



EU Network of
Independent Experts
on Social Inclusion

Novērtējums par Eiropas Komisijas
rekomendāciju **aktīvās**
iekļaušanas sekmēšanai ieviešanu

Nacionālo politiku izvērtējums

Latvija

This publication has been prepared for the European Commission by



© Cover illustration: European Union

Neither the European Commission nor any person acting on behalf of the Commission may be held responsible for use of any information contained in this publication.

The opinions expressed are those of the author(s) only and should not be considered as representative of the European Commission's or Member State's official position.

Further information on the Network of independent experts is available at:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1023&langId=en>

The original language of this report is English.

© European Union, 2013
Reproduction is authorised provided the source is acknowledged.

Novērtējums par Eiropas Komisijas
rekomendāciju **aktīvās**
iekļaušanas sekmēšanai ieviešanu

Nacionālo politiku izvērtējums

TANA LĀCE
RĪGAS STRADIŅA UNIVERSITĀTE

LATVIJA

Saturs

Kopsavilkums.....	7
1. Integrētās visaptverošās stratēģijas.....	9
1.1 Visaptverošas politikas dizains.....	10
1.2 Integrētā ieviešana	11
1.3 Vertikālā politikas ieviešana	11
1.4 Iesaistīto pušu aktīva līdzdalība	12
2. Trīs pīlāru ietvaros ieviesto vai plānoto pasākumu ietekmes un izmaksu efektivitātes raksturojums un novērtējums	14
2.1 Atbalsts adekvātam ienākumu līmenim.....	14
2.2 Iekļaujošs darba tirgus	21
2.3 Pieeja kvalitatīviem pakalpojumiem	24
3. Finanšu resursi	30
3.1 Nacionālie resursi	30
3.2 ES struktūrfondu izmantošana.....	30
4. Monitorings un novērtēšana	31
5. Rekomendācijas	32
6. Kopsavilkuma tabulas	33

Kopsavilkums

2008.gada beigās un 2009.gada sākumā Latvija saskārās ar finanšu un ekonomiskās krīzes radītajām problēmām. Latvijas ekonomiskā situācija salīdzinājumā ar Eiropas Savienības dalībvalstīm bija viena no smagākajām un sarežģītākajām. 2008.gadā iekšzemes kopprodukta (IKP) kritums bija 4.6%, bet 2009.gada otrajā ceturksnī IKP bija par 18.7% mazāks nekā gadu iepriekš. Faktiski 2008.gada beigās valsts atradās bankrota priekšā un bija spiesta vērsties pēc palīdzības pie starptautiskajiem aizdevējiem (Eiropas Komisijas, Pasaules Bankas, Starptautiskā Valūtas fonda). Ekonomiskā situācija valstī un Saprāšanās memoranda ar starptautiskajiem aizdevējiem apstiprinātās vienošanās būtiski iespaidoja valdības pieņemtos lēmumus un izvēlēto stratēģisko pieeju sociālo problēmu risināšanā, tajā skaitā sociālās atstumtības un nabadzības mazināšanā.

Vērtējot Latvijas politikas plānošanas, īstenošanas un novērtēšanas procesu, nevar runāt par integrētas un visaptverošas aktīvās iekļaušanas stratēģijas piemērošanu attiecībā uz personām, kuras ir izslēgtas no darba tirgus. Visi aktīvās iekļaušanas pīlāri ir attīstīti vairāk kā autonomas/ neatkarīgas politikas jomas, kurās politikas prioritātes un politikas pasākumi ir galvenokārt atkarīgi no konkrētas nozares ministrijas kapacitātes un funkcijām, pieejamā valsts un pašvaldību finansējuma, sadarbības pieredzes ar ieinteresētajām institūcijām, nevis balstoties uz integrētu visaptverošu stratēģiju.

Latvijas valdības īstenošanās sociālās iekļaušanas politikā aktīvā iekļaušana tiek saprasta vienpusīgi, izteikti uzsverot nodarbinātību, bet pārējiem diviem pīlāriem - ienākumu atbalstam un pakalpojumu pieejamībai - tiek pievērsta ievērojami mazāka uzmanība. Tāpat attiecībā uz sociālo atstumtības grupu nodarbinātību netiek akcentēta nodarbinātības kvalitāte.

Minimālās ienākumu shēmas pietiekamības novērtējums liecina, ka Latvijā noteiktais pabalstu apjoms ir tik zems, ka tas tikai ļoti minimālā līmenī spēj apmierināt pamatvajadzības (galvenokārt pārtiku). Kā norāda sociālā darba speciālisti, esošais GMI pabalsta apjoms nevar kalpot kā efektīvs nabadzības mazināšanas instruments. Labākajā gadījumā tas spēj uzturēt pabalsta saņēmēju ienākumus esošajā līmenī, novēršot šo iedzīvotāju grupu turpmāku dzīves līmeņa pasliktināšanos.

Latvijā aktīvā iekļaušana ir balstīta uz tradicionālo darbaspēka piedāvājuma aktivizēšanas pieeju - paaugstinot aktivitāti un palielinot sankcijas pret bezdarbniekiem, lai gan pastāv ļoti ierobežotas atbilstoša darba iespējas. Turklāt šī tendence kļūst arvien izteiktāka.

Krīzes apstākļos vislielākais izaicinājums bija ārkārtīgi augstais bezdarba līmenis un dramatiskais ienākumu samazinājums lielākai daļai iedzīvotāju, kā arī nabadzīgo iedzīvotāju skaita ievērojams pieaugums. Esošie pasākumi centās risināt minētās problēmas, bet pieejamie resursi bija ļoti ierobežoti. Daļa no aktīvās nodarbinātības pasākumiem bija vērtējami kā tūlītēji, bet īslaicīgi problēmu risināšanas instrumenti.

Lai nodrošinātu aktīvās iekļaušanas pieejas attīstību Latvijā, politiskajā dienaskārtībā nepieciešams iekļaut jautājumu par visaptverošas aktīvās iekļaušanas stratēģijas izstrādi un līdzsvarotu visu aktīvās iekļaušanas pīlāru ieviešanu, veltot vairāk uzmanības adekvātai ienākumu un kvalitatīvu pakalpojumu plānošanai un to savstarpējai saistībai.

Lai samazinātu nodarbināto nabadzību un finansiāli kavējošos faktorus nodarbinātībā, nepieciešams nodrošināt visaptverošu nodokļu un algu politikas, un dažādu sociālās palīdzības pabalstu plānošanu. Attiecībā uz adekvātu ienākumu nodrošināšanu trūcīgajām personām ir nepieciešams sasaistīt GMI līmeni ar reāliem ienākumus raksturojošajiem indikatoriem, pārtraucot esošo praksi GMI līmeņa noteikšanā. Latvijā

būtu jāattīsta pozitīvi atbalsta instrumenti, kas veicinātu sociāli atstumto iedzīvotāju grupu integrāciju darba tirgū, nepakļaujot viņus stigmatizācijai. Lielāka uzmanība būtu jāvelta dažādu sociāli nozīmīgu pakalpojumu pieejamības nodrošināšanai tiem cilvēkiem, kas atrodas tālāk no darba tirgus, kā arī tādu sociālās un ekonomiskās integrācijas politikas pasākumu attīstībai, kas būtu mērķēti uz cilvēkiem, kas nevar strādāt.

Eiropas Savienības līmenī būtu lietderīgi veikt aktīvās iekļaušanas principu (visu trīs pīlāru) ieviešanas ietekmes pārraudzību Nacionālajās reformu programmās (NRP), Nacionālajos sociālajos ziņojumos (NSZ), ES Padomes rekomendācijās dalībvalstīm, lai stiprinātu integrētu aktīvās iekļaušanas pieeju.

1. Integrētās visaptverošās stratēģijas

Aktīvās iekļaušanas politikas kā integrētās stratēģijas spēks balstīts uz trīs savstarpēji saistītiem, tai pat laikā neatkarīgiem pīlāriem: atbalsts adekvātam ienākumu līmenim (adekvāts minimālais ienākums), pieeja augstas kvalitātes pakalpojumiem un iekļaujošs darba tirgus. Latvijas valdības īstenotās sociālās iekļaušanas politikā aktīvā iekļaušana tiek saprasta vienpusīgi, akcentējot nodarbinātības lomu, bet pārējiem diviem pīlāriem - adekvāta ienākumu līmeņa atbalstam un pakalpojumu pieejamībai - tiek pievērsta ievērojami mazāka uzmanība. Tāpat attiecībā uz sociālo atstumtības grupu nodarbinātību netiek akcentēta nodarbinātības kvalitāte. Valdība deklarē virzību uz sociālās palīdzības efektivitātes paaugstināšanu faktiski ar to saprotot līdzekļu taupīšanu un pēc iespējas ātrāku sociālās atstumtības riska grupu iesaistīšanu darba tirgū, pat ja šīm grupām ieguvumi no nodarbinātības ir praktiski līdzīgi vai tikai nedaudz pārsniedz ienākumus, kas mājstaimniecībai tika nodrošināti, saņemot pabalstus, piemēram, ģimenei ar diviem un vairāk bērniem (GMI pabalsts, mājokļa pabalsts, pabalsts veselības aprūpes un skolas izdevumu segšanai u.tml.). Šajā gadījumā jautājums, kas jāuzsver, ir saistība starp pastāvošo problēmu un augsto darbaspēka nodokļu slogu un zemo minimālās algas apmēru valstī. Attiecībā par minimālā ienākuma shēmām netiek runāts par cilvēka cienīgas dzīves nodrošināšanu un to, ko šis jēdziens ietver.

Minimālais ienākumu līmenis (GMI) nav sasaistīts ar rādītāju, kas raksturotu iedzīvotāju nabadzības līmeni vai noteiktu ienākumu līmeni.

Vērtējot Latvijas politikas plānošanas, īstenošanas un novērtēšanas procesu, nevar runāt par integrētās un visaptverošās aktīvās iekļaušanas stratēģijas piemērošanu attiecībā uz personām, kuras ir izslēgtas no darba tirgus. Aktīvā iekļaušana ir attīstīta vairāk kā stratēģija/ politikas programmas, kuras orientētas uz dažādu sociālās atstumtības riska grupu (bezdarbnieki, izglītību priekšlaicīgi pārtraukušie, Romi, cilvēki ar invaliditāti, bijušie ieslodzītie, pirmspensijas vecuma personas, u.tml.) iekļaušanu darba tirgū. Vēl vairāk, nepastāv skaidra korelācija starp pārējiem diviem pīlāriem - adekvātiem ienākumiem un kvalitatīviem pakalpojumiem.

Visi aktīvās iekļaušanas pīlāri ir attīstīti vairāk kā autonomas/neatkarīgas politikas jomas, kurās politikas prioritātes un politikas pasākumi ir galvenokārt atkarīgi no konkrētas nozares ministrijas kapacitātes un funkcijām, pieejamā valsts un pašvaldību finansējuma, sadarbības pieredzes ar ieinteresētajām institūcijām, nevis balstoties uz integrētu visaptverošu stratēģiju noteiktu problēmu risināšanai. Pēdējos gados, īpaši ekonomiskās krīzes laikā, valdības prioritāte bija valsts budžeta deficīta samazināšana, veicot fiskālās konsolidācijas pasākumus, iekļaujošs darba tirgus kā politisks mērķis saglabājās un tā sasniegšanai tika plānoti specifiski, krīzes situācijai atbilstoši politikas pasākumi. Taču ņemot vērā ļoti augsto bezdarba līmeni un valdības īstenotos štatu samazināšanas pasākumus valsts institūcijās izdevumu samazināšanas nolūkos, pieeja veidot iekļaujošu darba tirgu vērtējama vairāk kā formāls uzstādījums.

Minimāla uzmanība tika veltīta arī adekvāta ienākumu atbalsta jautājumam. Atsevišķām sociālā riska grupām (piemēram, bezdarbnieki, kas nesaņem bezdarbnieka pabalstu, trūcīgās personas - GMI pabalsta saņēmēji, dīkstāvē esošo uzņēmumu darbinieki) tika ieviesti jauni politikas pasākumi vai arī nodrošināta esošo materiālā atbalsta mehānismu nodrošināšana. Taču pieejai kvalitatīviem pakalpojumiem kā aktīvās iekļaušanas sastāvdaļai ekonomiskās krīzes periodā ir tikusi veltīta vismazākā uzmanība.

1.1 Visaptverošas politikas dizains

Ņemot vērā saistības, ko Latvija ir uzņēmusies starptautiskā aizņēmuma piešķiršanai, bija svarīgi veikt pasākumus budžeta deficīta mazināšanai. Lai gan formāli Latvijas valdības atzīst, ka valstī notiek ekonomikas atveseļošanās un ekonomiskās krīzes kritiskais punkts ir pārvarēts, joprojām valdības īstenotajā politikā galvenais uzsvars tiek likts uz budžeta izdevumu samazināšanu. Valdība labi apzinās, ka daudzi pieņemtie lēmumi negatīvi ietekmē daudzas sabiedrības grupas, īpaši, maznodrošinātos iedzīvotājus. Sociālās drošības tīkla stratēģijas pieņemšanas mērķis bija ārkārtas drošības pasākumu īstenošana, lai nodrošinātu negatīvās sociālās ietekmes samazināšanu, kas bija izveidojusies globālās un Latvijas finanšu un ekonomikas krīzes rezultātā un strukturālo reformu veikšanas rezultātā. Ar plānotajiem pasākumiem bija paredzēts vismaz minimālā līmenī sniegt atbalstu vistrūcīgākajiem un neaizsargātākajiem iedzīvotājiem krīzes situācijā.

