

Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions (Catching the Deliberative Wave)

www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm

#delibWave

Kopsavilkums

OECD PĒTĪJUMS PAR INOVATĪVO PILSONU LĪDZDALĪBU

OECD pētījums izstrādāts 2020. gadā, balstoties OECD 2017. gada OECD padomes lēteikumā "Par Atvērto pārvaldību", kur 9. punktā¹ ir aicinājums pētīt inovatīvas metodes, kā efektīvi iesaistīt politiskajā procesā ieinteresētās puses, lai iegūtu idejas, kopīgi radītu risinājumus un izmantotu digitālo pārvaldes rīku sniegtās iespējas.

OECD analizē jaunās pieejas pilsoņu līdzdalībai – pārstāvnieciskus un deliberatīvus procesu organizēšanu. Pētījums ļauj iepazīt jaunus veidus, kā rīkot sabiedrības apspriešanas un veidot sadarbību un līdzdalību lēmumu pieņemšanā, kas attīstās visā pasaulē.

No OECD valstīm visaktīvāk pētījumā aprakstītās jaunās metodes izmanto Vācija, Austrālija, Kanāda, Dānija un ASV. Visizplatītākā deliberatīvā metode ir - iedzīvotāju komisija/panelis (*citizens' jury/panel*). Visizplatītākās jomas, kur to piemēro, ir pilsētplānošana, vide un veselība.

Pētījuma sagatavošanā OECD sadarbojās ar OECD jaunizveidoto Inovatīvo pilsoņu līdzdalības tīklu (*Innovative Citizen Participation Network*)².

TRĪS KRITĒRIJI IEKĻAUŠANAI PĒTĪJUMĀ

Pētījumā iekļauti līdzdalības piemēri no dažādām valstīm, kas atbilst šādiem trim galvenajiem kritērijiem:

- Apspriešana (*deliberation*), kas ietver dažādu iespēju rūpīgu apsvēršanu, piekļuvi precīzai un daudzveidīgai informācijai, kā arī dalībnieku nonākšanu līdz kopīgam grupas viedoklim, kā sabiedrības problēmu risināt;
- Pārstāvība, kas panākta, izmantojot izlases metodes un iesaistot grupā nejausi izvēlētus dažādu sabiedrības grupu pārstāvjus;
- Ietekme (īstenošana), kas nozīmē, ka lēmumu pieņēmēji piekrīt ņemt vērā ieteikumus un rīkoties pēc tiem.

¹ "9. promote innovative ways to effectively engage with stakeholders to source ideas and co-create solutions and seize the opportunities provided by digital government tools, including through the use of open government data, to support the achievement of the objectives of open government strategies and initiatives". OECD lēteikums pieejams šeit: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0438>

² Vairāk informācijas: <https://medium.com/participo>

KĀPĒC IR SVARĪGA PLAŠA PĀRSTĀVĪBA UN APSPRIEŠANA?

- **Labāki politikas rezultāti.** Apspriešanās rezultātā grupa kopīgi nonāk līdz pārdomātam sabiedrības vērtējumam, nevis vienkārši tiek pausts individuāls viedoklis. Šie procesi palīdz mācīties, pārdomāt, un izstrādāt labākus ieteikumus, kuras būtu noderīgāki politisko lēmumu pieņemējiem.
- **Lielāka leģitimitāte, pieņemot grūtus lēmumus.** Deliberatīvie procesi palīdz politikas veidotājiem labāk izprast politiskas prioritātes, to vērtības un iemeslus, noteikt, kur vienprātība ir un kur tā nav iespējama, kā arī pārvarēt politisko strupceļu.
- **Vairot sabiedrības uzticību valdībai un demokrātiskām institūcijām, piešķirot pilsoņiem būtisku lomu sabiedrisko lēmumu pieņemšanā.** Cilvēki vairāk uzticas lēmumiem, kurus ir ietekmējuši vienkārši cilvēki, nevis lēmumiem, kuru pieņemusi valdība aiz slēgtām durvīm. Uzticība darbojas abos virzienos. Lai valdības panāktu sabiedrības uzticēšanos, tām savukārt jāuzticas sabiedrībai – vairāk iesaistīt to lēmumu pieņemšanā.
- **Valsts institūciju cieņa pret iedzīvotājiem un to pilnvarošana.** Iedzīvotāju iesaistīšana aktīvās apspriedēs var arī stiprināt viņu politiskā nozīmīguma sajūtu.
- **Valsts iestādes kļūst iekļaujošākas,** atverot durvis daudzveidīgākam cilvēku lokam. Izmantojot nejaušu atlasi un stratificētu izlasi, sociāli atstumtās cilvēku grupas būs iekļautas sabiedriskajā politikā un lēmumu pieņemšanā.
- **Godprātīguma stiprināšana un korupcija novēršana.** Mazināt grupu un personu, kurām ir nauda un vara, nepamatotas ietekmes iespējas uz publiskās varas lēmumiem. Galvenie sekmīgās sabiedriskās apspriešanas principi ir caurspīdīgs un skaidrs process, kā arī iespēja visām ieinteresētajām personām piedalīties sabiedriskajā apspriešanā.
- **Polarizācijas un dezinformācijas mazināšana.** Sabiedriskā apspriešana var būt efektīvs veids, kā pārvarēt etniskās, reliģiskās vai ideoloģiskās nesaskaņas starp dažādām cilvēku grupām.

