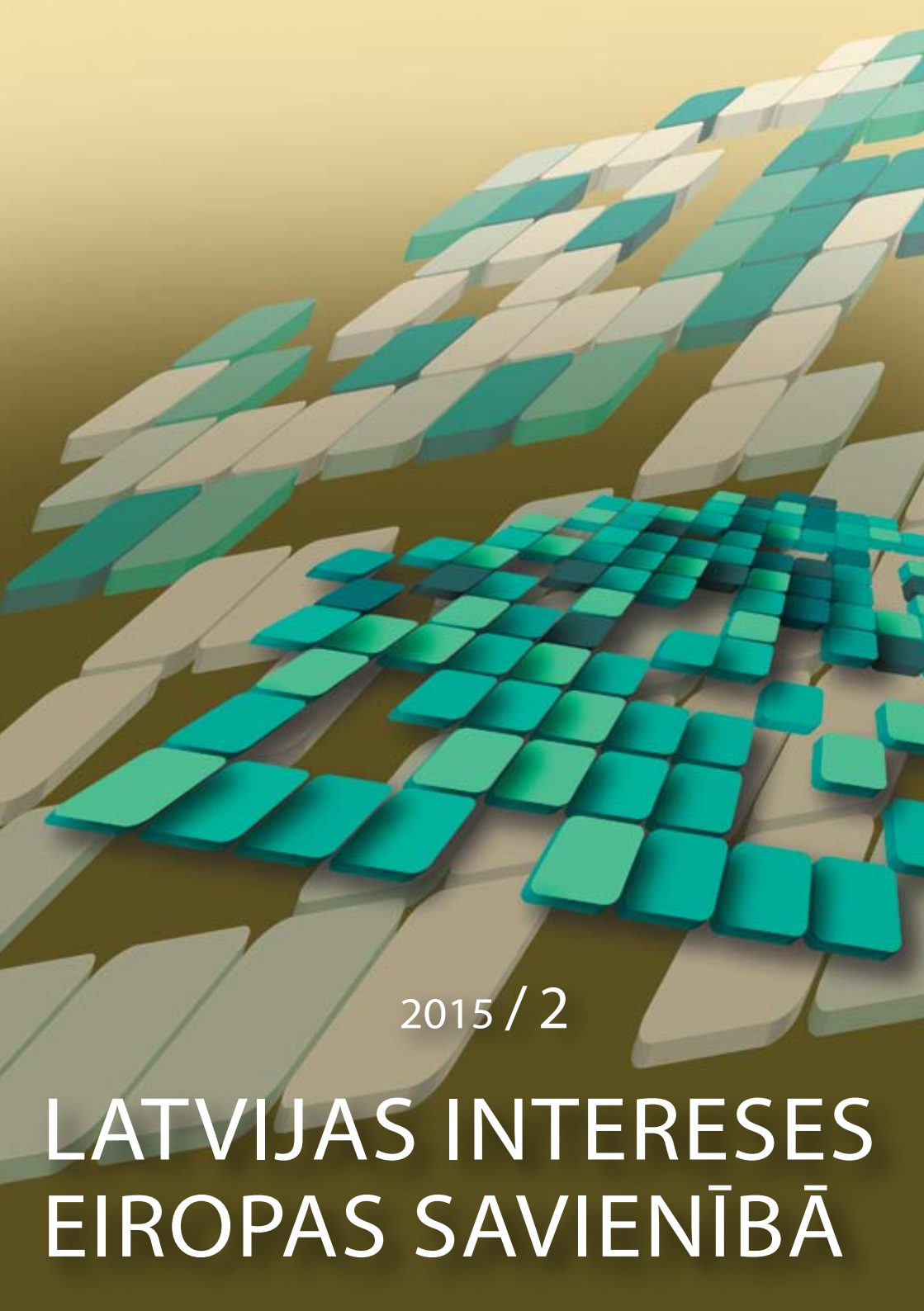




2015 / 2

LATVIJAS INTERESES EIROPAS SAVIENĪBĀ

2015/2

LATVIJAS INTERESES EIROPAS SAVIENĪBĀ



Izdevumu finansē no Eiropas Komisijas un Latvijas valdības noslēgtās Vadības partnerības līdzekļiem. Tās mērķis ir sabiedrības informēšana par Eiropas Savienību. Izdevuma autors uzņemas pilnu atbildību par izdevuma saturu, un Eiropas Komisija neatbild par to, kā var tikt izmantota izdevumā iekļautā informācija.

Redakcijas kolēģija:

Daunis Auers (Latvijas Universitāte), Andris Gobiņš (Eiropas Kustība Latvijā), Mindaugas Jurkynas (Vītauta Magnusa universitāte), Anna Marija Legloaneka (Starptautisko studiju un pētījumu centrs, Sciences Po), Žaneta Ozoliņa (Latvijas Universitāte), Fabricio Tasinari (Dānijas Starptautisko pētījumu institūts), Bens Tonra (Dublinas Universitāte).

Zinātniskā redaktore **Žaneta Ozoliņa**

Projekta vadības grupa **Iveta Reinholde, Nora Vanaga**

Literārā redaktore **Inga Kanasta-Zabarovska**

Angļu valodas redaktore **Zinta Uskale**

Maketētāja **Inese Siliniece**

Māksliniece **Kristīne Plūksna**

Redakcijas kolēģijas adrese:

Latvijas Politologu biedrība

Lomonosova iela 1A, Rīga, LV-1019

Tālrunis: 67140533

e-pasts: info@politologubiedriba.lv

www.politologubiedriba.lv

Saturs

Redaktora sleja	5
I. EIROPAS SAVIENĪBAS POLITIKAS	7
Ineta Rezevska. <i>Grūtais ceļš uz tiesisku un caurskatāmu lobēšanu</i>	7
Ieva Bērziņa. <i>Komunikācija un laba pārvaldība</i>	17
Dana Tarāsova. <i>Reputācijas vadība publiskajā sektorā — ieguvumi, problēmas un izaicinājumi</i>	24
Nora Vanaga. <i>Politiskā griba Latvijas ārpolitikā</i>	35
Lilita Seimuškāne, Inga Vilka, Edgars Brēķis. <i>Institucionālo un neinstitucionālo līdzdalības formu salīdzinājums pašvaldībās Latvijā</i>	54
Aleksandra Vonda. <i>Sabiedrības līdzdalība vietējās pašvaldībās “labas pārvaldības” ietvaros</i>	64
Arita Zvejniece, Alvilis Striķeris. <i>Kā sabiedrības līdzdalība var mazināt korupciju?</i>	75
Ilze Greiškālna, Sintija Bernava. <i>Jauniešu līdzdalības tendences Latvijā</i>	89
II. INTERVIJAS	101
Ieva Daniela Beinaroviča. <i>Esam krietnu soli priekšā igauņiem</i> Intervija ar Madaru Peipiņu, portāla <i>ManaBalss.lv</i> vadītāju	101
Ieva Daniela Beinaroviča. <i>Rail Baltica — simboliska atgriešanās Eiropā.</i> Intervija ar Neilu Bālgali, SIA “Grupa 93” vadītāju, pilnsabiedrības “RB Latvija” telpiskās plānošanas ekspertu	109
III. PREZIDENTŪRAS AKTUALITĀTES	117
Maija Locāne. <i>Lietuvas prezidentūras iesaiste Eiropas krīzes pārvaldībā: Lampedūzas gadījums</i>	117
Ilze Andžāne, Magda Straume. <i>Diskusija “Eiropas Savienības nākotne — stagnācija, pakāpenisks progress vai izrāviens?”</i>	128

Tukša lapa

Redaktora sleja

Tuvojas noslēgumam Latvijas pirmā prezidentūra Eiropas Savienības Padomē. Tās laikā ir piedzīvotas vairākas krīzes (teroristu uzbrukumi Parīzē, nekontrolētas bēgļu plūsmas pieaugums un pieaugošais bojāgājušo skaits, vardarbības eskalācija Austrumukrainā), risināti aktuāli ES iekšējie jautājumi. Latvija savās mājās ir sarīkojusi vairākus globāla mēroga pasākumus (Eiropas Attīstības gada atklāšana, Austrumu partnerības samits, Eiropas-Āzijas izglītības ministru samits un citi). Latvijas prezidentūras ES Padomē rīkotāji ir saņēmuši augstu novērtējumu par padarīto no Eiropas partneriem. Arī laikus definētās un labi argumentētās prezidentūras prioritārās tēmas ir veicinājušas tās saturisko kodolu. Sākot ar 2014. gadu, žurnāls “Latvijas intereses Eiropas Savienībā” ir piedalījies diskusijās par Latvijas prezidentūras ES Padomē aktuālajiem jautājumiem. Katrs no žurnāliem ir bijis veltīts kādai no prioritātēm. Turpinām tradīciju un šo numuru veltām labas pārvaldības tematikai, kas ir vienlīdz aktuāla Latvijā, ES un arī kaimiņu valstīs.

Labā pārvaldība nav tikai abstrakts jēdziens, kura neesamība bieži tiek piesaukta kā galvenais cēlonis valsts pārvaldes sistēmas nespējai reaģēt un amatpersonu nolaidībai. Lasītājam, kurš nav iedziļinājies šajā jēdzienā, var šķist, ka labas pārvaldības trūkums ir teju visas pasaules ierēdniecības hroniska slimība jau gadiem ilgi. Taču laba pārvaldība sākas ar katru no mums — ar attieksmi pret līdzcilvēkiem, ar gatavību darboties sabiedrības interesēs, ar atbildību par to, kā šodienas lēmumus vērtēs nākamās paaudzes.

Šis žurnāla numurs piedāvā palūkoties uz pārvaldību no cilvēka, nevis ierēdniecības skatu punkta, un apjaust, ka ikvienam ir iespēja līdzdarboties, lai mainītu savu kopieni un pašvaldību. Normatīvajos aktos un koncepcijās var ierakstīt kaut visas pasaules labāko praksi sabiedrības līdzdalībai, bet tā paliks tikai uz papīra, ja iedzīvotāji nebūs gatavi piedalīties pārvaldē. Inetas Rezevskas raksts par grūto ceļu uz caurskatāmu lobēšanu un Aritas Zvejnieces un Alvila Strīķera raksts par korupcijas mazināšanu aicina pārdomāt par atbildīgumu un caurskatāmību kā labas pārvaldības galveno vērtību. Aleksandra Vonda, Lilita Seimuškāne, Inga Vilka un Edgars Brēķis aplūko

sabiedrības līdzdalības instrumentus pašvaldībās. Savukārt Neils Balgalis intervijā argumentē, ka *Rail Baltic* projekts ir uzlūkojams kā simboliska atgriešanās Eiropā, jo būvējam ne tikai dzelzceļu, bet mācāmies komunicēt savā starpā un vienoties, mācāmies lemt, domājot arī par savu bērnu labumu. Par jauniešu līdzdalības tendencēm Latvijā un ES raksta Sintija Bernava un Ilze Greiškālna. Savukārt par virtuālās līdzdalības iespējām intervijā stāsta portāla *ManaBalss.lv* vadītāja Madara Peipiņa. Viņa iepazīstina ar tām virtuāli izteiktajām iniciatīvām, kas ir nonākušas Saeimā un jau ieguvušas likuma aprises.

Visbeidzot, ir jāatzīst, ka dažkārt labas pārvaldības jēdziena aizsegā var notikt arī nepatīkamas lietas. Ieva Bērziņa iezīmē komunikācijas ēnas pusi — propagandu, kad patiesa sabiedrības līdzdalība un laba pārvaldība tiek kropļota. Savukārt Nora Vanaga skaidro, kā un kādos apstākļos politiskā griba bremsē vai virza lēmumus, kam jākāļpo sabiedrības interesēm. Dana Tarāsova vērš lasītāju uzmanību uz reputācijas un reputācijas vadības nozīmi publiskajā sektorā, piedāvājot to faktoru uzskaitījumu, kuri svarīgi reputācijas vadības stratēģijas ieviešanā.