Ja NRP vismaz formāli iezīmējas aktīvās iekļaušanas stratēģijas trīs pīlāri kaut vai rīcības virzienu definēšanā, tad NSZ gadījumā nav skaidra paša dokumenta un tajā iekļautās informācijas mērķis un tajā vispār netiek runāts par aktīvo iekļaušanu kā kopēju stratēģiju. Latvijas situācijā faktiski nevar runāt par aktīvās iekļaušanas pieejas izmantošanu valdības darbā ekonomiskās un finanšu krīzes pārvarēšanai un sociālā riska grupu sociālās un ekonomiskās integrācijas nodrošināšanai. Drīzāk te var runāt par pasākumiem atsevišķās jomās (piemēram, ESF atbalsts aktīvajiem nodarbinātības pasākumiem bezdarbniekiem un bezdarba riskam pakļautajiem darbiniekiem, GMI pabalsta apjoma palielināšana, atsevišķi veselības aprūpes pasākumi pakalpojumu pieejamības veicināšanai trūcīgajiem iedzīvotājiem), nevis par kompleksu pieeju problēmas risināšanā. Veicot nodokļu izmaiņas, palielinot vairākus nodokļus un ieviešot jaunus, diskusijas par to ietekmi uz sociālās atstumtības riska grupām un kompensējošu mehānismu ieviešanu praktiski nenotika. Galvenais nodokļu politikas izmaiņu mērķis bija nodrošināt valsts budžeta ieņēmumu daļas palielināšanu. Arī darba samaksas politika faktiski ir uzskatāma par valdības un sociālo partneru kompromisa rezultātā panāktu vienošanos, nevis mērķētu un uz noteiktu rezultātu orientētu politiku, kas sekmētu cilvēku interesi iesaistīties darba tirgū un izvēlēties nodarbinātību, nevis sociālās palīdzības pabalstu saņemšanu. Līdztekus, domājot par personas integrēšanu darba tirgū, nepastāv iespēja paralēli saņemt sociālās palīdzības atbalstu, kamēr personas materiālā un darba tirgus situācija nostabilizējas.

Vairāki faktori būtu jānorāda kā galvenie trūkumi valdības īstenotajā politikā, vērtējot to no visu trīs pīlāru sabalansētības aktīvās iekļaušanas stratēģijā. Pirmkārt, valdības pieņemtajos lēmumos nav pietiekami izsvērts un izdiskutēts, kuras ir tās iedzīvotāju grupas, kuras vissāpīgāk skars konkrētie lēmumi, kā arī faktiski netiek meklēti alternatīvi risinājumi. Lineārā budžeta samazinājuma principa ievērošana 2008.gada beigās un 2009.gadā¹ visnegatīvāk ir ietekmējusi tādas sociāli nozīmīgas jomas kā

¹ Piemēram, 2008. gada 12. decembrī Saeima pieņēma likumu „Par valsts un pašvaldību institūciju amatpersonu un darbinieku atlīdzību 2009. gadā”, kas stājās spēkā 2009. gada 1. janvārī. Likums noteica, ka valsts un pašvaldību institūcijām jāsamazina amatpersonu (darbinieku) atlīdzības izmaksai finansējuma apjomu par 15% no kopējā institūcijai 2009. gadā šim mērķim noteiktā vai plānotā finansējuma apjoma. Atbilstoši Ministru kabineta 2008. gada 23. septembra sēdē nolemtajam Valsts tiešās pārvaldes iestādēs 2008.-2009. gadā amatu vietu skaits bija jāsamazina – ne mazāk kā par 10% no valsts tiešās pārvaldes iestādēs kopējā amatu vietu skaita salīdzinājumā ar 2008. gada 1. janvāri. Ministru kabinets 2009. gada 30. jūnijā pieņēma grozījumus Ministru kabineta noteikumos, kuri regulē darba samaksu no valsts budžeta finansēto iestāžu darbiniekiem. Grozījumi paredzēja mēnešalgu samazināšanu, piemērojot diferencētu pieeju: par 20% tika samazinātas mēnešalgas, kas bija lielākas par 300 latiem, bet par 15% – mēnešalgas, kas bija mazākas par 300 latiem. Pieejams: http://www.fm.gov.lv/lv/sadalas/valsts_parvaldes_darba_samaksas_politika/informativie_zinojumi_par_atalgojumu_izmainam/Ziņojums_nr.1,_nr.20

nodarbinātība, valsts sociālā apdrošināšana, veselības aprūpe, sociālā palīdzība². Otrkārt, nepietiekami tiek meklēti risinājumi budžeta ieņēmumu daļas palielināšanai.

1.2 Integrētā ieviešana

Aktīvās iekļaušanas politika nevar būt veiksmīga, ja nenotiek cieša sadarbība starp dažādām institūcijām, kas iesaistītas politikas ieviešanā. Konsultatīvās un uzraudzības padomes nozaru ministrijās apvieno pašvaldību, reģionālo nevalstisko organizāciju, vietējo uzņēmēju, Saeimas u.c. pārstāvjus, valdības līmenī organizētās padomes (piemēram, Nacionālās trīspusējās sadarbības padome, Reformu vadības grupa, Ministru kabineta un nevalstisko organizāciju sadarbības memoranda īstenošanas padome), ar Eiropas Sociālā fonda atbalstu veidotās reģionālās sociālo partneru organizācijas novadu pašvaldībās un reģionos, konsultatīvās padomes aģentūrās (piemēram, Nodarbinātības valsts aģentūras konsultatīvās padome) veido labu pamatu aktīvās iekļaušanas trīs pīlāru integrētai ieviešanai, lai efektīvi risinātu nabadzības un sociālās atstumtības daudzveidīgās problēmas un uzlabotu darbības koordināciju starp publiskajām institūcijām un dienestiem. No formālā viedokļa esošie mehānismi ir pietiekami attīstīti, lai sniegtu maksimālu ieguldījumu aktīvās iekļaušanas pasākumu ieviešanas procesā un nodrošinātu informācijas apmaiņu starp iesaistītajām pusēm.

No ieviešanas viedokļa kā būtiskākie trūkumi izveidotajā sistēmā būtu minama aktīvās iekļaušanas attīstība no augšas uz leju vērstā veidā, administratīvi, nevis sākot no personas vajadzībām. Lai gan pārstāvētās NVO un pašvaldības nodrošina to cilvēku interešu paušanu un vajadzību definēšanu, kuri pieredzējuši nabadzību un sociālo atstumtību, tomēr to aktīvāka iesaistīšanās ieviešanas procesā un iespēja identificēt iespējamās problēmjas sniegtu daudz lielāku ieguldījumu politikas ieviešanas kvalitātes uzlabošanā un līdz ar to - arī nodrošinātu lielāku plānoto aktīvās iekļaušanas pasākumu atbilstību personas vajadzībām. Papildus kā problēmja ir norādāma izglītības un nodarbinātības politikas savstarpējā koordinācija. Gan darba devēji, gan nodarbinātības jomas eksperti un speciālisti, gan personālvadības speciālisti, gan politiķi dažādos forums joprojām aktualizē jautājumu par darbinieku izglītības, zināšanu un prasmju neatbilstību mainīgajām darba tirgus prasībām, izglītības piedāvājuma un darba tirgus pieprasījuma sabalansēšanas iespējām. Atbalstu šīs problēmas risināšanā sniedz ESF atbalstītās aktivitātes, kas paredz izglītības nozares politikas plānotāju un īstenotāju, un sociālo partneru organizāciju sadarbību izglītības programmas satura veidošanā.

1.3 Vertikālā politikas ieviešana

Aktīvās iekļaušanas pasākumu attīstīšanas un ieviešanas jautājumi ir sadalīti starp vairākām nozaru ministrijām un valsts aģentūrām. Vērtējot kompetenču, prioritāšu un funkciju sadalījumu dažādos pārvaldības līmeņos, var secināt, ka tas ir pietiekami atbilstošs, lai varētu risināt aktīvās iekļaušanas jautājumus. Kā galvenā nepilnība šeit ir minama - vienotas un visaptverošas pieejas trūkums sociālās iekļaušanas politikai. Lielākoties tas ir saistīts ar izpratnes trūkumu un politiskās gribas trūkumu pievērsties šo jautājumu risināšanai, ne tik daudz cik ar nozaru ministrijas speciālistu spēju plānot atbilstošu politiku.

Ekonomiskās krīzes laikā vietējo, reģionālo un valsts iestāžu kapacitāte bija ierobežota, jo netika piešķirts adekvāts finansējums politikas ieviešanai. Tai pat laikā visas iepriekš minētās iestādes piedzīvoja ievērojamu budžeta samazinājumu un darbinieku atlaišanu, kā rezultātā institūcijas, kas atbildīgas par aktīvās iekļaušanas politikas formulēšanu un ieviešanu, izjuta cilvēkresursu trūkumu. Jau pirmskrīzes periodā sociālās iekļaušanas un nabadzības samazināšanas politika nebija starp

² valdības 2009. gada 11. jūnija lēmums (Ministra kabineta sēdes protokols Nr.40, 35.§) . Pieejams: <http://www.mk.gov.lv/lv/mk/mksedes/saraksts/protokols/?protokols=2009-06-11>

valdības prioritātēm un dažādām politikas iniciatīvām šajā jomā bija vērojams valsts budžeta līdzekļu pakāpenisks samazinājums. Krīzes apstākļos galvenā prioritāte bija noteiktu fiskālo rādītāju sasniegšana, valsts budžeta deficīta samazināšana, lielā mērā uz valsts un pašvaldību budžeta izdevumu samazinājuma rēķina dažādām programmām un politikām, pat neraugoties uz šo fiskālās konsolidācijas pasākumu sociālajām sekām.

1.4 Iesaistīto pušu aktīva līdzdalība

Latvijā ir izveidoti institucionālie un likumdošanas mehānismi, kas paredz visu politikas plānošanā un īstenošanā iesaistīto pušu iekļaušanu lēmumu pieņemšanas procesā un politikas pasākumu īstenošanā. Pilsoniskās sabiedrības, sociālo partneru, citu organizāciju līdzdalība politikas plānošanā, novērtēšanā un monitoringā nacionālā līmenī ir nostiprināta vairākos tiesību aktos. Tiesību aktiem sākotnējās ietekmes izvērtēšanā kā viens no punktiem ir jānorāda sabiedrības iesaiste un tās loma tiesību akta projekta izstrādē. Atsevišķiem reģionāla un vietēja līmeņa plānošanas dokumentiem sabiedriskā apspriešana ir noteikta kā obligāta. Arī Ministru kabineta darbību regulējošā tiesību aktā ir paredzēta sociālo partneru, nevalstisko organizāciju un pašvaldību līdzdalība lēmumu pieņemšanā³. Lai stiprinātu nevalstiskā sektora līdzdalību lēmumu pieņemšanā visos tā posmos un veicinātu pilsoniskās sabiedrības attīstību, 2005.gada 15.jūnijā tika noslēgts Nevalstisko organizāciju un Ministru kabineta sadarbības memorands. Darba devēju organizāciju, darba ņēmēju organizāciju un valdības sadarbības nodrošināšanai ir izveidota Nacionālā Trīspusējās sadarbības padome. Arī pašvaldību un valdības sadarbība ir noteikta speciālā tiesību aktā.

Līdztekus tam kā kvorumu iesaistīto pušu interešu paušanai kalpo Nacionālā trīspusējās sadarbības padome, Latvijas Pašvaldību savienība un plānošanas reģionu sadarbības komisijas, Nacionālā Memoranda padome, kas pārstāv nevalstiskā sektora intereses, kā arī dažādu līmeņu konsultatīvās padomes. Visi iepriekš minētie sadarbības mehānismi paredzēti dažādu interešu potenciālai saskaņošanai pirms lēmumu pieņemšanas un nodrošina politikas novērtēšanu/monitoringu. Institucionālie mehānismi nodrošina arī priekšlikumu iesniegšanas iespējas likumdošanas un politikas iniciatīvām.

Neatkarīgi no nozaru ministriju plānotās politikas un izvirzītajām prioritātēm nevalstiskās organizācijas var veidot politisko dienaskārtību vai nu iniciējot jaunas prioritātes, identificējot būtiskas problēmas caur nozaru ministrijām, vai arī darboties neatkarīgi, pievēršot sabiedrības un plašsaziņas līdzekļu uzmanību noteiktām iedzīvotāju grupām būtisku jautājumu risināšanā.

Līdz ar to Latvijā problēma nav vis tiesiskā regulējuma trūkums, bet tā praktiskā īstenošana. Sadarbību ietekmē vairāki būtiski faktori. Pirmkārt, tā ir iesaistīto pušu politiskā griba, vēlme un ieinteresētība sadarboties. Kā otrs faktors minams iesaistīto pušu kapacitāte un resursi. Ja nacionālā līmenī sadarbība starp sociālajiem partneriem un NVO ir tiesiski noteikta, tad reģionālā un pašvaldību līmenī šī sadarbība nav tik strikti regulēta un daudz kas ir atkarīgs no dažādu līmeņu institūciju un sociālo partneru ieinteresētības, iniciatīvas un uzņēmības ieviest aktīvās iekļaušanas politiku.

Nacionālā līmenī izveidotie sadarbības mehānismi ļauj sociālajiem partneriem un NVO iesaistīties politikas plānošanā, ieviešanā un uzraudzībā. Ir izveidots tiesiskais sadarbības mehānisms, kas lielākā vai mazākā mērā nodrošina konsultāciju procesu un veicina sadarbību. Lai gan NVO dažādi vērtē savas iespējas piedalīties lēmumu pieņemšanā, tomēr līdzdalības iespējas darba grupās, konsultatīvajās padomēs,

³ Ministru kabineta 07.04.2009 noteikumi nr.300 "Ministru kabineta kārtības rullis", 63., 91., 146., 149.punkts; pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=190612>

Ministru kabineta un Saeimas sēdēs ļauj iegūt un apmainīties ar aktuālāko informāciju, celt iesaistīto organizāciju kapacitāti un attīstīt sadarbības prasmes un zināšanas.

Lai īstenotu aktīvās iekļaušanas pieeju, tuvākajos gados konsekventi ir jāattīsta kompleksi pasākumi, jo līdz šim īstenotā politika nebija fokusēta uz cilvēkiem, kuri atrodas vistālāk no darba tirgus. Latvijas valdības politiskai gribai būs izšķiroša nozīme šīs problēmas risināšanā, jo īpaši valdības gatavībai mazināt nabadzību un sociālo atstumtību Latvijā, atvēlot adekvātus resursus politikas ieviešanai.

