

SABIEDRĪBAS LĪDZDALĪBA UN IEINTERESĒTĪBA LATVIJAS VALSTS PĀRVALDES PROCESOS

Public Participation and Interest in the Process of Latvian State Administration

Līga Mirlina

Biznesa augstskola Turība, Latvija

Abstract. *Democratic state administration needs interaction with the public, which requires not only government communication with the public but also the public interest and understanding in the political and public administration processes. The task of public administration is to create a legal and institutional framework and mechanisms for public participation, while NGOs and the general public need civil competency to use the opportunities of public participation. Analysing the Latvian government's communication activities related to public participation and public awareness, the aim of this paper is to examine the level of participation of different social groups and the impact of their awareness on it. Within the framework of the research, the following methods have been used: analysis of normative documents, statistics on the implementation of the Memorandum of cooperation between the government and non-governmental organizations, interviews with experts from NGOs and state administration, focus group discussions with young people. Analysing legal documents and statistics on the involvement of NGOs, public participation platforms and their use have been evaluated. Based on the views of NGOs and state administration experts, there are certain factors that influence the level of public participation and public awareness. Focus group discussions with young people have identified their awareness and interest in public administration processes as well as their civic participation. The research study found that the state administration has created a variety of platforms for the involvement of NGOs in decision-making processes and an increase in the participation of NGOs. By choosing young people as one of the social groups of society, it can be concluded that information about public participation does not reach the general public, thus it has little effect on the formation of the general public's awareness and the level of participation.*

Keywords: *civic competencies, government communication, public participation, state administration.*

Ievads

Introduction

Demokrātiskas valsts pārvaldes darbība nav iedomājama bez mijiedarbības un dialoga ar sabiedrību, bez diskusijas un viedokļu apmaiņas, kas prasa ne tikai valsts pārvaldes darbu sabiedrības informēšanā, bet arī pašas sabiedrības

ieinteresētību, informētību un izpratni par politiskajiem un valsts pārvaldes procesiem. Valsts pārvaldes komunikācija tās institucionālās lomas dēļ vairāk ietver izglītojošas funkcijas īstenošanu pilsoniskajai un sociālajai attīstībai nekā uz pārliecināšanu vai atgādināšanu. Komunikācijas stratēģija ir vērsta uz to, lai paustu atbilstošu valsts tēlu, skaidrotu valsts pārvaldes darbību, veicinātu publiskas diskusijas un pilsoniskās sabiedrības iesaisti (Galvin, Siano, & Cuomo 2011, 22). Valsts lomu pilsoniskuma veidošanā, īpaši globalizācijas laikmetā, uzsver vairāki autori (Lawson, 2002; Varnham, 2005), pie tam akcentējot arī pilsoniskās izglītības nozīmi (Kymlicka, 2003). Jāatzīmē, ka daudzas mūsdienu demokrātiskas valstis saskaras ar zemu sabiedrības uzticēšanās līmeni valsts varai. Tas lielā mērā tiek saistīts ar sabiedrības pausto neapmierinātību ar publiskās pārvaldes un pie varas esošo politisko partiju darbību, nostiprinot pārliecību, ka valsts pārvalde nekalpo sabiedrības interesēm (Kudors & Pabriks, 2017, 169). Sabiedrības neapmierinātība ir pamatā Eiropas un daudzās citās demokrātiskās valstīs pieaugošajiem populisma panākumiem, kas būtiski maina un ietekmē publiskās pārvaldes sistēmu (Auers, 2017, 152). Sabiedrības tiesiskās apziņas veidošana, skaidrojot pilsoņa lomu, pilsoniskās apziņas un rīcībspējas ietekmi uz sabiedrību kopumā (Čekse, Geske, & Grīnfelds, 2014, 278), kā arī sabiedrības līdzdalības veicināšana ir viens no ceļiem, kā vairot sabiedrības atbalstu un uzticēšanos valsts pārvaldei, jo tā nodrošina tiešāku informācijas apriti starp sabiedrību un valsts varu, izglīto iedzīvotājus par to tiesībām un iespējām, kā arī veicina konsensu sabiedrībā, iesaistīto pušu ētisku uzvedību un rada pamatu atbildīgai praksei un valsts amatpersonu kompetencei (Wang & Wan Wart, 2007).

Analizējot Latvijas valdības aktivitātes sabiedrības līdzdalības un tiesiskās apziņas veidošanā, šī raksta mērķis ir izpētīt dažādu sabiedrības grupu līdzdalības līmeni un to ieinteresētību Latvijas valsts pārvaldē. Pētījuma ietvaros ir izmantotas šādas metodes: normatīvo dokumentu analīze par valdības un nevalstisko organizāciju (NVO) sadarbību, ekspertu intervijas ar NVO un valsts pārvaldes pārstāvjiem, kā arī 2 fokusgrupas diskusijas ar jauniešiem vecumā no 20 līdz 28 gadiem. Raksta uzdevumiem ir šādi: 1) analizējot valdības pieņemtus dokumentus un statistikas datus par NVO iesaisti valdības un NVO sadarbības memoranda īstenošanā, novērtēt instrumentus un to pielietojumu sabiedrības līdzdalības veicināšanā; 2) balstoties uz NVO un valsts pārvaldes ekspertu viedokļiem, noteikt faktorus, kuri ietekmē sabiedrības līdzdalības un ieinteresētības līmeni; 3) veicot fokusa grupas diskusiju ar jauniešiem, noteikt to pilsoniskās kompetences iesaistei valsts pārvaldē, kā arī informētību un ieinteresētību valsts pārvaldes procesos. Tādējādi rakstā meklētas atbildes uz šādiem jautājumiem: kādas ir sabiedrības līdzdalības iespējas un kā tās tiek izmantotas, kā sabiedrības ieinteresētības līmenis ietekmē iesaistīšanos. Turpmākie izpētes jautājumi šajā tēmā varētu būt uzvērsti uz optimāla

sabiedrības un valsts pārvaldes attiecību modeļa izveidi, lai samazinātu zemo līdzdalību un sabiedrības uzticēšanos valsts pārvaldei.