Prezidentūras aktualitāšu sadaļā ir iekļauts Maijas Locānes pētījums par Lietuvas prezidentūras ES Padomē laikā notikušo bēgļu krīzi Vidusjūrā, kad simtiem migrantu pārpildīts kuģis avarēja Vidusjūrā pie Lampedūzas salas un dzīvību zaudēja simtiem cilvēku. Rakstā analizēta tieši prezidentūras loma un galvenie secinājumi, kas iegūti šīs krīzes noregulējumā. Izdevumu noslēdz diskusijas “Eiropas Savienības nākotne — stagnācija, pakāpenisks progress vai izrāviens?” kopsavilkums.

Nākamajā žurnāla “Latvijas intereses Eiropas Savienībā” jau atskatīsimies uz paveikto Latvijas prezidentūras ES Padomes laikā un sniegsim tās izvērtējumu.

Žaneta Ozoliņa, LU profesore,
žurnāla “Latvijas intereses Eiropas Savienībā” zinātniskā redaktore

Iveta Reinholde, LU asociētā profesore,
izdevuma līdzredaktore

I

EIROPAS SAVIENĪBAS POLITIKAS

Grūtais ceļš uz tiesisku un caurskatāmu lobēšanu

Ineta Rezevska,

Tiesībsarga biroja Sociālo, ekonomisko un kultūras tiesību nodaļas vadītāja

Indivīdu vai organizāciju ietekme uz valstisku lēmumu pieņemšanu ir viena no demokrātijas izpausmēm un viens no veidiem, kā nodrošināt publiskās varas saikni ar sabiedrību un interešu grupām, ietekmējot lēmumu pieņemšanu vēlēšanu starplaikā. Arī Latvijas Republikas Satversmē ir nostiprinātas ikviena tiesības likumīgā veidā aizstāvēt savas intereses, vērsties valsts un pašvaldību institūcijās, lai ietekmētu sev vēlamu lēmumu pieņemšanu, citiem vārdiem to sauc arī par lobēšanu.

Neskatoties uz to, ka ikvienam ir tiesības likumīgā veidā aizstāvēt savas intereses jeb lobēt, praksē ir identificētas vairākas problēmas. Lai tās risinātu, vispirms tiesību aktos būtu skaidri jānedefinē, kas ir lobēšana, uz ko un kādiem procesiem tā ir attiecināma. Otrkārt, būtu izstrādājamas vadlīnijas vai informatīvi semināri gan Saeimas un pašvaldību deputātiem, gan lēmumu pieņēmējiem valsts pārvaldē. Treškārt, lobēšanas atklātību veicinātu vienota platforma vai reģistrs.

Atslēgvārdi: interešu aizstāvība, lobēšana.

One of the characteristics of democracy and link between authorities and society or interest groups is the influence of individuals or organisations on decision making of national importance in-between elections. The Constitution of the Republic of Latvia also enshrines the principle of

every individual's right to advocate his or her interests in a legal manner, to address governmental and municipal authorities with the aim of influencing decision making, or, in other words — lobbying.

Despite everyone's right to advocate their interests or lobby, several problems have been identified. To solve them, firstly, a clear definition of lobbying is needed, as well as to what processes it can be attributed. Secondly, guidelines or informative workshops should be provided to parliament members, municipal representatives and decision makers in government authorities. Thirdly, a united platform or register would improve transparency in lobbying.

Keywords: interest advocacy, lobbying.

Ievads

Valstīs ar senām un stiprām demokrātijas tradīcijām indivīdu vai organizāciju ietekme uz valstisku lēmumu pieņemšanu ir viena no demokrātijas izpausmēm un viens no veidiem, kā nodrošināt publiskās varas saikni ar sabiedrību un interešu grupām, ietekmējot lēmumu pieņemšanu vēlēšanu starplaikā. Dialogam starp sabiedrības pārstāvjiem un lēmumu pieņēmējiem ir jāatbilst noteiktiem principiem: tam ir jābūt atklātam, dažādām sabiedrības grupām jābūt nodrošinātām vienlīdzīgām iespējām paust savu nostāju, savukārt lēmuma pieņēmējiem ir jābūt atbildīgiem sabiedrības priekšā un jāatskaitās par savu darbību.¹

Ikvienam ir tiesības likumīgā veidā aizstāvēt savas intereses, vērsties valsts un pašvaldību institūcijās, lai ietekmētu sev vēlamu lēmumu pieņemšanu, citiem vārdiem to sauc arī par lobēšanu. Tās tiešā veidā izriet no Latvijas Republikas Satversmes 104. pantā garantētajām tiesībām. Lielākais uzsvars liekams uz vārdiem “ikvienam” un “likumīgā veidā”.

Lobēšana pati par sevi nav nekas nosodāms, tomēr tā ir uzskatāma par likumīgu tiktāl, kamēr tā nav saistīta ar kukuļdošanu vai personai nepienākošos labumu vai priekšrocību iegūšanu. Diemžēl Latvijā vārds “lobēšana” ir ieguvis negatīvu nokrāsu un saistās ar kaut ko neatļautu, slepeni sarunātiem darījumiem, “izsišanu cauri tikai ar pazišanos politiskās aprindās” un

¹ Konceptija “Lobēšanas tiesiskās reglamentācijas nepieciešamība Latvijā”. Apstiprināta ar 28.07.2008. Ministru kabineta rīkojumu Nr. 435. <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=2735> (Politikas plānošanas dokumentu datubāze; aplūkota 26.05.2015.).

tamlīdzīgi, kas nekādā ziņā nav savienojams ar labu pārvaldību, jo tā prasa skaidrus, caurskatāmus, visiem pieejamus un uz vienlīdzīgiem nosacījumiem balstītus procesa noteikumus. Raksta mērķis ir īsumā ieskicēt, kā Latvijai ir veicies ar lobēšanas definīcijas nostiprināšanu tiesību aktos un mēģinājumiem veidot izpratni par lobēšanu kā demokrātiska procesa sastāvdaļu, kā arī, padaloties ar praktisko lobētāju atziņām, secināt, kādi pasākumi veicami tiesiskas lobēšanas veicināšanai.

Lobēšanas tiesiskais regulējums

Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (ESAO) Padome 2010. gada 18. februārī izdevusi Rekomendāciju (C(2010)16) par caurspīdīguma un integritātes principiem lobēšanā², ar kuru ESAO dalībvalstis ir aicinātas noteikt vienotas prasības lobēšanas regulējumā, paredzot konkrētus labas pārvaldības principus, tajā skaitā noteikt skaidru lobēšanas un lobētāju definīciju, nodrošināt lobēšanas caurskatāmību un atklātumu, nodrošināt visus lobētājus ar vienlīdzīgām tiesībām piekļūt lobēšanas objektiem jeb par lēmumu pieņemšanu atbildīgajām amatpersonām un vienādas ne tikai tiesības, bet arī iespējas lobēšanas aktivitāšu veikšanai.

Saskaņā ar Tiesībsarga likumu viens no tiesībsarga darbības uzdevumiem ir atklāt trūkumus tiesību aktos un to piemērošanā jautājumos, kas saistīti ar labas pārvaldības principa ievērošanu. Ievērojot minēto, 2014. gada noslēgumā tiesībsargs ikgadējās tiesībsarga konferences ietvaros rīkoja diskusiju “Lobēšanas šaubu ēnas”, pieaicinot valsts pārvaldes, Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja (KNAB) pārstāvjus, neatkarīgus pētniekus, akadēmiskās vides pārstāvjus un lobētājus ar praktiskā darba pieredzi. Diskusijas mērķis bija noskaidrot, kā Latvijai pēdējo desmit gadu laikā veicies ar lobēšanas tiesiskā regulējuma izstrādi, izpratnes veidošanu par lobēšanu kā tiesisku un atbalstāmu darbību, par sabiedrības līdzdalības iespējām, atklātības un caurskatāmības nodrošināšanu dažādu valstisku lēmumu pieņemšanā, identificējot šķēršļus, kas traucē lobētājiem godīgi, atklāti un caurskatāmi lobēt savas intereses.

² Organisation for Economic Co-Operation and Development. Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying. C(2010)16, 18.02.2010. <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=256&InstrumentPID=%20250> (OECD dokumentu datubāze; aplūkota 26.05.2015.).

Pētot lobēšanas tiesiskā regulējuma attīstību Latvijā, jāatkāpjas vismaz desmit gadu senā pagātnē. Jau 2004. gadā valdība apstiprināja “Korupcijas novēršanas un apkarošanas valsts programmu 2004.–2008. gadam”.³ Programmas mērķis bija panākt valsts amatpersonu efektīvu, tiesisku un ētisku darbību sabiedrības interesēs, tādējādi nodrošinot Latvijas iedzīvotāju uzticību likuma varai. Kā viens no valsts programmas uzdevumiem tika noteikta privāto personu ietekmes uz valsts un pašvaldību pieņemto lēmumu veidošanu (valsts sagrābšana) novēršana un apkarošana. Minētais programmas uzdevums ietver arī sistēmas izveidi, kurā privātpersonu iesaiste valsts un pašvaldības lēmumu pieņemšanas procesā ir balstīta uz vienlīdzības, atklātuma un caurspīdīguma principiem. Tobrīd tika noteikts uzdevums apzināt ārvalstu pieredzi un tiesiskā regulējuma nepieciešamību, kas ļautu sabiedrībai darīt atklātu valstisko lēmumu pieņemšanu atsevišķu personu vai grupu interesēs.

2008. gadā valdības izveidota darba grupa izstrādāja koncepciju “Lobēšanas tiesiskās reglamentācijas nepieciešamība Latvijā” (turpmāk tekstā — Koncepcija).⁴ Darba grupa apzinājusi ārvalstu lobēšanas tiesisko regulējumu, izvērtējusi pastāvošo normatīvo regulējumu, identificējusi esošās problēmas, piedāvājot valdībai virkni pasākumu situācijas uzlabošanai. Jau tobrīd darba grupa identificējusi virkni problēmjautājumu, kas nenodrošina lobēšanas procesa caurskatāmību un vienlīdzīgas iespējas indivīdam vai personu apvienībām iesaistīties lēmumu pieņemšanā.

Kā būtiskākie problēmjautājumi identificēti:

- 1) nevienlīdzība informācijas un amatpersonu pieejamībā vienotās kārtības trūkuma dēļ;
- 2) ekonomiski ietekmīgāku komersantu priekšrocības sev labvēlīgu lēmumu pieņemšanā;
- 3) nepietiekama informācija par lobētāju darbību;
- 4) pieņemto lēmumu pamatojuma trūkums;
- 5) lobēšanas un tirgošanās ar ietekmi jēdzienu nošķiršana.

³ Korupcijas novēršanas un apkarošanas valsts programma 2004.–2008. gadam. Apstiprināta ar Ministru kabineta 04.08.2004. rīkojumu Nr. 547. <http://likumi.lv/doc.php?id=92091> (Latvijas Republikas Tiesību aktu portāls; aplūkots 26.05.2015.).

⁴ Koncepcija “Lobēšanas tiesiskās reglamentācijas nepieciešamība Latvijā”. Apstiprināta ar 28.07.2008. Ministru kabineta rīkojumu Nr. 435. <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=2735> (Politikas plānošanas dokumentu datubāze; aplūkots 26.05.2015.).

Koncepcijā minēti veicamie pasākumi problēmsituācijas risinājumam:

- 1) noteikt personu loku, kurām pienākums atklāt informāciju;
- 2) kāda informācija atklājama un kā nodrošināma tās publiskā pieejamība;
- 3) priekšlikuma grozījumiem normatīvajos aktos pamatojuma nodrošināšana;
- 4) skaidrojums sabiedrībai par lobēšanu;
- 5) kādai ir jābūt valsts amatpersonas rīcībai, saskaroties ar lobētājiem.

Koncepcijā tika piedāvāti trīs risinājuma varianti. Pirmais risinājums piedāvāja speciāla lobēšanas likuma izstrādi un grozījumus normatīvajos aktos, lobētāju reģistra izveidi, publiskās varas pārstāvja pienākumu sadarboties tikai ar reģistrētiem lobētājiem. Otrajā variantā tika piedāvāta lobēšanas pamatprincipu noteikšana saistībā ar priekšlikumu iesniegšanas un izskatīšanas kārtību un grozījumi citos normatīvajos aktos, vienlaikus arī ieviešot lobētāju reģistru. Trešais jeb nosacīti maigākais variants paredzēja lobēšanas atklātības pamatprincipu noteikšanu valsts un pašvaldību institūciju ētikas kodeksos un grozījumus normatīvajos aktos, neparedzot atsevišķa lobētāju reģistra izveidi.

