

SABIEDRĪBAS LĪZDALĪBA KĀ PAMATS SABIEDRĪBAS UZTICĒŠANAI PUBLISKAJAI PĀRVALDEI: PROBLĒMAS UN IZAICINĀJUMI LATVIJĀ

Public Participation as a Basis for Public Trust in Public Administration: Problems and Challenges in Latvia

Līga Mirlina

Biznesa augstskola Turība, Latvija

Abstract. Nowadays, many public administrations are facing the low level of public trust in state authorities. It is largely due to public dissatisfaction with the activities of public administration and beliefs that public administration does not serve to the public interest. Participation in decision-making processes is one of the ways to reduce public dissatisfaction and mistrust in public administration. In order to understand the importance of public participation in public administration processes, the aim of the paper is to study trends in the transformation of public administration and society at different stages of the development of the state reform in Latvia and its impact on public trust in public administration. The following methods have been used in the research study: analysis of normative documents, an expert survey with non-governmental organizations (NGOs) and government representatives, as well as analysis of statistics on the implementation of the Memorandum of Cooperation between the government and NGOs. An analysis of the normative documents adopted by the Latvian government shows that the legal framework provides for wide opportunities for NGO involvement in public administration. The statistical data and opinions of NGOs and public administration experts show that there are a variety of mechanisms for increasing NGOs participation. However, the opportunities for developed participation are not conducive to public trust in the public administration, since in most cases information about the opportunities and results of participation is not reachable to the general public. Thus, it is vitally important to create an optimal model of NGOs and public administration relations for the activation of Latvian society in order to reduce the low participation and public trust in public administration.

Keywords: government communication, non-governmental organizations, public administration, public participation, public trust.

Ievads

Introduction

Mūsdienās daudzas publiskās pārvaldes saskaras ar sabiedrības zemo uzticēšanās līmeni valsts varai. Pēc Eirobarometra datiem, tikai aptuveni trešdaļa

iedzīvotāju pauž uzticēšanos valsts institūcijām: savas valsts valdībai uzticas 36 % Eiropas iedzīvotāju, parlamentam – 35 %, publiskajai pārvaldei – 49 %, Eiropas Savienībai – 42 %. Latvijā sabiedrības uzticēšanās ir vēl zemāka: valdībai uzticas – 27 % Latvijas iedzīvotāju, parlamentam – 20 %, publiskajai pārvaldei – 30 %, savukārt Eiropas Savienībai – 47 % (Eurobarometr 88, 2017). Zemā uzticēšanās valsts varai lielā mērā ir saistīta ar sabiedrības neapmierinātību ar publiskās pārvaldes un pie varas esošo politisko partiju darbību un pārlicību, ka publiskā pārvalde nekalpo sabiedrības interesēm (Kudors & Pabriks, 2017). Eiropas un daudzās citās demokrātiskās valstīs pieaug populisma panākumi, kas būtiski maina un ietekmē publiskās pārvaldes sistēmu (Auers, 2017). Līdz ar to arvien nozīmīgāka loma ir publiskās pārvaldes spējai izskaidrot sabiedrībai pieņemtos lēmumus, lai gūtu lielāku atbalstu. Iedzīvotāju līdzdalība ir viens no ceļiem, kā mazināt sabiedrības neapmierinātību un neuzticēšanos publiskajai pārvaldei. “Plašākā mērā sabiedrības līdzdalība veicina informācijas apmaiņu starp visām ieinteresētajām pusēm (publisko pārvaldi, valdības un nevalstiskajām organizācijām), kas vēl vairāk uzlabo savstarpējo sapratni un attiecības starp ieinteresētajām pusēm, kā rezultātā publiskā pārvalde saņem atbalstu” (Cavric, 2011).

Lai izprastu sabiedrības līdzdalības nozīmi publiskās pārvaldes procesos, šī raksta mērķis ir izpētīt publiskās pārvaldes un sabiedrības attiecību transformācijas tendences Latvijā dažādos valsts reformu attīstības posmos un to ietekmi uz sabiedrības uzticēšanos publiskajai pārvaldei. Pētījuma ietvaros ir izmantotas šādas metodes: normatīvo dokumentu analīze, ekspertu aptauja ar nevalstisko organizāciju (NVO) un valsts pārvaldes pārstāvjiem, kā arī statistikas dati par valdības un NVO sadarbības memoranda īstenošanas gaitu. Analizējot Latvijas valdības pieņemtos normatīvos dokumentus, tiek pētītas sabiedrības līdzdalības iespējas publiskās pārvaldes lēmumu pieņemšanas procesos. Balstoties uz NVO un valsts pārvaldes ekspertu viedokļiem un statistikas datiem, tiek aplūkota nevalstisko organizāciju nozīme valsts pārvaldes lēmumu pieņemšanā, kā arī analizēti faktori, kuri ietekmē sabiedrības līdzdalības līmeni un uzticēšanos publiskajai pārvaldei. Turpmākie izpētes jautājumi šajā tēmā varētu būt uzvērsti uz optimāla NVO un valsts pārvaldes attiecību modeļa izveidi Latvijas sabiedrības aktivizēšanai, lai samazinātu zemo līdzdalību un sabiedrības uzticēšanās trūkumu valsts pārvaldei.