Sabiedrības līdzdalības iespējas Latvijas valsts pārvaldē *Opportunities of public participation in the Latvian state administration*

Demokrātiskas sabiedrības stūrakmens ir ikviena iedzīvotāja tiesības vienlīdzīgi piedalīties svarīgu jautājumu ietekmēšanā un sabiedrības attīstības virzienu noteikšanā. Tam no vienas puses valsts pārvaldei ir nepieciešams radīt atbilstošu juridisko un institucionālo ietvaru, kā arī instrumentus sabiedrības līdzdalībai (Rosenzweigova, Skoric, & Asipovich, 2016), no otras puses veicināt sabiedrības informētību un ieinteresētību valsts pārvaldes procesos. Ņemot vērā sabiedrības atsvešinātību un zemo uzticēšanos valsts pārvaldei, kas raksturīga ne tikai Latvijā, bet arī daudzās citās Eiropas valstīs, tas kļūst arvien nozīmīgāks un grūtāks valsts pārvaldes komunikācijas uzdevums. Tātad sabiedrības līdzdalībai lēmuma pieņemšanas procesos ir nepieciešama gan piekrišana politiskās varas puses, gan normatīvo aktu regulējums, kas nosaka valsts pārvaldes un sabiedrības sadarbības veidus, kā arī abu pušu tiesības un pienākumus.

Lai izprastu sabiedrības līdzdalības iespējas Latvijas valsts pārvaldē, autore ir analizējusi valdības pieņemtus tiesību aktus un politikas plānošanas dokumentus. Viens no nozīmīgākajiem dokumentiem, kas nosaka sabiedrības līdzdalības procedūras, ir Ministru kabinetā 2009. gadā apstiprinātie noteikumi par sabiedrības līdzdalības kārtību attīstības plānošanas procesā, kuri ir saistoši gan valsts, gan pašvaldību lēmumu pieņemšanā (Sabiedrības līdzdalības kārtība..., 2009). Valdība ir pieņēmusi arī vairākus grozījumus Ministru kabineta kārtības rullī, kuri ir vērsti uz sabiedrības līdzdalības iespēju paplašināšanu, piemēram, valsts sekretāru sanāksmē ar padomdevēja tiesībām var piedalīties nevalstisko organizāciju pārstāvis (Ministru kabineta kārtības rullis, 2009). Kopš 2013. gada ir ieviesta jauna dalības forma - diskusiju dokumenti, kas sabiedrībai dod iespēju iepazīties ar likumprojektu dokumenta izstrādes agrīnajā stadijā. Sabiedrības līdzdalības procesi un sabiedrības informēšanas jautājumi ir definēti arī valdības 2017. gadā pieņemtajā "Valsts reformu plānā 2020" (Par Valsts reformas plānu 2020, 2017). Savukārt „Nevalstisko organizāciju un valdības sadarbības memorands” rada ietvaru NVO līdzdalībai valdības darbā, jo tā mērķis ir sekmēt efektīvas un sabiedrības interesēm atbilstošas valsts pārvaldes darbību, nodrošinot pilsoniskās sabiedrības iesaisti lēmumu pieņemšanas procesos. Šī dalības forma ievērojami paplašina un stiprina NVO līdzdalību valsts pārvaldes lēmumu pieņemšanas procesā. Līdz ar to vairākas Latvijas valdības politiskās gribas līmenī ir deklarējušas savu nostāju par sabiedrības, t.sk., nevalstisko organizāciju,

līdzdalību valsts pārvaldē un tās nodrošināšanai ir pieņemti dažāda līmeņa normatīvie akti.

Dokumentu analīze ļauj secināt, ka nevalstisko organizāciju līdzdalība valsts pārvaldē tiek nodrošināta ar reglamentējošiem dokumentiem un normatīviem aktiem, nosakot principus sabiedrības iesaistīšanai lēmumu pieņemšanas procesos, kā arī nepieciešamību un pienākumu informēt sabiedrību. Tātad ir radīts ietvars sabiedrības iesaistei valsts pārvaldes lēmumu pieņemšanas procesos, nodrošinot nevalstiskajām organizācijām uz visai sabiedrībai zināmiem un saprotamiem noteikumiem līdzvērtīga partnera loma valsts pārvaldē. Līdz ar to ir sasniegti divi mērķi: sabiedrībai ir garantētas tiesības piedalīties lēmumu pieņemšanā un tiek nodrošināts konstruktīvs sadarbības process.