Īstenojot pasākumus finansiālās un ekonomiskās krīzes mazināšanai (valsts budžeta izdevumu pārskatīšana, specifisku pasākumu izstrāde sociālās atstumtības riska grupām gan ESF atbalsta ietvaros, gan Sociālās drošības tīkla stratēģijas ietvaros), salīdzinot ar situāciju 2008.gadā, ir vērojams progress attiecībā uz ieinteresēto pušu iesaistīšanu lēmumu pieņemšanā. Taču esošā prakse valsts budžeta izdevumu samazināšanā, ņemot vērā lēmumu pieņemšanas ātrumu, konsekventas stratēģiskās pieejas trūkumu un valdošās koalīcijas politisko orientāciju, neliecina par sociālās ietekmes veikšanu, īpaši attiecībā uz nabadzības un sociālās atstumtības riska grupām. Kaut gan sagatavojot priekšlikumus budžeta izdevumu samazinājumam, kas būtiski ietekmē iedzīvotāju dzīves līmeni, ienākumus un pieejamību pakalpojumiem veselības aprūpē, izglītībā, nodarbinātībā, sociālajā palīdzībā u.tml., pašas nozaru ministrijas norāda uz šo lēmumu negatīvo ietekmi, prioritārs uzdevums tomēr paliek budžeta deficīta samazināšana, neraugoties uz lēmumu radītajām sekām un sabiedrības viedokli.

Nespēja nacionālā līmenī definēt aktīvās iekļaušanas politiku kā jomu, kas prasa visu trīs pīlāru integrētu plānošanu, ieviešanu un pārraudzību, kavē pastāvošo sadarbības mehānismu adekvātu izmantošanu.

2. Trīs pilāru ietvaros ieviesto vai plānoto pasākumu ietekmes un izmaksu efektivitātes raksturojums un novērtējums

2.1 Atbalsts adekvātam ienākumu līmenim

Garantētā minimālā ienākuma pabalsts (turpmāk – GMI pabalsts) - sociālās palīdzības pabalsts, kas tiek piešķirts, balstoties uz iedzīvotāju ienākumu izvērtējumu, un kura izmaksa pašvaldībām Latvijā ir noteikta kā obligāts pienākums – atbilst minimālās ienākumu shēmas būtībai. GMI pabalsta izmaksa tika uzsākta 2003.gadā, aizstājot iepriekšējās vietējo pašvaldību shēmas trūcīgo iedzīvotāju atbalstam. GMI pabalsta ieviešanas mērķis bija optimizēt pašvaldības sociālās palīdzības pabalstu sistēmu un nodrošināt palīdzību trūcīgākajiem iedzīvotājiem.⁴

Līdztekus obligāti izmaksājamiem pabalstiem (GMI pabalsts, dzīvokļa pabalsts, vienreizējs pabalsts ārkārtas situācijā, ja stihiskas nelaimes vai iepriekš neparedzamu apstākļu dēļ tā nespēj apmierināt savas pamatvajadzības) pašvaldības var noteikt arī citus sociālās palīdzības veidus, lai sniegtu atbalstu personām un ģimenēm ar zemiem ienākumiem. Taču, šie pabalsti lielākoties ir vienreizēja rakstura un ir balstīti uz individuālo pieteikumu izvērtējumu. Tie ir atkarīgi no konkrētās pašvaldības finansiālajām iespējām un prioritātēm.

Ģimene vai atsevišķi dzīvojoša persona ir tiesīga saņemt GMI pabalstu, ja⁵:

- Pašvaldība to ir atzinusi par trūcīgu;
- Tās ienākumi uz vienu ģimenes loekli nepārsniedz GMI līmeni;
- Tā izpilda līdzdarbības pienākumus.

Līdz 2010.gada beigām ģimene (persona) tika atzīta par trūcīgu, ja tās ienākumi uz vienu ģimenes loekli nepārsniedza 50% no valstī noteiktās minimālās darba algas, kas bija spēkā kārtējā gada 1.janvārī. No 2009.gada 1.janvāra līdz 2010.gada decembrim minimālā darba alga bija 180 LVL mēnesī. Kopš 2011.gada janvāra minimālā darba alga tika paaugstināta par 20 LVL un sasniedza 200 LVL mēnesī. Taču grozījumi tiesību aktos faktiski samazināja to personu skaitu, kas varētu tikt atzītas par trūcīgām. Saskaņā ar valdības lēmumu laika periodā no 2011.gada sākuma līdz 2012.gada beigām trūcīgās personas ienākumu līmenis tika noteikts konstantā līmenī neatkarīgi no minimālās darba algas izmaiņām valstī - ģimene (persona) tiek atzīta par trūcīgu, ja vidējie ienākumi uz vienu ģimenes loekli pēdējo 3 mēnešu laikā nepārsniedz 90 LVL mēnesī. Sākotnēji tie tika plānoti kā pārejas perioda grozījumi, bet tad tika pieņemti jauni grozījumi un trūcīguma līmenis vairs netiek saistīts ar minimālo algu.

Kopš GMI pabalsta ieviešanas būtiskākās izmaiņas ir skārušas divus tā piešķiršanas aspektus - ienākumu avotu uzskaitījumu, kas jāiekļauj personas ienākumu aprēķinā, un nosacījumu mīkstināšanu attiecībā uz kredītsaistību izvērtēšanu. Lai atvieglotu trūcīgas personas statusa iegūšanu, 2010.gada 1.aprīlī stājās spēkā normas, kas noteica, ka uz trūcīgas personas statusu var pretendēt personas ar kredītsaistībām, kā arī pagarināja trūcīgas ģimenes (personas) statusa noteikšanas termiņu no 3 uz 6

⁴ Lāce T., *Analysis of the Situation in Relation to Minimum Income Schemes in Latvia, 2009.*, Pieejams: <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/network-of-independent-experts/2009/minimum-income-schemes>

⁵ Atbilstoši Ministru kabineta 30.03.2010 noteikumiem nr.299 „Noteikumi par ģimenes vai atsevišķi dzīvojošas personas atzīšanu par trūcīgu”

mēnešiem un no 6 uz 12 mēnešiem attiecīgi. Tādējādi arī GMI pabalsta piešķiršanas periods tika pagarināts no tobrīd spēkā esošajiem 3 un 6 mēnešiem uz 6 un 12 mēnešiem. Kopš 2012. gada 1. jūnija trūcīgas personas statusa noteikšanas termiņš atkal ir definēts no 3 līdz 6 mēnešiem. Tomēr persona var atkārtoti pretendēt uz šo statusu un saņemt GMI pabalstu.

Saskaņā ar likumdošanu GMI pabalsts tiek izmaksāts laika periodā, kamēr ģimenei (personai) ir piešķirts trūcīgas ģimenes (personas) statuss, bet ne ilgāk kā 3 mēnešus. Pēc šī perioda beigām ģimenei (personai) ir tiesības atkārtoti pieteikties pašvaldībā uz GMI pabalsta saņemšanu. Līdz 2009. gada 1. jūlijam kopējais GMI pabalsta izmaksas periods nedrīkstēja pārsniegt 9 mēnešus kalendārā gada laikā. Reaģējot uz ekonomisko krīzi, Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā tika veikti grozījumi un šie ierobežojumi tika atcelti.

Laika posmā no 2003. gada aprīļa līdz 2011. gada decembrim ir būtiski paplašinājies ienākumu avotu uzskaitījums, kas netiek ņemts vērā, novērtējot pabalsta saņēmēja atbilstību trūcīgas personas statusam. Tajā ir ietverti arī noteikti sociālās aizsardzības pabalsti. Tādējādi atbilstības nosacījumi GMI pabalsta saņemšanai krīzes periodā ir kļuvuši labvēlīgāki iedzīvotājiem.

Nacionālā līmenī noteiktais GMI līmenis netiek diferencēts atkarībā no mājāsaimniecības veida vai iedzīvotāju grupas. Tas ir vienāds visiem pabalstu saņēmējiem, taču pašvaldībām ir tiesības noteikt atšķirīgu GMI līmeni divām iedzīvotāju kategorijām savos saistošajos noteikumos (vecuma un invaliditātes pensiju saņēmējiem). Jānorāda, ka lielākā daļa pašvaldību piemēro nacionālā līmenī noteikto GMI līmeni visām iedzīvotāju grupām.

Vērtējot GMI līmeņa adekvātumu, kā lielākā problēma jāmin fakts, ka tas nav saistīts ne ar vienu ienākumus raksturojošu rādītāju - nedz valstī noteikto minimālo darba algu, nedz mājāsaimniecības vidējo ienākumu līmeni, nedz Centrālās statistikas pārvaldes aprēķināto iztikas minimumu. GMI līmenis tiek noteikts valdības un pašvaldības pārstāvju sarunu rezultātā kā kompromisa variants, kas neraksturo iedzīvotāju dzīves līmeni, bet pašvaldību nostāju un to iespējas nodrošināt palīdzību trūcīgākajiem iedzīvotājiem. Diemžēl, kopš GMI pabalsta ieviešanas situācija nav mainījusies un GMI līmenis tiek noteikts patvaļīgi pēc atlikuma principa.

Reaģējot uz ekonomiskās krīzes radītajām sekām, 2009. gadā GMI līmenis ir paaugstināts vairākkārtīgi. 2009. gada 1. janvārī GMI līmenis tika paaugstināts no LVL 27 līdz LVL 37 mēnesī uz personu. Tā kā ekonomiskā situācija valstī turpināja pasliktināties, kopš 2009. gada 1. oktobra GMI līmenis tika paaugstināts visiem GMI pabalsta saņēmējiem - līdz LVL 40 pieaugušajiem un līdz LVL 45 bērniem, neatkarīgi no pabalsta piešķiršanas laika. GMI līmeņa paaugstināšana paplašināja to mājāsaimniecību loku ar minimāliem ienākumiem, kas var kvalificēties GMI pabalsta saņemšanai, kas ir īpaši svarīgi krīzes apstākļos.

Ministru kabinetā apstiprinātais garantētā minimālā ienākuma līmenis

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
GMI, LVL	15	18	21	24	27	27	37 līdz septembrim, kopš oktobra 40 pieaugušajiem 45 bērniem	40 pieaugušajiem 45 bērniem	40 pieaugušajiem 45 bērniem	40 pieaugušajiem 45 bērniem

Lai noteiktu galvenās atbalsta jomas un pasākumus, kas vērsti uz visneaizsargātākajām iedzīvotāju grupām, 2009.gada septembrī valdība apstiprināja Sociālās drošības tīkla stratēģiju, nodrošinot ārkārtas drošības pasākumus iedzīvotājiem labklājības, veselības aprūpes un izglītības jomās. Stratēģijas pasākumu ietvaros tiek sniegts valsts atbalsts pašvaldībām, lai iedzīvotājiem ar viszemākajiem ienākumiem būtu iespējams saņemt garantētā minimālā ienākumu līmeņa un dzīvokļu pabalstus, būtu nodrošināta pamata veselības aprūpes un sabiedriskā transporta pakalpojumu pieejamība, kā arī izglītības pieejamība.

Sociālās drošības tīkla stratēģijā paredzētais valsts atbalsts pašvaldībām GMI pabalsta un dzīvokļa pabalsta izmaksā trūcīgām personām ar 50% līdzfinansējumu no pašvaldību izlietotajiem līdzekļiem GMI pabalstam un ar 20% līdzfinansējumu no pašvaldību izlietotajiem līdzekļiem dzīvokļa pabalstam ir vērtējams kā nozīmīgs un aktuāls konkrētajā laika periodā. To pierāda arī Labklājības ministrijas apkopotie statistikas dati. Krīzes gados ievērojami pieauga GMI pabalsta saņēmēju skaits. 2008.gadā kopējais GMI pabalsta saņēmēju skaits bija 27,4 tūkstoši, bet 2010.gadā tas sasniedza jau 120,6 tūkstošus. Krīzes gados GMI pabalsta saņēmēju vidū dramatiski pieauga bērnu skaits. 2010.gada janvārī GMI pabalstu saņēma 28,8 tūkstoši cilvēku, 2010.gada decembrī pabalsta saņēmēju skaits pieauga līdz 69 tūkstošiem, tas turpināja palielināties, augstāko līmeni sasniedzot 2011.gada martā - 79,5 tūkstošus. 2010.gadā vidējais GMI pabalsta apjoms mēnesī vienai personai svārstījās no LVL 26.41 līdz LVL 27.71. 2011.gada otrajā pusē vistrūcīgāko iedzīvotāju skaits valstī sāka pakāpeniski samazināties, un 2011.gada decembrī GMI pabalstu saņēma 63,6 tūkstoši cilvēku, kas vērtējams kā ļoti augsts rādītājs.⁶

Pavisam 2011.gada laikā GMI pabalstu saņēmušas 123,8 tūkstoši personu. Vidējais GMI pabalsta lielums vienai personai mēnesī 2011.gadā svārstījies robežās no 26,12 līdz 27,30 latiem. Neskatoties uz GMI pabalsta saņēmēju skaita samazinājuma tendenci 2011.gadā, tas joprojām vērtējams kā ļoti augsts.

Lai gan 2011.gadā trūcīgo skaits Latvijā ir samazinājies deviņus mēnešus pēc kārtas līdz gada beigām, savukārt 2012.gadā trūcīgo skaits atkal sācis palielināties. Pieaudzis arī GMI pabalsta saņēmēju skaits. Garantētā minimālā ienākuma pabalstu 2012.gada februārī saņēma 64 344 cilvēki, bet martā to saņēmuši jau 70 036 iedzīvotāji. Tas norāda, ka palielinās nabadzības dziļums un esošo GMI līmeni nevar uzskatīt par adekvātu.

Drastisko taupības pasākumu ietekmē ir samazinājušies ģimeņu ar bērniem ienākumi, īpaši, ģimenēm ar vairākiem bērniem un vientuļo vecāku ģimenēm, kā arī to personu ienākumi, kas nokļuvuši sociālā riska situācijā.

Lai gan krīzes apstākļos GMI līmenis tika nedaudz paaugstināts un tika noteikti atvieglojumi tā saņemšanai, tomēr beidzoties ekonomikas lejupslīdei un sākoties

⁶ Labklājības ministrija (2012). Informatīvais ziņojums „Par Sociālās drošības tīkla stratēģijas ieviešanas gaitu 2011. gadā”. Rīga. pieejams: http://www.lm.gov.lv/upload/atbalsts_soc_drosibai2/lmzino_12032012_sdts.pdf

ekonomikas stabilizācijai un atlabšanai, tika veiktas izmaiņas sociālās palīdzības saņemšanas nosacījumos.

