|  |  |
| --- | --- |
| **Par ietekmes novērtējuma sistēmas pilnveidi**  **Informatīvais ziņojums** | Valsts kanceleja  Rīga 2020 |

**Ievads**

Valsts kanceleja ir sagatavojusi šo informatīvo ziņojumu, izpildot Ministru kabineta 2016. gada 31. augusta rīkojumā Nr.495 "Par konceptuālo ziņojumu "Ietekmes pēcpārbaudes ieviešana" dotos uzdevumus: 6. sagatavot un iesniegt noteiktā kārtībā informatīvo ziņojumu par izmēģinājumprojektu (pilotprojektu) īstenošanas rezultātiem un turpmāko rīcību ietekmes pēcpārbaudes ieviešanā; 7. izstrādāt vienotu metodoloģiju – vadlīnijas ietekmes pēcpārbaudes veikšanai.

Divi izmēģinājumprojekti - Brīvprātīgā darba likuma un Ministru kabineta 2012. gada 10. jūlija noteikumu Nr.494 “Noteikumi par valsts tiešās pārvaldes iestādēs nodarbināto darba izpildes novērtēšanu” ietekmes pēcpārbaudes novērtējumi tika veikti jau 2018. gadā. Par novērtējumu norisi un rezultātiem tika sagatavots ziņojuma projekts (pielikums), kas tika izskatīts Saeimas Nodarbinātības apakškomisijas 2018. gada 16. oktobra sēdē. Jāatzīmē, ka veikto ietekmes pēcpārbaudes pilotprojektu rezultāti, kā arī esošās ietekmes novērtējumu veikšanas prakses monitorings, OECD metodoloģiskie ieteikumi un citu valstu prakse norāda uz nepieciešamību pārskatīt 2016. gadā pieņemto lēmumu īstenot ietekmes pēcpārbaudi kā iekšējo novērtējumu[[1]](#footnote-1). Esošās ietekmes novērtējuma prakses un kvalitātes analīze, kā arī ārējie (OECD un Pasaules ekonomikas foruma) vērtējumi un ieteikumi, norāda, ka formāla ietekmes pēcpārbaudes kā vēl viena ietekmes izvērtējuma uzdevuma noteikšana normatīvo aktu izstrādātājiem nebūtu pietiekams risinājums, kas pēc būtības mainītu esošo situāciju un uzlabotu ietekmes novērtējuma kvalitāti.

Ietekmes novērtējuma sistēmas pilnveidē jāņem vērā vēl divi būtiski aspekti: nepieciešamība kvalitatīvi uzlabot sabiedrības līdzdalības īstenošanas praksi, kā arī vienotā tiesību aktu projektu izstrādes un saskaņošanas portāla ieviešana, kas nesīs ievērojamas izmaiņas esošajā ietekmes novērtējuma procesa organizēšanā. Līdz ar portāla ieviešanu tiks digitalizēts viss tiesību aktu projektu izstrādes un saskaņošanas process, t.sk. sākotnējas ietekmes novērtējuma sagatavošana un sabiedrības līdzdalības organizēšana. Portālā iecerēta sākotnējās ietekmes novērtējuma forma paredz virkni strukturēto datu, kas ļaus nodrošināt informācijas sistematizēšanu, uzkrāšanu un izmantošanu.

Vienlaikus ar šo ziņojumu tiek pieteikta mērķtiecīgu un jēgpilnu pārmaiņu nepieciešamība esošajā tiesību aktu ietekmes novērtējuma sistēmā, lai panāktu, ka tā kļūst par optimālu un efektīvu procesu, kurš sekmē regulējuma kvalitātes uzlabošanos un nosprausto valsts attīstības mērķu sasniegšanu.