KĀDOS GADĪJUMOS IR IETEICAMS LIETOT DELIBERATĪVĀS LĪDZDALĪBAS PROCESUS?

- **Vērtībās balstītas dilemmas:** daudzi sarežģīti, sabiedrībai aktuāli jautājumi ir balstīti vērtībās. Deliberatīvi procesi veicinās aktīvu klausīšanos, kritisku domāšanu un cieņu starp dalībniekiem. Tie rada vidi, kurā sarežģītu jautājumu, kuriem nav acīmredzamu vai pareizu risinājumu, apspriešana notiktu mierīgā ceļā un ļautu dalībniekiem veiksmīgāk atrast kopīgu valodu.
- **Sarežģītas problēmas, kurām ir nepieciešami kompromisi:** reprezentatīvi apspriešanas procesi ir izstrādāti tā, lai dalībniekiem nodrošinātu laiku mācīties, pārdomāt un apsvērt, kā arī piekļūvi visdažādākajiem ierēdņu, akademiķu, ideju laboratoriju, aizstāvības grupu, uzņēmumu un citu ieinteresētu personu viedokļiem un datiem. Tas ļauj pilsoņiem piedāvāt izvērtu risinājumu.
- **Ilgtermiņa jautājumi:** daudzus valsts politikas jautājumus ir grūti pieņemt, jo labumu no tiem bieži var iegūt tikai ilgtermiņā, savukārt izmaksas rodas īstermiņā. Sabiedriskās apspriešanās procesi palīdz pamatot pieņemtus lēmumus un tēriņus šādiem jautājumiem, jo tie ir veidoti tā, lai novērstu politisko partiju un vēlētāju motivētās intereses, stimulējot dalībniekus rīkoties sabiedrības labā.

DELIBERATĪVO PROCESU PRINCIPI LĒMUMU PIENEMŠANAI

Balstoties pētījumā apkopotajos piemēros, OECD izstrādāja **Labās prakses principus deliberatīvu procesu organizēšanai lēmumu pieņemšanā** (*Good Practice Principles for Deliberative Processes for Public Decision Making*):