Sociālās drošības tīkla stratēģijas darbības laiks bija noteikts no 2009.gada 1.oktobra līdz 2011.gada 31.decembrim. Tāpēc Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā pieņemtas būtiskas izmaiņas. Līdz 2011.gada beigām tika paredzēts valsts budžeta līdzfinansējums sociālās palīdzības pabalstiem, sedzot 50% no pašvaldības izdevumiem GMI pabalsta izmaksai un 20% no pašvaldības izdevumiem dzīvokļa pabalsta izmaksai. Lai gan valdība sākotnēji bija plānojusi, ka sākot ar 2012.gadu valsts neturpinās atbalstīt pašvaldības un atvēlēt līdzekļus GMI pabalsta un dzīvokļa pabalsta līdzfinansējumam, tomēr tika ņemts vērā, ka šāda lēmuma pieņemšana vēl vairāk ietekmēs pašvaldību spēju nodrošināt atbalstu trūcīgiem iedzīvotājiem. Lielais trūcīgo iedzīvotāju īpatsvars Latvijā un augstais bezdarba līmenis (īpaši ilgstošā bezdarba līmenis) var vēl vairāk padziļināt sociālās problēmas vietējā līmenī, kā arī negatīvi ietekmēt pašvaldību iespējas risināt šīs problēmas.

Saskaņā ar datiem, GMI un dzīvokļa pabalstiem izlietoto līdzekļu īpatsvars no kopējiem pašvaldību izdevumiem sociālajai palīdzībai pieaudzis no 40.6% 2008.gadā līdz 70.2% 2010.gadā (2011.gada deviņos mēnešos – 75.0%). Jāņem vērā arī apstākļi, ka GMI pabalstam izlietoto līdzekļu apmērs pieaudzis no 2.0 milj. latu 2008.gadā līdz 18.3 milj. latu 2010.gadā, kas liecina gan par cilvēku nokļūšanu arvien lielākā nabadzībā, gan arī to, ka pašvaldības tikai ar valsts līdzfinansējuma palīdzību bija gatavas iedzīvotājiem noteikto sociālās palīdzības sistēmu, primāri izmaksājot valstī noteiktos obligātos sociālās palīdzības pabalstus - GMI pabalstu un dzīvokļa pabalstu. Tādējādi tika ievērojami samazināts finanšu līdzekļu izlietojums pašvaldību izmaksām citiem sociālās palīdzības pabalstiem.⁷ Tādējādi pašvaldību un valdības sarunu rezultātā tika panākta vienošanās, ka valsts līdzfinansējumu pašvaldībām paredzēts nodrošināt GMI pabalsta līmeņa nodrošināšanai visu 2012.gadu un dzīvokļa pabalsta izmaksām - līdz 2012.gada 30.aprīlim (attiecīgi 50% un 20% apmērā no pašvaldību sociālo dienestu izmaksātās summas).

No 2012.gada 1.janvāra, izvērtējot klienta situāciju, klienta ienākumos ieskaita arī tādus ienākumu veidus, ko līdz šim neņēma vērā: vecāku pabalstu, bērnu kopšanas pabalstu un bezdarbnieka stipendiju. Tas nozīmē, ka turpinās stingrāku kritēriju noteikšana GMI pabalsta saņemšanai, un pēc būtības to uzdevums ir arī turpmāk samazināt GMI pabalsta saņēmēju skaitu.

Diemžēl Latvijā nav veikti speciāli pētījumi, kas analizētu iemeslus un novērtētu to personu un mājsaimniecību skaitu, kas kvalificējas atbalstam minimālo ienākumu shēmu ietvaros, bet nepiesakās pašvaldībās šo pabalstu saņemšanai. Noteiktas sociālās atstumtības riskam pakļautās grupas, pat ja ir informētas par sociālās palīdzības saņemšanas iespējām, nemeklē palīdzību savas pasivitātes, kautrības vai citu iemeslu dēļ, īpaši bezpajumtnieki, kuriem nav personīgo identitāti apliecināšu dokumentu vai dokumentālu pierādījumu, kas apliecinātu viņu piederību kādai dzīvesvietai. Šādos gadījumos nozīmīga loma iepriekšminēto riska grupu aktivizēšanā un konsultēšanā ir pašvaldības sociālo dienestu profesionālai darbībai. Līdz šim sociālo palīdzību lielākoties saņem informēti un aktīvi iedzīvotāji, kas paši piesakās pēc palīdzības.

Minimālo ienākumu shēmu atbilstības rāda, ka Latvijā noteiktais līmenis ir tik zems, ka tas spēj apmierināt pamatvajadzības tikai minimālā līmenī (galvenokārt pārtiku). Kā norāda sociālā darba speciālisti, atbalsts, ko sniedz pašreizējais GMI pabalsts, nevar kalpot kā efektīvs nabadzības samazināšanas instruments; labākajā gadījumā tas

⁷ Labklājības ministrija (2011) Informatīvais ziņojums Saeimas Publisko izdevumu un revīzijas komisijai „Par Sociālās drošības tīkla stratēģijas pasākumu ieviešanu un uzraudzību”, 6.lpp.

uztur pabalsta saņēmēju ienākumu līmeni tajā pašā līmenī, novēršot šo iedzīvotāju grupu dzīves līmeņa turpmāku pasliktināšanos.

Tā kā augstākais nabadzības riska līmenis ir bezdarbniekiem, GMI pabalstam ir būtiska loma ilgstošo bezdarbnieku atbalstā, jo bezdarbnieka pabalsts Latvijā tiek piešķirts ierobežotu laika periodu. Lai vismaz minimālā līmenī mazinātu krīzes radīto negatīvo ietekmi uz bezdarbniekiem, valdība ir mainījusi nosacījumus par bezdarbnieka pabalsta piešķiršanas periodu. Ja līdz 2008.gada 1.janvārim visi bezdarbnieki varēja saņemt pabalstu 9 mēnešus, tad pēc grozījumu veikšanas bezdarbnieka pabalsta izmaksas periods tika diferencēts atkarībā no personas apdrošināšanas iemaksu stāža:

- a) ja apdrošināšanas iemaksu stāžs ir no viena līdz deviņiem gadiem (ieskaitot), bezdarbnieka pabalsta piešķiršanas periods ir 4 mēneši;
- b) ja apdrošināšanas iemaksu stāžs ir no 10 līdz 19 gadiem - 6 mēneši;
- c) ja apdrošināšanas iemaksu stāžs ir 20 gadi un vairāk - 9 mēneši.

Savukārt 2009.gada vasarā valdība daļēji atgriezās pie iepriekšējā bezdarbnieka pabalsta piešķiršanas perioda, t.i., 9 mēneši neatkarīgi no apdrošināšanas iemaksu stāža. Laika periodam, kas ir starpība starp personas apdrošināšanas iemaksu stāžu un maksimālo bezdarbnieka pabalsta izmaksas periodu (9 mēneši), tika noteikts konstants bezdarbnieka pabalsta apjoms LVL 45 mēnesī. Lai gan šis pabalsta apjoms ir neliels, tas joprojām ir vērtējams kā centiens sniegt atbalstu vismaz minimālā līmenī tām personām, kas ir zaudējušas darbu, un paaugstināt personu ar nelielu apdrošināšanas iemaksu stāžu sociālo aizsardzību. Taču, 2012.gadā situācija mainījās - bezdarbniekiem, kuriem bezdarbnieka pabalsts ir piešķirts no 2012.gada 1.janvāra, bezdarbnieka pabalstu izmaksā saskaņā ar kārtību, kas bija spēkā pirms 2009.gada 1.jūlija.

Aktīvās iekļaušanas iniciatīvas mērķis ir iedrošināt visas dalībvalstis izstrādāt un ieviest visaptverošu un integrētu sociālo politiku, kas "sekmētu darbspējīgo personu integrēšanu ilgtspējīgā un kvalitatīvā nodarbinātībā un nodrošinātu pietiekamus resursus cienīgai dzīvei, vienlaicīgi atbalstot to cilvēku sociālo līdzdalību, kuri nevar strādāt".⁸

Viens no nosacījumiem sociālas palīdzības saņemšanai, tai skaitā, GMI pabalsta un dzīvokļa pabalsta saņemšanai, darbspējīgām personām ir līdzdarbības pienākumu izpilde, ja nepieciešams- piedalīšanās sociālās rehabilitācijas pasākumos.

Nosacījumi GMI pabalsta saņemšanai ietver divus nosacījumus, kas ir vērsti uz klienta aktivitātes veicināšanu. Pirmkārt, atbilstoši pabalsta piešķiršanas nosacījumiem GMI pabalsta saņēmējam ir jāpilda līdzdarbības pienākumi (balstoties uz klienta situācijas izvērtējumu). Piemēram, personai darbspējīgā vecumā, kura nestrādā, ir jāreģistrējas Nodarbinātības valsts aģentūrā (izņemot atsevišķas iedzīvotāju grupas). Otrkārt, likumā ir noteikta iespēja samazināt GMI pabalstu par personai piešķirto daļu vai nepiešķirt atsevišķi dzīvojošai personai, ja tā ir atteikusies pildīt līdzdarbības pienākumus.

Saskaņā ar likumdošanu, personai, kas piesakās GMI pabalsta saņemšanai, ir jāvienojas ar sociālo dienestu par viņa pienākumiem savu sociālo problēmu risināšanā. Vienošanās ir viens no instrumentiem, ko sociālais darbinieks var izmantot, lai motivētu savu klientu iesaistīties tā problēmu risināšanā. Labklājības ministrijas speciālisti norāda, ka šo vienošanos slēgšana norit samērā lēnu pabalsta saņēmēju

⁸ Frazer, H., Marlier, E. and Nicaise, I. (2010). *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020*. Antwerpen; Apeldoorn: Garant.

pasivitātes dēļ un procedūras vienošanās izstrādei un ieviešanas uzraudzībai ir sarežģītas. Jānorāda, ka līgumslēdzēja pienākumu izpildes novērtējums ir laikietilpīgs un prasa adekvātas zināšanas arī no novērtētāja puses. Viens no GMI pabalsta saņēmēja līdzdarbības pasākumiem savu problēmu risināšanā ir dalība aktīvās nodarbinātības pasākumos. Taču pašvaldību un Nodarbinātības valsts aģentūras sadarbība pabalstu saņēmēju iesaistīšanai aktīvās nodarbinātības pasākumos ir vērtējama kā nepietiekama.

Latvijā aktīvās iekļaušanas ir balstīta uz tradicionālo piedāvājuma aktivizēšanas pieeju - pastiprināt aktivizēšanu un paaugstināt sankcijas bezdarbniekiem, lai gan ir ļoti maz pienācīgu darba iespēju, un šī tendence pastiprinās. Valdības līmenī netiek runāts un apspriests jautājums par ilgtspējīgu un kvalitatīvu nodarbinātību, bet galvenais mērķis ir panākt darbaspējīgo sociālās atstumtības riska grupu pārstāvju nodarbinātību. Tāpēc, ja sociālās palīdzības saņēmējs nevar iesaistīties darba tirgū, tad viņam obligāti jāpieņem nodarbinātību veicinošos pasākumus.

Latvijas valdības 2011.gada 30.decembrī pieņemtās izmaiņas Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likumā uzsver sociālās palīdzības saņēmēja pienākumu iesaistīties nodarbinātībā. Kā ir deklarējusi valdība, lai pārietu no pasīvajiem sociālo pabalstu saņemšanas pasākumiem uz aktīvu darbaspējīgo klientu iesaisti nodarbinātības pasākumos, vienlaikus apkarojot nedeklarēto nodarbinātību, likumā stingrāk noregulēta pašvaldības sociālā dienesta klientu iesaiste nodarbinātību veicinošos pasākumos.

Kopš 2012.gada pašvaldības sociālajam dienestam ir tiesības tos darbaspējīgos klientus, kuri saņem sociālo palīdzību vismaz trīs mēnešus pēc kārtas, iesaistīt darba un sociālo prasmju saglabāšanas, atjaunošanas un apgūšanas pasākumos, kas rada labumu sabiedrībai, un neaizvieto pakalpojumu sniedzēju darbu pašvaldībā. Minētos pasākumus īsteno pašvaldībās, biedrībās vai nodibinājumos bez nolūka gūt peļņu. Pašvaldības sociālais dienests slēdz līgumu ar darbaspējīgo klientu, līgumā paredzot pasākumu vietu, laiku, abu pušu tiesības, pienākumus un atbildību.

Šādos pasākumos klientu drīkst iesaistīt līdz divpadsmit stundām nedēļā, sadalot tās pa vairākām nedēļas dienām. Šajos pasākumos nedrīkst iesaistīt, ja persona ir:

- invalīds, kurš saņem invaliditātes pensiju, vecuma pensiju vai valsts sociālā nodrošinājuma pabalstu;
- sieviete grūtniecības un dzemdību atvaļinājuma laikā, viens no bērna vecākiem vai cita persona bērna kopšanas periodā;
- viens no bērna-invalīda vecākiem, ja bērns nesaņem piemērotus aprūpes pakalpojumus;
- persona vecumā no 15 gadiem, kura iegūst izglītību klātienē vispārējās vidējās vai profesionālās vidējās izglītības iestādē vai ir pilna laika studējošais augstskolā.

Vēl sociālās palīdzības saņēmējus var iesaistīt darbos pašvaldības teritorijā, slēdzot darba līgumu uz noteiktu laiku ar darbaspējīgo klientu. Tagad likumā noteikts, ka pašvaldības sociālajam dienestam ir tiesības iesaistīt klientu tikai tādos līdzdarbības pasākumos, kas neliedz aprūpēt bērnu invalīdu vai pirmsskolas vecuma bērnu, vai citu apgādājamo, ja nav citas iespējas nodrošināt aprūpi; piedalīties rehabilitācijas pasākumos vai Nodarbinātības valsts aģentūras organizētajos pasākumos; stāties darba tiesiskajās attiecībās vai gūt ienākumus no darba. Tomēr netiek runāts par to, kādi ir aktivizēšanas pasākumi personām, kuras nevar strādāt, un kā tās plānots iekļaut sabiedrībā.

Faktiski ar šo nodarbinātību tiek saprasti īslaicīgi un lielākoties mazkvalificēti un zemu atalgoti darbi. Ieviešot sankcijas veida pasākumus, no vienas puses, tiek vairāk

iesaistīti pasīvākie bezdarbnieki. Taču no otras puses, šeit pastāv augsts stigmatizācijas risks un netiek dota iespēja izvēlēties cilvēka cieņai atbilstošu nodarbošanos.