Ceļš uz sabiedrības līdzdalības veicināšanu Latvijas publiskajā pārvaldē *Toward Public Participation in the Public Administration of Latvia*

Sabiedrības līdzdalība ir process, kas ir balstīts uz demokrātijas principiem un ļauj pilsoniskās sabiedrībai iesaistīties politikas veidošanā un lēmumu pieņemšanā par valsts attīstību un nākotni. Kā uzsver politisko procesu pētnieki,

publiskās pārvaldes darbībā svarīgs ir pilsoniskais dialogs, kas dod iespēju precizēt dažādu sabiedrības grupu viedokļus, palīdzēt pārvarēt opozīcijas grupu pretestību, izstrādāt efektīvu stratēģiju un pieņemt lēmumus, ņemot vērā visu ieinteresēto pušu nostājas (Ciucescu, 2009). „Demokrātisks režīms kā noteikts sabiedrības un taisnīgs varas izmantošanas paraugs nozīmē, ka kopienas vai sabiedrības locekļi, balstoties uz vienlīdzības principu un mijiedarbojoties, meklē veidus, kā rast taisnīgus risinājumus, saskaņojot dažādas intereses un centienus.” (Jansone & Vilka, 2005). Tādējādi demokrātiskā valstī attiecības starp publisko pārvaldi un sabiedrību, noris mijiedarbībā, tajā skaitā arī publiskajās diskusijās, kuru mērķis ir brīvi, uz sabiedrības kopīgo interešu pamata sasniegt racionālu vienošanos starp publiski konkurējošiem viedokļiem. Plašākā nozīmē sabiedrības līdzdalība ir arī ilgtspējīgas attīstības galvenais elements, ņemot vērā, ka publiskās pārvaldes darbības programmas tiks izstrādātas un lēmumi tiks pieņemti, pamatojoties uz ieinteresēto pušu prasībām un vajadzībām, kas ietver ieguvumus nākamajām paaudzēm (Marzuki, 2015). Tādējādi no sabiedrības interešu viedokļa publiskajai pārvaldei ir nepieciešams radīt nosacījumus sabiedrības līdzdalībai lēmumu izstrādē, kā arī aicināt sabiedrību iesaistīties lēmumu pieņemšanas procesā. Nevalstiskās organizācijas ir uzskatāmās par galveno publiskās pārvaldes partneris, kuru aktīva līdzdalība publiskajā pārvaldē var nodrošināt valdības programmu pielāgošanu sabiedrības vajadzībām, sabiedrības viedokļa paušanu, piedāvājot optimālus sociālo problēmu risinājumus un ietekmējot visas sabiedrības attīstību (Ciucescu, 2009).

Latvijā pēc neatkarības atjaunošanas bija nepieciešams gan izstrādāt normatīvo regulējumu sabiedrības līdzdalības veicināšanai, gan iedrošināt sabiedrību iesaistīties lēmumu pieņemšanā līdzīgi kā citās Centrālās un Austrumeiropas valstīs, kurās varas institūcijas un vienīgā dominējošā partija kontrolēja gan informācijas pieejamību, gan biedrošanās un pārvietošanās brīvību (Pabulinskas, 2003). Tātad nevalstisko organizāciju līdzdalībai publiskajā pārvaldē un lēmuma pieņemšanas procesos ir svarīga gan piekrišana politiskās varas puses, gan regulēšana ar normatīvo aktu palīdzību, kuri nosaka publiskās pārvaldes un nevalstisko organizāciju sadarbības veidus, kā arī abu pušu tiesības un pienākumus. Lai izprastu sabiedrības līdzdalības iespējas Latvijas publiskajā pārvaldē, ir nepieciešams analizēt publiskās pārvaldes un nevalstisko organizāciju attiecību formalizācijas procesus Latvijā, kas pakāpeniski sākās pēc neatkarības atjaunošanas, 1993. gadā izveidojot jaunu – valsts reformu ministra – posteni. Analīzes veikšanai tika izmantoti tiesību akti un politikas attīstības dokumenti, kurus pieņēmušas vairākas Latvijas valdības laika posmā no 1995. gadā līdz 2017. gadam sabiedrības līdzdalības veicināšanai. LR Valsts reformu ministrijas izstrādātā „Latvijas valsts reformu koncepcija”, kas Ministru kabinetā tika pieņemta 1995. gadā, bija pirmais valdības dokuments, kas bija vērsts uz sabiedrības līdzdalības veicināšanu. Tajā kā viens no valsts reformas virzieniem

tika noteikta reforma valsts varas un sabiedrības attiecībās, lai veicinātu iedzīvotāju iesaistīšanos un ieinteresētību valsts pārvaldē, kā arī nodrošinātu iespēju sabiedrībai iegūt informāciju par valsts pārvaldē notiekošo (Latvijas valsts reformu koncepcija, 1995).

Lai aktivizētu NVO līdzdalību publiskajā pārvaldē, 2001. gadā Ministru kabinets pieņēma divus nozīmīgus dokumentus: „Politikas plānošanas pamatnostādnes” un „Valdības komunikācijas politikas pamatnostādnes”, kuri noteica ietvaru sabiedrības līdzdalībai Ministru kabineta lēmumu sagatavošanā un pieņemšanā, kā arī sabiedrības informēšanā par valsts pārvaldes darbu. Valdība ir pieņēmusi arī vairākus grozījumus Ministru kabineta kārtības rullī, kuri paplašināja sabiedrības līdzdalības iespējas, piemēram, valsts sekretāru sanāksmē ar padomdevēja tiesībām var piedalīties nevalstisko organizāciju pārstāvis (Ministru kabineta kārtības rullis). Kopš 2013. gada ir ieviesta jauna dalības forma – diskusiju dokumenti, kas dod iespēju iepazīties ar likumprojektu dokumenta izstrādes agrīnajā stadijā – vismaz 14 dienas pirms to iesniegšanas valsts sekretāru sanāksmē. Šī dalības forma ievērojami paplašina un stiprina NVO līdzdalību publiskās pārvaldes lēmumu pieņemšanas procesā.