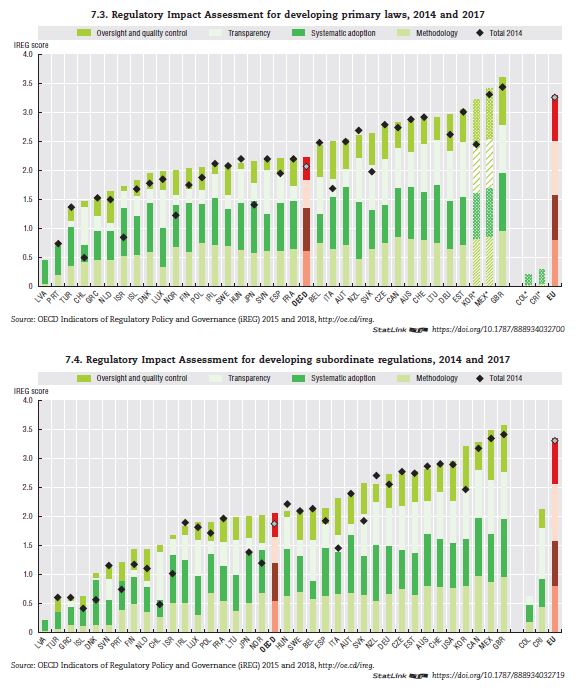
1. **Esošās situācijas raksturojums**

Neskatoties uz tiesību akta izstrādes mērķi, jebkurš regulējums var kļūt neaktuāls, radīt pretēju efektu vai citas nevēlamas sekas. Regulējuma ietekmes novērtējums ir sistemātiska regulējuma izstrādes un ieviešanas novērtēšana attiecībā uz regulējuma mērķu sasniegšanu, kas palīdz identificēt nepieciešamo uzlabojumu jomas. Līdz ar to regulārs ietekmes novērtējums ir jāveic, lai pārliecinātos, ka regulējums tiešām ir nepieciešams, ka tas nerada nelabvēlīgas sekas un ka tas ir atbilstošs tiesību akta izdošanas mērķim[[2]](#footnote-2). Ietekmes novērtējums ir viens no labāka regulējuma galvenajiem instrumentiem, kopā ar vienkāršošanu, administratīvā sloga samazināšanu un konsultāciju procesa uzlabošanu.

Diemžēl jāsecina, ka pēdējos gados Latvijā ir vērojama arvien lielāka pieņemto regulējumu negatīvā ietekme uz sabiedrību, īpaši uz uzņēmējdarbības vidi, par ko liecina pētījumu[[3]](#footnote-3) un uzņēmēju aptauju[[4]](#footnote-4) rezultāti.

Ikgadējs Globālās konkurētspējas indeksa (GCI) reitings (Pasaules ekonomikas forums - WEF), kas ir pasaulē vispāratzīts rīks valsts konkurētspējas novērtēšanai un sniedz vērtīgu informāciju politikas veidotājiem, palīdzot noteikt tās jomas, kurās valstij ir būtiska atpalicība no citām valstīm, uzrāda, ka neskatoties uz jau veiktajām reformām, Latvijas konkurētspējas vājās puses ilgstoši ir institucionālā vide un inovāciju sniegums. Pēc «institūcijām» Latvija 2018. gada GCI reitingā ir ierindota 49. vietā (starp 140 valstīm). Kā būtiskākās institucionālās vides nepilnības, kas ierobežo konkurētspēju, tiek atzīmēta neefektīva valdības birokrātija, nestabila (tuvredzīga) politikas veidošanas prakse un neefektīva tiesu sistēma. Tāpēc Pasaules ekonomikas forums atzīst, ka izaugsmei, ko balstītu produktivitāte, Latvijai ir nepieciešamas reformas un investīcijas tieši institucionālās vides pilnveidošanā un inovatīvās kapacitātes stiprināšanā.

OECD regulējuma politikas indikatori (*Indicators of Regulatory Policy and Governance, iREG*) raksturo regulējuma politiku valstī un sastāv no trim dažādiem indikatoriem, kas mēra šādus regulējuma vadības aspektus: ieinteresēto pušu iesaisti, regulējuma ietekmes novērtējumu, ietekmes pēcpārbaudi (ex-post novērtējumu). Diemžēl 2018. gadā Latvijas regulējuma ietekmes novērtēšanas rādītāji divos aspektos (izņemot ieinteresēto pušu iesaisti) bija kritiski zemi[[5]](#footnote-5):



Lai nodrošinātu sistēmisku un uz datiem balstītu sākotnējās ietekmes novērtējumu analīzi, 2019. gadā Valsts kanceleja ir uzsākusi izsludināšanai Valsts sekretāru sanāksmē pieteikto tiesību aktu projektu padziļinātu un paplašinātu izvērtēšanu. Gandrīz divu gadu laikā (no 2019. gada 1. janvāra līdz 2020. gada decembrim) tika izvērtēti 1 898 tiesību aktu projekti, vērtējot anotāciju aizpildīšanas kvalitāti, primāri fokusējoties uz īstenoto sabiedrības līdzdalību, rādītā administratīvā sloga un atbilstības izmaksu pamatotību un izmaiņām, papildus pieprasītajām štata vietām.