Lai noteiktu sabiedrības līdzdalības līmenī un ietekmi valsts pārvaldes procesos, autore ir analizējusi „Nevalstisko organizāciju un valdības sadarbības memoranda” īstenošanas gaitu, kā arī valsts pārvaldes un NVO pārstāvju (t.i., NVO un valdības memoranda īstenošanā iesaistīto pušu) viedokļus. Kopumā jāsecina, ka kaut gan normatīvajos aktos ir noteikti vienoti principi sabiedrības līdzdalībai, tie tomēr visās valsts pārvaldes institūcijās netiek vienādā mērā ievēroti un uzraudzīti. Gan NVO, gan valsts pārvaldes eksperti atzīmē, ka līdzdalības iespējas Latvijā ir pilnībā nodrošinātas, bet to apjoms un kvalitāte atkarīga no katras NVO kapacitātes un pieredzes konkrētajā jomā, kā arī spējas veidot dialogu, uzklusot citu viedokļus un paužot savu pozīciju. Savukārt NVO pārstāvji pauž viedokli, ka normatīvie akti nosaka obligātās prasības institūcijām, taču uzraudzības process, kā šie noteikumi tiek pildīti, nenotiek. Piemēram, informācijas publiskošana par sabiedrības līdzdalības iespējām valsts un pašvaldības mājas lapās ietver ļoti atšķirīgu praksi, jo sadaļa “Sabiedrības līdzdalība” dažu institūciju mājaslapās ir grūti atrodamā, bieži vien tās satur dažādu informācijas detalizācijas pakāpi un izkārtojumu. Samērā vienota prakse informācijas publiskošanā ir atrodamā ministriju mājaslapās, lai gan arī tajās ir vērojamas atšķirības, piemēram, Kultūras ministrijas mājaslapā informācija par sabiedrības līdzdalību ir atrodamā sadaļā “Pilsoniskā iesaistīšanās”, savukārt citu ministriju mājaslapās - “Sabiedrības līdzdalība”.

Eksperti akcentē, ka Latvijā darbojas vairākas nevalstisko organizācijās platformas (piemēram, Latvijas Pilsoniskā Alianse, Latvijas Platforma attīstības sadarbībai), kas dod iespēju sabiedrībai iesaistīties politikas izstrādes procesos gan Saeimas, gan Ministru kabineta līmenī. Pie tam NVO kapacitāte tiek stiprināta gan no valsts, gan dažādu starptautisko donoru puses, tādējādi pieaug gan NVO spējas, gan vēlme līdzdarboties. Valsts pārvaldes institūciju pārstāvji uzsvēra, ka NVO kapacitāte bieži vien ir ļoti atkarīga no konkrētā sektora, piemēram, Ekonomikas ministrijas un Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas pārstāvji augstu novērtē savā jomā iesaistīto NVO kapacitāti.

NVO pārstāvji, akcentējot nepieciešamību regulāri stiprināt NVO kapacitāti, puda viedokli, ka bieži vien nevalstiskās organizācijas saskaras ar ļoti augstu kadru mainību. Kā viens no NVO kapacitātes stiprināšanas veidiem tiek akcentēta sadarbības veidošana NVO sektora iekšienē. Piemēram, 2004. gadā tika dibināta Latvijas Platformā attīstības sadarbībai, kuras mērķis nodrošināt labvēlīgu vidi un iespējas attīstības sadarbībai nacionālajā un starptautiskajā līmenī. Savukārt Latvijas Pilsoniskā Alianse nodrošina konsultācijas interešu aizstāvībā, NVO finansējuma piesaistē un sabiedrības līdzdalības jautājumos, pie tam abas organizācijas ir aktīvi politikas izstrādes procesa dalībnieki gan Ministru Kabineta, gan Saeimas līmenī.

Kā jau minēts iepriekš, Valdības un nevalstisko organizāciju sadarbības memorands ir viens no nozīmīgākajām sabiedrības līdzdalības platformām. Ekspertu paustie viedokļi norāda, ka valdības un NVO sadarbības memorands veido atklātu un uz līdzdalību vērstu lēmumu pieņemšanas procesu, savlaicīgi iesaistot saskaņošanā NVO, nodrošina pilsoniskās sabiedrības stiprināšanas un attīstības dokumentu izstrādi un ieviešanu, sekmē valsts pārvaldes uzdevumu deleģēšanu, līdzdalības līgumu slēgšanu ar NVO. Ekspertu vērtējumā NVO līdzdalība valdības memorandā sekmē 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 saskaņošanas sanāksmēs, konsultatīvajās padomēs un darba grupās. Tādējādi valdības un NVO memoranda radītie mehānismi nodrošina regulāru informācijas sniegšanu par līdzdalības praksi un sadarbību ar ministrijām, lai uzlabotu valsts pārvaldes un sabiedrības sadarbību, kā arī nodrošina kvalitatīvu līdzdalību, efektīvu, caurskatāmu un atbildīgu dialogu. NVO pārstāvji par nozīmīgākajiem instrumentiem sabiedrības līdzdalībā uzskata šādus: atzinuma 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).

Lai novērtētu sabiedrības līdzdalības ietekmi valsts pārvaldes procesos, autore ir analizējusi valdības un nevalstisko organizācijas sadarbības memoranda īstenošanas rādītājus. Tie norāda, ka kopumā NVO iesaistei dažādās līdzdalības platformās ir tendence pieaugt. Ik gadu jaunas nevalstiskās organizācijas pievienojas valdības un NVO sadarbības memorandam: to skaits no 57 organizācijās 2006. gadā ir audzis līdz 424 NVO 2018. gadā (Ministru kabinets, 2018). Lai gan kopumā šīs NVO pārstāv tikai 1,85% no valstī reģistrētām 22 825 biedrībām un nodibinājumiem (Lursoft statistika, 2018).

Analizējot valdības un NVO sadarbības memoranda īstenošanas statistikas datus, var secināt, ka NVO līdzdalība normatīvo aktu un politikas plānošanas dokumentu izstrādē ir būtiski palielinājusies. Tiesību aktu projektu analīze pirms

valdības un NVO sadarbības memoranda ieviešanas laikā no 2004. gada līdz 2006. gadam, aptverot 6055 tiesību aktu un politikas plānošanas dokumentu projektus, liecina, ka tikai 12% projektu ir norādīts, ka projekta izstrādē ir iesaistītas nevalstiskās organizācijas, vairumā gadījumos atzīmējot, ka konsultācijas ar nevalstiskajām organizācijām nav veiktas, neminot detalizētākus paskaidrojumus (Majore, 2006).