No 2002. gada līdz 2009. gadam nevalstisko organizāciju un valsts varas attiecību formalizācijas process bija uzticēts – Īpašu uzdevumu ministra sabiedrības integrācijas lietās sekretariātam, kurš ir izstrādājis divus nozīmīgus un valdībā pieņemtus dokumentus: politikas plānošanas dokumentu „Pilsoniskās sabiedrības pamatnostādnes” un valsts programmu „Pilsoniskās sabiedrības stiprināšana”. Šobrīd šie jautājumi ir Kultūras ministrijas kompetencē, kas īsteno un uzrauga “Nacionālās identitātes, pilsoniskās sabiedrības un integrācijas politikas pamatnostādņu” mērķu sasniegšanu. NVO līdzdalības procesi un sabiedrības informēšanas jautājumi ir definēti arī valdības 2014. gadā pieņemtajās “Valsts pārvaldes politikas attīstības pamatnostādņēs”.

Valdības un NVO organizāciju attiecību veidošanas procesos nozīmīga vieta ir arī „Nevalstisko organizāciju un valdības sadarbības memorandam”, kuru 2005. gadā parakstīja 57 nevalstiskās organizācijas un Ministru prezidents Aigars Kalvītis. Memoranda mērķis ir sekmēt efektīvas un sabiedrības interesēm atbilstošas valsts pārvaldes darbību, nodrošinot pilsoniskās sabiedrības iesaisti lēmumu pieņemšanas procesos. Arī Saeimā 2006. gadā ir pieņemta „Deklarācija par pilsoniskās sabiedrības attīstību Latvijā un sadarbību ar nevalstiskajām organizācijām”, kura tapusi, parlamentam sadarbojoties ar NVO organizācijām, un kuras mērķis ir uzlabot Saeimas un NVO sadarbību likumdošanā.

Tātad var secināt, ka vairākas Latvijas valdības politiskās gribas līmenī ir deklarējušas savu nostāju par nevalstisko organizāciju līdzdalību publiskajā pārvaldē un tās nodrošināšanai ir pieņemti dažāda līmeņa normatīvie akti. Latvijas valdību pieņemto tiesību aktu un politikas attīstību dokumentu analīze ļauj secināt, ka nevalstisko organizāciju līdzdalība valsts pārvaldē tiek nodrošināta ar

reglamentējošiem dokumentiem aktiem, nosakot principus nevalstisko organizāciju iesaistei lēmumu pieņemšanā, kā arī nepieciešamību un pienākumu informēt sabiedrību. Šī tendence ir raksturīga daudzām Centrālajām un Austrumeiropas valstīm, kurās publiskās pārvaldes „tiecas attīstīt atbilstošu juridisko un institucionālo ietvaru nevalstisko organizāciju sektoram (Rumānija, Polija, Ungārija, Lietuva)” (Palubinskas, 2003).

Šie normatīvie akti nosaka skaidru ietvaru, kā nevalstiskās organizācijas iesaistās publiskās pārvaldes lēmumu sagatavošanas un pieņemšanas procesos: nevalstiskajām organizācijām uz visai sabiedrībai zināmiem un saprotamiem noteikumiem tiek nodrošināta līdzvērtīga partnera loma publiskajā pārvaldē. Līdz ar to nevalstisko organizāciju sadarbība ar publisko pārvaldi noris reglamentējošajos dokumentos stingri noteiktos formālos rāmjos, sasniedzot divus mērķus – nevalstiskajām organizācijām ir garantētas tiesības piedalīties lēmumu pieņemšanā, savukārt publiskā pārvalde panāk, ka nevalstiskās organizācijas šajos procesos iesaistās konstruktīvā veidā.

Nevalstisko organizāciju nozīme Latvijas publiskajā pārvaldē *Importance of NGOs in the Public Administration of Latvia*

Viens no nozīmīgākajiem valdības pieņemtajiem dokumentiem, kura mērķis ir efektīvas un sabiedrības interesēm atbilstošas publiskās pārvaldes darbību, nodrošinot pilsoniskās sabiedrības iesaisti lēmumu pieņemšanas procesos, ir „Nevalstisko organizāciju un valdības sadarbības memorands”. Pētot šī memoranda īstenošanu un NVO aktivitāti dažādās sabiedrības līdzdalības formās, autore vērtē NVO līdzdalības nozīmi publiskās pārvaldes lēmumu pieņemšanā. Memoranda gatavošana tika iniciēta no NVO puses un tā izstrādē savus priekšlikumus un viedokli izteica vairāk nekā 40 NVO pārstāvju. Līdz 2018. gada februārim šo dokumentu ir parakstījušas 424 NVO (Informācija par NVO un Ministru kabineta sadarbības memorandu, 2018). Tomēr jāatzīmē, ka kopumā LR Uzņēmumu reģistrā kopš 1991. gada ir reģistrētas 22 825 NVO (Sabiedrisko organizāciju, to apvienību, biedrību un nodibinājumu dibināšanas dinamika, 2018), tādējādi var secināt, ka iniciatīvu iesaistīties dialoga veidošanā ar valdību ir izrādījušas tikai 1,85 % no NVO, kuras ir uzskatāmas par vienu no aktīvākajām un organizētākajām pilsoniskās sabiedrības sastāvdaļām.