Regulāri veicot sākotnējās ietekmes novērtējumu ziņojumu (anotāciju) analīzi, tika konstatēts, ka bieži vien ietekmes novērtējumi ir veikti formāli, neveicot alternatīvu risinājumu izpēti, izmaksu-ieguvumu vai izmaksu lietderības analīzi, kā arī kopumā neveicot jēgpilnu sabiedrības iesaisti. Statistiski no tiem tiesību aktu projektiem, kurus izstrādājot sabiedrības līdzdalība ir jāveic, tikai vienam no sešiem projektiem tā ir veikta apjomā, kas ir lielāks par minimāli pieļaujamo – publicēšanu ministrijas un Valsts kancelejas mājas lapā 14 dienas pirms izsludināšanas Valsts sekretāru sanāksmē.

Nepietiekamā apjomā tiek izstrādāts administratīvā sloga vai atbilstības izmaksu mazinošais regulējums, kā arī risinājumi horizontālajām (pārresoru) problēmām. Bieži vien administratīvais slogs vai atbilstības izmaksas, kas izriet no Eiropas Savienības likumdošanas aktiem, netiek monetāri novērtēti.

Ministrijas izvairās ievērot 2019. gada 1. novembrī tiesību aktu izstrādē ieviestās *Nulles birokrātijas* pieeju. Laikā no 2019. gada 1. novembra līdz 2020. gada 1. novembrim tika izvērtēts 1049  tiesību aktu projekts. Attiecībā uz administratīvo slogu statistika ir šāda: 910 projekti neietekmēja administratīvo slogu un neradīja atbilstības izmaksas, 62 projektos bija paredzēts administratīvā sloga samazinājums, savukārt palielinājums - 32 projektos. Tika izvērtēts, vai šajos projektos ievērota Nulles birokrātijas pieeja - lielākoties tie iekļāvās noteiktajos izņēmumos, taču dažos gadījumos Valsts kancelejas aicinājums pārstrādāt projektu un izstrādāt kompensējošo regulējumu, kas ļautu noturēt administratīvo slogu līdzšinējā līmenī, netika atbalstīts. Rezultātā pirmajā Nulles birokrātijas pieejas darbības gadā netika izstrādāts neviens tiesību aktu projekts, kurā tiktu ievērotas pieejas prasības. Neskatoties uz šo, administratīvā sloga izmaiņas finansiālajā izteiksmē gada laikā ir pozitīvas: administratīvais slogs tika samazināts par 2 376 629,86 Eur, bet palielinājies - par 1 272 780 Eur, kas nozīmē, ka administratīvais slogs tika samazināts par 1 103 849,86 Eur[[6]](#footnote-6).

Sākotnējās ietekmes novērtējumu saturs lielākoties liecina par to, ka anotācijas tiek aizpildītas jau pēc tiesību aktu projektu izstrādes, izlaižot svarīgus ietekmes novērtējuma sākotnējos posmus: problēmas un mērķa identificēšanu, iespējamo risinājumu (alternatīvu) identificēšanu mērķa sasniegšanai, iespējamo risinājumu analīzi un piemērotākā risinājuma izvēli mērķa sasniegšanai. Tieši šo soļu ietvaros tiek veikta tādu risinājumu apsvēršana, kas neparedz nepieciešamību izstrādāt jaunu vai grozīt esošu tiesību aktu. Kopumā tas ir nozīmīgs iemesls nepietiekamai regulējuma kvalitātei un normatīvisma pieaugumam.

