti prasa papildu skaidrojumu un diskusijas dalībnieku klātbūtni, lai izveidotu pārliecinošu viedokli par konkrēto projektu. Turklāt pašlaik tikai dažas ministrijas, piemēram, Vides, Tieslietu ministrija, izmanto mājas lapu projektu apspriešanai. Vairumā mājas lapu pieejami jau spēkā esoši normatīvie akti un politikas dokumenti.

Ministrijas darba plāns

NVO sekmīgai līdzdalībai īpaši svarīga ir informācija par ministrijas rīcības plānu valdības deklarāciju izpildē, kā arī ministrijas kārtējais, ikgadējais darba plāns, kurā redzami darbu izpildes termiņi un informācija par atbildīgajām amatpersonām. Šī informācija ļauj laikus būt lietas kursā, ja radusies interese līdzdarboties politikas dokumenta vai tiesību akta izstrādē.

Līdz šim tikai dažas ministrijas praktizē darba plāna publicēšanu internetā. Viena no tām ir Vides ministrija⁴⁸ (līdz 2003. gadam – Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija).

Ministrijas darba plānā atspoguļots, kādus politikas dokumentus un normatīvos aktus ministrija plāno gada laikā izstrādāt. Tajā ir šādas iedaļas:

- Atbilstība valdības deklarācijai
- Darba nosaukums
- Darba nepieciešamības pamatojums
- Iespējamās sadarbības ministrijas, institūcijas
- Darba sākums
- Darba izpildes termiņi
- Iesniegšanas termiņi MK
- Atbildīgie par izpildi
- Atzīmes par izpildi
- Komentāri

⁴⁸ http://www.varam.gov.lv/varam/Lric_plans.htm Pēdējo reizi sk. 20.06.2003.

Darba plānu savlaicīgai publicēšanai ministriju mājas lapās jāklūst par vispārpieņemtu praksi.

Konsultāciju grafika izveide un ievietošana ministrijas mājas lapā

Lai plānotu efektīvu līdzdalību, NVO līdztekus šai informācijai būtu nepieciešams zināt:

- 1) kādas sabiedrības grupas skars attiecīgais projekts un tā ieviešana;
- 2) vai un kādas konsultācijas iecerētas dokumentu izstrādes laikā;
- 3) vai un kāda aktīva līdzdalība iespējama;
- 4) kur, kam un kad pieteikt savu vēlmi sadarboties.

Viena no iespējām – papildināt ar šādu informāciju ministrijas darba plānu. Otrs variants – izveidot atsevišķu informācijas bloku par darba plāna īstenošanas laikā paredzētajām konsultācijām ar NVO, to aktīvas līdzdalības iespējām, kā arī – par sabiedriskajām apspriešanām.

Parakstīšanās uz informāciju (vēstkopas) un informācijas koordinēšana

Vēstkopas jeb iespēja parakstīties uz ieinteresējušo informāciju par ministrijas darbu Latvijā vēl netiek plaši praktizēta. Viena no aizsācējām ir Tieslietu ministrija, kas sniedz iespēju interesentiem “parakstīties” uz ministrijas jaunumiem, nosūtot savu e–pasta adresi. Ministrija interesentiem nosūta informāciju par aktualitātēm. Šāda pieeja ļauj organizācijām taupīt resursus un iegriezties ministrijas mājas lapā tikai tad, ja tur ievietota kāda jauna, saņēmējam aktuāla informācija.

Tomēr visas organizācijas nebūs ieinteresētas saņemt visu informāciju par ministrijas darbu. E–pārvaldes kontekstā ir iespējams kodēt informāciju pēc tās saturā. Viena ērta pieeja NVO varētu būt – politikas dokumentus un tiesību aktus apzīmēt ar atslēgas vārdiem, kas apzīmē to auditoriju vai sfēru, kuru plānotā politika skars. Piemēram, – bērni, ģimenes, vide un tamlīdzīgi. Šāds iedalījums jau tiek izmantots, nodrošinot NVO līdzdalību Valsts sekretāru sanāksmēs. Ieinteresētās organizācijas ir definējušas savas interešu sfēras, un NVO centra pārstāvis attiecīgi grupē Valsts sekretāru sanāksmē izskatāmos projektus.