Lai novērtētu sabiedrības līdzdalības nozīmi publiskajā pārvaldē, autore ir analizējusi vairākus NVO līdzdalības radītājus. Tiesību aktu projektu analīze, kura aptver 6055 tiesību aktu un politikas plānošanas dokumentu projektu laikā no 2004. gada janvāra līdz 2006. gada aprīlim, liecina, ka vidēji tikai 12 % projektu ir norādīts, ka lēmumprojekta izstrādē ir notikušas konsultācijas ar NVO, pārējos gadījumos atzīmēts, ka likumprojekts šo jomu neskar, konsultācijas nav veiktas, neminot detalizētākus paskaidrojumus (Majore, 2006). Šie dati liecina,

ka iedzīvotāju interešu apzināšana un saskaņošana nav bijusi neatņemama valdības un sabiedrības attiecību veidošanas, kā arī publiskās pārvaldes lēmumu sagatavošanas un pieņemšanas procesa sastāvdaļa.

Tomēr jāatzīmē, kā pakāpeniski ir vērojama gan lielāka NVO iniciatīva, gan ministriju aktivitāte, iesaistot NVO tiesību aktu izstrādē. Jau 2010. gadā ministriju izstrādāto tiesību aktu projektu un politikas plānošanas dokumentu skaits kopumā ir bijis 1374. No tiem 239 jeb 17 % projektu un dokumentu izstrādē gaitā darba grupās bija iekļauts NVO pārstāvis, 159 jeb 12% projektu un dokumentu tika apspriesti konsultatīvajās padomēs ar NVO līdzdalību, 267 jeb 19 % projektu un dokumentu izstrādē NVO pārstāvji tika piesaistīti kā eksperti. Savukārt par 552 jeb 40 % projektiem un dokumentiem tika saņemti NVO atzinumi, kas liecina par samērā augstu NVO iniciatīvas un līdzdalības pakāpi (Nevalstisko organizāciju un Ministru kabineta sadarbības memoranda īstenošana, 2010).

1. tab. NVO līdzdalība tiesību aktu projektu izstrādē 2010. un 2015. gadā

(autores veidota tabula)

Table 1 NGOs Participation in the Development of Draft Regulations

(author's calculations)

Salīdzinājums 2010. un 2015. gadā	2010		2015	
Ministriju sagatavotie projekti	1374		1193	
Tiesību aktu projektu un politikas plānošanas dokumentu skaits, kuru darba grupās bija iekļauts NVO pārstāvis	239	17%	266	22%
Tiesību aktu projektu un politikas plānošanas dokumentu skaits, kuri apspriesti konsultatīvajās padomēs	159	12%	164	14%
Tiesību aktu projektu un politikas plānošanas dokumentu skaits, kuru izstrādē NVO piesaistīja kā ekspertus	267	19%	246	21%
Tiesību aktu projektu un politikas plānošanas dokumentu skaits, par kuriem saņemti NVO atzinumi	552	40%	716	60%

Salīdzinājumam 2015. gadā ministrijas izstrādāja 1193 1152 tiesību aktu un politikas plānošanas dokumentu projektus, no tiem 266 jeb 21 % tika izstrādāti darba grupās ar nevalstisko organizāciju pārstāvju līdzdalību, 164 jeb 16 % tika apspriesti konsultatīvajās padomēs ar NVO līdzdalību, 246 jeb 12 % tika izstrādāti, iesaistot NVO pārstāvjus kā ekspertus. NVO ir iesniegušas atzinumus 512 jeb 43 % projektu un dokumentu (Nevalstisko organizāciju un Ministru

kabineta sadarbības memoranda īstenošana, 2015). Tādējādi var secināt, ka NVO iniciatīvai un līdzdalībai valdības lēmumu pieņemšanā ir tendence pieaugt (skat. autores apkopotos datus 1.tab.).