Savukārt analizējot NVO līdzdalības rādītājus no 2009. gada līdz 2015. gadam, var secināt, ka sabiedrības iesaiste politikas dokumentu un normatīvo aktu projektu izstrādē, kā arī citās sadarbības platformās pieaug. Valdības un NVO sadarbības memoranda īstenošanas analīze liecina, ka ir attīstīti šādi mehānismi NVO līdzdalībai lēmumprojektu izstrādē: NVO atzinumu saņemšana par tiesību aktu projektu un politikas plānošanas dokumentiem, NVO kā ekspertu iesaistīšana, tiesību aktu projektu un politikas plānošanas dokumentu apspriešana konsultatīvajās padomēs ar NVO pārstāvju piedalīšanos (Ministru kabinets, 2018).

Apkopojot datus par NVO atzinumu sniegšanu, var secināt, ka šis līdzdalības rādītājs ir samērā augsts, jo NVO līdzdalības īpatsvars lēmumprojektu izstrādē šajā sadarbības platformā svārstās no 40% līdz 62%: 2009. gadā ir saņemti 470 NVO atzinumi par 938 tiesību aktu projektiem un politikas plānošanas dokumentiem, 2010. gadā 1374 projektiem ir sniegti 552 atzinumi, 2011. gadā 1280 projektiem – 557 atzinumi, 2012. gadā 1125 projektiem – 635 atzinumi 2013. gadā 1459 projektiem – 709 atzinumi, 2014.gadā 1193 projektiem – 512 atzinumi, 2015. gadā 1152 projektiem – 716 atzinumi (Skat. 1.tab. NVO līdzdalība lēmumprojektu izstrādē).

*1.tabula. NVO līdzdalība lēmumprojektu izstrādē 2012.-2017. gadā
(autores apkopotie dati)
Table 1 Participation of NGOs in drafting decisions 2012-2017
(data collected by the author)*

Tiesību aktu veidi	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ministriju sagatavotie projekti	1125	1459	1193	1152	1123	1174
Tiesību aktu projektu un politikas plānošanas dokumentu skaits, par kuriem saņemti NVO atzinumi	635	709	512	716	738	784
Procentuālā attiecība	56%	48%	43%	62%	65%	663%

Papildu NVO līdzdalībai lēmumprojektu izstrādei, sabiedrības iesaistes veicināšanai ministrijās tiek izmantotas vēl citi sadarbības veidi: informatīvi un izglītojoši pasākumi nevalstisko organizāciju pārstāvjiem par līdzdalības iespējām valsts pārvaldē, konferences un informatīvi semināri, kā arī ministriju

pārstāvju līdzdalība NVO pasākumos. Kā nozīmīgākie veidus, kas sekmē regulāru un aktīvu NVO līdzdalību, eksperti atzīmē šādus: pastāvīgās konsultatīvās padomēm ministrijās, ministriju un NVO darba grupas, kā arī sabiedriskās apspriedes un publiskās apspriešanas. Tātad var secināt, ka valdības un NVO sadarbības memoranda īstenošanas gaitā ir attīstīti dažādi veidi, kā sabiedrība var līdzdarboties valsts pārvaldē, kā arī ir vērojams NVO līdzdalības pieaugums, lai gan tas aptver salīdzinoši mazu sabiedrības daļu. Tādējādi var secināt, ka līdzdalības mehānismi nav veicinājuši sabiedrības atbalstu un ieinteresētību valsts pārvaldē: pēc Eiropabarometra datiem valdībai uzticas – 27% Latvijas iedzīvotāju, parlamentam – 20%, publiskajai pārvaldei – 30%, savukārt Eiropas Savienībai – 47% (European Commission, 2017). Informācijas trūkums par līdzdalības iespējām un rezultātiem plašākai sabiedrībai ir viens no iemesliem zemajai sabiedrības iesaistei un līdz ar to arī zemajam uzticēšanās līmenim.

Sabiedrības izpratne par līdzdalības nozīmi un iespējām ***Public awareness about the role and possibilities of public participation***

Sabiedrības optimāla iesaistīšanās nav iespējama bez vispusīgas un pieejamas informācijas nodrošināšanas, kas ietver gan sabiedrības informēšanu par līdzdalības iespējām, gan sabiedrības izpratnes veidošanu par katra iedzīvotāja pilsonisko lomu un rīcībspējas ietekmi uz sabiedrību un valsti kopumā (Čekse, Geske, & Grīnfelds, 2014). Tādējādi ir akcentējami trīs nozīmīgi valdības komunikācijas aspekti sabiedrības līdzdalības veicināšanā: sabiedrības līdzdalības platformu nodrošināšana, informācijas pieejamība par līdzdalības iespējām un sabiedrības izpratne par sabiedrības līdzdalības iespēju izmantošanu un tās ieguvumiem. Normatīvo aktu un ekspertu viedokļu analīze liecina, ka kopumā Latvijā ir radīts juridiskais un institucionālais ietvars sabiedrības līdzdalībai, kā arī jau ir attīstīta laba prakse, tomēr pastāv lielas atšķirības gan sabiedrības iesaistes līmenī, gan normatīvo aktu prasību izpildē, tādējādi uzsvars būtu liekams uz izglītošanu un sabiedrības līdzdalības nozīmes skaidrošanu valsts pārvaldē strādājošiem un plašai sabiedrībai.