- **Mērķis.** Jābūt skaidri noteiktam mērķim, kas ir saistīts ar noteiktu sabiedrības problēmu. Tam ir jābūt formulētam kā jautājumam neitrāli un vienkāršā valodā.
- **Atbildība.** Jābūt ietekmei uz publiskās varas lēmumiem. Atbildīgajai valsts iestādei būtu publiski jāapņemas savlaicīgi atbildēt uz dalībnieku ieteikumiem vai rīkoties pēc tiem. Tai būtu jāuzrauga visu pieņemto ieteikumu īstenošana, regulāri veidojot progresa ziņojumus.
- **Caurspīdīgums.** Par sabiedrisko apspriešanu ir jāpaziņo publiski, pirms tā sākas. Procesa dizainam un visiem materiāliem – tostarp darba kārtības, instruktāžas, pierādījumu iesniegšana, pierādījumu iesniedzēju audio un videoieraksti, dalībnieku ziņojumi, viņu ieteikumi un izlases veida atlases metodoloģijai – jābūt savlaicīgi pieejamiem sabiedrībai. Būtu jāatklāj finansējuma avots. Pēc sabiedriskās apspriešanas pabeigšanas jāpublisko atbildīgas valsts iestādes atbilde uz ieteikumiem, kā arī priekšlikumu novērtējumi.
- **Iekļaujošs process.** Iekļaujošu procesu panāk, apsverot, kā iesaistīt nepietiekami pārstāvētas grupas. Tāpat, dalību var veicināt un atbalstīt, piedāvājot atalgojumu, atlīdzinot izdevumus un nodrošinot vai apmaksājot bērnu vai vecu cilvēku aprūpi.
- **Pārstāvība.** Visiem jābūt vienlīdzīgām iespējām tikt izvēlētiem piedalīties sabiedriskajā apspriešanā. Tas tiek panākts izlases veidā, pamatojoties uz stratifikāciju pēc demogrāfijas (lai nodrošinātu, ka grupa kopumā atbilst sabiedrības demogrāfiskajai slodzei).
- **Informācija analīzei.** Dalībniekiem jābūt pieejamai dažāda veida informācijai par apspriežamo problēmu – šī informācija ir viegli pieejama, precīza un būtiska. Dalībniekiem arī jābūt iespējai uzklaut un uzdot jautājumus dažādiem ekspertiem un apspriežamā jautājuma aizstāvjiem, kurus izvēlējušies iedzīvotāji.
- **Grupās diskusija un vienošanās (group deliberation).** Dalībniekiem jāspēj atrast kopīgu valodu un sniegt ieteikumus valsts iestādei, kas ir pamatoti un nāk no visas grupas (*collective recommendations*). Tas nozīmē rūpīgu un aktīvu klausīšanos, vairāku perspektīvu apsvēršanu, katram dalībniekam ir jābūt iespējai izteikties, kā arī prasmīgu atvieglojumu.
- **Laiks.** Sabiedriskai apspriešanai ir nepieciešams pietiekams laiks, lai dalībnieki varētu mācīties, izvērtēt pierādījumus un izstrādāt apzinātas rekomendācijas. Lai sasniegtu pilsoņu ieteikumus, dalībniekiem jātiekas vismaz četras pilnas dienas klātienē, ja vien nav iespējams pierādīt īsāka laika perioda iespējamību. Starpbrīžos ieteicams atvēlēt laiku individuālām mācībām un pārdomām.
- **Godprātīgums (integritāte).** Process būtu jāvada neatkarīgi koordinējošai komandai, kas nav atbildīgā valsts iestāde. Pēdējam vārdam par procesa lēmumiem jābūt šiem neatkarīgajiem koordinatoriem, nevis atbildīgajai valsts

iestādei (kura ir risinājuma "pasūtītājs"). Atkarībā no konteksta nepieciešama neatkarīga uzraudzība ar dažādu viedokļu pārstāvju iesaisti.

- **Privātums.** Sabiedriskās apspriešanas laikā būtu jāievēro dalībnieku privātums, lai pasargātu viņus no nevēlamas plašsaziņas līdzekļu uzmanības, kā arī lai saglabātu dalībnieku neatkarību, nodrošinot, ka interešu grupas vai aktīvisti tos neuzpērk un nelobē. Mazo grupu diskusijām jābūt privātām.
- **Novērtējums.** Dalībniekiem ir jāveic anonīms procesa novērtējums, lai novērtētu sasniegto rezultātu un lemtu par to, kā var uzlabot turpmāko procesu.

KAS IR VEIKSMĪGS REPREZENTATĪVAIS DELIBERATĪVAIS PROCESS?

Principi sabiedriskās apspriešanās organizēšanai un tās ietekmes novērtēšanai:

1. **Integritātes nodrošināšana:** izvēlās kritērijus, kas ļauj sabiedrībai procesu uztvert kā taisnīgu un tādu, kas atbilst labas prakses principiem;
2. **Efektīvā sabiedriskā apspriešana:** to veido elementi, kas ļauj *kvalitatīvi* apspriesties, lai rezultātā dalībnieki iegūtu pārliecinošu sabiedrības vērtējumu;
3. **Ieteikumi un darbības ar ietekmi:** ietekme uz lēmumu pieņemšanu ir pierādāma;
4. **Ietekme uz plašāku sabiedrību:** ilgtermiņa ietekme uz efektivitāti un sabiedrības attieksmi.