Neskatoties uz to, ka pie Koncepcijas trešā variantā uzrādīts visvairāk trūkumu (piemēram, netiek veicināta vienotas izpratnes veidošana; nepastāvēt lobētāju reģistram, nebūs pieejama vienota informācija par lobētājiem; nepalīdēt sabiedrības iesaistīšanās lēmumu pieņemšanas procesā), valdība tomēr pieņēma lēmumu izvēlēties īstenot tieši trešo Koncepcijā piedāvāto variantu.⁵

2009. gada 7. jūlija sēdē valdība skatīja KNAB informatīvo ziņojumu par Koncepcijas ieviešanas gaitu, kurā ietvertie secinājumi liecina par būtiskiem trūkumiem mērķa sasniegšanā, proti, secinājumos tiek minēts:

- 1) Ne visās jomās, kur lobēšana visticamāk notiek, amatpersonas ieviešanas pašregulācijas mehānismu.
- 2) Koncepcijas 3. variantā ieviešanas mērķis bija nodrošināt atklātību par to valstisko lēmumu pieņemšanu, kas radušies lobētāju darbības ietekmē vai interesēs. Tā kā šī mērķa sasniegšanai tika paredzēti arī grozījumi citos normatīvajos aktos, kas uz atskaides brīdi vēl nav

⁵ Latvijas Republikas Ministru kabineta 2008. gada 21. jūlija lēmums, MK sēdes protokols Nr. 51, 33§.

tikuši pieņemti, var secināt, ka, trūkstot normatīvajam regulējumam, informācija par lobētāju komunikāciju ar valsts pārvaldi publiski ir pieejama tikai ļoti retos gadījumos un selektīvi pēc pašu iestāžu ieskatiem. Turklāt vēl arvien vairāku ministriju un tiešās pārvaldes institūciju interneta mājaslapās nav izveidota sadaļa “Sabiedrības līdzdalība”.

- 3) Lobētāju darbības galvenokārt ir vērstas uz augstākā līmeņa amatpersonu, it īpaši uz Ministru prezidenta un Ministru kabineta locekļu lēmumu ietekmēšanu, bet atskaitēs un publiskajā telpā pieejamajā informācijā nav ziņu par augstāko izpildvaras amatpersonu kontaktiem ar lobētājiem un gatavību attiecināt koncepcijā iekļautās prasības arī uz savu darbību. Ministru kabineta ētikas kodeksa trūkums mazina pārējās valsts pārvaldes motivāciju izpildīt koncepcijas prasības, ir nepieciešams izstrādāt speciālu ētikas kodeksu un uzvedības noteikumus tieši Ministru kabineta locekļiem.
- 4) Ir ieteicams iekļaut Valsts administrācijas skolas mācību programmas kursos tēmas par lobēšanas tiesisko reglamentāciju un atklātības nodrošināšanu.

Minētajā valdības sēdē tika uzdots:

- 1) atsevišķām ministrijām, kurām tas vēl nav izdarīts, veikt grozījumus ētikas kodeksos, iekļaujot uzvedības noteikumus komunikācijā ar lobētājiem;
- 2) ministrijām izvērtēt lobēšanas iespējamību padotības iestādēs un attiecīgi veikt papildinājumus ētikas kodeksos;
- 3) KNAB izstrādāt Ministru kabineta locekļu ētikas kodeksu;
- 4) KNAB veikt koncepcijā paredzēto pasākumu ieviešanas monitoringu;
- 5) Valsts kancelejai sadarbībā ar KNAB izstrādāt ētiskas lobēšanas pamatprincipu un noteikumu formulējumus to iekļaušanai normatīvā aktā par valsts pārvaldē nodarbināto ētikas kodeksu.⁶

⁶ “Par koncepcijas “Lobēšanas tiesiskās reglamentācijas nepieciešamība Latvijā” ieviešanas gaitu”. Informatīvais ziņojums. Ministru kabineta 07.07.2009. sēde, protokols Nr. 47, 32§. http://www.knab.gov.lv/lv/legislations/policy_planning/zino/article.php?id=234442 (KNAB mājaslapa; aplūkota 26.05.2015.).

2011. gada 12. decembrī valdība izskatīja jaunu koncepciju “Publiskās pieejamības nodrošināšana informācijai par lobētājiem”, no trim piedāvātajiem variantiem izvēloties variantu, kas paredz Lobēšanas likuma izstrādi. Šajā koncepcijas variantā paredzēts: lobētāju reģistra izveide uz brīvprātības principa pamata katrā institūcijā; likumā noteiktas definīcijas par lobēšanu, lobētāju grupām un noteikts valsts amatpersonu loks, komunikācija ar kurām būtu uzskatāma par lobēšanu. Kā būtiskākie ieguvumi no šī koncepcijas varianta īstenošanas minēti: skaidras definīcijas; nošķiršana no tirgošanās ar ietekmi; izpratnes un atklātības veicināšana; nav nepieciešami papildu resursi. Savukārt kā trūkums minēts, ka arī šī kārtība pilnībā neno drošinātu lobētāju atklātību un publiskumu, jo nebūtu vienota lobēšanas aktivitāšu reģistra.⁷

Saskaņā ar valdības uzdevumu KNAB izstrādājis Lobēšanas atklātības likumprojektu, kura turpmāka virzība 2014. gada 17. februāra Ministru kabineta komitejas sēdē tika noraidīta, norādot, ka tas dublē vairākas jau spēkā esošu likumu normas, rada papildu administratīvo slogu, kā arī neparedz likuma normu ievērošanas kontroles mehānismu.⁸

Šobrīd ar ministru prezidentes rezolūciju ir uzdots KNAB sadarbībā ar Tieslietu ministriju līdz 2015. gada 1. augustam iesniegt valdībai informatīvo ziņojumu “Par izvērtējumu lobēšanas atklātības nodrošināšanas tiesisko regulējumu iestrādāt spēkā esošajos normatīvajos aktos”.⁹

No šī īsā izklāsta desmit gadu griezumā ir redzami valdības centieni padarīt lobēšanas procesu atklātāku, pēc būtības vienus un tos pašus risinājumus mēģinot ieviest vairākos piegājienos. Lai arī attiecīgie deklaratīvie mērķi veicināt sabiedrības līdzdalību lēmumu pieņemšanā, padarīt procesus caurskatāmus un atklātus, veicināt iedzīvotāju aktīvu līdzdalību valsts taisnīgā pārvaldībā ir iekļauti visās valdības deklarācijās jau kopš 2007. gada,¹⁰

⁷ Koncepcija “Publiskās pieejamības nodrošināšana informācijai par lobētājiem”. Apstiprināta ar Ministru kabineta 12.12.2011. rīkojumu Nr. 647. <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=3836> (Politikas plānošanas dokumentu datubāze; aplūkota 26.05.2015.).

⁸ Latvijas Republikas Ministru kabineta komitejas 17.02.2014. lēmums, protokols Nr. 7. <http://tap.mk.gov.lv/mk/mkksedes/saraksts/s/protokols/?protokols=2014-02-17#1> (LR Ministru kabineta mājaslapa; aplūkota 26.05.2015.).

⁹ KNAB prezentācija Tiesībsarga ikgadējā konferencē. http://www.tiesibsargs.lv/files/content/konference_2014/1_tema_I_Jurca_KNAB.pdf (Tiesībsarga mājaslapa; aplūkota 26.05.2015.).

¹⁰ Skatīt valdību deklarācijas <http://www.mk.gov.lv/lv/content/dokumenti> (LR Ministru kabineta mājaslapa; aplūkota 26.05.2015.).

tomēr jāatzīst, ka nav konstatējama patiesa griba deklarācijās noteiktos mērķus īstenot dzīvē. Teorijas limenī var diskutēt, kurš no risinājumiem būtu atzīstams par labāku — brīvprātīga vai obligāta lobēšanas aktivitāšu reģistra noteikšana, ar sankcijām vai bez, vai arī lobēšanas aktivitāšu uzrādīšana atsevišķi Saeimas, valdības un valsts pārvaldes iestāžu interneta vietnēs vai vienotā platformā, tomēr jāatzīst, ka līdzšinējā darbošanās nav viesusi būtisku skaidrību ne terminu, ne sabiedrības informētības un izpratnes veidošanas ziņā. Arī pašam valsts amatpersonām, kuras ikdienā saskaras ar lobētājiem, joprojām ir daudz neskaidrību par to, kas uzskatāms par pareizu un tiesisku lobēšanu, bet pašiem lobētājiem — tas, kādā veidā pareizi un tiesiski komunicēt ar lēmumu pieņēmējiem.

Vienlaikus jāatzīst, ka, kaut arī nav izdevies lobēšanas definīciju nostiprināt normatīvajos aktos, neskatoties uz to, ka ir bijušas piedāvātas vairākas koncepcijas, kā arī sakāvi ir guvis mēģinājums lobēšanas regulējumu noteikt valsts pārvaldes iestāžu ētikas kodeksos, jo tur noteiktais lielākoties netiek realizēts praksē, nevar teikt, ka nav nekādu uzlabojumu.

Lobēšanas prakse

Tiesībsarga ikgadējā konferencē diskusijās lobētāji ar praktisku pieredzi atzina, ka Latvijā tiesību normu limenī ir salīdzinoši labi izstrādātas procedūras, Saeimas un valdības sēdēs tiek nodrošināta atklātība, ir iespēja līdzdarboties darba grupās, piedalīties sanāksmēs, tomēr praksē bieži vien ir konstatējami dažādi trūkumi.

Kā viens no biežāk minētajiem neapmierinātības iemesliem ir savlaicīgas informācijas trūkums par izskatāmajiem jautājumiem, īpaši, ja ir sagaidāms, ka būs pretestība no nozares pārstāvjiem; aicinājums izteikt viedokli tiek saņemts pēdējā brīdī, līdz ar to nozares pārstāvjiem nav iespējas sagatavot argumentētu viedokli, un rezultātā tiek uzskatīts, ka nozares pārstāvjiem iebildumu nav. Nozaru pārstāvji izteica vēlmi līdzdarboties iespējami agrīnā priekšlikumu apspriešanas stadijā. Tika izteikts arī aicinājums pirms jebkuru grozījumu veikšanas tiesību normās vai konkrētu nozari skarošu lēmumu pieņemšanas informēt vismaz aktīvākos nozares pārstāvjus. Jāatzīst, ka šobrīd īpaši aicināti apspriest dažādus priekšlikumus tiešām tiek tikai aktīvākie un redzamākie jomas pārstāvji. To varētu novērst, ja pastāvētu lobēšanas aktivitāšu reģistrs, kurā visi interesenti varētu definēt savas

interesējošās jomas un tādējādi pretendētu uz savlaicīgu informācijas saņemšanu par iespējamiem jauninājumiem nozares politikā un tiesību aktos.

Konferences laikā tika minēts informācijas trūkums par ministriju darba grupām un sanāksmēm resoru līmenī. Nav iespējams savlaicīgi uzzināt, kur un kad tiks skatīti nozares intereses skaroši jautājumi.

Kā pozitīvs piemērs tika minēts Saeimas komisijas sēžu kalendārais grafiks, kas visiem ir publiski pieejams un savlaicīgi aplūkojams. Tam tika pretstatīta kritika par priekšlikumu izsekojamību Saeimā, īpaši apspriežot priekšlikumus likumprojektos starp lasījumiem. Jāatzīst, ka atsevišķās komisijās ir vērojami uzlabojumi, sagatavojot priekšlikumu tabulas, ir pievienotas atsauces ar pamatojumu, tomēr joprojām tāds nav atrodamas, ja priekšlikumu virza kāds no deputātiem. Tika kritizēti arī atsevišķu komisiju sēžu protokoli, kuros nav atrodama detalizēta informācija par sēdē apspriesto.