Atslēgas vārdi projektam būtu pievienojami tad, kad politikas departamenta atbildīgais darbinieks nosaka attiecīgās politikas “klientu” (skarto grupu) loku. Labs līdzeklis šā

mērķa sasniegšanai ir Valsts kancelejas plāns sastādīt politikas tematu klasifikatoru, saskaņā ar kuru ministrijas iesniegtā projekta joma būs jānorāda pieteikumā Valsts sekretāru sanāksmei.⁴⁹ Tas atvieglos arī NVO orientēšanos valdībā izskatāmo jautājumu lokā.

Izmaiņas interneta mājas lapā pieejamās informācijas apjomā un kvalitātē iespējamas – no vienas puses – veicinot ministriju iniciatīvu, balstoties uz to ieinteresētību dialogā ar sabiedrību un labo gribu. No otras puses – var tikt izdarīti arī attiecīgi grozījumi MK instrukcijā “Kārtība, kādā valsts institūcijas ievieto informāciju internetā”.⁵⁰

2.7. Centralizēta konsultāciju un sabiedrisko apspriešanu grafika izveide

Ņemot vērā NVO apgrūtināto pieeju internetam, centralizēts konsultāciju grafiks, kas ievietots Ministru kabineta mājas lapā, jūtami taupītu NVO resursus. Centralizēts grafiks ļautu arī izvairīties no dublēšanās – kad apspriežami līdzīgi jautājumi, vai arī – kad vairākām ministrijām nepieciešams sasniegt vienas un tās pašas sabiedrības grupas.

2.8. Vēlamais valsts finansējums interešu aizstāvībai

Kā jau secināts, analizējot NVO līdzdalības resursus, tie ir ierobežoti. Īpaši problemātiski ir ģenerēt finansējumu tieši interešu aizstāvībai, ja aiz šīm interesēm “neslēpjas” kādas privātas personu grupas vai privāta biznesa ieinteresētība. Viegļprātīgi ir atstāt sektora finansējumu vienīgi ārvalstu donoru ziņā, jo to līdzdalība Latvijā paredzama īslaicīgi. Jāatceras, ka arī Eiropas Savienības fondu līdzekļus Latvijas organizācijas varēs piesaistīt tikai tad, ja tām būs iespēja ģenerēt vietējo līdzfinansējumu.

Piedāvāju ieskatam valsts iespējamās izmaksas NVO atbalstam, kas nodrošinātu gan organizāciju minimālās vajadzības aktīvai līdzdalībai, gan arī – šo organizāciju viedokļa neatkarību.

⁴⁹ Intervija ar LR MK Valsts kancelejas Politikas koordinācijas departamenta vadītāja vietnieci Baibu Pētersoni 2003. gada aprīlī.

⁵⁰ Ministru kabineta instrukcija “Kārtība, kādā valsts institūcijas ievieto informāciju internetā” (04.12.2001.). “Latvijas Vēstnesis”, 6.12.2001.

Iespējamais valsts budžeta finansējums interešu aizstāvībai

Pirmkārt, atbalsts interešu aizsardzības organizāciju administratīvajiem izdevumiem sadarbībai politikas veidošanā. Konkursa kārtībā pieejami līdzekļi 100 000 LVL ik gadu. Šo atbalstu varētu organizēt vismaz divos variantos:

- 1) Katrā ministrijā 10 000 līdz 20 000 LVL ik gadu konkursa kārtībā tiek piešķirti organizācijām, kuras veic interešu aizstāvību attiecīgajā ministrijas sfērā.
- 2) Sabiedrības integrācijas fondā ir 100 000 LVL, un notiek konkurss interešu aizstāvības organizācijām, neatkarīgi no interešu sfēras.

Otrkārt, atbalsts informācijas koordinēšanai sadarbībā ar Valsts kanceleju – sektora līdzdalības nodrošināšanai Valsts sekretāru sanāksmēs. Šādam kompetences deleģējumam ik gadu konkursa kārtībā tiktu piešķirti 17 664 LVL. Šī summa veidojas no šādām pozīcijām:

Politikas analīzes eksperts (LVL 500 × 12 mēn.)	6000 LVL
Komunikācijas izdevumi (LVL 30 × 12 mēn.)	360 LVL
Juridiskie pakalpojumi (LVL 100 × 12 mēn.)	1200 LVL
Reģionālais atbalsts (LVL 50 × 13 (reģionālo centru skaits) × 12 mēn.)	7800 LVL
Kopā:	15 360 LVL
Administratīvie izdevumi (15%)	2304 LVL
Pavisam kopā:	17 664 LVL

Kopumā no valsts budžeta interešu aizstāvībai nepieciešami 117 664 LVL.