Analizējot ietekmes novērtējuma sistēmu Latvijā, tika konstatētas vairākas tās nepilnības:

* Rīku, metožu un bieži vien arī kapacitātes trūkums gan valsts un pašvaldību institūcijās, gan sabiedriskajās organizācijās tieši praktiskas sabiedrības līdzdalības nodrošināšanai;
* Politiskās gribas trūkums iesaistīt sabiedrību lēmuma pieņemšanā;
* Resursu un kompetences trūkums ministrijās veikt pilnvērtīgu un objektīvu ietekmes novērtējumu;
* Nekonsekventa un trūcīga ietekmes novērtējuma rezultātu izmantošana; Metodiskās informācijas nepilnības, pārskatāmības trūkums;
* Izpratnes trūkums gan publiskajā pārvaldē, gan politiskajā līmenī par ietekmes novērtējuma nozīmi, veidojot uz pierādījumiem balstītu politiku.

Tā rezultātā ietekmes novērtējuma sistēma ir sadrumstalota, trūkst sasaistes starp dažādiem tās posmiem, savukārt sabiedrības līdzdalība ir formāla un nepietiekama. Šo problēmu sekas ir nekonsekventa vai trūcīga ietekmes novērtējuma rezultātu izmantošana, kā rezultātā ir vērojams uz pierādījumiem balstītas politikas veidošanas trūkums.

Problēmu koks. Attēls Nr.1

1. **Risinājumu virzieni un turpmākā rīcība**

Identificēto problēmu risināšanai tiek izvirzīti šādi **turpmākās rīcības virzieni**:

1. Valsts kancelejai kopīgi ar Pārresoru koordinācijas centru, Tieslietu ministriju, pieaicinot arī Saeimas Analītisko dienestu, **pārskatīt esošo ietekmes novērtējuma sistēmu, lai veicinātu tās efektivitāti, samērību un pārskatāmību**.

Ņemot vērā esošo praksi un konstatētas problēmas ietekmes novērtējuma praksē, kā arī starptautisko organizāciju rekomendācijas, ietekmes novērtējuma sistēma tiks pārskatīta, ievērojot sekojošus aspektus:

* jaunajā ietekmes novērtēšanas regulējumā tiks iekļauti tikai vispārīgi ietekmes novērtējuma principi, tai skaitā pienākums veikt novērtējumu, ietekmes novērtējuma veidi, kritēriji. Savukārt detalizēta anotācijas aizpildīšanas instrukcija tiks ietverta vienotā tiesību aktu projektu izstrādes un saskaņošanas portāla vadlīnijās;
* pēcpārbaudes ietekmes novērtējums tiks sasaistīts ar sākotnējās ietekmes novērtējumu, lai novērtētu mērķa sasniegšanas pakāpi[[7]](#footnote-7). *OECD iesaka ex-post analīzi veidot saiknē ar ex-ante novērtēšanas sistēmu[[8]](#footnote-8). Padziļināts (jeb ārējais) ex-ante parasti nozīmē arī ex-post veikšanas nepieciešamību;*
* jaunajā ietekmes novērtēšanas regulējumā tiks ieviesti novērtējumu līmeņi (provizoriski: bez novērtējuma; iekšējais novērtējums (veic nozaru ministriju eksperti) un ārējais (padziļināts) novērtējums). *OECD negatīvi vērtē situāciju, kad valsts nenosaka kritērijus, kura veida regulējumam veikt pilnvērtīgu ietekmes novērtējumu. Ja šādi kritēriji neeksistē, tiek uzskatīts, ka dalībvalsts vai nu izšķērdē resursus, mēģinot veikt ietekmes novērtējumu visiem tiesību akta projektiem, vai arī realitātē ietekmes novērtējums nemaz netiek veikts kvalitatīvi, jo to nevar paveikt resursu trūkuma dēļ. Abi varianti tiek vērtēti kā slikta prakse;*
* jaunajā ietekmes novērtēšanas regulējumā tiks paredzēts, ka padziļinātus sākotnējās ietekmes un ietekmes pēcpārbaudes novērtējumus veiks kā ārēju uzdevumu (publisks iepirkums), tos plānojot centralizēti (vairākus gadus uz priekšu, lai nodrošinātu racionālu pieejamo ierobežoto resursu izmantošanu);
* jaunajā ietekmes novērtēšanas regulējumā tiks noteikti vispārīgi, bet samērīgi kritēriji tiesību aktu atlasei, kuriem būs jāveic padziļināti ārējie ietekmes novērtējumi. Piemēram, jauns tiesību akts vai grozījumi esošajā regulējumā, kuram ir ievērojama sociālekonomiska ietekme (piemēram, veselības reforma, izglītības reforma, teritoriālā reforma, būtiskas nodokļu izmaiņas). Sabiedrības līdzdalība tiks noteikta par neatņemamu ietekmes novērtējuma sastāvdaļu. Lielākā atbildība par svarīguma noteikšanu gulsies uz regulējuma autoriem, kuri veiks situācijas izpēti, tāpēc, paredzētā regulējuma nozīmības šaubu gadījumā, vajadzēs veikt padziļinātu problēmas izpēti, analizējot pieejamos datus, viedokļus, pētījumus un pārbaudot savus pieņēmumus sabiedrības līdzdalības procesā (ar ietekmējamām mērķa grupām).
* jaunajā ietekmes novērtēšanas regulējumā tiks paredzēti atbilstoši resursi un ietekmes novērtējuma sistēmas uzraudzība. *Pašlaik institūcijas var pasūtīt pētījumus (tostarp ietekmes pēcpārbaudes), ievērojot Publiskas personas finanšu līdzekļu un mantas izšķērdēšanas novēršanas likumā un Ministru kabineta 2013. gada 3. janvāra noteikumos Nr. 1 "Kārtība, kādā publiska persona pasuta pētījumus" noteikto. Tomēr, lai šī iespēja tiktu pilnvērtīgi izmantota, veicot tieši ietekmes novērtējumus (gan ex-ante, gan ex-post), jāparedz ministrijām pastāvīgi pieejamo finansējumu.*