Atsevišķi nozaru pārstāvji kritizēja tiesību aktu anotācijas, norādot, ka bieži vien tās tiek sagatavotas formāli, trūkst pietiekama argumentācija detaļu kontekstā, parasti anotācijās ir analizēta ietekme uz valsts un pašvaldību budžetu, bet nav analizēta lēmuma ietekme uz tautsaimniecību kopumā, kas bieži vien sabiedrībai ir daudz nozīmīgāks jautājums. Kā pozitīvs priekšlikums tika izteikts ierosinājums liela apjoma dokumentiem sagatavot konceptdokumentu jeb īsu galveno izmaiņu apkopojumu, kas būtu noderīgs ne vien nozares pārstāvjiem, bet arī amatpersonām, kas pēc būtības lemj par dokumenta tālāku virzību. Tomēr izpratnes veidošanai noteikti būtu nepieciešams arī metodisks materiāls, vadlīnijas un apmācība valsts pārvaldes darbiniekiem un amatpersonām, kā nošķirt lobēšanu no tirgošanās ar ietekmi.

Secinājumi

Noslēgumā jāuzsver, ka labas pārvaldības un atklātības nodrošināšanas kontekstā sākotnēji ir jābūt pašu politiku un lēmumu pieņēmēju izpratnei un gribai lobēšanas procesus padarīt atklātus un visiem pieejamus, kas ir sava veida politiskās kultūras un vērtību jautājums. Turklāt jāuzsver, ka Latvijas apstākļos, kur sabiedrības vairākumā valda uzskats par lobēšanu kā nevēlamu parādību, kas attiecīgi mazina uzticamību valsts varai, īpaši svarīgi ir padarīt lobēšanas procesus pieejamus un saprotamus ikvienam, lai pēc iespējas izslēgtu aizdomas par neatļautiem darījumiem.

Tiesībsarga ieskatā minētais būtu sasniedzams:

- pirmkārt, skaidri nodefinējot tiesību aktos, kas ir lobēšana, uz ko un kādiem procesiem tā ir attiecināma;
- otrkārt, veidojot izpratni par lobēšanu kā atļautu, tiesisku un atklātu lēmuma pieņemšanas sastāvdaļu, nodrošinot vadlīnijas vai informatīvus seminārus gan Saeimas un pašvaldību deputātiem, gan lēmumu pieņēmējiem valsts pārvaldē;
- treškārt, lobēšanas atklātību veicinātu vienota platforma vai reģistrs, kurā katrs lobētājs pēc brīvprātības principa var atzīmēt sev interesējošas darbības jomas un savlaicīgi saņemt no valsts pārvaldes un parlamenta informāciju par gaidāmo jautājumu apspriešanu, kas savukārt dotu iespēju ikvienam lēmuma pieņēmējam bez jebkādas aizdomu ēnas brīvi sazināties, kontaktēties un tikties ar lobētāju, kas šādu interesi ir izrādījis, pierēģistrējoties lobētāju reģistrā.

Komunikācija un laba pārvaldība

Ieva Bērziņa,

Drošības un stratēģiskās pētniecības centra vadošā pētniece

Rakstā tiek aplūkots jautājums par to, kā komunikāciju iespējams izmantot politiskās elites interesēs. Tas ir pretrunā ar labas pārvaldības principu, ka valsts pārvaldes institūcijām un pašvaldībām ir jādarbojas iespējami plašāku sabiedrības slāņu labā. Lielā mērā tieši cilvēka uztveres un domāšanas īpatnības nosaka to, ka komunikācija mūsdienās ir kļuvusi par daudz efektīvāku ietekmēšanas instrumentu nekā fiziska spēka pielietošana. Izsmalcināti politiskās komunikācijas instrumenti bieži tiek lietoti, lai panāktu politiskajai elitei vēlamu sabiedrības uzvedību, nevis izstrādātu un īstenotu rīcībpolitikas, kas ir orientētas uz kopējo labumu. Patiesa, aktīva un kritiska sabiedrības līdzdalība ir viens no svarīgākajiem faktoriem, kas spēj ierobežot politisko eliti un nodrošināt demokrātiskās vērtības un labu pārvaldību ilgtermiņā.

Atslēgvārdi: politiskais mārketingš, propaganda, sabiedrības līdzdalība.

The article deals with the question how communication can be used in the interests of the political elite. This is contrary to the principle of good governance, which advocates that public administration institutions should operate for the benefit of a wider society. Due to the nature of human perception and thinking, communication today has become a much more effective tool of influence than the use of force. Sophisticated political communication tools are often used to achieve public behavior desirable for the political elite, instead of development and implementation of policies that are oriented towards the common good. Real, active and critical public participation is one of the most important factors that can limit the political elite and ensure democratic values and good governance in the long term.

Keywords: political marketing, propaganda, public participation.

Komunikācija ir būtisks elements labas pārvaldības principu īstenošanā, jo daudzveidīgas komunikācijas formas nodrošina mijiedarbību starp valsti, pašvaldībām un sabiedrību. Ar komunikācijas risinājumu palīdzību valsts un pašvaldības var skaidrot savas politikas un pieņemtos lēmumus, informēt par paveikto, panākt izmaiņas sabiedrības attieksmē un uzvedībā, veidot un uzturēt dialogu ar sabiedrību. Tomēr var jautāt — vai aizvien intensīvāku un izsmalcinātāku komunikācijas risinājumu izmantošana no valsts un pašvaldību puses vienmēr nozīmē aizvien labāku pārvaldību? Diemžēl efektīva politiskā komunikācija var tikt izmantota arī pret sabiedrības interesēm, jo komunikācija ir tikai instruments, kura pielietojums ir atkarīgs no īstenošanas nodoma.

Komunikācija vai propaganda?

Ukrainas krīzes ietekmē Latvijas publiskajā telpā vārds “propaganda” tiek lietots bieži, lielākoties saistībā ar Krievijas mērķtiecīgajām un intensīvajām aktivitātēm informatīvajā telpā. Ikdienas komunikācijā vārdam “propaganda” ir negatīva nokrāsa, jo ar to tiek apzīmēta melīga un manipulējoša komunikācija, kura tiek izmantota, lai sasniegtu noteiktus mērķus uz citu cilvēku, sabiedrības grupu un pat valstu interešu rēķina. Tomēr, skatoties plašāk un dziļāk, atklājas, ka aina nebūt nav tik vienkārša, un to nav iespējams reducēt līdz primitīvam dalījumam “labajos” un “sliktajos”. Jebkura komunikācija, kurai ir kāds stratēģisks vai taktisks mērķis, ir kaut kādā mērā manipulējoša. Lai sasniegtu vēlamo efektu, ir rūpīgi jāplāno, ko teikt, ko noklusēt, ko paspilgtināt, kādā tonī, kurā brīdī un vietā runāt. Ja rūpīgi un kritiski sevi pavērosim, tad konstatēsim, ka šādas kalkulācijas mēs apzināti vai neapzināti izmantojam arī starppersonu komunikācijā, līdz ar to var teikt, ka komunikācija kā mērķu sasniegšanas līdzeklis ir kopumā cilvēka dabai raksturīga iezīme.

Kāpēc komunikācija ir tik ietekmīgs instruments? Uz šo jautājumu var atbildēt, izmantojot ASV žurnālista Valtera Lipmana (*Walter Lippmann*) formulēto koncepciju par “stereotipiem”¹. Saskaņā ar V. Lipmana stereotipu modeli cilvēks pasauli uztver netieši, balstoties uz savā prātā iepriekš konstruētiem priekšstatiem. Kā šo domu ir formulējis pats autors: “Mums

¹ Lippmann W. *Public Opinion*. Transaction Publishers: New Brunswick, 1998.

ir izstāstīts par pasauli, pirms mēs to ieraugām. Mēs iztēlojamies lietas, pirms tās pieredzam”². Tātad cilvēka rīcību primāri nosaka nevis objektīva, “taustāma” realitāte (ārpus šī raksta robežām atstājot filozofisku diskusiju par tādas iespējamību vai neiespējamību), bet gan “realitātes attēls”, kāds ir izveidojies cilvēka prātā. Tā kā politisko mērķu sasniegšanā ir izšķiroša gan atsevišķa cilvēka, gan cilvēku kopuma rīcība, kritiski svarīgs ir jautājums, kurš un ko izstāsta cilvēkiem par to, kāda ir pasaule. Citiem vārdiem sakot, spēja un prasme veidot un ietekmēt pasaules ainu cilvēku prātos ir nozīmīgs varas resurss, nereti pat iedarbīgāks un efektīvāks par fiziskā spēka pielietojumu.

Viens no ASV sabiedrisko attiecību nozares pionieriem Eduards Bernejs (*Edward Bernays*) 1928. gadā publicēja darbu “Propaganda”³, kurā viņš pamatoja un izskaidroja ideju, ka prasmīgi lietota propaganda ir neatņemama mūsdienu demokrātijas sastāvdaļa, ar kuras palīdzību valdība veido attiecības ar sabiedrību. E. Bernejs raksta: “Masu paradumu un viedokļu apzināta un gudra manipulācija ir svarīgs elements demokrātiskā sabiedrībā. Tie, kas manipulē šos sabiedrības neredzamos mehānismus, veido neredzamu valdību, kas ir patiesā valdošā vara mūsu valstī”⁴. Lai arī no šodienas skatu punkta šī doma pamatoti raisa kritisku reakciju, tomēr var jautāt — kāda ir alternatīva? Demokrātiskā politiskajā sistēmā ir nepieciešams sabiedrības atbalsts pārvaldes institūciju pieņemtajiem lēmumiem, taču lielākajai daļai sabiedrības nav spēju (laiks, interese, kompetence) sekot līdzi un iedziļināties katrā politiskajā lēmumā. Tāpēc valdības uzdevums ir informēt, skaidrot un radīt pārlicību, ka valsts attīstība notiek pareizā virzienā. Šādā izpratnē jēdziens “propaganda” ir apzīmējums instrumentam, ar kura palīdzību tiek nodrošināta demokrātiskas sistēmas stabilitāte.

Tiesa, 20. gs. totalitāro un autoritāro režīmu uzplaukums Vācijā, Padomju Savienībā un citviet uzskatāmi parādīja, ka masu apziņas ietekmēšanas instrumenti var efektīvi tikt izmantoti sabiedrības apspiešanai. Ņemot vērā traģisko pieredzi, kādu cilvēce guva Otrā pasaules kara laikā, Rietumu demokrātijās vārds “propaganda” ieguva negatīvu skanējumu, jo primāri tika asociēts ar komunikācijas risinājumiem, kādus izmantoja hitleriskā Vācija un staļiniskā Padomju Savienība. Lai raksturotu valsts un sabiedrības

² Lippmann W. *Public Opinion*. Transaction Publishers: New Brunswick, 1998, 90. lpp.

³ Bernays E. *Propaganda*. Ig Publishing: Brooklyn, 2004.

⁴ Turpat, 37. lpp.

attiecības demokrātiskos politiskajos režīmos, turpmāk tika izmantoti citi, politiski korektāki jēdzieni, piemēram, sabiedriskās attiecības, valdības komunikācija, politiskais mārketingš. Tomēr dziļākajā būtībā arī šo instrumentu uzdevums ir ietekmēt masu apziņu noteiktu politisko mērķu sasniegšanai, un jautājums vēl aizvien ir aktuāls — kādas ir sabiedrības iespējas kontrolēt “neredzamo valdību”?

“Neredzamā valdība” un sabiedrības vajadzības

Labas pārvaldības pamata uzdevums ir nodrošināt, ka valsts institūcijas un pašvaldības darbojas plašākas sabiedrības, nevis atsevišķu ietekmīgu politiski ekonomisko grupējumu interesēs. Kā to panākt? Ar politiskā mārketinga koncepcijas palīdzību var izskaidrot, kāpēc šis ir sarežģīts un problemātisks jautājums. Politiskais mārketingš kā teorētiska disciplīna sāka attīstīties pagājušā gadsimta otrajā pusē, kad zinātnieki pievērsa uzmanību tam, ka politisko kampaņu praktiķi aizvien plašāk izmanto komerciālā mārketinga metodes. Šo tendenci var īsi raksturot ar plaši izmantotu metaforu — “politiķi tiek pārdoti kā ziepes”. Ietekmējoties no pārmaiņām un jauninājumiem politiskās komunikācijas praksē, tika uzsākti mēģinājumi pielāgot mārketinga koncepciju politisko norišu skaidrošanai. Tomēr starp politisko un komerciālo jomu pastāv principiālas atšķirības, kas politiskā mārketinga koncepciju padara problemātisku no labas pārvaldības viedokļa.