Situācijā, kad persona līgumu neparaksta, viņa atsakās iesaistīties uzdotā līdzdarbības pienākuma izpildē un tas automātiski pārtrauc personas pieprasītā pabalsta piešķiršanas procesu. Kopš 2012.gada Sociālās palīdzības un sociālo pakalpojumu likums paredz, ka ne tikai pabalsts GMI līmeņa nodrošināšanai, bet arī citi sociālās palīdzības pabalsti tiek samazināti vai netiek piešķirti, ja klients atteicies no līdzdarbības savas sociālās problēmas risināšanā.

Tāpat likums nosaka, ka sociālās palīdzības pabalstu klientam samazina par personai piešķirto daļu, (vienlaikus ievērojot katra bērna tiesības un intereses), vai nepiešķir atsevišķi dzīvojošai personai, ja tā: atrodas prombūtnē ilgāk par kalendāro mēnesi un saņem sociālo vai ārstniecības pakalpojumu, kura ietvaros tiek nodrošinātas personas pamatvajadzības, atrodas ieslodzījuma vietā, sociālās korekcijas izglītības iestādē vai citu pamatotu iemeslu dēļ nav iekļaujama ģimenes sastāvā. Līdz ar to daudz lielākas tiesības tiek dotas pašvaldību sociālās palīdzības dienestiem, bet tas reizē palielina arī nevienlīdzīgas attieksmes risku pret dažādiem klientiem.

Līdz 2011.gada beigām Sociālo pakalpojumu un sociālās palīdzības likums paredzēja, ka darbaspējīgai personai, kura vēlas saņemt GMI pabalstu un nestrādā, pirms pabalsta pieprasīšanas jāreģistrējas Nodarbinātības valsts aģentūrā. Tagad likums paredz, ka darbaspējīgai personai, kura vēlas saņemt sociālo palīdzību (ne tikai pabalstu GMI līmeņa nodrošināšanai) un nestrādā, ir pienākums reģistrēties Nodarbinātības valsts aģentūrā kā bezdarbniekam.

Nemot vērā augsto bezdarba līmeni, nepieciešamību saglabāt darba vietas krīzes laikā un uzlabot darba ņēmēju prasmes un konkurētspēju, 2009.gada septembrī tika uzsākta jauna aktīvās nodarbinātības politikas pasākuma īstenošana, lai atbalstītu darba ņēmējus uzņēmuma ekonomiskās dīkstāves apstākļos (ar ES līdzfinansējumu). Pasākums paredz bezdarba riskam pakļauto nodarbināto personu apmācību, piešķirot apmācību kuponus (nauda seko personai), vienlaicīgi piešķirot stipendiju 70 LVL apmērā uz apmācību periodu. 2009.gada oktobrī tika pieņemts lēmums piešķirt apmācību kuponus tiem pilna laika nodarbinātajiem, kas piesakās uz profesionālo apmācību⁹. Uzņēmumos strādājošajiem, kas strādā noteiktas darba stundas, ir iespēja studēt formālās un neformālās izglītības programmās, kā arī iegūt profesionālo izglītību. Mūžizglītības pasākuma ietvaros strādājošie periodā līdz 1 gadam var mācīties, izmantojot kuponus 150 LVL, 200 LVL vai 250 LVL apmērā atkarībā no apmācību jomas. Darbinieki var apgūt svešvalodas, iziet datorapmācības un iegūt citas darba tirgum nepieciešamās prasmes, tai skaitā, iekļaujot dalību profesionālās kompetences pilnveidošanas programmās noteiktās jomās. Priekšrocība dalībai pasākumā tiek dota tiem strādājošajiem, kas ir visvairāk pakļauti bezdarba riskam. Pasākuma īstenošana sekmē bezdarba riskam pakļautā darbinieka konkurētspējas paaugstināšanos, tajā pat laikā samazinot personas bezdarba risku.

Var piekrist Eiropas Pretnabadzības tīkla izteiktajai pozīcijai¹⁰, ka minimālās algas līmenim jābūt pietiekamam, lai kompensētu mantiskā formā piešķirto pabalstu zaudēšanu – piemēram mājokļa pabalsts vai pabalsts bērna aprūpei - dotu strādājošajiem iespēju dzīvot cilvēka cienīgu dzīvi un saņemt atlīdzību par savu darbu. Saiknei starp adekvātiem ienākumiem un minimālo algu ir jābūt uz tiesībām pamatotām, kā arī būtu jānosaka progresīva hierarhija starp minimāliem ienākumiem un minimālo algu.

⁹ <http://www.lm.gov.lv/news/id/1393>

¹⁰ EAPN „Active Inclusion. Making it happen”, 2011

Minimālā mēneša darba alga ir nozīmīgs fiskālais instruments nabadzības, tai skaitā, strādājošo nabadzības, samazināšanā. Taču jānorāda, ka jautājums par minimālo mēneša darba algu jāskatās kontekstā ar nodokļu politiku, sociālās drošības jautājumiem un pakalpojumu pieejamību. Politikas līmenī minimālās darba algas jautājumi tiek diskutēti, nesasaistot tos ar citu strādājošo nabadzību ietekmējošo faktoru analīzi. Daļēji nodarbināto nabadzība Latvijā tiek diskutēta kontekstā ar minimālās darba algas paaugstināšanu vai kontekstā ar neapliekamā minimuma un nodokļu atvieglojumu par apgādībā esošu personu paaugstināšanu. Jautājums par minimālās darba algas paaugstināšanu politikas dokumentos galvenokārt tiek diskutēts kā instruments nedeklarētās nodarbinātības samazināšanai, kā faktors, kas ietekmē uzņēmumu konkurētspēju nacionālā un starptautiskā līmenī, veicot novērtējumu par minimālās mēneša darba algas izmaiņu ietekmi uz nacionālo budžetu.

Galvenie finansiālie instrumenti, kas tiek izmantoti Latvijā, lai samazinātu nodarbināto nabadzību, ir minimālā mēneša darba alga, ar nodokli neapliekamais minimums un nodokļu atvieglojumi par apgādībā esošu personu. Taču, minimālās algas paaugstināšana, neskatot to kontekstā ar neapliekamo minimumu, nodokļu atvieglojumiem, sociālās apdrošināšanas iemaksām vai citiem atbalsta instrumentiem zemo algu saņēmējiem, pati par sevi nesamazina nodarbināto nabadzības risku un neveicina zemo algu saņēmējus strādāt vairāk vai strādāt intensīvāk. Darba tirgus pētījumi¹¹ arī apstiprina, ka esošie mehānismi zemo algu saņēmēju situācijas uzlabošanai netiek izmantoti pilnā mērā un to efektivitāti samazina kompleksas pieejas trūkums.

Valsts sociālās apdrošināšanas obligātajām iemaksām, kuras darba ņēmējs maksā 11% apmērā jau no pirmā nopelnītā lata, ir būtiska ietekme uz neto algas līmeni mazo algu saņēmējiem. Latvijā nav ieviesti speciāli nodokļu atvieglojumi vai pabalsti zemo algu saņēmējiem. Kā tas ir norādīts iepriekš, visi nodokļu atvieglojumi ir noteikti vienādā apjomā neatkarīgi no darba ņēmēja algas lieluma.

Formāli darba tirgus segmentācijas mazināšana (pagaidu vai nedeklarētā darba mazināšana, darbinieku skaita pieaugums formālajā nodarbinātībā, nedrošās nodarbinātības un zemu apmaksāto darbu samazināšana, pazeminot nodokļu slogu zemo algu saņēmējiem u.tml.) ir identificēta kā viena no politikas darbības jomām. Taču valdības īstenotie pasākumi ir nepietiekami un neatspoguļo reālu iespēju risināt šo problēmu, tā kā tie ir atstājuši ievērojamu ietekmi uz mazo algu saņēmējiem (algu samazināšana, iedzīvotāju ienākuma nodokļa paaugstināšana, ar nodokli neapliekamā minimuma samazināšana). Finanšu un ekonomiskās krīzes apstākļos veiktie valsts budžeta konsolidācijas pasākumi ir vēl vairāk pastiprinājuši darba tirgus segmentāciju.

Būtiskais nodarbināto nabadzības līmenis liecina, ka neto algas nav pietiekami augstas, lai nepakļautu iedzīvotājus nabadzībai. Tas, savukārt, rada nabadzības slazdu risku. Ja GMI pabalsts ir tuvināts algai, daži cilvēki var izvēlēties neiesaistīties darba tirgū, lai saglabātu tiesības saņemt pabalstus. Tādejādi aktualizējas būtisks jautājums par atkarību no sociālās palīdzības pabalstiem. Visuzskatāmāk tas ir situācijās, kad darbaspējīgie ģimenes locekļi ģimenēs ar bērniem saņem minimālo algu vai strādā zemu atalgotā darbā.

2.2 Iekļaujošs darba tirgus

Kā ir uzsvērts šī ziņojuma 1.nodaļā, iekļaujoša darba tirgus pasākumi Latvijā neņem pietiekami vērā nodarbinātības kvalitāti, ģimenes un darba dzīves savienošanas pakalpojumus, piemēram, bērna aprūpes iestādes, dienas centrus ģimenē esošajiem

11 "FACTUM" Ltd and the society "The Baltic International Centre for Economic Policy Studies, Optimal and Employment Stimulating Tax and Benefit System, Riga, 2007

veciem cilvēkiem vai personām ar invaliditāti u.tml.. joprojām nozīmīgs izaicinājums paliek to personu sociālā un ekonomiskā integrācija, kas atrodas vistālāk no darba tirgus, kā arī piedāvātā darba kvalitāte sociālās atstumtības riska grupu bezdarbniekiem.

Latvija neizmanto mūžizglītības sniegtās ekonomiskās integrācijas iespējas vai apmācības un pārkvalifikācija darba vietā. Mūžizglītības ietvaros īstenotās aktivitātes sociālās iekļaušanas veicināšanai ir to sākotnējā attīstības stadijā. Lai gan dažādi apmācību un pārkvalifikāciju kursi sociālās atstumtības riskam pakļautajām grupām tiek piedāvāti aktīvās nodarbinātības politikas ietvaros un daži pasākumi ir tieši saistīti ar individuālo vajadzību izvērtējumu, tomēr nākotnē lielāka uzmanība būtu jāvelta daudz mērķētākiem pasākumiem, kuros tiktu ņemts vērā prasmju līmenis, vajadzības un konkrētu sociālās atstumtības riska grupu specifika. Piemēram, Romu tautības pārstāvju iesaistīšanos aktīvās nodarbinātības pasākumos kavē neatbilstošas izglītības un pamatprasmju līmenis, tāpēc šīs grupas pārstāvji var izmantot tikai ierobežotu pasākumu klāstu.

Vēl viens no faktoriem, kas būtu jāņem vērā, ir NVA piedāvāto kursu un apmācības programmu atbilstība darba tirgus prasībām. Ekonomiskās krīzes laikā dramatiski samazinājās pieejamo darbavietu skaits. Intervijās ar sociālās atstumtības riska grupu pārstāvjiem tika pozitīvi vērtētas iespējas piedalīties dažādos kvalifikācijas un prasmju celšanas un paaugstināšanas pasākumos, taču vienlaicīgi tika minētas ierobežotās iespējas sociālās atstumtības riska grupu pārstāvjiem pēc kursu beigšanas atrast darbu.

Pozitīvi vērtējama Izglītības un zinātnes ministrijas īstenotā Eiropas Sociālā fonda aktivitāte „Nacionālās kvalifikāciju sistēmas pilnveide, profesionālās izglītības satura un profesionālajā izglītībā iesaistīto pušu sadarbības uzlabošana”. Aktivitātes mērķis ir nodrošināt profesionālās izglītības attīstību un uzlabot tās atbilstību darba tirgus prasībām, kas tiek panākts cieši sadarbojoties ar sociālajiem partneriem - darba devējiem un arodbiedrībām. Lai gan aktivitāte nav tieši vērsta uz sociālās atstumtības riska grupu iesaisti darba tirgū, tomēr profesionālā izglītība ir viens no veidiem, kā integrēt riska grupas izglītības sistēmā un pēc tam darba tirgū.

Nodarbinātības jomā plānoto aktīvās nodarbinātības pasākumu īstenošana (bezdarbnieku un darba meklētāju apmācības, pasākumu kopums iedzīvotāju integrācijai darba tirgū, subsidētās nodarbinātības aktivitātes noteiktām grupām) turpinājās arī krīzes periodā. Nacionālā līmenī ir ierobežots pasākumu kopums, kas ir vērsti uz palīdzību cilvēkiem iegūt pienācīgu darbu un cīnītos ar augsto bezdarba līmeni.

Krīzes situācijā lielāka uzmanība tika veltīta tam, lai nodrošinātu esošos pakalpojumus vismaz minimālā līmenī. Neraugoties uz aktīvās nodarbinātības pasākumu finansējuma palielināšanu krīzes laikā, īpaši no ES struktūrfondiem¹², uzsvars uz īstermiņa krīzes pasākumiem (piemēram, darba prakse ar stipendiju, ārkārtas pagaidu sabiedrisko darbu programma, kas aptvēra galvenokārt zemas kvalifikācijas darbus un risināja īstermiņa izdzīvošanas jautājumus) atstāja negatīvu ietekmi uz aktīvās nodarbinātības pasākumu klāstu un aptverto mērķa grupu. 2011.gadā turpinājās tradicionālo aktīvās nodarbinātības pasākumu īstenošana:

- profesionālā apmācība, pārkvalifikācija un kvalifikācijas celšana, kas tika paplašināta ar jauniem ESF līdzfinansētiem pasākumiem, kas ir mērķēti uz krīzes radīto negatīvo seku ietekmes mazināšanu;

¹² Latvian Labour Market 2010-2011. Pieejams: <http://www.lm.gov.lv/text/347>

- ESF līdzfinansēti pasākumi noteiktām personu grupām (invalīdiem- bezdarbniekiem, jauniešiem- bezdarbniekiem, personām pēc bērnu kopšanas atvaļinājuma, pirmspensijas vecuma bezdarbniekiem u.c.);
- Pasākumi konkurētspējas uzlabošanai ā valsts valodas apmācības kursi, psiholoģiskais atbalsts bezdarbniekiem un motivācijas aktivitātes u.tml.;
- Pasākumi komercdarbības vai pašnodarbinātības uzsākšanai;
- ESF līdzfinansēti kompleksi atbalsta pasākumi, īpašu uzmanību veltot jauniešiem- bezdarbniekiem un invalīdiem- bezdarbniekiem;
- Karjeras attīstības konsultācijas.