Tātad ar nelielām organizatoriskām pārmaiņām, efektīvi izmantojot ministriju un NVO resursus, ir iespējams panākt uzlabojumus NVO līdzdalībā politikas formulēšanā – politikas dokumentu un tiesību aktu izstrādē. Valsts finanšu atbalsta sistēmas izveide savukārt palīdzētu organizācijām nostiprināt savus dalības resursus un kļūt par pilnvērtīgu sarunu partneri ne tikai Latvijas politikas veidošanā, bet arī – par sabiedroto Latvijas interešu aizstāvībā Eiropas Savienībā.

AVOTI UN IZMANTOTĀ LITERATŪRA

Grāmatas un raksti

1. Finanšu ministrijas sagatavots pārskats par ziedojumiem likumprojekta grozījumu izskatīšanai likumā "Par valsts un pašvaldību finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanu" 2003. gada 2. jūnija Ministru kabineta komisijas sēdē. Nav publicēts.
2. Grandavs, Edmunds. "Kam ir izdevīga plānotā socnodokļa pārdale?" "Dienas Bizness", 14.02.2002.
3. Kušners, Edvards. "Eiforija vai nevērība". "Diena", 20.06.2003.
4. Lauksaimnieku organizāciju sadarbības padome. Informatīvs materiāls. Rīga, LOSP, 2001.
5. Nevalstisko organizāciju centrs, NVO sektors Latvijā 2000/2001. Rīga 2002.
6. Prokopova, Evita. "NVO iesaistīšana paliks brīvprātīga". "Diena", 17.12.2001.
7. Sabiedrība par atklātību – "Delna". Kā ietekmēt likumu pieņemšanas procesu, izmantojot Saeimas un Ministru kabineta piedāvātos informatīvos resursus. Rīga, 2000.
8. Sabiedrība par atklātību "Delna". "Lēmumu pieņemšanas atklātība un funkciju deleģēšana nevalstiskajam sektoram konsultatīvajās padomēs". 2002. <http://www.delna.lv/?sec=112> Pēdējo reizi sk. 20.06.2003.
9. Saeimā: 2001. gada 20. – 21. jūnija sēde. "Latvijas Vēstnesis", 27.06.2001.
10. Sorosa fonda – Latvija gada pārskats. 2001. <http://web142.deac.lv/index.php/lv/?id=64&tid=7&pid=122&date=2001> Pēdējo reizi sk. 20.06.2003.
11. *Awakening Participation. Building Capacity for Public Participation in Environmental Decision-making, Public Participation Training Module. Szentendre (December 1996).* www.rec.org/REC/Publications/PPTtraining/cover.html Pēdējo reizi sk. 16.11.2002.

12. *Bardach Eugene, The Eight-Step Path of Policy Analysis (A Handbook for Practice). Berkeley Academic Press. Berkeley, 1996.*
13. *Caddy, Joanne. Engaging the Citizen Leads to Better Results. SIGMA, Public Management Forum, Vol. V, No. 3, 1999.*
14. *Citizens as Partners: Information, Consultation and Active Participation in Policy-making. OECD, PUMA, 2001.*
15. *Citizens as Partners: OECD Handbook. OECD, PUMA, 2001.*
16. *Conditions of Enhancement of Civic Participation. Baltic Data House. Riga, 1998.*
17. *Crosby Benjamin. Participation Revisited: A Managerial Perspective, United States Agency for International Development, Project #936-5470, 2000. <http://www.politika.lv/index.php?id=105057&lang=lv> Pēdējo reizi sk. 06.01.2003.*
18. *Many Voices, One Song: A New Approach to Government Communications in the Republic of Latvia. Report and recommendations prepared by the Institute On Governance under the auspices of the Public Sector Bridge Programme of the Canadian International Development Agency, June 6, 2001.*
19. *Moro Giovanni. "The Citizen's Side of Governance". Paper presented at the Instituto Nacional de Administracao seminar "A face da governanca: cidadania, administracao publice e sociedade." Lisbon, 19-20 November, 2001.*
20. *Shmasie Yasmine. Engaging with Civil Society. Lessons from the OAS, FTAA and Summits of the Americas. International Centre for Human Rights and Democratic Development, 2000. www.americascanada.org/politics/civilsociety/documents Pēdējo reizi sk. 12.12.2002.*