LĪDZDALĪBAS ŠKĒRSĻU PĀRVARĒŠANA

Nodrošināt, ka visiem iedzīvotājiem ir vienādas iespējas piedalīties, ir galvenais, lai sasniegtu iekļaušanu un reprezentativitāti. Grūtības var rasties atkarībā no politikas jautājuma nozīmīguma. Procesu sarežģī arī tas, ka cilvēkiem ir citas prioritātes, atšķirīgs ienākumu līmenis un zema uzticēšanās valsts pārvaldei. Dažādi šķēršļi līdzdalībai ietver arī dalības izmaksas (piemēram, transporta un izmitināšanas izmaksas, kā arī iespēja zaudēt atalgojumu pamatdarbā) un skaidras komunikācijas (par procesu, tā nozīmi, darba gaitu un gaidāmajiem rezultātiem) trūkumu.

DALĪBNIKU IETEIKUMI UN TO ĪSTENOŠANA

Galvenā atšķirība starp reprezentatīvajiem apspriešanas procesiem un citiem pilsoņu līdzdalības veidiem ir tas, ka rezultāts ir nevis daudz individuālu viedokļu, bet gan kolektīvs un apsvērts viedoklis. Apspriešanas procesa beigās pilsoņu ieteikumi tiek nodoti valsts iestādēm. Dalībnieki dažreiz pieņem, vai pilnveido ekspertu priekšlikumus, kurus viņi uzklausa, it īpaši, ja runa ir par tehniskiem priekšlikumiem. Labās prakses princips ir tāds, ka dalībniekiem vajadzētu būt ietekmei pār ieteikumiem. Kad ieteikumi ir iesniegti valsts iestādei, tās pienākums ir sākt rīkoties. Pārstāvniecības demokrātijā iestādēm nav obligāti jāpieņem visi ieteikumi. Tās pienākums ir atbildēt un pamatot, kāpēc priekšlikumi ir pieņemti vai noraidīti.

PUBLISKĀ KOMUNIKĀCIJA KĀ SABIEDRĪBAS IZPRATNES VEICINĀŠANAS RĪKS

Ar publisko komunikāciju saprot jebkuru komunikācijas darbību vai iniciatīvu, ko valsts pārvaldes iestādes rīko sabiedrības interesēs. Tas atšķiras no politiskās komunikācijas, kas ir saistīta ar politiskajām debatēm, vēlēšanām vai atsevišķām politiskajām personām un politiskajām partijām. Efektīvā publiskā komunikācija palīdzēs uzlabot apspriešanas procesu, un tas var kļūt par mehānismu, kas ļautu

lielākam cilvēku daudzumam uzzināt par kādu jautājumu, kā arī mudinātu vairāk piedalīties sabiedriskajā dzīvē. Empīriskie pētījumi arī parāda, ka efektīva valsts institūciju komunikācija var kļūt par līdzekli, kas palīdzētu neitralizēt dezinformāciju un polarizāciju.

KĀPĒC INSTITUCIONALIZĒT SABIEDRISKO APSPRIEŠANU?

1. **Iespēja atrisināt grūtākas problēmas.** Sabiedriskās apspriešanas procesu institucionalizēšana var palīdzēt kopienām iesaistīties, lai risinātu izaicinošās problēmas, kuras nespēj atrisināt valdība viena pati. Pilsoņu iesaistīšana atvieglo kopienas prioritāšu noteikšanu un ļauj pārvarēt interešu grupu pretestību, kā arī partiju iekšējas un savstarpējas nesaskaņas.
2. **Iespēja organizēt sabiedrisko apspriešanu vieglāk un lētāk.** Institucionalizācija atvieglo dažādus politiskos procesus, un tas savukārt var palīdzēt padarīt apspriešanas procesus vieglāk vadāmus, lētākus, efektīvākus un mazāk pakļautus atbalsta zaudēšanai, mainoties valdībai. Institucionalizācija var arī uzlabot politisko procesu, nodrošinot kolektīvu apmācību.
3. **Uzticības veicināšana valsts institūcijām.** Sabiedriskās apspriešanas institucionalizēšana var veicināt sabiedrības uzticēšanos valdībai, jo tas paver vairāk iespēju lielākai cilvēkiem piedalīties politisko lēmumu pieņemšanā un labāk izprast sabiedrisko lēmumu pieņemšanas sarežģītību. Institucionalizācija var arī sākt būtiski mainīt attiecības starp valsts iestādēm un pilsoņiem.
4. **Iespēja veicināt demokrātiju, paplašinot iedzīvotāju līdzdalību.** Veicot institucionalizāciju, vairāk cilvēkiem rodas iespēja piedalīties pārvaldes procesos, un demokrātiskā lēmumu pieņemšana kļūst daudzveidīgākā.
5. **Iespēja uzlabot pilsoniskās sabiedrības kapacitāti.** Institucionalizācija paplašina un nostiprina pārstāvības iespēju plašākā cilvēku lokā. Tas nozīmē, ka lielākām cilvēku skaitām ir iespēja kalpot savām kopienām, izjust sabiedrības lēmumu pieņemšanas sarežģītību un stiprināt rīcības brīvību un efektivitāti.