Mārketinga koncepcijas stūrakmens ir fokuss uz klientu vajadzībām — ja produkti un pakalpojumi tiks veidoti tā, lai tie atbilstu klientu vajadzībām, tad tos būs vieglāk pārdot un pēc tam veidot ilgtermiņa attiecības ar klientiem. No šāda skatu punkta politiskā mārketinga pieeja varētu būt svarīga labas pārvaldības sastāvdaļa, kas regulē plašu jautājumu loku saistībā ar mijiedarbību starp valdību, pašvaldībām un sabiedrību. Taču, ja komerciālajā sfērā klientam ir kontrole pār izmantoto produktu vai pakalpojumu tādā nozīmē, ka viņš vairāk vai mazāk skaidri zina, ko grib, un spēj novērtēt, vai iegūtais atbilst cerētajam, tad politiskajā sfērā situācija ir citāda. Pirmkārt, politiskie lēmumi ir kolektīvi saistoši un tajos ir jāmeklē kompromisi starp dažādu sociālo grupu atšķirīgām interesēm, uzskatiem un viedokļiem. Otrkārt, politikā bieži vien ir jāpieņem lēmumi, kas īstermiņā ir nepatīkami, bet ir nepieciešami sabiedrības ilgtermiņa attīstībai. Treškārt, politiskie lēmumi ir daudzveidīgi un sarežģīti un lielākā sabiedrības daļa nespēj tiem izsekot

lidzi, izanalizēt un kompetenti novērtēt to ietekmi uz savu dzīvi. Ceturtkārt, mūsdienu sabiedrībā ir objektīvi neiespējama katra indivīda tieša un cieša saikne ar politiķiem, tāpēc šo lomu pilda plašsaziņas līdzekļi, līdz ar to sabiedrības priekšstatu par politiku lielā mērā ir mediju veidoti un ietekmēti. Šie ir daži no būtiskiem iemesliem, kas nosaka, ka politiskajā jomā cilvēkam ir nesalīdzināmi mazākas iespējas kontrolēt un ietekmēt savu vajadzību apmierināšanu, nekā tas ir komerciālajā sfērā, tādēļ politiskais mārketingš paver daudz plašākas iespējas manipulēšanai.

Lai plašāk paskaidrotu un pamatotu šo apgalvojumu, jāpievēršas jautājumam — kā politiķi var noskaidrot un zināt sabiedrības vajadzības? Atbilde ir vienkārša un gandrīz tāda pati kā komerciālajā mārketingā — izmantojot dažādas socioloģisko pētījumu metodes, jo mēs dzīvojam masu sabiedrībā, līdz ar to pētījumi ir efektīvākais veids, kā gūt objektīvu priekšstatu par tendencēm sabiedrībā. No šāda viedokļa raugoties, varētu šķist, ka aizvien pieaugošā aptauju, fokusa grupu un cita veida pētījumu metožu izmantošana politiskajās kampaņās un politiskajos procesos ir indikators pieaugošai valsts pārvaldes institūciju, pašvaldību, politisko partiju un politiķu atsaucībai sabiedrības vajadzībām un interesēm. Tomēr, kā savā pētījumā pierāda Lorens Džeikobs (*Lawrence Jacobs*) un Roberts Šapiro (*Robert Shapiro*), situācija var būt diametrāli pretēja. Analizējot ASV prezidenta B. Klintona veselības sistēmas reformu un ASV politiķa Ņūta Gingriča (*Newt Gingrich*) izstrādāto programmu “Līgums ar Ameriku”, šie autori nonāca pie secinājuma, ka politiķi socioloģiskos pētījumus un mērķauditorijas analīzi veic nevis tāpēc, lai veidotu atbilstošas rīcībpolitikas, bet gan tāpēc, lai ietekmētu sabiedrības viedokli un noskaidrotu, kādi argumenti būs efektīvāki viņu pašu mērķu sasniegšanai.⁵

Rūpīga informācijas ievākšana par mērķauditorijas uzskatiem, attieksmēm un motivācijām ir ļoti būtiska efektīvai komunikācijas kampaņu plānošanai, jo cilvēks informāciju uztver un novērtē atbilstoši tai “pasaules kartei”, kāda ir izveidojusies viņa prātā un arī emocijās. Lai varētu pārliecināt, ir jāzina, ko cilvēks domā un jūt pašlaik, jo cilvēkiem ir raksturīgi pieņemt informāciju, kas atbilst viņu uzskatiem un pārliecībai, bet noliegt tādu, kas ir pretēja — pat tad, ja tā ir patiesa. Jāzina un jāņem vērā arī daudzas citas

⁵ Jacobs R. L., Shapiro Y. R. *Politicians don't pander: political manipulation and the loss of democratic responsiveness*. London: The University of Chicago Press, 2000.

cilvēku psiholoģiskās uztveres īpatnības. Ja ziņa būs izvēlēta nepareizi un tiks pieļautas citas kļūdas izpratnē par mērķauditoriju, komunikācijas kampaņas ieguldītie resursi labākajā gadījumā var izrādīties nomesti zemē, bet sliktākajā — panākt pretējus vai nevēlamus efektus. Tāpēc rūpīga un pamatīga mērķauditorijas izzināšana ir viens no svarīgākajiem priekšnoteikumiem, plānojot komunikācijas kampaņas. Piemēram, Darena Lillekera (*Daren Lilleker*) piedāvātajā politiskās komunikācijas veidu klasifikācijā viena no svarīgākajām propagandas un politiskā mārketinga atšķirībām ir tā, ka propaganda netiek balstīta uz tirgus izpēti pretstatā politiskajam mārketingam, kur tas ir viens no būtiskākajiem elementiem.⁶ Līdz ar to šos abus komunikācijas veidus var nošķirt kā vairāk vai mazāk efektīvus (propaganda kā mazāk efektīva), bet ne kā labākus vai sliktākus ētiskā nozīmē. Tātad efektīva komunikācija nozīmē to, ka tiek sasniegti komunikācijas īstenošanas mērķi, bet kā ar sabiedrības interesēm un vajadzībām? Kā ierobežot politiku iespējas manipulēt sabiedrību?

Patiesa sabiedrības līdzdalība — būtisks labas pārvaldības priekšnoteikums

Jebkura vara jebkurā pasaules valstī tiecas būt neierobežota, tāpēc politiskās sistēmas, kas pilsoņiem dod un garantē plašākas tiesības un brīvības, ļoti lielā mērā ir pašu pilsoņu izcīnītas un veidotas. To var uzskatāmi konstatēt salīdzinošā perspektīvā. Piemēram, ja salīdzina politiskās komunikācijas praksi Krievijā un ASV, šis salīdzinājums nav kā balts pret melnu, bet gan kā vairāk pelēks pret mazāk pelēku. Daudzi neētiski un pretlikumīgi politiskās komunikācijas paņēmieni, kas ir raksturīgi politiskajām kampaņām Krievijā, ir konstatējami arī ASV, piemēram, pretinieku nomelnojošas kampaņas, socioloģisko pētījumu procesa un tendenciozi pasniegtu datu izmantošana politiskajai aģitācijai, mediju manipulācija, centieni falsificēt vēlēšanu rezultātus u.c. Tiesa, visu šo paņemienu pielietošana Krievijā var notikt plašāk, rupjāk un atklātāk, jo tiesiskie ierobežojumi ir ļoti vaļīgi, nav neatkarīgu mediju un spēcīgas pilsoniskās sabiedrības, kas iestātos pret klajiem demokrātisko normu pārkāpumiem. Tātad runa ir par to, cik lielā mērā sabiedrība pieļauj un ir toleranta pret varas visatļautību.

⁶ Lilleker G. D. *Key Concepts in Political Communication*. SAGE Publications: London, 2006, p. 153.

Protams, ne vienmēr un ne visos gadījumos politiskā elite vēlas varu izmantot ļaunprātīgi. Mērķtiecīga sabiedrības līdzdalības veicināšana politisko lēmumu pieņemšanā var tikt izmantota kā instruments sabiedrības vajadzībām atbilstošu rīcībpolitiku izstrādāšanai un īstenošanai un arī kā risinājums, kas ilgtermiņā mazina plaisu starp valsts pārvaldes institūcijām, pašvaldībām un sabiedrību. Tomēr jāpatur prātā, ka arī sabiedrības līdzdalība var būt mākslīgi konstruēta. Proti, sabiedriskās līdzdalības funkciju var veikt politiskajai elitei pietuvinātu cilvēku veidotas sabiedriskās organizācijas, kuras formāli pārstāv sabiedrību, bet pēc būtības nav gatavas prasīt sabiedrības interešu ievērošanu. Tāpēc ir ļoti svarīgi, lai pēc iespējas plašākā sabiedrības daļā demokrātiski pārvaldes principi un tiesiskums būtu apziņāti kā vērtības, par kurām ir vērts cīnīties un tās aizstāvēt. Pretējā gadījumā atliek vien atgādināt atziņu, ka ļaunumam, lai tas uzvarētu, ir vajadzīgi tikai labi cilvēki, kas neko nedara.

Reputācijas vadība publiskajā sektorā — ieguvumi, problēmas un izaicinājumi

Dana Tarāsova,

LU Sociālo zinātņu fakultātes Politikas zinātnes nodaļas maģistrante

Reputācijas vadība ir jauns privātā sektora instruments, kas ir guvis ievērību publiskajā sektorā. Taču, kamēr plaši tiek diskutēts par ieguvumiem, kurus sniedz apzināta reputācijas vadības stratēģijas ieviešana, ir svarīgi reālistiski novērtēt šī instrumenta vietu un potenciālos rezultātus tādā sarežģītā un daudzšķautņainā vidē kā publiskais sektors. Šajā publikācijā tiek analizēta reputācijas un reputācijas vadības nozīme caur publiskā sektora prizmu, vērtēti potenciālie izaicinājumi, ar kuriem nāktos saskarties reputācijas vadības stratēģijas ieviešanā, kā arī tiek secināts, kāda ir optimālā reputācija iestādēm, ņemot vērā minētos faktorus.

Atslēgvārdi: publiskā pārvalde, reputācijas vadība.

Reputation Management is a new private sector instrument that has gained attention in the public sector. While there is a lot of discourse on the overall positive gains of consciously implementing a Reputation Management strategy, it is important to realistically evaluate the place and potential results of this instrument in such a multidimensional and complicated field that is the public sector. This article analyses the importance of reputation and Reputation Management in the prism of the public sector, evaluates potential challenges that institutions may face when implementing Reputation Management strategies, and concludes on what the optimal level of reputation for institutions could be, taking into account the aforementioned factors.

Keywords: public sector, reputation management.

Aptuveni divas desmitgades pēc tā, kad Jaunās publiskās vadības (angļu val. — *New Public Management*) teorija radīja plašu privātā sektora prakšu pārnesi un pielāgošanu publiskā sektora vajadzībām¹, arī reputācijas vadības stratēģijas ir kļuvušas par aizvien aktuālāku instrumentu ārējās un iekšējās komunikācijas veidošanā publiskajā sektorā.

Pozitīva reputācija palīdz noturēt stabilitāti iestādē, uzlabot iestādes efektivitāti un darbinieku lojalitāti, kā arī padarīt iestādi pievilcīgāku potenciālajiem darbiniekiem. Neskatoties uz šiem pozitīvajiem aspektiem un to, ka pastāv daudzi salīdzinoši vienkārši reputācijas vadības risinājumi, šo netaustāmo resursu apzināti un plānoti izmanto vien neliels skaits iestāžu.²

Kaut arī reputācijas vadība var šķist kā maģisks risinājums daudzām publiskā sektora problēmām, tostarp profesionālu darbinieku piesaistei, sabiedrības uzticības veicināšanai — jāņem vērā, ka komplicētais ietvars, kurā šīs iestādes darbojas, ierobežo to, kādas reputācijas vadības stratēģijas ir izmantojamas un kādi ir maksimāli sasniedzamie rezultāti.