Izglītošanas un līdzdalības kapacitātes veicināšanas jomā Valsts pārvaldes politikas pamatnostādņēs ir ticis izvirzīts šāds uzdevums: paaugstināt valsts pārvaldes darbinieku kompetences par konsultāciju veidiem un iespējām, tai skaitā nodrošināt institūcijas vienotu komunikāciju ar sabiedrību, paredzot arī institūcijas struktūrvienību sadarbību informācijas nodrošināšanā sabiedrībai (Par valsts pārvaldes..., 2008). Analizējot Valdības un NVO sadarbības memoranda īstenošanu, statistikas dati norāda, ka ik gadu ministrijas organizē vairāk nekā 200 dažāda mēroga semināru, konferenču un darba grupu informācijas apmaiņām ar nevalstiskajām organizācijām, kā arī ministriju

pārstāvji piedalās NVO rīkotos pasākumos, lai gan vērojams, ka ministriju aktivitāte šādu sabiedrības informēšanas pasākumu rīkošanā ir neviendabīga.

Īpaši nozīmīga loma informēšanai par sabiedrības iesaistes iespējām ir NVO līdzdalībai ministriju valsts sekretāru sanāksmēs, tādējādi ir nodrošināta regulāra un proaktīva NVO informēšana par norisēm visās normatīvo aktu izstrādes stadijās, kā arī NVO un MK sadarbības memoranda īstenošanas padomes sēdes, kurās tiek izskatītas nevalstisko organizāciju ierosinātas tēmas. NVO un valsts pārvaldes eksperti, vērtējot šīs sadarbības formas norāda, ka kopumā ir pietiekoši daudz labi piemēri NVO iesaistīšanai jau lēmumprojekta izstrādes sākuma stadijā, kā arī informācija par lēmumprojektu izstrādes gaitu ir atklāta un pieejama. Tomēr vienlaikus eksperti norāda, ka būtiska nozīme ir gan valsts pārvaldes darbinieku ieinteresētībā veicināt NVO iesaisti un izpratnē par NVO pienesumu.

Ekspertu skatījumā, īpašas atšķirības NVO iesaistes līmenī ir vērojamas pašvaldību līmenī: to sadarbība ar NVO ir raksturojama kā ļoti neviendabīga, kas ir atkarīgs no tādiem faktoriem kā pašvaldību darbinieku komunikācijas prasmes, pašvaldībai pieejamo finanšu līdzekļu apjoms, kā arī vietējo iedzīvotāju vēlmes iesaistīties nevalstiskajās organizācijās un līdzdalības pasākumos. Kā būtiska problēma, NVO pārstāvju skatījumā, ir arī tā, ka attiecības starp NVO un pašvaldībām ir pietuvinātākas un personiskāks, kā rezultātā uz apspriešanām bieži vien tiek aicināti un ierodas tie, kas ir pietuvināti pašvaldībai un ar noteiktām politiskām interesēm.

Kopumā samērā neregulēts informācijas apmaiņas process ir ministriju līmenī, jo katrā ministrijā ir darbinieks, kas ir atbildīgs par sadarbību ar NVO un viņu koordinātes ir atrodamas gan Ministru kabineta, gan arī ministriju mājas lapās, kā arī ir mājaslapās pieejama informācija par diskusiju dokumentiem, kuri ir nodoti sabiedriskajām apspriešanām. Tomēr eksperti kā problēmu norāda, ka nereti šī informācija nenonāk līdz sabiedrībai un tās aktivitāte ir ļoti zema, kas liek apšaudīt sabiedriskās apspriešanas efektivitāti. Tādējādi iezīmējas divas būtiskas problēmas: plašai sabiedrībai trūkst informācijas par līdzdalības iespējām un dažādu sabiedrības grupu pārstāvju kapacitāte un kompetence nav pietiekama šo iespēju izmantošanā.

Eksperti par nozīmīgākajiem trūkumiem sabiedrības līdzdalības kontekstā ir atzinuši šādus aspektus: bieži vien ministriju un NVO sadarbība aprobežojas tikai ar informatīvo apriti, pie tam samērā maz tiek iesaistītas nevalstiskās organizācijām no reģioniem, laikā gaitā ir attīstīti pārāk daudz sadarbības mehānismu un pieejamās informācijas klāsts ir pārāk apjomīgs, lai sabiedrība spētu tos izprast un iedziļināties. Lai gan nevalstisko organizāciju skaits un kapacitāte laika gaitā ir augusi un tās ir kļuvušas profesionālāks, apgūstot birokrātiskos mehānismus lobēšanai, kā arī iegūstot resursus un nodrošinot pārstāvniecību, tomēr arī pašas nevalstiskās organizācijas maz veido

komunikāciju ar plašu sabiedrību. Vērtējot NVO kā sabiedriskās domas un politikas dienaskārtības veidotājus, eksperti uzsver, ka sabiedrības līdzdalības jautājumos NVO galvenokārt komunicē ar valsts 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 izmantota citas NVO vai valsts pārvaldes noniecināšana. Šie ir faktori, kas arī ietekmē sabiedrības priekšstatus par līdzdalības nozīmi un vēlmi līdzdarboties, veido pamatu pilsoniskai kompetencei, lai, indivīdam, izprotot savas tiesības un pienākumu, rastos apņemšanās un būtu pašāvēlība par iespējam realizēt savas tiesības, kā arī izpildīt savus pienākumus.