Normatīvie akti un politikas dokumenti

21. Deklarācija par Einara Repšes vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību (05.11.2002.). <http://www.mk.gov.lv/index.php/?id=30> Pēdējo reizi sk. 18.06.2003.
22. Izglītības attīstības koncepcija 2002. – 2005. gadam. <http://ppd.mk.gov.lv/ui/DocumentContent.aspx?ID=1468> Pēdējo reizi sk. 20.06.2003.
23. Izglītības likums. "Latvijas Vēstnesis", 17.11.1998.
24. Latvijas Republikas Satversme (31.12.1997.) http://www.saeima.lv/Likumdosana/likumdosana_satversme.html Pēdējo reizi sk. 20.06.2003.
25. Lauksaimniecības likums. "Latvijas Vēstnesis", 08.11.1996; ar grozījumiem 22.02.2001. un 31.10.2002.

26. Lauksaimnieku organizāciju sadarbības padomes nolikums. LO SP, 2000.
27. Likums "Par vides aizsardzību". "Latvijas Vēstnesis", 08.06.1991; ar grozījumiem 31.10.2002.
28. Ministru kabineta noteikumi Nr. 528. "Izglītības ministrijas nolikums". 16.09.2003.
29. Ministru kabineta 2001. gada 18. septembra instrukcija "Kārtība, kādā aizpildāma normatīvā akta projekta anotācija". "Latvijas Vēstnesis", 20.09.2001.
30. Ministru kabineta 2001. gada 4. decembra instrukcija "Kārtība, kādā valsts institūcijas ievieto informāciju internetā". "Latvijas Vēstnesis", 6.12.2001.
31. Ministru kabineta kārtības rullis. "Latvijas Vēstnesis", 15.03.2002.; ar grozījumiem 07.11.2002.
32. Politikas plānošanas pamatnostādnes (09.10.2001.).
http://www.mk.gov.lv/site/New%20Folder/san/politikas%20planosanas%20pamatnostadnes_fin_pec%20mk.doc Pēdējo reizi sk. 20.06.2003.
33. Saeimas kārtības rullis (pieņemts 28.07.1994.).
http://www.saeima.lv/Likumdosana/likumdosana_kart_rullis.html Pēdējo reizi sk. 12.03.2003.
34. Valdības komunikācijas politikas pamatnostādnes (2002.).
<http://www.mk.gov.lv/site/New%20Folder/files/Dazadi/pamatnostadnes.doc> Pēdējo reizi sk. 20.06.2003.
35. Valsts kancelejas 2001. gada pārskats.
<http://www.mk.gov.lv/site/Publikac/vk%202001%20proj.doc> Pēdējo reizi sk. 12.03.2003.
36. Valsts pārvaldes iekārtas likums. "Latvijas Vēstnesis", 21.06.2002.
37. *Code of Practice of Written Consultation. Cabinet Office, Government of UK.*
www.cabinet-office.gov.uk/servicefirst/2000/consult/code/ConsultationCode.htm Pēdējo reizi sk. 20.11.2002.
38. *Commission Discussion Paper: "The Commission and Non-governmental Organisations: Building a Stronger Partnership". Brussels, 19.01.2000. COM (2000) 11 final.*
39. *Communication from the Commission: "Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue – General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission". Brussels, 11.12.2002. COM (2002) 704 final.*

40. *Guidance on Government Research into Public Attitudes and Opinions, Cabinet Office, Government of UK.*
www.Cabinet-office.gov.uk/centr.../guidance_on_government_research_attitudes.htm
Pēdējo reizi sk. 29.11.2002.
41. *Public Participation: Issues and Innovations: The Government's Response to the Committee's Sixth Report of the Session 2000–01. Public Administration Select Committee, First Report. Published by the Authority of the House of Commons, London, 2001.*

Sagatavota iespiešanai SIA "Nordik". Reģ. apl. Nr. 2-0792. Adrese – Daugavgrīvas ielā 36–9,
Rīgā, LV-1048, tālr. 7602672. Iespiesta un brošēta a/s "Preses nams" poligrāfijas grupā "Jāņa sēta".