

Kā uzlabot konsultēšanās praksi ES jautājumos?

Īsais apraksts: Diskusija par labāku konsultēšanās praksi notika 2014.gada 7.februāra Sabiedriskās politikas centra PROVIDUS organizētās konferences „Latvijas intereses Eiropas Savienībā: vai zinām, ko aizstāvēt?” ietvaros.

Diskusijā (07/02/2014) **piedalījās:** Saeimas Eiropas lietu komisijas priekšsēdētāja **Zanda Kalniņa-Lukaševica**, Eiropas Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas loceklis, biedrības „Eiropas Kustība Latvijā” prezidents **Andris Gobiņš**, Sabiedriskās politikas centra PROVIDUS pētniece **Iveta Kažoka**, Čehijas Eiropas politikas institūta EUROPEUM vadītāja vietnieks **Vladimír Bartovic**, Polijas Publisko lietu institūta Eiropas programmas analītiķis **Aleksander Fuksiewicz**. Diskusiju moderēja **Linda Austere**, Ārvalstu investoru padomes direktore.

Linda Austere: Kā jūs varētu saviem vārdiem izskaidrot konsultēšanās nozīmi publiskajā pārvaldē?

Zanda Lukaševica-Kalniņa: Konsultēšanās ir nenovērtējams resurss un stimuls labāku lēmumu pieņemšanai. Ministrijām, Saeimai nav pieejama pilnīgi visu jomu ekspertīze: līdz ar to tieši konsultēšanās ļauj labāk izvērtēt situāciju, lai rezultātā pieņemtu labāku lēmumu. Latvijā Saeimas deputātiem nav daudz analītiska atbalsta – tikai viens palīgs. Līdz ar to nevaram paši argumentus dziļi analizēt, drīzāk uzņemamies tādu kā zvērinātās tiesas lomu, kad daudz kas atkarīgs no iesaistīto pušu argumentācijas komisiju sēdēs.

Andris Gobiņš: Centrālais iemesls ir lēmumu kvalitāte un ilgtspēja. Nevienam par ietekmi nezina labāk, kā cilvēki, uz kuriem potenciālais lēmums varētu attiekties. Nevalstiskais sektors pārdzīvo, ka atsevišķās jomās pārvaldes resurss ir vājš. Ja mijiedarbība būtu labāka, arī lēmumi būtu kvalitatīvāki. Šobrīd uzvedamies kā ļoti bagāta valsts – mums ir vairāki paralēli lēmumu pieņemšanas procesi, kurus neesam saņēmuši kopā, neviens nezina, ko citi dara. Piemēram, NVO var aiziet līdz ministrijai, bet liels jautājums, vai šo ministrijai pausto viedokli maz uzzinās Saeimas deputāts, kuram par attiecīgo lēmumu būt jālemj vēlāk.

Linda Austere: Iveta, kāda Latvijā ir reālā konsultēšanās prakse?

Iveta Kažoka: Latvijā par līdzdalību esam līdz šim domājuši normatīvi. Tas mums ļāvis sasniegt lieliskus rezultātus attiecībā uz reglamentētajām procedūrām: šīs procedūras vismaz teorētiski nevalstiskajam sektoram ļauj iesaistīties lēmumu pieņemšanā, kā arī uzzināt par pieņemtajiem lēmumiem. Pēc tam mēs lepojamies ar to, ka šo sistēmu daudz kur pasaulē apbrīno. Bet kas ir šīs pieejas, sistēmas pamatā? Normatīvā pieeja – redzot, ka teorētiski sabiedrībā ir ļoti daudz dažādu interešu grupu, par ideālu situāciju tiek uzskatīta tā, kur izsakās ja ne visas, tad maksimāli daudzas. Piemēram, ja kādā jomā darbojas 4 NVO, ideālā gadījumā 4 iesaistās procesā. Šai sistēmai ir acīmredzamas pozitīvās puses, bet arī ļoti nopietna problēma – dažkārt tā ved pie konsultēšanās konsultēšanās pēc, vienkārši tādēļ, ka tāda ir likuma prasība šādas konsultēšanās rīkot vai ierasta prakse. Tas kā process ir diezgan bezjēdzīgs apstākļos, kad lēmuma izstrādātājiem un pieņēmējiem nav skaidrs, ko viņi ar šiem daudzajiem saņemtajiem viedokļiem darīs. Piemēram, tās var būt situācijas, kad lielos vilcienos viss jau ir skaidrs, bet formāli vēl jāuzklausa NVO viedoklis, vai situācijas, kas prasa tehniski niansētas zināšanas, bet no attiecīgās jomas 100 NVO varbūt tikai

1 ir atbilstošas zināšanas. Šādas pieejas loģika: formāla maksimāli daudzu uzklausišana, bez lielas ietekmes uz gala lēmumu.