Pilsoniskās kompetences ietver šādas prasmes: 1) prasmi analizēt informāciju; 2) prasmi organizēt cilvēku darbību; 3) prasmi izmantot likumus (Bernstein, 2007). Izvērtējot katra indivīda iegūto pilsonisko kompetenci, jāņem vērā, ka pilsonis pastāvīgi atrodas milzīgas informācijas plūsmā un, nespējot apgūt visu informācijas daudzumu, savus spriedumus par politiskajiem procesiem balsta uz stereotipiem un autoritāšu viedokļiem (Čekse, Geske, & Grīnfelds, 2014, 278). Savu tiesību un pienākumu realizācijā pilsonim nepieciešama prasme sadarboties ar citiem sabiedrības locekļiem, vēlme un iemaņas strādāt grupā, tātad politiskās prasmes pilsonim var noderēt līdzdarbībai politiskajos procesos.

Sabiedrības pilsoniskās kompetences ir vērtējamas kā priekšnosacījums kvalitatīvi funkcionējošai demokrātiskai politiskai sistēmai, jo pilsonis, kurš jūtas kompetents, būs vairāk tendēts uz iesaistīšanos politikas procesos un jutīsies mazāk atsvešināts no valsts. Sabiedrībā ar attīstītu pilsonisku kultūru, kas orientēta uz politisku līdzdalību, iedzīvotājiem ir zināšanas par dažādiem politiskās sistēmas aspektiem un to lomu lēmumu pieņemšanā, kā arī sabiedrības iespējām ietekmēt politiskās sistēmas elementus (Carretero, Haste, & Bermudez, 2016).

Pilsonisko kompetenču novērtēšanai un tiesiskās apziņas izpētei autore veica divas fokusa grupu diskusijas ar jauniešiem vecumā no 20 līdz 28 gadiem, kuri studē augstākās izglītības iestādēs, vienā grupā uzaicinot 8 Rīgā un Pierīgā dzīvojošus jauniešus, otrā – 6 reģionos dzīvojošus jauniešus, lai aptvertu dažādos Latvijas reģionos dzīvojošos. Vecuma un izglītības grupa tika izvēlēta ar nolūku noskaidrot, vai nesen vidējo izglītību ieguvuši jaunieši, kuri turpina izglītības ieguvu augstskolās, ir pietiekami informēti par sabiedrības līdzdalības iespējām un vai tās izmantot.

Fokusa grupu diskusijas rezultāti nenorādīja būtiskas zināšanu un līdzdalības aktivitāšu atšķirības starp reģionos un Rīgā dzīvojošiem jauniešiem. Diskusijas grupas dalībnieku savu ieinteresētības līmeni politiskajos procesos vērtē kā zemu, norādot, ka valsts pārvalde darbojas savās interesēs un maz spēj

ietekmēt sabiedrības attīstības procesus. Analizējot jauniešu informācijas iegūšanas paradumus, jāatzīmē, ka, galvenokārt, informācija tiek iegūta sociālajos tīklos un internetā, reizēm ar masu mediju (pamatā, televīzijas vai radio) starpniecību. Savukārt ģimeni, draugus un tuvas paziņas ir nozīmīgākie jauniešu viedokļu un priekšstatu veidotāji par politiskajiem un valsts pārvaldes procesiem. Noskaidrojot jauniešu zināšanu iegūšanas un informācijas meklēšanas paradumus par jautājumiem, kas saistīti ar valsts vai pašvaldību institūciju darbu, jauniešu atzina, ka galvenais informācijas avots ir atbilstošo iestāžu mājaslapas, gan to vietnes sociālajos tīklos, lai gan tikai neliela daļa no jauniešiem atzina, ka seko šo iestāžu, pamatā savas pašvaldības, vietnēm sociālajos tīklos.

Lai analizētu jauniešu informētību par sabiedrības līdzdalības jautājumiem, diskusijas gaitā tika jautāts, vai jaunieši ir pievērsuši uzmanību informācijai par sabiedrības līdzdalības iespējām vai kādreiz to ir meklējuši institūcijas mājaslapās, neviens no jauniešiem nebija zinājis šādas informācijas pieejamību, kā arī nebija meklējuši šādu informāciju. Vienīgi vairums dalībnieku kā plaši pieejamu un labi zināmu minēja sabiedrības iniciatīvas platforma manabalss.lv, kurā ikviens Latvijas pilsonis var ievietot savu iniciatīvu, lai vāktu parakstus tās iesniegšanai Saeimā, kā arī parakstīt jau ievietotās iniciatīvas.

Autorei noskaidrojot, kādas sabiedrības līdzdalības iniciatīvās jaunieši ir piedalījušies, vairumā gadījumu jaunieši ir iesaistījušies dažādās aktivitātēs kā brīvprātīgie dzīvnieku patversmju darbā vai teritoriju sakopšanas talkās, reizēm snieguši atbalstu sociāli mazaizsargātām grupām (iesaistījušies izglītojošos pasākumos bērniem, devušies uz vecu ļaužu pansionātiem, piedalījušies labdarības pasākumos maznodrošinātiem vai daudz bērnu ģimenēm). Retos gadījumos jaunieši minēja, ka ir parakstījuši kādas sabiedrības iniciatīvas grupas petīciju vai iniciatīvu platformā manabalss.lv, kā arī piedalījušies pašvaldības rīkotā sabiedriskā apspriešanā. Tikai pāris jauniešu darbojas kādā nevalstiskā organizācijā. Analizējot jauniešu iniciatīvas līmeni valsts vai pašvaldības lēmumu pieņemšanas procesos, jāatzīmē, ka divos gadījumos jaunieši ir līdzdarbojušies kādā iniciatīvas grupā, kas vākusi parakstus platformā manabalss.lv, un vienā gadījumā jauniētis bija līdzdarbojies vietējās sabiedrības iniciatīvas grupā ar nolūku ietekmēt pašvaldības lēmuma pieņemšanu. Jautāti par iemesliem, kāpēc neiesaistās valsts pārvaldes procesos, jaunieši vairumā gadījumu minēja, ka nesaskata jēgu šādai rīcībai. To lielā mērā ietekmē dažādu valsts pārvaldes darbības aspektu izgaismošana medijos, kas rada negatīvu rezonansi sabiedrībā un informācijas fragmentāciju. Jauniešu skatījumā sabiedrībai nav savlaicīgi pieejama vai tikai daļēji pieejama informācija par valsts pārvaldes paveikto, plānotajiem lēmumiem un ietekmi uz iedzīvotāju dzīvi, kas vairo neuzticēšanos valsts pārvaldei un priekšstatus par to kā noslēgtu sistēmu.