Šī risinājuma ietvaros tiks izvērtēta ietekmes novērtējuma sistēmas tiesību aktu (t.sk. Ministru kabineta 2009. gada 7. aprīļa noteikumi Nr. 300 "Ministru kabineta kārtības rullis”, Ministru kabineta 2009. gada 15. decembra instrukcijā Nr. 19 "Tiesību akta sākotnējās ietekmes izvērtēšanas kārtība", Ministru kabineta 2009.gada 25.augusta noteikumi Nr.970 “Sabiedrības līdzdalības kārtība attīstības plānošanas procesā” u.c.) atbilstība izstrādātajam ietekmes novērtējuma sistēmas risinājumam, to savstarpēja sasaiste un veikti nepieciešamie grozījumi.

1. Valsts kancelejai **veicināt izpratni par ietekmes novērtējuma un sabiedrības līdzdalības nozīmi** politikas plānošanas un tiesību aktu izstrādes procesā.

Risinājuma virziena ietvaros nepieciešams stiprināt ietekmes novērtējuma komponenti Valsts administrācijas skolas īstenotajās apmācībās valsts pārvaldes darbiniekiem, kā arī uzrunāt iestāžu vadītājus par sabiedrības līdzdalības un ietekmes novērtējuma nozīmes un īstenošanas jautājumiem Augstākā līmeņa vadītāju programmas ietvaros. Tāpat būtu nepieciešams veicināt ietekmes novērtējuma nozīmes (t.i. uz zināšanām un datiem balstīto lēmumu pieņemšana) izpratni politiķu vidū (kā nacionālajā, tā arī pašvaldību līmenī).

1. Valsts kancelejai sadarbībā ar ministrijām nodrošināt mūsdienīgu un ērtu **metodisko atbalstu** ietekmes novērtējuma un sabiedrības līdzdalības nodrošināšanai. Nodrošināt, ka vienotais tiesību aktu projektu izstrādes un saskaņošanas portāls kļūst par lietotājiem ērtu un viegli lietojamu politikas plānošanas dokumentu un tiesību aktu ideju attīstības, sabiedrības līdzdalības, tiesību aktu izstrādes, saskaņošanas un pieņemšanas instrumentu, kā arī regulējuma izstrādes procesa raksturojošo datu sistematizēšanas un uzkrāšanas avotu.