Piesaistot ESF finansējumu, 2009.gada septembrī (pasākums tika ieviests Sociālās drošības tīkla stratēģijas ietvaros) tika uzsākta jauna aktīvās nodarbinātības pasākuma Darba praktizēšana ar stipendiju - ieviešana, lai nodrošinātu atbalstu tiem bezdarbniekiem, kas nesaņem bezdarbnieka pabalstu un ir palikuši bez iztikas līdzekļiem. Piemēram, 2011.gada septembrī tikai 23.7% bezdarbnieku saņēma bezdarbnieka pabalstu. Ilgstošo bezdarbnieku skaits ir nepārtraukti pieaudzis (2011.gada beigās ilgstošie bezdarbnieki veidoja 44.4% kopējā bezdarbnieku skaitā).¹³ Pasākuma īstenošana turpinājās līdz 2011.gada decembrim. Jānorāda, ka galvenais šī pasākuma mērķis bija minimāla ienākumu zaudējuma kompensēšana bezdarbniekiem smagās ekonomiskās krīzes situācijā, Tādējādi pasākums bija mērķēts uz sociāla rakstura atbalsta nodrošināšanu tiem bezdarbniekiem, kas atradās visnelabvēlīgākajā situācijā ekonomiskās krīzes apstākļos. Kopš 2011.gada 1.jūlija stipendijas apjoms tika samazināts no LVL 100 uz LVL 80 mēnesī. Apjoma samazināšanu var skaidrot ar vairākiem faktoriem - Pasaules Bankas ieteikumu stimulēt bezdarbnieku iesaisti formālajā darba tirgū, augsto pieprasījumu pēc šī pakalpojuma un ierobežotajām iespējām apmierināt visas vajadzības, lai gan valdība vairākas reizes bija palielinājusi šīs aktivitātes finansējumu, gan veicot pārdales labklājības sektora ietvaros, gan veicot finansējuma pārdales no citām ES fondu aktivitātēm.

Amatpersonas prognozē pakāpenisku bezdarba līmeņa samazināšanos, proti, nodarbināto skaits varētu pieaugt tikai par 11.9 tūkstošiem 2012.gadā un par 13.4 tūkstošiem 2013.gadā. Tādējādi, provizoriskais izveidoto darba vietu skaits tuvākajos gados rāda, ka tikai daļa bezdarbnieku varēs iekļauties darba tirgū, kas savukārt nozīmē, ka situācija saglabāsies saspringta vismaz tuvākos trīs gadus. Lai vismaz daļēji risinātu problēmu, 2012.gadā tika uzsākta iepriekšminēto pasākumu turpinoša aktivitāte – ir plānota pāreja uz citu aktīvās nodarbinātības politikas pasākumu, kas tika īstenots pirms ekonomiskās krīzes – algotie pagaidu sabiedriskie darbi. Šajā aktivitātē divu gadu laikā ir plānots iesaistīt aptuveni 49 000 bezdarbnieku: 25 000 bezdarbnieku ir plānots iesaistīt 2012.gadā, savukārt 2013.gadā - 24 000¹⁴.

Lai nodrošinātu labāku atbalstu darbspējīgajiem iedzīvotājiem, kas atrodas krīzes situācijā, 2012.gada 3.ceturksnī ir plānots uzsākt darba vietās paredzētas apmācības, īstenojot ESF finansētu aktivitāti „Bezdarbnieku apmācība sadarbībā ar darba devēju organizācijām un nozaru darba devēju organizāciju apvienībām”¹⁵. Aktivitāti iniciēja Ekonomikas ministrija un tā tika veidota sadarbībā ar ekonomiskajiem partneriem.

Pārskats par Latvijas nodokļu un pabalstu sistēmas radītajiem veicinošiem un kavējošiem faktoriem rāda, ka bezdarba slazds – aprēķināts kā bruto ienākumu daļa

13 Labklājības ministrija (2011) Informatīvais ziņojums Saeimas Publisko izdevumu un revīzijas komisijai „Par Sociālās drošības tīkla stratēģijas pasākumu ieviešanu un uzraudzību”, 8.lpp.

14 Labklājības ministrija (2011) Informatīvais ziņojums Saeimas Publisko izdevumu un revīzijas komisijai „Par Sociālās drošības tīkla stratēģijas pasākumu ieviešanu un uzraudzību”, 8.lpp.

15 Progresā ziņojums par Nacionālās reformu programmas "Eiropa 2020" stratēģijas kontekstā īstenošanu, Rīga, 2012.gada aprīlis, 41.lpp.

pēc augstākā nodokļa un sociālās apdrošināšanas iemaksu atvilkšanas un sociālo pabalstu atņemšanas – ir daudz augstāks kā ES dalībvalstīs vidēji (2010.gadā LV - 80%, ES27 - 71%). Latvijā šis rādītājs pēdējos gados ir pat pieaudzis (no 74% 2001.gadā līdz 80% 2010.gadā)¹⁶.

Sociālajai uzņēmējdarbībai ir liels sociālās atstumtības riska grupu integrēšanas veicināšanas potenciāls darba tirgū. Daudzām sociālās atstumtības riska grupām ir ierobežota vai liegta pieeja darba tirgum ilgstošas slimības vai invaliditātes, nabadzības, alkohola vai narkotiku atkarības dēļ u.tml.. Personām, kas atrodas vistālāk no darba tirgus, nodarbinātība sociālajos uzņēmumos var nodrošināt nepieciešamās prasmes un darba pieredzi, kas nepieciešama, lai pārietu uz parasto darba tirgu. Diemžēl Latvijā nepastāv sociālā uzņēmējdarbība, un tā būtu viena no iespējamām aktivitātēm sociāli atstumto riska grupu integrēšanai darba tirgū. Subsidēto darba vietu izveide sociāli atstumtajām riska grupām, nosacīti, var tikt uzskatīta kā pasākums, kas veicina sociālo uzņēmējdarbību. Taču, galvenais šī pasākuma trūkums ir tā ierobežotais laika periods un pastāvīgas nodarbinātības garantiju neesamība.

Pēc Latvijas pievienošanās ES sociālās uzņēmējdarbības jēdziens parādījās sociālās jomas politikas dokumentos un pētījumos kā viens no iespējamiem politikas pasākumiem vai darbības virzieniem nākotnē. Taču pēdējos gados tas, šķiet, pazudis no politikas dienaskārtības un netiek skatīts vai pieminēts kādā no sociālās jomas vai nodarbinātības politikas dokumentiem.

NVO varētu būt viens no dinamiskākajiem aktoriem šajā jomā, ņemot vērā gan viņu zināšanas un pieredzi darbā ar dažādām sociālās atstumtības riska grupām, gan to, ka atrodas daudz tuvāk cilvēkiem un var daudz elastīgāk plānot savas aktivitātes kā valsts un pašvaldības institūcijas.

Lai stimulētu uzņēmējdarbību augsta bezdarba un ierobežotas nodarbinātības apstākļos, valdība ir ieviesusi virkni pasākumu ar mērķi veicināt pašnodarbinātību un uzņēmējdarbību. Speciāls atbalsts ir nodrošināts mikrouzņēmumu attīstībai, vienkāršojot grāmatvedības prasības un piešķirot daudz labvēlīgākus nodokļu nosacījumus (mikrouzņēmumi maksā fiksētu 9% nodokļu likmi no to apgrozījuma). 2011.gada septembrī valdība apstiprināja jaunu atbalsta programmu. Vispārējais Mikroaizdevumu programmas mērķis ir palielināt mikrouzņēmumu iespēju saņemt finansiālo atbalstu saimnieciskās darbības uzsākšanai un attīstībai¹⁷. Mikroaizdevumi un granti būs pieejami mikrouzņēmumiem līdz 2013.gada 31.decembrim. Aizdevumi biznesa plānu ieviešanai būs pieejami 10 000 LVL apmērā gan attiecībā uz investīcijām, gan uz darbaspēku.

Tā kā Latvija atradās dziļā ekonomiskā un finanšu krīzē, nebija iespējams veltīt uzmanību tādu pasākumu attīstībai, kas mazinātu darba tirgus segmentāciju, nodrošinātu kvalitatīvu nodarbinātību un sekmētu darba saglabāšanu un attīstību. Krīzes laikā lielākās cilvēku bažas bija atrast jebkādu darbu vai saglabāt esošo darba vietu. Tas paaugstināja raizes par nodarbinātību, diskrimināciju un radīja Darba likuma pārkāpumus.

2.3 Pieeja kvalitatīviem pakalpojumiem

Aktīvās iekļaušanas rekomendācijās ir uzsvērts koordinētas rīcības nozīmīgums starp veselības aprūpes un sociālo pakalpojumu jomām, izglītību un/vai apmācību un nodarbinātības pakalpojumiem, lai nodrošinātu cilvēku virzību uz darba tirgu. Savukārt

¹⁶ European Commission, *Benchmarking Unemployment Benefit Systems*, Economic Papers 454, May 2012, p.23

¹⁷ Ministru kabineta 06.09.2011 noteikumi nr.698. Pieejams: <http://www.likumi.lv/doc.php?id=236096>

tiem cilvēkiem, kas nevar strādāt, kvalitatīvi pakalpojumi ir būtiski, lai nodrošinātu šo cilvēku sociālās līdzdalības pamatu. Latvijā šis ir vismazāk attīstītais aktīvās iekļaušanas pilārs.

Fiskālās konsolidācijas pasākumi, kas skāra tādas iedzīvotājiem nozīmīgas jomas kā veselības aprūpe, sociālā joma, izglītība, transports, ir atstājuši negatīvu ietekmi uz pakalpojumu pieejamību ne tikai trūcīgiem un sociālās atstumtības riskam pakļautajiem iedzīvotājiem, bet arī iedzīvotājiem ar vidējiem ienākumiem. Izdevumu samazinājumam publiskajā sektorā ir negatīva ietekme uz daudzu sociāli nozīmīgu pakalpojumu pieejamību un apjomu.

Lai kompensētu fiskālās konsolidācijas pasākumu negatīvo ietekmi uz vistrūcīgākajām un visneaizsargātākajām iedzīvotāju grupām, 2009.gada septembrī valdība apstiprināja Sociālās drošības tīkla stratēģiju, paredzot ārkārtas drošības pasākumu īstenošanu vairākās jomās – labklājība, veselības aprūpe, izglītība. Kā norādīts šajā ziņojumā iepriekš, šīs stratēģijas īstenošana noslēdzās 2011.gada decembrī un 2012.gadā valdība turpināja īstenot tikai daļu no pasākumiem.

Latvijā atbalsta mehānismi MI shēmu saņēmējiem saistībā ar pieejamību kvalitatīviem pakalpojumiem ir vērtējami kā nepietiekami, bet krīzes gados situācija vēl vairāk pasliktinājās. Nacionālā līmenī ir izveidots tikai neliels skaits atbalsta mehānismu.

Lielākā daļa pašvaldību novirza ievērojamu sociālās palīdzības daļu izglītības pakalpojumu pieejamības nodrošināšanai ģimenēm ar bērniem. Visvairāk izplatītie atbalsta instrumenti ir brīvpusdienas skolās trūcīgo ģimeņu bērniem, pabalsti trūcīgām ģimenēm ar skolas vecuma bērniem naudiskā vai mantiskā formā pirms mācību gada sākuma mācību grāmatu vai citu mācību procesam nepieciešamo lietu iegādei. Jānorāda, ka ekonomiskās krīzes laikā ievērojamā trūcīgo iedzīvotāju skaita pieauguma dēļ un finansējuma trūkuma dēļ pašvaldības samazināja atbalsta apjomu. Kā netiešs atbalsta instruments trūcīgo ģimeņu skolas vecuma bērniem jāmin no valsts budžeta finansētās brīvpusdienas skolās pirmo klašu audzēkņiem, kas tika ieviests no 2008.gada septembra. Sākotnēji tika plānots, ka 2009.mācību gadā līdzīgs atbalsts tiks piešķirts arī otro klašu audzēkņiem, taču finansējuma trūkuma dēļ šis pasākums tika atlikts.

Kā cits pašvaldības atbalsta mehānisms trūcīgām ģimenēm ar bērniem jāmin pašvaldību prakse daļēji vai pilnā apjomā segt bērnudārza izdevumus šai grupai. Atkarībā no pašvaldības finansiālajām iespējām tā nosaka atbalsta apjomu un veidus, piemēram, daļa pašvaldību daļēji vai pilnā apjomā sedz tikai ēdināšanas izdevumus bērnudārzā, daļa pašvaldību daļēji vai pilnā apjomā sedz visus bērnudārza izdevumus trūcīgām ģimenēm ar bērniem.

Līdzīga prakse pašvaldībās eksistē arī saistībā ar transporta pakalpojumu pieejamības nodrošināšanu trūcīgām ģimenēm/ personām. Dažos gadījumos pašvaldība sedz transporta izdevumus trūcīgām ģimenēm, ja tie ir saistīti ar Nodarbinātības valsts aģentūras organizēto pasākumu apmeklēšanu vai ārsta apmeklēšanu. Savukārt, citas pašvaldības sedz tikai tos transporta izdevumus, kas saistīti ar izglītības iestāžu sasniegšanu trūcīgo ģimeņu bērniem. Jānorāda, ka sabiedriskā transporta ierobežotā pieejamība un salīdzinoši augstās cenas, īpaši lauku teritorijās, būtiski ierobežo pakalpojumu pieejamību trūcīgām personām, piemēram, veselības aprūpes pieejamību veciem cilvēkiem. Krīzes laikā pašvaldības iepriekšminētos pakalpojumus ir būtiski ierobežojušas vai atcēlušas, un tikai daļa tiem ir tikusi īstenota Sociālās drošības tīkla stratēģijas ietvaros (piemēram, atbalsts personām ar invaliditāti).

Viens no atbalsta mehānismiem saistībā ar veselības aprūpes pakalpojumu pieejamības nodrošināšanu trūcīgiem iedzīvotājiem, kas ir noteikts nacionālā līmenī, ir trūcīgo personu atbrīvojums no pacienta iemaksas veikšanas.