Tādēļ, manuprāt, labāka ir tā pieeja, par kuru runāja Zanda. Proti, izejas punkts – mēs katrs daudz ko nezinām, piemēram, par izglītības vai zemkopības niansēm pat ja attiecīgajā jomā esam gadiem strādājuši. Taču ko darīt tad, ja nonākam atbildīgā amatā un par šiem jautājumiem mums būs jālemj? Lūk, tieši šādos brīžos ir vērts konsultēties - konsultācijām būs jēga. Konsultēšanās kā process, kura mērķis – tikt apgaismotam, lai gala lēmums būtu kvalitatīvāks. Tā nav cīņa starp NVO un pārvaldi, tā nav cīņa par ietekmi, bet gan centieni iegūt pietiekami labu informāciju, lai lēmums, kas, iespējams, ietekmēs tūkstošiem cilvēku likteņus būtu pēc iespējas labāks.

Linda Austere: Vladimir, kā Čehijā tiktu atbildēts uz jautājumu – kādēļ konsultēties?

Vladimír Bartovic: Čehijā attiecībā uz nacionālajām pozīcijām ES jautājumos vieglāk ir runāt ar pārvaldes cilvēkiem nevis parlamenta deputātiem – vienkārši tādēļ, ka tad, kad jautājums nonāk parlamentā, ir jau par vēlu, lai ko būtisku ietekmētu. Esmu novērojis, ka ministrijas Čehijā izmanto konsultācijas ar NVO tam, lai iegūtu argumentus sarunās ar politiķiem. Piemēram, tieši čehu NVO bija tās, kas iedeva labus argumentus ministrijām, lai atrunātu Čehijas politiķus Čehijas ES Prezidentūru veltīt tikai un vienīgi nacionāla līmeņa jautājuma “bīdīšanai.”

Par jautājumiem, kas skar uzņēmējdarbību vai lielu naudu pārdali, sabiedriskās organizācijas, īpaši tās, kas pārstāv uzņēmējus, ir ārkārtīgi spēcīgas un aktīvas. Piemēram, lauksaimniecības nozarē. No otras puses, politiski jūtīgākos jautājumos – migrācija vai cilvēktiesības, valsts pārvalde biežāk ir noslēgtāka, mazāk ir konsultācijas.

Būtisks arī ir sabiedrisko organizāciju finansējuma jautājums viņu darbības nodrošināšanai. Sabiedriskā labuma organizācijām tā ir liela problēma. Lielākoties tās saņem finansējumu tieši uzdevumu pildīšanai konkrētās teritorijā, tomēr ne interešu aizstāvībai politiskā līmenī. Pētījumi liecina, ka interešu aizstāvība tāpēc šīm sabiedriskajām organizācijām ir jāveic nevis nacionālā līmenī, bet gan pa taisno ES līmenī, Briselē.

Dažkārt un arvien biežāk gadās arī tā, ka čehu nacionālās pozīcijas sagatavo nevis politikas veidotāji, bet gan nozares pārstāvji (piemēram, enerģijas tirgotāju uzņēmums) un iesniedz ES līmenī. Nesen tas izraisīja skandālu, jo žurnālisti “uzraka” konkrētus dokumentus. Turklāt dažos sektoros izskatās, ka tā ir ierasta prakse.

Linda Austere: Aleksandr, kā ar konsultēšanās praksi ir Polijā?

Aleksander Fuksiewicz: jāsaprot, ka lielākoties, it sevišķi tad, kad nacionālā pozīcija ES jautājumos nav par ļoti jūtīgiem jautājumiem, to redz ne tik daudz cilvēki: cilvēks, kas sagatavo melnrakstu, viņa departamenta direktors, ministrs, kā arī 2-3 cilvēki citās ministrijās. Līdz ar to pozīciju sagatavo daži cilvēki. Parlaments Polijā parasti šīs pozīcijas nemaina. Tā arī atbilde – konsultēšanās ļauj 20-40 dažādu zināšanu, pieredžu cilvēkiem aplūkot pozīcijas un palīdzēt tās uzlabot. Par nelaimi, valsts pārvalde Polijā ne vienmēr ir pārliecināta par šādu konsultāciju pievienoto vērtību, it sevišķi jūtīgos jautājumos.

Polija nav labs modelis, no kura šajā ziņā mācīties. Ja konsultācijas būtu obligātas Polijā, tām, noteikti būtu labāks rezultāts. Polijā šāda normatīvā prasība nav, izņemot konsultācijas ar arodbiedrībām vai darba

devēju asociāciju. Bet arī tad ir problēma: bieži viņi redz nevis pozīcijas melnrakstu, bet ES netulkotos dokumentus. Labām konsultācijām nepietiek laika. Mazām NVO vēl grūtāk: nav kapacitātes.