Publikācijas mērķis ir rast atbildi uz jautājumu, kāda ir reputācijas un reputācijas vadības nozīme publiskajā sektorā un kā to optimāli pielietot.

Šajā rakstā tiks analizēta reputācijas un leģitimitātes mijiedarbība, pēc kuras sekos reputācijas vadības un tās stratēģiju pārskats publiskā sektora prizmā. Ņemot vērā izteiktās atšķirības, kas pastāv starp publisko un privāto sektoru, liela uzmanība tiks vērsta to galveno izaicinājumu noteikšanai, ar kuriem varētu saskarties, īstenojot reputācijas vadības stratēģijas publiskajā sektorā, un tam, kādam reputācijas līmenim vajadzētu būt uzstādītam par mērķi.

Reputācija privātajā un publiskajā sektorā

Pirmie pētījumi par reputāciju organizācijās (lielākoties — privātā sektora) parādījušies tieši pēdējo divu deķažu laikā, pateicoties dažādiem preses veiktiem mērījumiem — piemēram, biznesa un universitāšu reitingiem

¹ Bouchaert G., Pollitt C. *Public Management Reform: A Comparative Analysis — New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State* (3rd edition). Oxford University Press, 2011, p.10.

² Luoma Aho V. Sector reputation and public organisations. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 21, no. 5, 2008, p. 448.

tādos laikrakstos kā *The Financial Times*³. Mūsdienās reputācijas mērīšana un reputācijas veidošana organizācijās ir kļuvusi par normu, un uzņēmumi iegulda tajā lielus līdzekļus.

Patlaban jēdzieni 'reputācija', 'mērķauditorija' un 'iesaistītās puses' (angļu val. — *stakeholders*) kļūst aizvien aktuālāki arī publiskā sektora organizācijām — ne tikai vietējā, bet arī starptautiskā līmenī, kā arī Eiropas Savienībā un NATO.⁴ Atbalsts un dialogs kļūst svarīgāks par kontroli.⁵ Aizvien nozīmīgāks ir ne tikai pakalpojums, kuru sniedz publiskā sektora iestādes, bet indivīds, kurš to saņem, un arī dialogs starp abām — vai vairākām — iesaistītajām pusēm. Šīs pārmaiņas norāda uz sabiedrības pāreju uz atbalsta ekonomiku, kurā iesaiste, atbalsts un komunikācija ir svarīgāka par vienkāršu pakalpojuma sniegšanu.⁶

Reputācija, uzticība un leģitimitāte

Latvijā ir mazs uzticības procents valsts iestādēm un zems sabiedrības apmierinātības ar šo iestāžu darbu līmenis. 2013. gada TNS aptaujas dati atklāj, ka, par spīti 16% pieaugumam salīdzinājumā ar 2011. gadu, pašvaldībām uzticējās vien 54% aptaujāto.⁷ Kā reputācija atšķiras no leģitimitātes un vai reputācijas veidošana publiskā sektora iestādēm var ietekmēt to leģitimitāti?

Valsts pārvaldes likums definē, ka valsts pārvaldes iestādēm ir jādarbjas atbilstoši cilvēktiesībām un sabiedrības interesēm.⁸ Šo aspektu ievērošanai būtu jānodrošina iestādēm leģitimitāti. Ja iestāde darbojas pretrunā ar šiem noteikumiem, ieinteresētajām pusēm var zust uzticība iestādei, un tas var ierobežot iestādes darbības nepārtrauktību un pēctecību (angļu val. —

³ Deephouse D.L., Carter S.M. An Examination of Differences Between Organizational Legitimacy and Organizational Reputation. *Journal of Management Studies*. Vol.42., no. 2, 2005, p. 329.

⁴ Luoma Aho V. Sector reputation and public organisations. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 21, no. 5, 2008, pp. 446–447.

⁵ Turpat, 447. lpp.

⁶ Turpat.

⁷ DELFI. Aptauja: iedzīvotāju uzticības līderi — skola, baznīca, radio un TV; zaudētāji — politiskās partijas. 15.01.2013. <http://www.delfi.lv/news/national/politics/aptauja-iedzivotaju-uzticibas-lideri-skola-baznica-radio-un-tv-zaudetaji-politiskas-partijas.d?id=42971974> (Ziņu portāls "Delfi"; aplūkots 21.04.2014.).

⁸ Saeima. Valsts pārvaldes iekārtas likums. Spēkā ar 01.01.2003., 1. nodaļa, 1. pants, 3. punkts.

continuity).⁹ Iestādei ir divi stāvokļi — kad tā vai nu ir leģitīma vai arī nav, tādēļ tika piedāvāts reputācijas koncepts, jo reputācija pēc savas būtības ir daudzpakāpju novērtējums. Pēc šī pieņēmuma izteikšanas aizvien vairāk pētnieku analizēja reputāciju publiskā sektora kontekstā, un ir kļuvis skaidrs, ka tai organizācijā ir plašāka nozīme, nekā sākotnēji domāts.¹⁰

Leģitimitāte un reputācija rodas no dažādiem avotiem. Leģitimitāte rodas no konformisma un sekošanas sociālajām vadlīnijām, savukārt reputācija rodas no sasniegumiem, autentiskuma un spējas sevi prezentēt. Reputācijas un leģitimitātes attiecības ir redzamas to savstarpējā mijiedarbībā. Leģitimitāte ietekmē reputāciju, jo leģitīmi aktieri bieži tiek labāk uztverti un tiek augstāk novērtēti, kad tie sevi prezentē ar, piemēram, reputācijas vadības metodēm.¹¹ Savukārt reputācija var ietekmēt iestādes leģitimitāti un tās nepārtrauktību, iedragājot sabiedrības uzticību un ierobežojot tās darbību, vai arī — tieši otrādi — to veicinot. Tas ir īpaši labi redzams lielu reputācijas krīžu gadījumos.

Publiskā sektora iestādes ir īpašas ar to, ka tās var būt nepopulāras un negūt glaimojošu reputāciju, bet būt leģitīmas. Piemēram, Valsts ieņēmumu dienests veic tāda tipa darbību, kas nerada pozitīvas asociācijas iedzīvotājiem, taču lielākā daļa iedzīvotāju piekritis, ka šāda iestādei ir jāpastāv, un uzskatīs tās eksistenci par normu. Šī publiskā sektora īpatnība spēcīgi ietekmē tās spēju veidot reputāciju pēc tradicionālās privātā sektora metodes, jo reputācijas veidošanas metodes un iespējamie rezultāti lielā mērā ir atkarīgi no publiskā sektora iestādes tipa.

Šī iemesla dēļ pastāv pieņēmums, ka visām publiskā sektora iestādēm autonomijas celšanās nav vienlīdzīgi noderīgs ieguvums, jo tieši konformisms palielina iestādes leģitimitāti un atrašanās “birokrātijas mākonī” — starp līdzīgām iestādēm — bieži vien ir tas, kas ļauj iestādēm darboties bez traucējumiem.¹² Turklāt atsevišķās situācijās tieši labas reputācijas veidotais vairogs pret ārējiem riskiem var šos riskus piesaistīt. Lai iegūtu reputāciju,

⁹ Geurtsen A. *The Importance of Reputation for Public Governance of Dutch Societal Organizations*. Winelands conference. 2012, p. 1. <http://www.deloitte.com> (Organizācijas “Deloitte” mājaslapa; aplūkota 21.04.2014.).

¹⁰ Turpat, 3. lpp.

¹¹ Greenwood R., Oliver C., Suddaby R., Sahlin-Andersson. K. *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. SAGE, 2008, p. 66.

¹² Picci L. *Actors and Strategies of the Bureaucratic Reputation Game*. 2014, pp. 11.–12. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2356274> (Sociālās zinātnes izpētes tīkla mājaslapa; aplūkota 21.04.2014.).

kas ir atšķirīga no citām iestādēm, pašai organizācijai ir jāklūst kādā veidā unikālai. Šādi mēģinājumi var tieši piesaistīt negatīvu kritiku un radīt pilnīgi pretēju rezultātu iecerētajam.¹³ Konformisms var radīt negatīvu iespaidu un turpināt stereotipu par “pelēko birokrātiju”, taču ļauj iestādēm atrasties drošajā “birokrātijas mākonī”, turklāt pastāv risks, ka šādu stratēģiju plānošana šķitis kā nelietderīgs nodokļu maksātāju līdzekļu izlietošanas veids.

Reputācijas vadība ir darbību kopums, stratēģija, kas vērsta uz sabiedrības priekšstatu maiņu vai to uzturēšanu kādā līmenī. Tas, kāds darbību kopums un kāda ir šo darbību loģika reputācijas vadībā, ir viena no līdzšinējā diskursa galvenajām tēmām. Neatkarīgi no stratēģijas, visbiežāk mērķa sasniegšanai tiek sperti šādi soļi — 1) stratēģijas formulēšana, 2) sevis prezentēšana un 3) rezultātu mērīšana.¹⁴ Ja valsts iestāde vēlas uzlabot vai uzturēt reputācijas līmeni, tai ir jādarbojas gan iekšēji, gan ārēji. Kad iestāde ir izvēlējusies, kādu tēlu tā vēlas veidot sabiedrībā, tai ar savu rīcību ir jātuvinās šim tēlam. Vienlaikus iestādei ir jāveido stratēģija, lai šo tēlu arī popularizētu.¹⁵

Pastāv divas galvenās stratēģijas reputācijas vadībā:

- darba uzlabošanas stratēģija;
- “skaidrības” stratēģija.¹⁶

Darba uzlabošanas stratēģija paredz, ka publiskā sektora iestādēm ir jāuzlabo tā darbības joma, kurā tai ir slikti rezultāti. Piemēram, publiskā sektora iestāžu reputāciju nodarbinātības aspektā var mēģināt uzlabot, padarot darbu tajās par sabiedrībā “iekārojamāku”, piemēram, ar īpašu prēmiju un karjeras attīstības sistēmu, kas liktos pievilcīga potenciālajiem darba ņēmējiem. Šī sistēma ļautu publiskā sektora iestādēm radīt sabiedrībai kvalitatīvākus darbības rezultātus, savukārt sabiedrībā augtu apmierinātība ar publiskā sektora iestāžu darbu un augtu šo iestāžu reputācija.¹⁷ Šī stratēģija atklāj nozīmīgu aspektu reputācijas vadībā — iestādes var veidot savu tēlu,

¹³ Picci L. *Actors and Strategies of the Bureaucratic Reputation Game*. 2014, pp. 11.–13. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2356274> (Sociālās zinātnes izpētes tīkla mājaslapa; aplūkota 21.04.2014.).

¹⁴ Waeraas A., Byrkjeflot H. Public sector organisations and reputation Management: Five problems. *International Public Management Journal*. Vol.15, no.2., 2012, p. 2.

¹⁵ Baekkeskov E. Reputation-Seeking by a Government Agency in Europe: Direct Evidence from Responses to the 2009 H1N1 “Swine” Influenza pandemic. *Administration & Society*. Vol. 1., no. 27. 2014, p. 4.

¹⁶ Picci L. *Actors and Strategies of the Bureaucratic Reputation Game*. 2014, pp. 14.–15. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2356274> (Sociālās zinātnes izpētes tīkla mājaslapa; aplūkota 21.04.2014.).