Lai nodrošinātu veselības aprūpes pakalpojumu pieejamību trūcīgiem iedzīvotājiem, pirms krīzes daļa pašvaldību nodrošināja veselības apdrošināšanas polišu izsniegšanu šīm iedzīvotāju grupām. Šāda pieeja nodrošināja ne tikai atbalstu papildus veselības aprūpes izdevumu segšanā, bet kalpoja arī kā preventīvs instruments trūcīgo iedzīvotāju saslimstības mazināšanā. Šī pozitīvā prakse tika pārtraukta trūcīgo iedzīvotāju skaita pieauguma dēļ un pašvaldību finansējuma samazinājuma dēļ. Problēmu ar veselības aprūpes pakalpojumu pieejamību daļēji kompensēja Sociālās drošības tīkla stratēģijas ietvaros īstenotie pasākumi.

Krīze atstāja būtisku ietekmi uz veselības aprūpes nozari. Līdztekus budžeta izdevumu samazinājumam veselības aprūpes pakalpojumiem ievērojami palielinājās privāto maksājumu īpatsvars par veselības aprūpes pakalpojumiem, ko sedz iedzīvotāji paši. Vissmagāk tas skar māsaimniecības ar pensionāriem un invalīdiem.

Jānorāda, ka pieejamības nodrošināšana veselības aprūpes pakalpojumiem ir viens no lielākajām valdības izaicinājumiem Latvijā. Finansējums veselības aprūpei Latvijā ir viens no zemākajiem Eiropā jau vairāku gadu garumā (dažos gados pat viszemākais). Tas svārstās no 3.28% no IKP 2005.gadā, 3.8% no IKP 2009.gadā un 3.64% no IKP 2010.gadā, kamēr Eiropas Savienības valstis veselības aprūpei piešķir no 4.6% - 7% no IKP. Tā kā iedzīvotāju veselības rādītāji Latvijā ir vieni no sliktākajiem, mirstības līmenis - viens no augstākajiem Eiropas Savienībā, bet veselības aprūpei paredzētais finansējums viens no zemākajiem, ir pamatoti apgalvot, ka viens no iedzīvotāju veselības rādītājus ietekmējošiem faktoriem ir veselības aprūpei piešķirtais finansējuma apjoms¹⁸. Līdzīgi kā norādījuši Pasaules Bankas eksperti, misijas laikā vērtējot valsts budžeta izdevumus, finansējums veselības aprūpei turpmākajos gados nedrīkst būt zemāks kā 2010.gadā neatkarīgi no nākotnē plānotajiem valsts budžeta fiskālās konsolidācijas pasākumiem. Taču, saskaņā ar Veselības ministrijas datiem veselības aprūpei plānotais finansējums absolūtos skaitļos 2011.gadā turpināja samazināties (LVL 576,59 milj. 2008.gadā; LVL 503,73 milj. 2009.gadā; LVL 496,05 milj. 2010.gadā; LVL 492,51 milj. 2011.gadā)¹⁹.

Slimnīcu tīkla optimizācijas rezultātā slimnīcu skaits dramatiski samazinājās - no 88 slimnīcām 2008.gadā līdz 38 slimnīcām 2010.gadā. Optimizācijas process tiešā veidā ietekmēja veselības aprūpes personāla skaita samazināšanos, pieejamību veselības aprūpes pakalpojumiem tiem iedzīvotājiem, kas dzīvo tālu no reorganizētajām slimnīcām. Pašlaik slimnīcas praktiski nesniedz plānveida veselības aprūpi, lai nodrošinātu budžeta deficīta samazināšanu (aprūpes izdevumi pilnā apjomā jāsedz pacientiem pašiem), izņemot atsevišķas specifiskas diagnozes. Arī neatliekamās medicīniskās palīdzības nodrošināšana vienādā kvalitātē visā Latvijas teritorijā ir problemātisks jautājums. Jānorāda, ka valdība uzsver tikai neatliekamās medicīniskās palīdzības nodrošināšanu iedzīvotājiem, kamēr plānveida sekundārā veselības aprūpe ir kļuvusi par maksas pakalpojumu praktiski visām iedzīvotāju grupām.

Sociālās drošības tīkla stratēģijā lielākais uzsvars attiecībā uz pakalpojumu pieejamības nodrošināšanu ir likts uz veselības sektoru. Šajā stratēģijā valdība lielā mērā risina tās problēmas, kas radušās krīzes laikā veikto drastisko taupības pasākumu rezultātā. Šeit jāpiemin tādi pasākumi kā 50% pacientu iemaksas atcelšana trūcīgām personām, ko valdība pati apstiprināja 2009.gada sākumā, apzinoties, ka pacienta iemaksas paaugstināšana personām ar zemiem ienākumiem ierobežos pieejamību veselības aprūpes pakalpojumiem finansiālu iemeslu dēļ. Tādēļ līdztekus pacienta iemaksas atcelšanai trūcīgām personām tika ieviests kompensācijas

18 VMzino_140610; informatīvais ziņojums „Par situāciju veselības nozarē”

19 VMzino_060112; Informatīvais ziņojums „Izvērtējums par veselības aprūpi 2011.gada I, II un III ceturksnī”, 1.lpp., pieejams: polsis.mk.gov.lv/LoadAtt/file32190.doc

mehānisms trūcīgām personām, lai nodrošinātu pacientu līdzmaksājumu veikšanu, un nodrošināta 100% kompensācija par medikamentiem trūcīgām personām.

Veselības aprūpes nozares strukturālo reformu rezultātā, kad tika ievērojami samazināts slimnīcu skaits un galvenā uzmanība veltīta primārajai veselības aprūpei, trūcīgajiem iedzīvotājiem ir kļuvis arvien grūtāk saņemt tādus veselības aprūpes pakalpojumus (izmeklējumus), ko nevar nodrošināt primārās veselības aprūpes institūcijas. Lai kaut vai daļēji risinātu šo problēmu, pacientiem ekonomiskās krīzes periodā līdz 2011.gada beigām bija iespēja saņemt kompensāciju par izdevumiem par slimnīcā izveidoto viesnīcas tipa gultu apmaksu.

Situācijā, kad hroniski slimiem pacientiem būtiski ir samazinājies pakalpojumu apjoms sekundārajā veselības aprūpē, tika ieviests jauns pasākums trūcīgo iedzīvotāju atbalstam – aprūpe mājās hroniski slimiem pacientiem. Šis pakalpojums trūcīgiem iedzīvotājiem tiek nodrošināts par brīvu. Sākot no 2010.gada 2.pusgada stratēģijas ietvaros plānotais finansējums ir paredzēts ambulatorās aprūpes pakalpojumu apmaksai visiem psihiatrijas slimniekiem, ne tikai personām ar zemiem ienākumiem. Tā kā iedzīvotāji kļuva labāk informēti, kā arī labāk izprata piedāvāto pakalpojumu būtību, 2011.gadā bija vērojams liels pacientu skaita pieaugums, kas saņēma aprūpi dienas centros, salīdzinājumā ar pacientu skaitu 2010.gadā²⁰.

Veselības aprūpes pakalpojumu maksas palielināšanās, ierobežotā to pieejamība no iedzīvotāju dzīves līmeņa ievērojamas pazemināšanās aspekta rada ievērojamas sociālās problēmas, kuru risinājums vidējā un ilgtermiņā prasīs papildus finansējumu ne tikai veselības aprūpei, bet radīs papildus izdevumus arī sociālajā sfērā, īpaši, sociālajā palīdzībā.

Finansējuma samazinājums izglītībai par 48% (bāzes izdevumi 2010.gadā pret plānoto budžetu 2009.gadā²¹) ir atstājis tiešu ietekmi uz izglītības sistēmā strādājošo atalgojumu un izglītības pakalpojumu pieejamību visos līmeņos (pamatizglītība un interešu izglītība, profesionālā izglītība un augstākā izglītība). 2010.gadā (salīdzinot ar 2009.gadu) finansējums interešu izglītības programmām tika samazināts par aptuveni 80%.

Sociālās drošības tīkla stratēģijā piedāvātie pasākumi izglītības jomā nav vērtējami kā uz trūcīgiem iedzīvotājiem mērķēti pasākumi. Divi piedāvātie pasākumi (pirmsskolas izglītības nodrošināšana bērniem 5 un 6 gadu vecumā un skolas transporta nodrošināšana bērniem teritorijās, kurās izglītības reformas rezultātā tika slēgtas skolas) ir vispārēja rakstura un faktiski ir vērsti uz visiem bērniem.

Lai gan budžeta samazinājums tiek pasniegts kā izglītības sistēmas optimizācijas elements, joprojām jāuzsver, ka eksistē vairāki būtiski riska faktori. Skolu slēgšana vai apvienošana visvairāk ir ietekmējusi lauku teritorijas. Izglītības un zinātnes ministrija uzsver, ka pat tās pašvaldības, kurās ir labi izveidots skolu tīkls un nodrošināts optimālais audzēkņu skaits klasēs (apmēram 25 – 30 skolēni klasē), piešķirtā finansējuma ietvaros nevar atļauties apmaksāt vairākas svešvalodu grupas klasē, skolotāju konsultācijas skolniekiem, kā arī darbu ar klases audzināšanu, skolnieku darbu labošanu u.tml.

2009., 2010. un 2011.gadā bija plānots nodrošināt finansiālu atbalstu mājokļu politikas instrumentiem 12 milj. LVL apmērā katru gadu, taču krīzes dēļ šī iniciatīva tika būtiski samazināta.

20 LMzino_230511_SDTS; Informatīvais ziņojums „Par Sociālās drošības tīkla stratēģijas ieviešanas gaitu 2011.gadā”

21 Valsts prezidenta vadītās Ministru kabineta 15.09.2009. ārkārtas sēdes materiāli

Pieejamību mājoklim ietekmē ne tik daudz budžeta izdevumu samazinājums attiecīgajā sektorā, bet cik iedzīvotāju iespēja segt kredītmaksājumus par mājokli un apmaksāt komunālos maksājumus, tai skaitā, izdevumus par apkuri. Šajā situācijā tas rezultējas pieaugošajā bezdarbnieku skaitā, kas piesakās uz pašvaldības sociālās palīdzību dzīvokļa pabalstam.

Lai nodrošinātu plašāku mājokļa atbalstu, no 2009.gada dzīvokļa pabalsts tika noteikts kā viens no pašvaldībās obligāti izmaksājamiem sociālās palīdzības pabalstiem. Citu sociālās palīdzības pabalstu izmaksa ir atļauta tikai pēc tam, kad ir apmierināts pieprasījums pēc GMI pabalsta un dzīvokļa pabalsta attiecīgajā pašvaldībā. Šis pasākums ir vērtējams kā tieši vērsts uz trūcīgiem iedzīvotājiem, ko valdība īsteno reaģējot uz ekonomisko krīzi.

Īstenojot labklājības nozares pasākumus Sociālās drošības tīkla stratēģijas ietvaros (GMI pabalsta un dzīvokļa pabalsts līdzfinansējums) un nodrošinot iedzīvotāju pamatvajadzību apmierināšanu, atbalsts tika sniegts pieaugoši lielumam iedzīvotāju skaitam²².

Ja Sociālās drošības tīkla stratēģijas uzdevums bija nodrošināt palīdzību vistrūcīgākajām iedzīvotāju grupām, tad pasākumi izglītības jomā atstāja vismazāko ietekmi uz sociālās atstumtības un nabadzības samazināšanu. Visnozīmīgākie pasākumi no sociālās iekļaušanas perspektīvas bija veselības aprūpes pakalpojumi trūcīgiem iedzīvotājiem un valsts nodrošinātais līdzfinansējums pašvaldībām GMI un dzīvokļa pabalsta izmaksā.

Tā kā arvien vairāk cilvēku zaudē darbu vai nodarbinātie iedzīvotāji saskaras ar ievērojamu atalgojuma samazinājumu, kredītu maksājumi kļūst par lielu nastu daudzām Latvijas mājsaimniecībām. Ja netiks īstenoti preventīvi pasākumi, var rasties nopietni draudi, ka iedzīvotāji arvien dziļāk slīgs parādos. Pašvaldību sniegtā informācija liecina, ka pieaug ģimeņu ar bērniem skaits, kas nespēj segt kredītmaksājumus, tādējādi kļūstot par sociālās palīdzības saņēmējiem.

2009.gada augustā Ministru kabinetā tika uzsākta diskusija par iespējamiem risinājumiem aizņēmumu tirgū un optimālākajiem publiskā atbalsta modeļiem cilvēkiem, kas ir paņēmuši mājokļa kredītu, turklāt priekšlikumi tika attiecināti uz tiem kredītņēmējiem, kas saņēmuši aizdevumu vienīgā mājokļa iegādei. Taču finansējuma trūkuma dēļ izstrādātie priekšlikumi palika tikai labu nodomu līmenī. Nekādi speciāli nacionāla un reģionāla līmeņa pasākumi, lai paplašinātu finanšu konsultācijas parādniekiem, netiek plānoti.

Publiski nav pieejama apkopota un visaptveroša informācija par NVO un ārkārtas pakalpojumiem. Taču ņemot vērā atsevišķu organizāciju sniegto informāciju un plašsaziņas līdzekļos publicētos materiālus (piemēram, par zupas virtuvju apmeklētāju skaita pieaugumu, par bezdarbnieku skaita pieaugumu²³), var pieņemt, ka kopumā ekonomiskās situācijas pasliktināšanās un krīzes laika sociālās problēmas ir palielinājušas to cilvēku skaitu, kas meklē sociālo palīdzību nevalstiskajās organizācijās.

22 LMzino_230511_SDTS; Informatīvais ziņojums „Par Sociālās drošības tīkla stratēģijas ieviešanas gaitu 2011.gada 1.ceturksnī”

23 <http://www.jekabpilslaiks.lv/index.php?mod=1&op=out&id=9284&r=Jekabpils;>
[http://www.jelgavnieki.lv/?act=4&art=11113;](http://www.jelgavnieki.lv/?act=4&art=11113)[www.kurzemnieks.lv/;](http://www.kurzemnieks.lv/)
[http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/article.php?id=138728;](http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/article.php?id=138728)[http://news.frut.lv/lv/ppl/society/66848;](http://news.frut.lv/lv/ppl/society/66848)
www.nra.lv/zinas/11407

2009.gadā, ņemot vērā samazinātos budžeta līdzekļus un ievērojamo Nodarbinātības valsts aģentūras nodarbināto skaita samazinājumu²⁴, kā arī krīzes situācijā pieaugošo bezdarbnieku skaitu, Nodarbinātības valsts aģentūra saskārās ar nozīmīgām problēmām aktīvās nodarbinātības pakalpojumu nodrošināšanā. Šādos apstākļos Eiropas Sociālā fonda aktivitātes kļuva vēl nozīmīgākas. Ņemot vērā situācijas nopietnību, Eiropas Komisijas un Latvijas valdības parakstītajā saprašanās memorandā tika iekļauts speciāls nosacījums par NVA nodarbināto skaita nesamazināšanu.