Tādējādi novērtējot jauniešu pilsoniskās kompetences un līdzdalības līmeni, var secināt, ka neraugoties uz plaši pieejamajām līdzdalības platformām valsts pārvaldē un informācijas daudzveidību par līdzdalības iespējām, jauniešu vidū trūkst informētības par šiem procesiem un izpratnes par ieguvumiem no sabiedrības līdzdalības, līdz ar to ietekmējot arī jauniešu iesaistes līmeni.

Secinājumi *Conclusions*

Analizējot valdības komunikācijas darbu sabiedrības tiesiskās apziņas veidošanā, autore ir novērtējusi valsts pārvaldes veidoto juridisko un institucionālo ietvaru sabiedrības līdzdalībai, dažādas valsts pārvaldes platformas nevalstisko organizāciju un sabiedrības iesaistei, kā arī sabiedrības informētības un līdzdalības līmeni.

Normatīvo dokumentu analīze ļauj secināt, ka ir radīts pietiekams ietvars un mehānismi sabiedrības līdzdalībai valsts pārvaldes lēmumu sagatavošanas un pieņemšanas procesos, nosakot principus sabiedrības iesaistīšanai lēmumu pieņemšanas procesos, kā arī nepieciešamību un pienākumu informēt sabiedrību.

Analizējot dažādas nevalstisko organizāciju un valsts pārvaldes sadarbības platformas, jāsecina, ka lai gan ir noteikti vienoti principi sabiedrības līdzdalībai, tie tomēr visās valsts pārvaldes institūcijās netiek vienādā mērā ievēroti un uzraudzīti. Līdzdalības aktivitāšu apjoms un kvalitāte ir atkarīga gan no valsts pārvaldes darbinieku kompetences, gan no NVO kapacitātes un pieredzes konkrētajā jomā, kā arī abu pušu spējām veidot dialogu, uzklusot citu viedokļus un paužot savu pozīciju.

Vērtējot “Valdības un NVO sadarbības memoranda” īstenošanas gaitu, vērojama tendence, ka kopumā NVO iesaiste dažādās līdzdalības platformās pieaug: palielinās NVO skaits, kas iesaistās memoranda īstenošanā, pieaug NVO līdzdalība normatīvo aktu un politikas plānošanas dokumentu izstrādē, plašāk tiek organizēti dažādi sabiedrības līdzdalības pasākumi (darba grupas, sabiedriskās apspriešanas u.c.). Tomēr šīs aktivitātes aptver salīdzinoši mazu sabiedrības daļu, kas norāda, ka informācija par līdzdalības iespējām un rezultātiem plašāku sabiedrību nerasniedz.

Ekspertu skatījumā informācijas aprīte par līdzdalības jautājumiem ir labi attīstīta valsts pārvaldes un NVO līmenī, bet trūkst komunikācijas ar plašāku sabiedrību par līdzdalības iespējām un sasniegtajiem rezultātiem gan no valsts pārvaldes, gan no nevalstiskos organizāciju puses. Pie tam ir vērojams, ka ministriju aktivitāte sabiedrības informēšanas pasākumu rīkošanā ir neviendabīga.

Sabiedrības izglītošanas un līdzdalības kapacitātes veicināšana ir viens no nozīmīgākajiem faktoriem, kas ietekmē sabiedrības pilsoniskās kompetences,

lai, apzinoties savas tiesības un pienākums, iedzīvotāji spētu kvalitatīvi līdzdarboties politiskajos procesos.

Pētot jauniešu informētību un līdzdalību valsts pārvaldē, jāsecina, ka šī sabiedrības grupa ir maz informēta par līdzdalības iespējām un nozīmi valsts pārvaldē, kas ietekmē jauniešu līdzdalības aktivitāšu veidus: jaunieši ir salīdzinoši aktīvi brīvprātīgā darba veikšanā un labdarības projektu īstenošanā, bet reti līdzdarbojas lēmumu pieņemšanas līmenī.

Novērtējot NVO un jauniešu līdzdalības līmeni, pastāv lielas atšķirības dažādu sabiedrības grupu gan informētības, gan iesaistes līmenī, tādējādi valdības komunikācijā, veidojot sabiedrības tiesisko apziņu, nozīmīga vieta jāatvēl plašākas sabiedrības izglītošanai par iedzīvotāju tiesībām un pienākumiem attiecībā ar valsti, kā arī par līdzdalības nozīmi un pienasumu sabiedrības un valsts attīstībā.

Summary

Analysing the government's communication activities to develop public awareness, the author has assessed that the legal and institutional framework for public participation has been developed by the public administration, various public administration institutions and non-governmental organizations are involved in those activities, as well as the level of public awareness and participation have been increasing.

An analysis of normative documents leads to the conclusion that there is a sufficient framework and ways for public participation in the public administration decision-making process, establishing principles for public involvement in decision-making processes, as well as the need and obligation to inform the public.