Risinājuma ietvaros Valsts kanceleja veiks izmaiņas Tiesību aktu izstrādes ceļvedī (<https://tai.mk.gov.lv/>), lai ietekmes novērtēšanas nozīme un process tiktu atspoguļoti maksimāli saprotami un ērti, sniedzot aktuālos piemērus un mudinot domāt kritiski.

Vienotais tiesību aktu projektu izstrādes un saskaņošanas portāls tiek veidots kā uz lietotāju vērsts un uzrunājošs instruments gan tiesību aktu projektu izstrādātājiem, veicot kvalitatīvu un jēgpilnu darbu regulējuma izstrādes un saskaņošanas procesā, gan sabiedrības pārstāvjiem, iesaistoties regulējuma izstrādē un saskaņošanā. Vienotajā tiesību aktu projektu izstrādes un saskaņošanas portāls paredz funkcionalitāti, kas ļauj viegli identificēt, par kurām ietekmes novērtējuma sadaļām tika izteikti iebildumi, un vai un kādā apjomā tikusi iesaistīta ietekmējamā mērķa grupa. Veicot analīzi par regulējuma izstrādes praksi, būs iespējams identificēt, cik liels skaits no visiem sagatavotajiem sākotnējās ietekmes ziņojumiem jau sākotnēji, pirms tiesību akta starpinstitūciju saskaņošanas procesa, atbilst izvirzītajām prasībām.

Piedāvātie risinājumu virzieni veicinās ietekmes novērtējuma rezultātu secīgu izmantošanu dažādās attīstības plānošanas dokumentu un tiesību aktu izstrādes stadijās, nodrošinās jaunas kārtības un regulējuma saturisku un laika grafika sasaisti ar vienotā tiesību aktu projektu izstrādes un saskaņošanas portāla projektu, kā arī paredz nepieciešamo metodoloģisko atbalstu valsts pārvaldē nodarbinātajiem.

Ministru prezidents A. K. Kariņš

Valsts kancelejas direktors J. Citskovskis

Iesniedzējs:

Ministru prezidents A. K. Kariņš

Vizē:

Valsts kancelejas direktors J. Citskovskis

14.12.2020.

1964

Blašķe 67082909

Marina.Blaske@mk.gov.lv

Kosjaka 67082959

Aleksandra.Kosjaka@mk.gov.lv

1. https://likumi.lv/ta/id/284502-par-konceptualo-zinojumu-ietekmes-pecparbaudes-ieviesana [↑](#footnote-ref-1)
2. OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris, 120. lpp. [↑](#footnote-ref-2)
3. <https://www.em.gov.lv/lv/nozares_politika/nacionala_industriala_politika/petijumi/>

   <http://petijumi.mk.gov.lv/node/2917> [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://www.sseriga.edu/enu-ekonomika-latvija>

   <http://www.la.lv/kas-bremze-uznemeju-optimismu-atklaj-jaunakie-dati> [↑](#footnote-ref-4)
5. <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm> [↑](#footnote-ref-5)
6. 2020.gada oktobrī vienā no izsludināšanai Valsts sekretāru sanāksmē pieteiktajiem tiesību aktu projektiem tika konstatēts atbilstības izmaksu aprēķins 9 216 321 EUR apmērā, tomēr Valsts kancelejas ieskatā, tas iekļaujas Nulles birokrātijas pieejas izņēmumos, jo aprēķins pamatā ietver līdz šim pastāvējušo atbilstības izmaksu pirmreizējo fiksāciju, kā arī nelielu palielinājumu, bet tā apjomu nevar precīzi noteikt, turklāt izmaksas attiecas uz vides aizsardzību, kas vērtējama kā būtiskas sabiedrības intereses. Tādējādi šī summa kopējā aprēķinā iekļauta netika. [↑](#footnote-ref-6)
7. OECD (2012), International Practices on ex-post Evaluation, OECD Publications, Paris <http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/evaluating-laws-and-regulations/international-practices-on-ex-post-evaluation_9789264176263-3-en#page3>, 10.lpp [↑](#footnote-ref-7)
8. OECD (2015), OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris, 121. lpp. [↑](#footnote-ref-8)