Aktīvās nodarbinātības pasākumi ir būtiski sociālās iekļaušanas politikas īstenošanā, taču pastāv risks, ka dominēs esošā pieredze un lielākā resursu daļa tiks novirzīta pasākumiem, kas pēc savas būtības nav orientēti uz ilgtspējīgu rezultātu. Faktiski, esošais piedāvājums ilgstošajiem bezdarbniekiem, personām ar zemām pamatprasmēm un zemu izglītības līmeni aptver īstermiņa aktivitātes, kas nenodrošina būtisku šo personu konkurētspējas uzlabošanu darba tirgū un sniedz tikai īstermiņa ieguldījumu indivīda situācijas uzlabošanā.

Visnegatīvāko ietekmi piedzīvoja lauku iedzīvotāji, kam nācās saskarties ar skolu likvidāciju un tādējādi bērniem bija jāmēro garāks ceļš uz skolu; veselības aprūpes iestāžu reorganizāciju un slimnīcu slēgšanu, sabiedriskā transporta maršrutu un skaita samazināšanu. Tāpat arī pašvaldību sociālās palīdzības finansējums ir lielākoties novirzīts divu, likumā noteikto pabalstu izmaksai (GMI pabalsts un dzīvokļa pabalsts) un izteikti mazāks finansējuma apjoms tiek paredzēts alternatīvo sociālās palīdzības un aprūpes pakalpojumu attīstībai.

Taupības pasākumi ietekmēja ne tikai pakalpojumu klāstu un pieejamību, kas ir satraucoši, bet arī stimulēja iedzīvotāju pārvietošanos no lauku teritorijām uz galvaspilsētu/ pilsētām vai došanos darba meklējumos uz ārzemēm.

²⁴ NVA nodarbināto skaits tika samazināts par 156 cilvēkiem: 2008.gadā – par 26, bet 2009.gadā – par 130. Konceptija par iespējām stiprināt Nodarbinātības valsts aģentūras kapacitāti, lai spētu apmierināt pakalpojumu pieprasījuma palielinājumu, 7.lpp., pieejams: <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=3199>

3. Finanšu resursi

3.1 Nacionālie resursi

Kā jau norādīts ziņojuma iepriekšējās nodaļās, Latvijā nav vienotas aktīvās iekļaušanas stratēģijas, bet tikai atsevišķi aktīvās iekļaušanas politikas pasākumi. Līdz ar to nevar sniegt informāciju un vērtēt nacionālo resursu pietiekamību aktīvās iekļaušanas stratēģijas un tās trīs pilāru plānošanā un īstenošanā. Gan krīzes periodā, gan uzlabojoties ekonomiskajai situācijai, joprojām saglabājas stingra virzība uz budžeta deficīta samazināšanu. Ja sākotnēji 2008.-2011.gadā valsts budžeta izdevumu samazinājums faktiski tika veikts pēc lineārā samazināšanas principa, tad šobrīd plašsaziņas līdzekļos izskanējušais valdības uzstādījums ir saglabāt budžeta deficītu noteiktā līmenī, lai nodrošinātu pievienošanas eiro zonai 2014.gadā. Ņemot vērā iepriekšminētos apstākļus, nav pamata runāt par izsvērtu un sabalansētu politiku ekonomiskās krīzes apstākļos starp nodarbinātības motivatoriem, nabadzības mazināšanu un ilgtspējīgiem budžeta izdevumiem.

3.2 ES struktūrfondu izmantošana

Kā ir atzinuši paši nozares eksperti un speciālisti, Eiropas Savienības fondu finansējums tieši ekonomiskās krīzes periodā ir bijis nozīmīgākais attīstības finanšu avots un garantējis valstij un iedzīvotājiem nozīmīgu sociālu pakalpojumu sniegšanu, garantējis darba vietu uzturēšanu (īpaši reģionos) un sekmējis nodarbinātību. Eiropas Sociālā fonda loma sociālās jomas un sociālās iekļaušanas atbalstam, izglītībai, nodarbinātībai pēdējos gados ir nenovērtējama.

Faktiski visi krīzes perioda pasākumi, īpaši uz sociālās atstumtības riskam pakļautajām iedzīvotāju grupām vērstie pasākumi, ir tikuši atbalstīti darbības programmas „Cilvēkresursi un nodarbinātība” aktivitāšu ietvaros. Lielākais atbalsts ES fondu ietvaros ir vērsts uz diviem aktīvās iekļaušanas pilāriem - iekļaujošu darba tirgu un kvalitatīviem pakalpojumiem. ES fondu atbalsta ietekme uz trešo pilāru - adekvāti ienākumi - ir netieši pozitīva. Sekmējot pakalpojumu attīstību un pieejamību, uzlabojot to kvalitāti, veicinot bezdarbnieku un darba ņēmēju iesaistīšanos vai palikšanu darba tirgū, lielākā vai mazākā mērā tiek sekmēta arī ienākumu nodrošināšana.

Kā nozīmīgākās Eiropas Sociālā fonda aktivitātes, kas ekonomiskās krīzes situācijā ir tikušas vērstas uz bezdarbnieku un darba ņēmēju iekļaušanu darba tirgū un esošo darba vietu saglabāšanu, ir minamas:

- 1.2.2.1.5.apakšaktivitāte „Pedagogu konkurētspējas veicināšana izglītības sistēmas optimizācijas apstākļos”, kas ir mērķēta uz pedagogu konkurētspējas paaugstināšanu un iespēju iegūt otru kvalifikāciju;
- 1.3.1.1.3. apakšaktivitāte "Bezdarbnieku un darba meklētāju apmācība", kuras ietvaros 2011.gadā tika ieviesta apmācību kuponu (nauda seko bezdarbniekam) sistēma bezdarbnieku apmācībā, un kopumā modulārās apmācībās, pārkvalifikācijas un tālākizglītības pasākumos atbalstu turpināja saņemt bezdarbnieki un darba meklētāji;
- 1.3.1.5.aktivitāte "Vietējo nodarbinātības veicināšanas pasākumu plānu ieviešanas atbalsts", kuras ietvaros tiek īstenots projekts „Darba praktizēšanas pasākumu nodrošināšana pašvaldībās darba iemaņu iegūšanai un uzturēšanai”. Atbalsts aktivitātes ietvaros tiek sniegts tiem bezdarbniekiem, kas nesaņem bezdarbnieka pabalstu;
- 1.3.1.1.1.apakšaktivitāte „Atbalsts nodarbināto apmācībām komersantu konkurētspējas veicināšanai - atbalsts partnerībās organizētām apmācībām” un 1.3.1.1.4.apakšaktivitāte „Atbalsts nodarbināto apmācībām komersantu

konkurētspējas veicināšanai - atbalsts komersantu individuāli organizētām apmācībām”.

4. Monitorings un novērtēšana

Latvijā nav specifiski noteiktas sistēmas kā monitorēt aktīvās iekļaušanas stratēģijas īstenošanu. Kā jau iepriekš ir norādīts ziņojumā Latvijas gadījumā var runāt tikai par atsevišķām nozares politikām un programmām, kas sekmē kāda no aktīvās iekļaušanas pilāra mērķa sasniegšanu, vai arī atsevišķiem aktīvās iekļaušanas pasākumiem. Tie tiek monitorēti un uzraudzīti nozares politikas vai programmas ietvaros. Izplatītākie monitoringa instrumenti ir dažādu uzraudzības vai konsultatīvo padomju veidošana, iesaistot visas ieinteresētās puses, un regulāru ziņojumu sagatavošanu valdībai līdzīgi kā tas ir bijis organizēts līdzšinējā NRP un NSR īstenošanā un uzraudzībā.

Kā viena no problēmām, kas saistīta ar aktīvās iekļaušanas pasākumu monitoringu Latvijā, jāmin nepietiekamā sadarbība starp padomēm un darba grupām, kas atbildīgas par NRP un sociālās iekļaušanas politikas monitoringu un koordināciju. Diemžēl, nevar runāt par mērķtiecīgu visaptverošu šo politiku plānošanu un koordināciju, turklāt nevienā no dokumentiem nav uzsvērtas šādas koordinācijas nepieciešamība un nav noteikts sadarbības institucionālais mehānisms.

NRP iezīmējas politikas saikne starp nozares ministrijām un ir redzami centieni atspoguļot visus aktīvās iekļaušanas pilārus vismaz darbības virzienu definēšanā un politikas pasākumu plānošanā, lai gan nevar runāt par šo pasākumu savstarpēji koordinētu un visaptverošu plānošanu. Savukārt jaunajā NSZ vispār nav iezīmēts plānošanas, monitoringa un uzraudzības process, tādēļ analizēt tā ietekmi uz aktīvās iekļaušanas pasākumu monitoringu nav objektīvi iespējams. Protams, var pieņemt, ka atsevišķie minētie valdības darbības virzieni un nepieciešamās reformas, kas tiek ieviestas konkrētu nozares politiku ietvaros, tiks uzraudzītas un vērtētas kā jebkura politikas programmas ieviešana. Taču par integrētu un stratēģisku pieeju aktīvās iekļaušanas pilāru uzraudzībā šī dokumenta kontekstā vispār nevar runāt.

Pēdējo trīs gadu laiku nav veikti ar aktīvās iekļaušanas pasākumiem saistīti novērtējumi (oficiāli vai neatkarīgi). Ja kāds no aktīvās iekļaušanas pasākumiem ir ticis iekļauts politikas programmā, tad tā ieviešana ir vērtēta vispārējā kārtībā - nozares ministrijai sagatavojot un sniedzot ziņojumu valdībai par konkrētās politikas programmas ieviešanas gaitu un atspoguļojot šo pasākumu ietvaros sasniegtos rezultātus. Kā piemērus var minēt informatīvos ziņojumus par Sociālās drošības tīkla stratēģijas ieviešanu un informatīvo ziņojumu par "Latvijas nacionālās reformu programmas ES 2020 stratēģijas īstenošanai" ieviešanu. Vairāki saistīti izvērtējumi ir plānoti šajā un nākamajos gados ES fondu ietvaros atbalstītajās aktivitātēs.

5. Rekomendācijas

Prioritārie darbības virzieni, lai stiprinātu (attīstītu) integrētas un visaptverošas aktīvās iekļaušanas stratēģijas īstenošanu Latvijā:

- Integrētas un visaptverošas aktīvās iekļaušanas stratēģijas izstrādei ir jābūt politiskās dienaskārtības sastāvdaļai, aizstājot esošo fragmentēto un nepietiekami koordinēto aktīvās iekļaušanas pīlāru plānošanu, īstenošanu un uzraudzību.
- Nepieciešams nodrošināt līdzsvarotu visu aktīvās iekļaušanas pīlāru ieviešanu, veltot vairāk uzmanības adekvātai ienākumu un kvalitatīvu pakalpojumu plānošanai un to savstarpējai saistībai.

Prioritārie darbības virzieni, lai pilnveidotu politikas/ pasākumus katrā no trim aktīvās iekļaušanas pīlāriem:

- Nodrošināt sabalansētu nodokļu un algu politikas, dažādu sociālās palīdzības pabalstu plānošanu, lai sekmētu finansiāli demotivējošu faktoru un nodarbināto nabadzības samazināšanos.
- Sasaistīt GMI līmeni ar rādītāju, kas raksturo ienākumus, piemēram, minimālo algu, vidējo mājsaimniecības ienākumu līmeni, iztikas minimumu u.tml., nodrošinot adekvātu atbalstu trūcīgajām personām.
- Attīstīt pozitīvus atbalsta instrumentus, kas sekmētu sociālās atstumtības riska grupu integrāciju darba tirgū bez viņu stigmatizēšanas, piemēram, sociālā uzņēmējdarbība, nodokļu atvieglojumi uzņēmējiem, kas nodarbina sociālās atstumtības riska grupas u.c.
- Nodrošināt pieejamību dažādiem sociāli nozīmīgiem pakalpojumiem tām iedzīvotāju grupām, kas atrodas vistālāk no darba tirgus (motivācijas pasākumi, sociālās rehabilitācijas programmas u.tml.).
- Attīstīt sociālās un ekonomiskās integrācijas pasākumus, kas būtu mērķēti uz tiem iedzīvotājiem, kas nevar strādāt.

ES līmenī ieteicamās darbības, lai sekmētu Rekomendāciju par aktīvo iekļaušanu ieviešanu dalībvalstīs:

Eiropas Savienības līmenī būtu lietderīgi veikt aktīvās iekļaušanas principu (visu trīs pīlāru) ieviešanas ietekmes pārraudzību Nacionālajās reformu programmās, Nacionālajos sociālajos ziņojumos, ES Padomes rekomendācijās dalībvalstīm, lai stiprinātu integrētu aktīvās iekļaušanas pieeju.

6. Kopsavilkuma tabulas

Tabula nr. 1

Cik lielā mērā Latvijā ir attīstīta integrēta visaptveroša aktīvās iekļaušanas stratēģija?												
	Visaptveroša politikas plānošana			Integrēta īstenošana			Vertikālā politikas koordinācija			Iesaistīto pušu aktīva līdzdalība		
	Jā	Daļēji	Nē	Jā	Daļēji	Nē	Jā	Daļēji	Nē	Jā	Daļēji	Nē
Tiem, kas var strādāt			X			X		X			X	
Tiem, kas nevar strādāt			X			X		X			X	

Tabula nr. 2

Cik lielā mērā aktīvās iekļaušanas politikas/ pasākumi Latvijā Kopš 2008.gada ir tikuši uzlaboti, saglabājušies tādā pašā līmenī vai arī pasliktinājušies?									
	Adekvāts ienākumu atbalsts			Iekļaujošs darba tirgus			Pieejamība kvalitatīviem pakalpojumiem		
	Uzlabojies	Saglabājies tāds pats	Pasliktinājies	Uzlabojies	Saglabājies tāds pats	Pasliktinājies	Uzlabojies	Saglabājies tāds pats	Pasliktinājies
Tiem, kas var strādāt			X			X			X
Tiem, kas nevar strādāt			X			X			X