Ja Latvijā ir labs regulējums, kas nedarbojas, tad Polijā tāda regulējuma nav vispār! Konsultāciju rīkošana atšķiras no ministrijas uz ministriju. Dažkārt informācija par konsultāciju rīkošanu ministrijas ieliek savu mājas lapu apakšdaļās, kuras neviens neapmeklē. Citas ministrijas šādu informāciju ieliek specializētu jautājumu mājas lapās. Vēl citas ministrijas izsūta informāciju savam NVO sarakstam. Tādēļ jums jāprieccājas par to, ka Latvijā ir labs regulējums – varbūt tas nefunkcionē ideāli, bet kopumā Polijā situācija ir sliktāka.

Vladimír Bartovic: Čehijā konsultāciju process ir absolūti nesistemātisks un nesakarīgs, toties ir perfekti izstrādāta sistēma tam, kā veidot nacionālās pozīcijas ES jautājumos (valdības un parlamenta līmenī). Visiem deputātiem internetā ir pieejama ES nacionālo pozīciju datubāze, kur tās lietotājs var atstāt savus komentārus melnrakstiem, kā arī sekot līdzi tam, kā dokuments mainās. Tur ir visa vajadzīgā informācija! Tomēr šī datubāze nav pieejama sabiedriskajām organizācijām. Tas nav pareizi, jo nacionālās pozīcijas nav slepena informācija, un ja es pieprasīt ministrijām man iedot nacionālo pozīciju, pēc likuma viņiem būtu mani ar šo informāciju jānodrošina. Tad kādēļ nevarētu nodrošināt piekļuvi arī datubāzei?

Cita Čehijas problēma – nevienai ministrijai nav izveidota sistēma konsultācijām ar NVO ES jautājumos. Tas vienmēr atkarīgs no ierēdņa izvēles.

Linda Austere: Iveta, ko varētu uzlabot Latvijā?

Iveta Kažoka: Padalīšos ar vienu sliktu piemēru un tad pāriešu pie ierosinājumiem. Slikto piemēru uzzināju no vienas NVO, kas strādā ar nacionālajām pozīcijām ES jautājumos (un tādu organizāciju Latvijā jau tā ir maz!) Šī organizācija regulāri sūta savus ierosinājumus Latvijas nacionālo pozīciju projektiem. Intervijā tās pārstāvim jautāju: vai šie ierosinājumi parasti tiek ņemti vērā? Atbilde: “nezinu”. Ministrijas reti paziņo par to, vai kas ņemts vērā, uzlaboto melnrakstu caurskatīšanai nesūta (pretēji mūsu skaistajam regulējumam!), gala variantu pēc apstiprināšanas Saeimā arī ne un atskaites par Briselē paveikto nekad nav bijušas. Tragikomiska situācija: tīri teorētiski viss šī cilvēka darbs, iespējams, nonāk ierēdņu mēstuļpasta mapītēs un pazūd nebūšanā. Tikpat iespējams – viss rakstītais vārds vārdā tiek iekopēts nacionālajā pozīcijā. Lūk, šādā absurdā var nonākt, ja mēs konsultēšanos uzskatām tikai par procesa elementu, nedomājot par jēgu tam, ko darām!

Ko darīt? Nudien neredzu citu risinājumu, kā vien – mainīt uztveri. Cilvēkiem, kas izstrādā nacionālās pozīcijas vai jebkuru citu svarīgu dokumentu, jāuztver konsultēšanās kā organiska daļa no sava darba, kas ļaus darbu izdarīt kvalitatīvāk!

Viens iedvesmojošs kādas ministrijas pārstāvja stāsts – kad viņš redz, ka viņa paša zināšanas kādā jautājumā nav pietiekamas, lai kvalitatīvi izveidotu nacionālo pozīciju ES jautājumos, viņš pats, brīvprātīgi sāk meklēt, kur ārpus ministrijas (augstskolās, NVO) varētu būt kādi cilvēki, kas viņu varētu pakonsultēt. Kaut vai telefongrāmatā! Šādai pieejai ir liela vērtība – dokumenta izstrādātājs apzinās, ka viņa zināšanas nav pilnīgs un cenšas šos robus aizpildīt. Cits piemērs – Ārlietu ministrija, kas saprata, ka ne visiem NVO sektorā ir spējas augsti tehniskā līmenī ministriju konsultēt un tādēļ sāka organizēt īpašas sanāksmes, kurās stāstīja NVO vienkāršā valodā par tuvākajām Eiropadomes sēdēm. Jā, tā bija vairāk informēšana nekā konsultēšanās, bet šie bija pasākumi ar jēgu un skaidru funkciju – ļaut NVO labāk saprast, kas ES līmenī

vispār notiek. Manuprāt, tieši šādos piemērotāko konsultēšanās/informēšanas formu meklējumos ir nākotne.