Analysing various non-governmental organizations and public administration co-operation platforms, it must be concluded that although uniform principles for public participation have been established, they are not equally respected and monitored in all state administration institutions. The scope and quality of participation activities depend on the competence of the public administration staff and the capacity and experience of the NGO in the field, as well as the ability of public administration and NGO to engage in dialogue, listening to others and expressing their position.

While evaluating the implementation of the "Government and NGOs Co-operation Memorandum", there is a trend that NGO involvement in various participation platforms is increasing: the number of NGOs involved in the implementation of the Memorandum is increasing, participation of NGOs in drafting normative acts and policy planning documents is increasing, various public participation events are organized more widely (working groups, public consultations, etc.). However, these activities cover a relatively small part of society, indicating that information on participation opportunities and outcomes does not reach the wider community.

From the point of view of experts, the flow of information on participation issues is well developed at the level of public administration and NGOs, but there is a lack of communication with the wider public about the opportunities for participation and the results achieved by both public administration and non-governmental organizations. In addition, the activity of ministries in organizing public information activities is different.

Promoting the capacity of public awareness and participation is one of the most important factors influencing civic competences in society, so that citizens, being aware of their rights and obligations, can participate qualitatively in political processes.

When studying the awareness and participation of young people in public administration, it should be concluded that this group of society is little aware of the possibilities of participation and the role in public administration, which influence the types of youth participation activities: young people are relatively active in volunteering and in the implementation of charity projects, but rarely participate at the decision-making level.

When assessing the level of participation of NGOs and young people, there are great differences in the level of awareness and engagement among different groups of society, so that in communicating with the public and in the formation of public awareness, an important role should be given to educating the general public about the rights and obligations of the society in relations with the state, as well as the importance of participation and participation contribution to the development of society and the state.

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.
- Bernstein, J.L. (2007). Simulations and the dynamics of racial and gender gaps in civic competence. *New Directions for Teaching & Learning*, 111, 89–96.
- Carretero, M., Haste, H., & Bermudez, A. (2016). Civic Education. In Corno, L., Anderman, E.M. (Eds.) *Handbook of Educational Psychology* (pp. 295-308). 3rd Edition. London: Routledge Publishers.
- Čekse, I., Geske, A., & Grīnfelds, A. (2014). Pilsoniskuma un rīcībspējas veidošanās izglītības procesā. No Rozenvalds, J., Zobena, A. *Daudzveidīgās un mainīgās Latvijas identitātes* (270-283). Rīga: LU Akadēmiskais apgāds.
- European Commission (2017). *Standart Eurobarometr 88. Public Opinion in European Union. Autumn 2017*. Retrieved from <https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/ResultDoc/download/DocumentKy/82873>
- Galvin, M., Siano, A., & Cuomo, M.T. (2011). *Innovative Communication Trends in the Public Administration – a Democratic Marketing Tool or Just Another Fallacy*. Retrieved from

- <http://elea.unisa.it/bitstream/handle/10556/244/tesi%20M.%20Galvin.pdf;jsessionid=09306D23F089EB049B55D50B14A01E17?sequence=1>
- Kudors, A., & Pabriks, A. (2017). *The Rise of Populism: Lessons for the European Union and the United States of America*. Rīga: University of Latvia.
- Kymlicka, W. (2003). Multicultural States and Intercultural Citizens. *Theory and Research in Education*, 1(2), 147–169.
- Lawson, H.S. (2002). Introduction. In: Scott, D., Lawson, H. (Eds.). *Citizenship Education at the Curriculum*. Wstport, London: Ablex Publishing, 1–7.
- Lursoft statistika (2018). *Sabiedrisko organizāciju, to apvienību, biedrību un nodibinājumu dibināšanas dinamika*. Pieejams: https://www.lursoft.lv/lursoft_statistika/?&id=41
- Majore, M. (2006). Nevalstisko organizāciju un valdības sadarbība Latvijā. In: Ozoliņa, Ž., Muižnieks, N. (Eds.) *Uncertain Transformation – New Domestic and International Challenges* (133-147). Rīga: Latvijas Universitāte.
- Ministru kabineta kārtības rullis* (2009). Ministru kabineta noteikumi Nr.300. Pieņemti 07.04.2009. Publicēts: Latvijas Vēstnesis, 16.04.2009, Nr. 58. Pēdējie grozījumi 03.12.2016.
- Ministru kabinets (2018). *Informācija par NVO un Ministru kabineta sadarbības memorandu*. Pieejams: <https://www.mk.gov.lv/content/informacija-par-nvo-un-ministru-kabineta-sadarbibas-memorandu>
- Par valsts pārvaldes politikas attīstības pamatnostādņēm 2008.–2013.gadam* (2008). Ministru kabineta rīkojums Nr.305. Pieejams: <https://likumi.lv/doc.php?id=176343>
- Par valsts reformas plānu 2020.* (2017). Ministru kabineta rīkojums Nr.701. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/295343-par-valsts-parvaldes-reformu-planu-2020>
- Rosenzweigova, I., Skoric, V., & Asipovich, H. (2016). *Civil Participation in Decision-Making Processes: An Overview of Standards and Practices in Council of Europe Member States*. Retrieved from <https://rm.coe.int/168068690f>
- Sabiedrības līdzdalības kārtība attīstības plānošanas procesā* (2009). Ministru kabineta noteikumi Nr.970, pieņemti 25.08.2009. Publicēts: Latvijas Vēstnesis, 04.09.2009, Nr. 141. Pēdējie grozījumi 01.07.2013.
- Varnham, S. (2005). Citizenship in schools: the gap between theory and practice. *Education and the Law*, 17(1-2), 53–64.
- Wang, X., & Wan Wart, M. (2007). When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions. *Public Administration Review*, 67(2), 265–278.