TRĪS VIRZIENI, KĀ INSTITUCIONALIZĒT SABIEDRISKO APSPRIEŠANU

Nav vienas institucionālas pieejas, kas būtu piemērota visiem, kā arī nav viena labākās pieejas, tāpēc ir jāapsver dažādus variantus, kā nodrošināt sabiedrības apspriešanas procesu. Ir piedāvātas trīs institucionalizācijas nodrošināšanas iespējas:

1. **Pastāvīga sabiedriskās apspriešanas platforma.** Viens no institucionalizācijas ceļiem ir izveidot jaunu, pastāvīgu platformu (struktūru) sabiedriskās apspriešanas organizēšanai.
2. **Prasību noteikšana, kādos gadījumos valsts iestādēm ir obligāti jāorganizē apspriešana.** Otrs institucionalizācijas ceļš ir noteikt prasības valsts iestādēm, lai tās ar noteiktiem nosacījumiem organizētu reprezentatīvu apspriešanas procesu.
3. **Tiesības iedzīvotājiem pieprasīt valsts iestādēm organizēt apspriešanu.** Trešais publiskās apspriešanas institucionalizācijas ceļš ir noteikt normatīvajos aktos, ka iedzīvotāji var pieprasīt organizēt reprezentatīvu apspriešanas procesu par konkrētu jautājumu, ja ir savākts noteikts parakstu skaits.

IETEIKUMI TĀLĀKAJAI RĪCĪBAI

- **Valsts iestādes ievēro Labās prakses principus deliberatīvu procesu organizēšanai lēmumu pieņemšanas procesā** (*Good Practice Principles for Deliberative Processes for Public Decision Making*).
- **Reprezentatīvos apspriešanas procesus lēmumu pieņemšanā izmanto kopā ar citām līdzdalības metodēm, kā daļu no plašākas sabiedrības līdzdalības stratēģijas.** Sasaiste jāplāno, lai tiktu veicināts apspriešanas process un tas palīdzētu labākai lēmumu pieņemšanai.
- **Informācijai par reprezentatīvo apspriešanas procesu jābūt caurskatāmā un pieejamā sabiedrībai.** Tas ietekmē cilvēku uzticēšanos politiskajam procesam un viņu izpratni par procesa tiesisku norisi.
- **Labāka publiskā komunikācija palielinās sabiedrības izpratni, informēs sabiedrību par lēmumu pieņemšanas procesu, tajā izmantotajiem pierādījumiem, rezultātiem un īstenošanu, veicinot lielāku iedzīvotāju līdzdalību.**
- **Jāveic izmaiņas normatīvajos aktos, lai atbalstītu reprezentatīvus apspriešanas procesus sabiedrības lēmumu pieņemšanā.** Valdībām būtu jāparedz tiesiskajā regulējumā iespēju pilsoņiem iniciēt apspriešanas procesu, ja viņi savāc pietiekami daudz parakstu.
- **Jābūt arī tiesiskajam pamatam, lai apspriežu procesu organizēšana būtu vieglāka, lētāka un lai sasniegtu labākus rezultātus.** Tiesību akti un noteikumi būtu jāpielāgo tā, lai esošās datubāzes varētu izmantot nejaušas atlases procedūrā, lai nodrošinātu to, ka pēc iespējas lielākam cilvēku skaitam būtu taisnīgas iespējas tikt izvēlētam dalībai.
- **Darba devējiem jānodrošina apmaksāts atvaļinājums, lai darbinieku varētu piedalīties apspriešanas procesā.** Ja tiek cienīts iedzīvotāju laiks un ieguldījums politikas veidošanā, ir svarīgi to viņiem kompensēt.
- **Lai institucionalizācija būtu iespējama, valsts iestādēm jāveic ieguldījumi, nodrošinot pietiekamu civildienesta un pilsoniskās sabiedrības kapacitāti, lai nodrošinātu reprezentatīvus apspriedes procesus, kā arī pietiekamu finansējumu.**