Andris Gobiņš: Tas būtu kolosāli tad, ja pasaule būtu ideāla! Bet kā tu iedomājies ierēdņi, kas apzinās, ka nav patiesības avots? Pārvaldes un NVO līmenī atšķiras valodas, izpratnes – pārvaldē tas tomēr vairāk balstās juridiskos tekstos, augsti komplicētos jautājumos, kur ar veselo saprātu vien ir tikai par maz. Tas nozīmē, ka drīzāk NVO būtu jānāk pretī ministrijām – jātulko savas idejas šajā juridiskajā valodā. Ja būs vienota valoda, ierēdņi sapratīs, ka no līdzdalības ir pievienotā vērtība.

Manuprāt, tomēr jārunā par dialogu nevis par konsultācijām – piemēram, abpusēji jāveido darba kārtība, tai skaitā par tēmām, kas vēl nav diskutētas. Tāpat jābūt pareizam līdzsvaram starp nacionālo un Eiropas redzējumu – es ļoti atbalstu to, ka NVO un politiķi maksimāli dodas piedalīties kopējā Eiropas diskusijā Briselē, tam, protams, vajadzīgs finansējums. Jādomā arī par labu līdzsvaru starp lēmumu pieņemšanas ātrumu, no vienas puses, un ilgtermiņu – no otras puses.

Tādēļ vajadzīga aktīvāka diskusija par pilsonisko dialogu. Tādēļ vajadzīgs visaptverošs portāls par nacionālajām pozīcijām ES jautājumos, tai skaitā par konsultēšanos ES līmenī – kas ir arī mans mājasdarbs Eiropas Ekonomisko un Sociālo lietu komitejā.

Linda Austere: Zanda, kāds ir šīs diskusijas secinājums Saeimas Eiropas lietu komisijas priekšsēdētājam?

Zanda Lukaševica-Kalniņa: domāju, ka izšķirošais faktors ir personības – vadītāji, gan ministrijās, gan Saeimā. Labi vadītāji spēs iedot jēgu procedūrām, slikti – organizēs formāli. Tāpat svarīga ir kapacitāte – šeit tiešām ministrijas ļoti atšķiras. Dažreiz man kā komisijas vadītājai nākas atzīt, ka šobrīd šajā konkrētajā ministrijā vienkārši nav no kā prasīt augstāku kvalitāti.

Mēs paši nevalstiskajam sektoram ik pa laikam jautājam, ko varam darīt labāk, savādāk, lai sadarbība būtu labāka...

A.Gobiņš: ... turklāt tā nav tikai parunāšana, bet ir arī rezultāti – kas ir svarīgi!

Z. Lukaševica-Kalniņa: Svarīgs ir dialogs. Es vēlētos minēt četrus piemērus par konsultēšanos, lai raksturotu šī procesa nozīmi. Pirmais piemērs ir par tām pašām žāvētajām zivīm – nu nevar deputāts zināt, kādas ķīmisko vielu kūpinājumos ir vai nav par maz! Zivsaimniecības nozare pamanīja – problēma tika laikus identificēta un novērsta. Gaļas nozare nepamanīja.

Otrs piemērs – konsultēšanās ir īpaši svarīga tad, kad ir viedokļu sadursme. Piemēram, kad lēmām, vai aizliegt kādu konkrētu pesticīdu. Vienai nozarei šis pesticīds bija svarīgs, otrai – pesticīda dēļ iet bojā bites. Kā zvērīnāto tiesa nostājāties vairāk bišu aizstāvju pusē, bet uzklusīgām abus, un balsojot katram bija savi apsvērumi.

Trešais piemērs ir negatīvs. Tas bija gadījums ar ostu regulu, kur Satiksmes ministrija akli sekoja vienai nozares organizācijai un piedāvāja pilnīgi noraidīt regulu (balstoties uz subsidiaritātes argumentiem), nevis, kā es piedāvāju, piedāvāt risinājumu, kas mums derētu. Rezultātā mēs ieguvām rezultātu, kas nozarei nāca par sliktu, jo ES līmenī mūs neuztvēra nopietni.

Visbeidzot, lauksaimnieku tiešmaksājumu jautājums, kur bija ļoti aktīvas un koordinētas organizācijas iepretī nelielajai aktivitātei kohēzijas jautājumos, kur Latvijā pārāk maz atradās interešu aizstāvju, organizāciju, kas spētu lobēt Latvijas intereses Briselē.