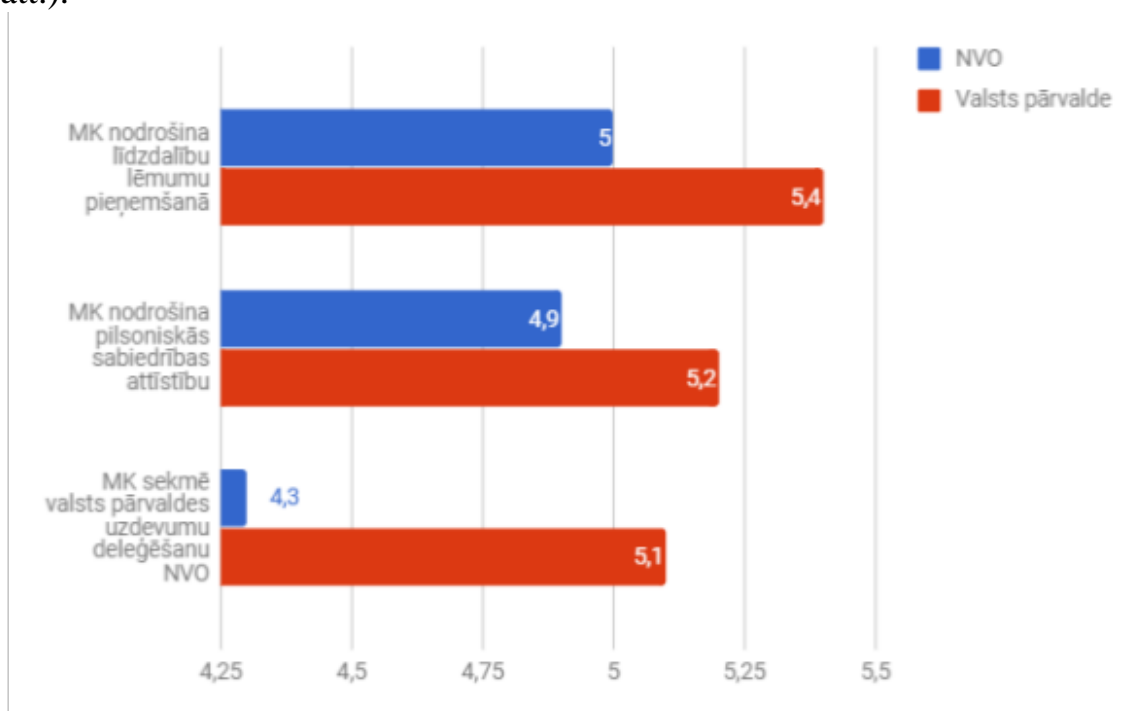
Lai attīstītu NVO līdzdalību publiskajā pārvaldē, tiek izmantotas vēl citas sadarbības formas: izglītojoši pasākumi nevalstisko organizāciju pārstāvjiem par līdzdalības iespējām valsts pārvaldē, konferences un informatīvi semināri, ministriju pārstāvju līdzdalība NVO pasākumos. Nozīmīga loma sabiedrības līdzdalībā ir pastāvīgajām konsultatīvajām padomēm ministrijās un valsts institūcijās, ministriju un NVO darba grupām ministrijās, kā arī sabiedriskajām apspriedēm un publiskajām apspriešanām.

Analizējot publiskās pārvaldes un nevalstisko organizāciju sadarbības praksi ministrijās, var secināt, ka visās ministrijās ir attīstītas dažādas sadarbības formas, kas nodrošina daudzveidīgas iespējas nevalstisko organizāciju līdzdalībai publiskajā pārvaldē. Tomēr vērtējot sabiedrības līdzdalību, jāatzīmē, ka samērā neliela daļa nevalstisko organizāciju ir iesaistījusies šajā sadarbībā un sniedz ieguldījumu lēmumu pieņemšanā, izsakot dažādu sabiedrības grupu viedokļu, sniedzot vērtējumu un ekspertu slēdzienus lēmumu sagatavošanas gaitā. Savukārt kā pozitīva sabiedrības līdzdalības tendence ir vērojams tas, ka pieaug NVO aktivitāte tiesību aktu un politikas plānošanas dokumentu izstrādē.

Tomēr neraugoties uz to, ka normatīvais regulējums nodrošina sabiedrības līdzdalības iespējas publiskās pārvaldes lēmumu pieņemšanā, kā arī ir attīstīta laba prakse, sabiedrības uzticēšanās publiskajai pārvaldei Latvijā un apmierinātība ar tās darbu diemžēl nepieaug. Politikas pētnieki bieži uzsver, ka lai gan valsts institūciju amatpersonas un nevalstisko organizāciju vadītāji jau sen ir atzinuši sabiedrības līdzdalības vērtību dažādiem mērķiem, procesiem un lēmumiem (Bryson et al., 2013), un nav šaubu, ka sabiedrības iesaistīšanās lēmumu pieņemšanas procesos uzlabos ierosinātā politikas attīstības dokumenta rezultātus, publiskās pārvaldes un NVO pārstāvjiem bieži vien nav labas izpratnes par to, kā veidot līdzdalības procesus, lai sasniegtu vēlamos rezultātus (Marzuki, 2015). Tādējādi lai noteiktu faktoros, kuri sabiedrības līdzdalības veidošanā apgrūtina iespējas palielināt sabiedrības apmierinātību ar publiskās pārvaldes darbību un veicināt sabiedrības uzticēšanos, ir veikta ekspertu aptauja, noskaidrojot 14 valsts iestāžu atbildīgo darbinieku un 44 NVO, valdības memorandu parakstījušo organizāciju, pārstāvju viedokļus. Aptauja tika veikta elektroniski, izsūtot aptaujas anketu ministriju darbinieku, kuru pienākumos ietilpst sabiedrības līdzdalības jautājumi, un nevalstiskajām organizāciju darbiniekiem, kuri piedalās valdības un NVO memoranda īstenošanā. Aptaujas mērķis bija noskaidrot iesaistīto ekspertu vērtējumu par NVO līdzdalību valdības lēmumu pieņemšanas procesos: cik lielā mērā valdības memoranda īstenošana sekmē pilsoniskās sabiedrības attīstību, valsts pārvaldes uzdevumu deleģēšanu, efektīvu un konstruktīvu savstarpējo viedokļu apmaiņu un sadarbību starp

nevalstiskajām organizācijām, sabiedrību un valsts pārvaldi, vai tā nodrošina regulāru sabiedrības pārstāvju līdzdalību ministriju konsultatīvajās padomēs un darba grupās un regulāru informācijas apmaiņu.