¹⁷ Turpat.

taču tam ir jāsakrīt ar šo iestāžu faktisko rīcību. Šī stratēģija ir risinājums, kurš teorētiski nodrošinātu abu šo aspektu īstenošanu vienlaikus, taču konkrētais piemērs prasītu lielas pārmaiņas publiskajā sektorā — likumiskas, finansiālas un funkcionālas.¹⁸

“Skaidrības” stratēģija ietver publiskās pārvaldes diskursā aktuālās caurspīdīguma (angļu val. — *transparency*) idejas. Viens no galvenajiem priekšnosacījumiem atklātības rīcībpolitikas efektivitātei ir atklātās informācijas saprotamība. Taču tikai skaidra pārvaldes sistēma var piedāvāt skaidrus un vienkārši saprotamus informācijas materiālus, turklāt pilnīgi skaidras pārvaldes sistēmas izveidošana ir utopisks mērķis, jo publiskā sektora iestādes ir ierobežotas likumiskajā ietvarā un lielākoties spēj tikai lobēt vēlamās izmaiņas, tāpēc vienkārši saprotama iestāžu informācija varētu būt vienkāršāka savas izpildes veidā.¹⁹

Lučo Piči (*Lucio Picci*), atšķirībā no daudziem reputācijas vadības veidotājiem, nav akcentējis komunikācijas nozīmi, kaut arī atzīst tās ietekmi. Pētnieks to pamato šādi:

“Esmu pārliecināts, ka, domājot par organizāciju reputāciju, mēs nedrīkstam zaudēt saikni ar realitāti, ka reputāciju veidojošie uzskati ir par reālām organizācijas īpašībām, un ka galvenais veids, kā mainīt šos uzskatus, ir patiesi mēģināt uzlabot šīs īpašības.”²⁰

Lai veidotu jebkuru reputācijas vadības stratēģiju — publiskajā vai privātajā sektorā — ir svarīgi izprast tās mērķauditoriju. Publiskā sektora iestāžu mērķauditorija lielākajā daļā gadījumu ir visa sabiedrība — visā tās dažādībā. Tas ir liels ierobežojums salīdzinājumā ar iespējām privātajā sektorā, kur uzņēmumi var brīvi mainīt savu produktu un mērķauditoriju. Pašvaldības nebūs spējīgas pilnīgi brīvi izvēlēties, kādus pakalpojumus sniegt un kam tos sniegt. Tāpēc, veidojot reputācijas vadības stratēģiju, publiskā sektora iestādēm ir jāņem vērā, ka dažādu tipu iestādes var iegūt ierobežotus rezultātus, ņemot vērā aspektus, kurus iestādes nevar mainīt — mērķauditoriju, darbības virzienu, atkarību no hierarhijā augstākām iestādēm.²¹

¹⁸ Picci L. *Actors and Strategies of the Bureaucratic Reputation Game*. 2014, pp. 14.–15. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2356274> (Sociālās zinātnes izpētes tīkla mājaslapa; aplūkota 21.04.2014.).

¹⁹ Turpat.

²⁰ Turpat, 16. lpp.

²¹ Waeraas A., Byrkjeflot H. Public sector organisations and reputation management: Five problems. *International Public Management Journal*. Vol.15, no. 2., 2012, p. 10.

Viens no konceptuālajiem izaicinājumiem ir tāds, ka publiskā sektora iestādēm mērķauditorija vienlaikus ir arī iesaistītā puse, kuru organizācija, ņemot vērā, ka tās darbība ir definēta likumā, nevar brīvi izvēlēties vai no kuras nevar brīvi atteikties.²² Iesaistītā puse ir grupas vai indivīdi, bez kuru atbalsta organizācija nevarētu pastāvēt; turklāt iesaistītā puse ietekmē organizāciju un organizācija ietekmē to. Ieinteresētajām pusēm pastāv konkrētas intereses organizācijas darbībā; rezultātā ieinteresētās puses gan liedz, gan ļauj organizācijai turpināt darboties.²³

Izaicinājumi reputācijas vadīšanā publiskajā sektorā

Teorētiski, ņemot vērā plašo *New Public Management* ideju ieviešanu, publiskā sektora iestādes ir pietuvojušās privātā sektora iestāžu darbības principiem. Taču praktiski publisko iestāžu reputācijas vadības stratēģiju nevar veidot pēc privāto iestāžu — korporatīvās reputācijas veidošanas — modeļa.²⁴

Kaut arī daudzas privātā sektora menedžmenta idejas ir pieņemtas arī publiskajā sektorā, tieši reputācijas menedžmentam uzmanības pievērsts vismazāk. Lielākā daļa literatūras, kas informē par reputācijas menedžmentu, ir vērsta uz peļņas iestādēm, turklāt reputācijas menedžments tiek pasniegts kā gandrīz vai universāli pielietojams līdzeklis itin visās organizācijās vienādi.²⁵

Kur slēpjas publiskā sektora nespēja īstenot minētos faktoros? Ir jāņem vērā konteksts, kurā darbojas konkrētās iestādes — to misija, to likumiskais ietvars un funkcionēšanas modelis.²⁶ Tādēļ var izcelt piecas nopietnākās problēmas, ar kurām var saskarties publiskās iestādes, kas vēlas īstenot reputācijas vadības stratēģiju: politikas problēmu, konsistences problēmu, harizmas problēmu, unikalitātes problēmu un izcilības problēmu.²⁷

²² Gomes R.C. Who Are the Relevant Stakeholders to the Local Government Context? Empirical Evidences on Environmental Influences in the Decision-Making Process of English Local Authorities. *Brazilian Administration Review*. Vol.1., no.1, 2004, p. 42.

²³ Luoma Aho V. Sector reputation and public organisations. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 21, no. 5, 2008, p. 447.

²⁴ Waeraas A., Byrkjeflot H. Public sector organisations and reputation management: Five problems. *International Public Management Journal*. Vol.15, no.2., 2012, pp. 2–7.

²⁵ Turpat, 2.–9. lpp.

²⁶ Turpat, 11.–13. lpp.

²⁷ Waeraas A., Byrkjeflot H. Public sector organisations and reputation management: Five problems. *International Public Management Journal*. Vol.15, no. 2., 2012, p. 4.

Politikas problēmas pamatā ir publiskā sektora iestāžu hierarhija. Administratīvais aparāts tādā vai citādākā veidā īsteno noteiktās situācijas politiskās autoritātes izvēlēto rīcībpolitiku. Tas rada trīs problēmas, īstenojot reputācijas vadību:

- publisko iestāžu identitāte ir lielā mērā iepriekšnoteikta; Iestādes *raison d'être* ir zināms jau no tās izveidošanas brīža; iestāde funkcionē konkrētiem mērķiem vai darbībām. Šādā situācijā ir maz iespēju pilnībā mainīt savu identitāti.
- iestādes misijas ietekme uz mērķauditoriju var pārspēt visus tās centienus radīt pozitīvu attieksmi pret to;

Piemēram, ja iestādes konkrētā misija ir budžeta konsolidācija vai nodokļu celšana, ir maz ticams, ka tā spēs saglabāt ļoti labu reputāciju. Daļai auditorijas var pastāvēt negatīvs viedoklis par organizāciju tās sniegtā pakalpojuma dēļ, savukārt citiem — pakalpojuma sniegšanas rakstura dēļ. Daļai auditorijas var šķist nekvalitatīva Valsts Ieņēmumu dienesta Elektroniskās deklarēšanas sistēma, savukārt daļai nepatiks personiska sajūta, ka viņus “piespiež” iesniegt deklarācijas, pārbauda to pareizību un turklāt var arī sodīt par kļūdainu dokumentu nosūtīšanu VID.²⁸

- politiski ietekmē iestādes reputāciju;

Bieži vien, kritizējot iestādi, politiķi veido paši savu reputāciju — īpaši priekšvēlēšanu laikā daudz var dzirdēt par kādas iestādes zemo efektivitāti vai korumpētību. Šāda kritika būtu neiespējama privātajā sektorā, jo tiktu uzskatīta par destruktīvu.²⁹

Harizmas problēma — labu reputāciju organizācijas izveido, kad konsekvenci rada emocionālu pievilcību mērķauditorijai. Publiskajam sektoram, savukārt, harizmas trūkums ir visai raksturīgs. Tas izskaidrojams ar to, ka:

- publiskā sektora iestādes nevar brīvi izvēlēties savu darbības vidi un mērķauditoriju;

²⁸ Picci L. *Actors and Strategies of the Bureaucratic Reputation Game*. 2014, p. 4. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2356274> (Sociālās zinātnes izpētes tīkla mājaslapa; aplūkota 21.04.2014.).

²⁹ Waeraas A., Byrkjeflot H. Public sector organisations and reputation management: Five problems. *International Public Management Journal*. Vol.15, no.2. , 2012, pp. 15.–17.

Privātā sektora organizācijas var izvēlēties, kam pārdot produktu, kuru sabiedrības slāni uzrunāt, savukārt publiskā sektora iestādēm ir jārikojas atbilstoši savai misijai. Lai panāktu konsistenci, kas ir obligāts priekšnoteikums labas reputācijas veidošanā, ir nepieciešams pastāvīgi un nemainīgi nodot līdzīgu vēstījumu mērķauditorijai. Visiem komunikācijas elementiem jābūt kā daļām no viena veseluma un jāpapildina vienu otru. Taču:

- iestādēm ir plašs uzdevumu loks, kuru tām jāveic;

Daudzas iestādes, tostarp pašvaldības, nodarbojas ar plašu jautājumu klāstu, un daudzi no tiem ir pretrunā viens ar otru. Mēģinājumi sasniegt maksimāli labus risinājumus politiskā līmenī var būt pretrunā ar vienlīdzības principiem.³⁰

- “birokrātija” ir lamuvārds;

Tradicionālais birokrātijas modelis ir apšaubīts un jebkas, kas saistīts ar vārdu “birokrātija”, ir negatīvs. Ir skaidrs, ka šī situācija traucē iestādēm iegūt īpašu harizmu vai pozitīvi uzrunāt mērķauditoriju.

- publiskais sektors lielākoties sniedz negatīvas ziņas, jo iestādēm ir jāmeklē risinājums neatrisināmām problēmām.

Lielākā daļa problēmu, kurām risinājumus meklē publiskā sektora iestādes — piemēram, bezdarbam, nabadzībai, noziedzībai — ir praktiski neatrisināmas, tādēļ publiskais sektors rada hroniski depresīvu tēlu. Arī mediji dod priekšroku negatīvu ziņu izcelšanai, jo publiskā sektora plašajās ārēs var saskatīt daudzas problēmas. Mēģinājumi radīt iespaidīgu harizmu un pozitīvi emocionāli uzrunāt mērķauditoriju šādos apstākļos var likt iestādei izskatīties muļķīgi, jo tas, kāda pieredze sabiedrībai ir ar šīm iestādēm, ir diametrāli pretēja tēlam, ko tās mēģina radīt.³¹

Unikalitātes problēma ir ceturtais izaicinājums, ar kuru var saskarties iestādes, kas vēlas veidot savu reputācijas stratēģiju. Unikalitāte ir tas, kas organizācijām palīdz radīt labu reputāciju. Pircēji ir gatavi iegādāties preci par dārgāku cenu, ja tai piemīt kāda veida unikalitāte, taču, ja prece ir identiska citām, pircēji ņems lētāko. Privātā sektora organizācijām atšķirīgums

³⁰ Waeraas A., Byrkjeflot H. Public sector organisations and reputation management: Five problems. *International Public Management Journal*. Vol.15, no.2., 2012, pp. 17.–19.

³¹ Turpat, 19.–22. lpp.

piešķir priekšrocības tirgū, savukārt publiskā sektora iestādes ar unikālām iezīmēm gūst iespēju saņemt vairāk resursus un, iespējams, paplašināt savas kompetences.³² Visas publiskās iestādes ir kādas lielākas kategorijas sastāvdaļas — visas ir kaut kādā veidā likumiski ierobežotas, ar definētu misiju, un visbiežāk valstī pastāv vēl daudzas citas tādas pašas iestādes. Izcelties ar īpašu unikalitāti šādos apstākļos ir sarežģīti.³³

Izcilības problēma reputācijas vadībā publiskajā sektorā kļūst skaidra, mēģinot rast atbildi uz jautājumu — kāds ir galvenais mērķis reputācijas vadībā? Menedžmenta literatūrā pieņemts, ka organizāciju mērķis ir sasniegt izcilu reputāciju. Taču šāda rezultāta sasniegšana publiskajam sektoram ir praktiski neiespējama. Latvijā kopš 2005. gada tiek veidots Uzņēmumu reputācijas tops™, kas ir apjomīgākais tāda veida pētījums Baltijā. Visi ietvertie uzņēmumi un institūcijas tika vērtētas pēc kritērijiem — “produkti un pakalpojumi”, “darba devējs”, “korporatīvā komunikācija”, “sociālā atbildība”, “nākotnes orientācija” un “atbildība pret vidi”. Vērtējot pēc šiem sešiem faktoriem vien, top skaidrs, ka tradicionālajām publiskā sektora iestādēm — likumdevējiem un varas iestādēm — iekļūt šajā sarakstā ir sarežģīti, tādēļ reputācijas līmeņa pētījumos gan Latvijā, gan ārzemēs vien neliels skaits publiskā sektora organizāciju ir spējīgas iegūt augstus reputācijas rezultātus. Publiskās organizācijas ir līdzīgas viena otrai, jo to mērķis ir kalpot sabiedrības interesēm.³⁴

Secinājumi

Reputācijas vadības stratēģija publiskajā sektorā ir instruments, ko var pielietot ierobežots skaits iestāžu, un arī krietni šaurākā izpratnē, kā privātajā sektorā. Tā pamatā ir likumiskais un funkcionālais ietvars, kurā iestādēm ir jādarbojas un kas dod ierobežotas iespējas izcelt kādas organizācijas atšķirīgumu, kas ir reputācijas pamatā. Publiskā sektora iestādes lielākoties saskaras ar neatrisināmām un pastāvīgām problēmām, kas veido plašas iespējas negatīvu asociāciju veidošanai medijos, ar kuru informatīvajiem vēstījumiem iestādēm ir grūti konkurēt dažādu iemeslu dēļ.