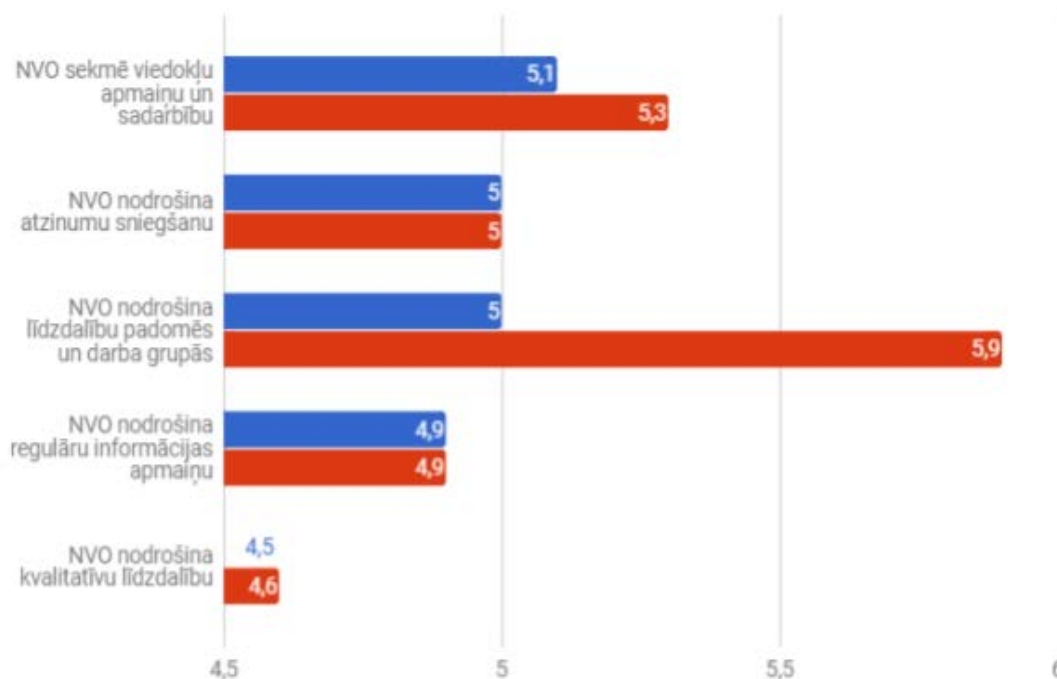
Kopumā ekspertu paustie viedokļi norāda, ka valdības un NVO sadarbības memorands veido atklātu un uz līdzdalību vērstu lēmumu pieņemšanas procesu, savlaicīgi iesaistot saskaņošanā NVO, sekmē valsts pārvaldes uzdevumu deleģēšanu, līdzdarbības līgumu slēgšanu ar NVO. Ekspertu vērtējumā NVO līdzdalība valdības memorandā sekmē arī efektīvu un konstruktīvu savstarpējo viedokļu apmaiņu, veido sadarbību starp NVO un valsts pārvaldi, nodrošina atklātāku un iesaistošāku veidu atzinumu gatavošanu par tiesību aktu un attīstības plānošanas dokumentu projektiem, kā arī sabiedrības līdzdalību sanāksmēs, konsultatīvajās padomēs un darba grupās. Tādējādi valdības un NVO memoranda radītie mehānismi nodrošina regulāru informācijas sniegšanu par līdzdalības praksi un sadarbību ar ministrijām, uzlabo publiskās pārvaldes un sabiedrības sadarbību, kā arī veicina kvalitatīvu līdzdalību, efektīvu, caurskatāmu un atbildīgu dialogu. Salīdzinot NVO un valsts pārvaldes ekspertu viedokļus, ir vērojams, ka samērā atšķirīgi tiek vērtēta Ministru kabineta loma sabiedrības līdzdalības veicināšanā, īpaši jautājumā par valsts pārvaldes uzdevumu deleģēšanu (skat. 1. att.).



1. att. NVO un valsts pārvaldes ekspertu viedokļi par valdības lomu (vidējais svērtais vērtējums)

Fig. 1 The opinions of NGOs and Public Administration Experts about role of the Government (Weighted Average)

Vērtējot NVO lomu sabiedrības līdzdalības, viedokļu atšķirības vērojamas jautājumā par NVO līdzdalību konsultatīvajās padomēs un darba grupās, savukārt liela vienprātība NVO un valsts pārvaldes ekspertu viedokļos pastāv jautājumos, kas skar NVO darbību atzinumu sniegšanā tiesību aktu un politikas plānošanas dokumentu projektiem, kā arī NVO aktivitāti informācijas apmaiņā (skat. 2. att.). Salīdzinot NVO un valsts pārvaldes ekspertu viedokļus jāatzīmē, ka valsts pārvaldes eksperti kopumā ir pozitīvāk noskaņoti par sabiedrības līdzdalības attīstību nekā NVO pārstāvji.



2. att. NVO un valsts pārvaldes ekspertu viedokļi par NVO lomu
(vidējais svērtais vērtējums)

Fig. 2 The opinion of NGOs and Public Administration Experts about the role of NGOs
(Weighted Average)

Tāpat ekspertu skatījumā, par nozīmīgākajiem instrumentiem sabiedrības līdzdalībā tiek uzskatīti šādi: atzinumu un viedokļu sniegšana par tiesību aktu un politikas attīstības dokumentu projektiem, dalība valsts iestāžu darba grupās un konsultatīvajās padomēs, kā arī publiska viedokļa paušana medijos (t.sk. sociālajos medijos). Padziļināti jautājot par pozīmīgākajiem trūkumiem valdības un NVO sadarbībā, eksperti ir atzinuši šādus aspektus: bieži vien sadarbība aprobežojas tikai ar informatīvo apriti, maz tiek iesaistītas nevalstiskās organizācijām no reģioniem, ir attīstīti pārāk daudz sadarbības mehānismu un informācijas apjoms ir pārāk liels, kā arī NVO maz komunicē ar sabiedrību kopumā. Tādējādi var secināt, ka valdības un NVO sadarbības memorands kopumā ir ļoti neregulēts mehānisms, kā sabiedrībai līdzdarboties valsts

pārvaldē, tomēr laika gaitā informācijas un mehānismu ir pārāk daudz un tie ir pārlietu birokratizējušies.

Vērtējot NVO kā sabiedriskās domas un politikas dienaskārtības veidotājus, eksperti uzsver, ka sabiedrības līdzdalības jautājumos NVO galvenokārt komunicē ar publisko pārvaldi, nevis sabiedrību kopumā, līdz ar to sabiedrībai trūkst informācijas par NVO līdzdalību un veikumu. Bieži vien NVO viedokļu dažādības dēļ nespēja vienoties par kopēju nostāju, kas sabiedrībā rada negatīvu tēlu par NVO sektoru, it īpaši, ja argumentācijā tiek izmantoti citas NVO vai valsts pārvaldes noniecināšana. Tātad neraugoties uz to, ka publiskajā pārvaldē ir attīstīti dažādi mehānismi sabiedrības līdzdalībai, lai palielinātu publiskās pārvaldes darbības atbilstību sabiedrības vajadzībām un vairotu sabiedrības apmierinātību ar publisko pārvaldi, tomēr informācijas trūkums plašākai sabiedrībai ir viens no iemesliem zemajai plašas sabiedrības iesaistei un līdz ar to arī zemajam uzticēšanās līmenim.

Secinājumi *Conclusions*

Sabiedrības līdzdalība ir uzskatāma par ilgtspējīgas attīstības galveno elementu, jo publiskās pārvaldes pieņemtie lēmumi un politikas programmas tiek īstenotas, pamatojoties uz sabiedrības interesēm un vajadzībām. Tādējādi sabiedrības līdzdalība veido pamatu sabiedrības apmierinātībai ar publiskās pārvaldes darbu un var sekmēt sabiedrības uzticēšanos tai.

Analizējot sabiedrības līdzdalības nozīmi Latvijas publiskajā pārvaldē un tās ietekmi sabiedrības uzticēšanās veidošanā, var secināt, ka vairākas Latvijas valdības politiskās gribas līmenī ir deklarējušas savu nostāju par nevalstisko organizāciju līdzdalību publiskajā pārvaldē un tās nodrošināšanai ir pieņemti dažāda līmeņa dokumenti, nosakot skaidru ietvaru NVO iesaistei publiskajā pārvaldē un sabiedrības informēšanai. Īstenojot valdības un NVO sadarbības memorandu, ir radīti mehānismi sabiedrības līdzdalībai lēmumu pieņemšanā, kas pakāpeniski ir palielinājuši NVO līdzdalību publiskajā pārvaldē. Tātad sabiedrības līdzdalībai ir atvēlēta nozīmīga vieta Latvijas publiskajā pārvaldē.

Tomēr līdzdalība maz ietekmē sabiedrības uzticēšanos publiskajai pārvaldei, ko nosaka vairāki faktori. Pirmkārt, NVO, kuras kā līdzvērtīgs publiskās pārvaldes partneris aktīvi iesaistās politikas plānošanas procesos, pārstāv samērā mazu sabiedrības daļu. Pie tam informācija par līdzdalības iespējām un rezultātiem sasniedz tikai publiskās pārvaldes un NVO sektoru, bet ne plašāku sabiedrību. Otrkārt, bieži vien NVO pārstāvji sevi saredzēt vairāk kā sabiedrības interešu aizstāvjus nekā publiskās pārvaldes partnerus. Šajos gadījumos NVO kā protestētājs ar īpašām akcijām tiecas pievērst sabiedrības uzmanību kādai negatīvai publiskās pārvaldes parādībai vai procesam, kas savukārt sabiedriskajā

domā nostiprina pārliecību par publiskās pārvaldes darbības neatbilstību sabiedrības interesēm.

Tādējādi lai sabiedrības līdzdalība būtu pamats sabiedrības uzticēšanās veidošanai, nozīmīgs publiskās pārvaldes un NVO uzdevums ir ne tikai sabiedrības informēšana par topošajiem un pieņemtajiem lēmumiem, veicinot kvalitatīvu diskusiju un viedokļu apmaiņu, bet arī sabiedrības izpratnes veidošana, ka atbildība par valsts ilgtspējīgu attīstību nav tikai publiskās pārvaldes kompetence, bet katra valsts iedzīvotāja pienākums. Tātad ir nepieciešams optimāls NVO un publiskās pārvaldes attiecību modelis Latvijas sabiedrības aktivizēšanai, lai samazinātu zemo līdzdalību un sabiedrības uzticēšanos trūkumu valsts pārvaldei.

Summary

Public participation is a key element of sustainable development, since decisions and policies of the public administration are implemented on the basis of public interests and needs. Thus, public participation forms the basis for a society's satisfaction with the work of public administration and can promote public trust in it.

Analysing the role of public participation in Latvian public administration and its impact on building public trust, it can be concluded that several Latvian governments have declared their position on the participation of non-governmental organizations in public administration. Various policy making documents have been adopted by establishing a clear framework to involve NGOs in public administration and to reach public awareness.

Within the framework of the Memorandum of Cooperation between Government and NGOs, a number of mechanisms have been created for public participation at the various stages of decision-making, which has gradually increased the participation of NGOs in public administration. Therefore, it is to be concluded that the public participation in the Latvian public administration have a significant role.

However, participation has little effect on public trust, which is determined by several factors. First of all, NGOs, which as an equal public administration partner are actively involved in policy making processes, represent a rather small part of society. In addition, information on participation opportunities and outcomes is only available to the public administration and the NGOs, but not to the general public. Second, NGO representatives often see themselves as advocates of public interest rather than public administration partners. In these cases, NGOs, as protesters with special campaigns, tend to focus the public attention on some negative phenomenon or process of public administration, which, in turn, reinforces public trust in the public administration.

Thus, in order to build public trust on the basis of public participation, the important task of public administration and NGOs is not only to inform the society about the decision making process, promoting a good discussion and exchange of opinions, but also raising public awareness that responsibility for the sustainable development of the state is not limited to public administration competence, but to the responsibility of every citizen. Thus, an optimal model of NGO and public administration relations for the activation of Latvian society is needed in order to reduce the lack of participation and public trust in public administration.

Literatūra References

- Auers, D. (2017). Populism in the Baltic States. In: Kudors, A., Pabriks, A. (Eds.) *The Rise of Populism: Lessons for the European Union and the United States of America*. (pp. 151–167) Rīga: University of Latvia
- Bryson, J. M., Quick, K. S., Slotterback, C. S., & Crosby, B. C. (2013). Designing public participation processes. *Public administration review*, 73 (1) 23–34
- Cavrić, B. (2011). Evolution of Botswana planning education in light of local and international requirements. *Spatium*, 25, 30–38.
- Ciucescu, N. (2009). The role and importance of Non-Profit Organizations. *Studies and Scientific Researches. Economics Edition*, 14, 14–19
- Deklarācija par pilsoniskās sabiedrības attīstību Latvijā un sadarbību ar nevalstiskajām organizācijām (2006). Pieejams: http://www.saeima.lv/Likumdosana/deklaracija_neval.htm
- Eurobarometr 88. Public Opinion in European Union. Autumn 2017. (2017). Pieejams: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/index#p=1&instruments=STANDARD>
- Informācija par NVO un Ministru kabineta sadarbības memorandu (2018). Pieejams: <https://www.mk.gov.lv/lv/content/informacija-par-nvo-un-ministru-kabineta-sadarbibas-memorandu>
- Jansone, D., & Vilka, I. (2005). Pārvaldes struktūru atsaucīgums. In: Rozenvalds, J. (Ed.) *Cik demokrātiska ir Latvija. Demokrātijas audits*. (pp. 165–174) Rīga: LU Akadēmiskais apgāds
- Kudors, A., & Pabriks, A. (2017). *The Rise of Populism: Lessons for the European Union and the United States of America*. Rīga: University of Latvia
- Latvijas Valsts pārvaldes koncepcija (1995). Pieejams: <https://www.vestnesis.lv/ta/id/34450>
- Majore, M. (2006). Nevalstisko organizāciju un valdības sadarbība Latvijā. In: Ozoliņa, Ž., Muižnieks, N. (Eds.) *Uncertain Transformation – New Domestic and International Challenges*. (pp. 133–147) Rīga: LU Akadēmiskais apgāds
- Marzuki, A. (2015). Challenges in the Public Participation and the Decision Making Process. *Sociologija i prostor*, 53, 21–39
- Ministru kabineta kārtības rullis (2009). Pieejams: <https://likumi.lv/doc.php?id=190612>
- Nacionālās identitātes, pilsoniskās sabiedrības un integrācijas politikas pamatnostādnes (2012). Pieejams: http://www.km.gov.lv/lv/ministrija/sabiedribas_integracija.html sk. 18.01.2018.
- Nevalstisko organizāciju un Ministru kabineta sadarbības memoranda īstenošana (2010). Pieejams: https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/memoranda_istenosana_2010.pdf
- Nevalstisko organizāciju un Ministru kabineta sadarbības memoranda īstenošana (2015). Pieejams: https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/2015kopasvilkums_ministrijas_nvo_2015.pdf
- Nevalstisko organizāciju un valdības memorands (2014). Pieejams: https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/nvo_un_mk_sadarbibas_memorands_2014.pdf
- Palubinskas, G. T. (2003). Democratization: The Development of Nongovernmental Organizations (NGOs) in Central and Eastern Europe. *Public Administration and Management*, 8 (3), 150–164

Sabiedrisko organizāciju, to apvienību, biedrību un nodibinājumu dibināšanas dinamika (2018).

Pieejams: https://www.lursoft.lv/lursoft_statistika/?&id=41

Valdības komunikācijas politikas pamatnostādnes (2008). Pieejams: <https://m.likumi.lv/doc.php?id=175255>

Valsts pārvaldes politikas attīstības pamatnostādnes 2014.–2020.gadam (2014). Pieejams <http://likumi.lv/doc.php?id=271384>