³² Waeraas A., Byrkjeflot H. Public sector organisations and reputation management: Five problems. *International Public Management Journal*. Vol.15, no.2., 2012, pp. 19.–22.

³³ Turpat, 22.–24. lpp.

³⁴ Luoma Aho V. Sector reputation and public organisations. *International Journal of Public Sector Management*. Vol. 21, no. 5, 2008, p. 457.

Reāli iespējamie reputācijas vadības rezultāti šo iemeslu dēļ ir ierobežoti un, visticamāk, nebūs spējīgi sasniegt tādas virsotnes kā privātā sektora uzņēmumiem. Atrāšanās “birokrātijas mākonī” starp citām, līdzīgām iestādēm.

Vai Latvijas publiskā sektora iestādes ir gatavas pielikt apzinātas pūles un piešķirt resursus reputācijas uzlabošanai? Kā jau minēts, reputācijas vadības stratēģijas atšķiras, taču tās vieno trīs secīgi soļi — stratēģijas izveide, tai seko sevis prezentēšana un novērtēšana. Latvijā ļoti daudz tiek diskutēts par komunikācijas ar sabiedrību pilnveidošanu, taču bez skaidra mērķa un izvērtēšanas šī stratēģija ir sadrumstalota un nedod rezultātu.

Iespējams, tieši neitrāla reputācija ir labs mērķis, uz kuru tiekties, jo izcila reputācija ir riskanta, darbietilpīga un resursietilpīga. Likumi, kas ietekmē iestādes funkcijas un autonomiju, var tikt mainīti, un tas radītu visbiežākās grūtības iestādei darboties atbilstoši reputācijas vadības stratēģijas uzstādītajiem standartiem. Līdzīga situācija var rasties, ja iestādei tiek samazināts budžets.³⁵ Optimāls mērķis var būt arī tiekšanās pēc apmierinošas reputācijas, jo, par spīti ciniskajam apzīmējumam, apmierinoša reputācija ir racionāla izvēle: tā ir augstāka par sabiedrībai raksturīgo negatīvo attieksmi pret publiskā sektora iestādēm, reputācija būtu pietiekamā līmenī, lai iestādes varētu darboties bez ieinteresēto pušu neapmierinātības radītām problēmām un turklāt iegūtu arī daļu no labumiem, kas raksturīgi pozitīvai reputācijai.³⁶

³⁵ Picci L. *Actors and Strategies of the Bureaucratic Reputation Game*. 2014, pp. 11.–13. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2356274> (Sociālās zinātnes izpētes tīkla mājaslapa; aplūkota 21.04.2014.).

³⁶ Turpat, 17., 18. lpp.

Politiskā griba Latvijas ārpolitikā

Nora Vanaga,

Drošības un stratēģiskās pētniecības centra vadošā pētniece

Politiskās gribas trūkums publiskajā retorikā gan nacionālā, gan starptautiskā līmenī nereti tiek minēts kā galvenais iemesls, kāpēc kāda rīcībpolitika nav tikusi īstenota. Tomēr neviens nav centies konceptualizēt, ko īsti ietver politiskās gribas jēdziens. Šajā rakstā¹ politiskā griba tiks analizēta tādu trīs lēmumu kontekstā, kuri ir uzskatāmi par cilvēkdrošību stiprinošiem, proti, Latvijas karavīru dalība militārajās misijās Afganistānā un Mali, ieguldījums divpusējā attīstības sadarbībā un palīdzības sniegšana dabas katastrofā cietušajai Japānai. Mērķis ir konceptualizēt politiskās gribas jēdzienu ārpolitikā, izstrādājot politiskās gribas analīzes ietvaru, un noteikt nosacījumus, kuri bija nozīmīgi Latvijas ārpolitikas lēmuma pieņemējiem, izlemjot cilvēkdrošību stiprinošus jautājumus.

Atslēgvārdi: ārpolitika, cilvēkdrošība, lēmumu pieņemšanas process, politiskā griba.

The lack of political will in public rhetoric, both nationally and internationally, has often been mentioned as the reason for the failure of particular policies. Despite this fact, nobody has tried to conceptualize the concept of political will. In this article, the concept will be analysed in the context of three foreign policy decisions that are considered as human security strengthening — the participation of Latvian armed forces in military missions in Afghanistan and Mali, contribution to the bilateral cooperation development policy, and assistance to Japan, stricken by natural disaster. The aim is to conceptualize the concept of political will in foreign policy, by elaborating the analytical framework of political will and

¹ Raksts balstīts uz darba autorei izstrādāto promocijas darbu “Politiskā griba stiprināt cilvēkdrošību ārpolitikā: Latvijas gadījuma izpēte”. Rīga, 2015.

identifying the conditions that influenced Latvian decision makers to take these human security strengthening decisions.

Keywords: decision making process, foreign policy, human security, political will.

Politiskā griba ārpolitikā

Vairākums pētnieku, kuri ir analizējuši politisko gribu, nav centušies to skaidri formulēt vai vienoties par kādu universālu politiskās gribas definīciju, jo pats par sevi šis jēdziens saturiski ir pārlietu abstrakts un iegūst konkrētas aprises tikai tajā gadījumā, kad tiek skatīts kāda konkrēta jautājuma kontekstā.² Neskatoties uz to, šajā rakstā politiskā griba tiek saprasta kā **lēmuma pieņēmēju griba pieņemt lēmumu par kādas nozīmīgas politiskās iniciatīvas atbalstīšanu, un to veido tādi elementi kā motīvi, iespējas un spiediens**. Pamatojot šādu politiskās gribas definīciju, var izdalīt vairākus aspektus. Pirmkārt, politiskās gribas klātbūtne ir konstatējama tikai tajā gadījumā, ja lēmums ir ticis pieņemts. Līdz ar to netiek analizēts politiskās gribas trūkums vai vājums, jo ir praktiski neiespējami noskaidrot iemeslus, kurš nosacījums ir bijis izšķirošs, ja nav izveidojusies griba.

Otrkārt, tā kā lēmuma pieņemšanas procesā ir iesaistīti vairāki politikas veidotāji, politiskā griba netiek attiecināta uz katru no tiem, bet gan uz pašu lēmumu. Tādējādi tiek nodrošināta nepieciešamā abstrakcijas un elastīguma pakāpe, kas ļauj analizēt dažādu veidu lēmumus (valdības vai parlamenta). Treškārt, pamatojoties uz Hārvija Stāra (*Harvey Starr*)³, Karmenas

² Skatīt: Woocher L. Deconstructing political will: Explaining the failure to prevent deadly conflict and mass atrocities. *Journal of Public and International Affairs*, 12, 2001, p.183; International Commission on Intervention and State Sovereignty. *The Responsibility to Protect. Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Center, 2011; Kpundeh J. S. Political Will in Fighting Corruption. In: *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*. New York: United Nations Development Programme, 1998, pp. 68–85; Hammenger L. Political Will, Constituency Building, and Public Support in Rule of Law Programs. *USAID paper*. Center for Democracy and Governance. Field Support and Research U.S. Agency for International Development, 1998.

³ Starr H. "Opportunity" and "willingness" as ordering concepts in the study of war. *International Interactions: Empirical and Theoretical Research in International Relations*, 4(4), 1978, pp. 363–387; Siverson R. M., Starr H. Opportunity, Willingness, and the Diffusion of War. *American Political Science Review*, 84(1), 1990, pp. 47–67; Cioffi-Revilla C., Starr H. Opportunity, Willingness, and Political Uncertainty: Theoretical Foundations of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 7(4), 1995, pp. 447–476.

Malenas (*Carmen Malen*)⁴ un Derika Brinkerhofs (*Derick Brinkerhoff*)⁵ darbiem, politiskā griba tiek analizēta pēc trim to veidojošiem elementiem — *motīva, iespējām un spiediena* — ar mērķi noskaidrot, kuri nosacījumi bijuši nozīmīgi konkrētā lēmuma pieņemšanā.

Ceturtkārt, politiskā griba ir nepieciešama nozīmīgu lēmumu pieņemšanā. Ar nozīmīgu (angļu val. — *salient*) lēmumu, pamatojoties uz Tomasa Knehta (*Thomas Knecht*) un Stīvena Veterforda (*Stephen Weatherford*)⁶ formulējumiem, tiek saprasts jautājums, kam pievērsta sabiedrības interese, vai arī tas ir nozīmīgs nacionālo interešu jautājums ārpolitikā un ir aktuāls starptautiskajiem partneriem (starptautiskajām organizācijām, divpusējām vai daudzpusējām attiecībām u.c.). Vienlaikus ir būtiski norādīt, ka politiskā griba ir vienlīdz aktuāla gan jautājumos, kas prasa tūlītēju risinājumu (piemēram, reaģēšana uz krīzes situāciju), gan arī rutīnas ilgtermiņa lēmumiem, par kuriem tiek lemts katru gadu. Ja jautājums ir nozīmīgs (valsts līmenī un starptautiski), politiskajai gribai ir jābūt ik reiz, kad tiek lemts par šo jautājumu.

Lai analizētu politisko gribu Latvijas ārpolitikā, balstoties uz trīs minētajiem elementiem, tika izstrādāts analīzes ietvars.

Par galvenajiem lēmuma pieņēmējiem, kuri ir iesaistīti ārpolitisku lēmumu pieņemšanas procesā, balstoties uz Kristofera Hila (*Christopher Hill*)⁷, Valtera Karlsnesa (*Walter Carlsnaes*)⁸, Valērijas Hadsones (*Valerie Hudson*)⁹ un Greiema Alisons (*Graham Allison*)¹⁰ pētījumiem, kā arī ņemot vērā Latvijas ārpolitikas lēmuma pieņemšanas procesu, analīzes ietvarā tika iekļauti šādi **lēmuma pieņēmēji** — proti, politiķis (atbildīgais ministrs),

⁴ Malena C. (ed.). *From Political Won't to Political Will: Building Support for Participatory Governance*. Sterling VA: Kumarian Press, 2009.

⁵ Brinkerhoff D. Assessing political will for anti-corruption efforts: An analytical framework. *Public Administration and Development*, 20(3), 2000; Brinkerhoff D. Unpacking the concept of political will to confront corruption. *U4 Brief*, 1. CHR Michelsen Institute. Bergen, Norway, 2010.

⁶ Knecht T., Weatherford S. Public Opinion and Foreign Policy: The Stages of Presidential Decision Making. *International Studies Quarterly*, 50(3), 2006, pp. 708-709.

⁷ Hill C. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2003, p. 28.

⁸ Carlsnaes W. Actors, Structures, and Foreign Policy Analysis. In: Smith, S., Hadfield, A., Dunne, T. (eds.) *Foreign Policy. Theories, Actor, Cases*. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 114, 116, 117.

⁹ Hudson V. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. 2nd ed. Lanham, Md.: Rowman & Littlefield, 2007, pp. 37–143.

¹⁰ Allison G. T. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown & Company (Canada) Limited, 1971, pp. 4-5.

1. tabula

Politiskās gribas ārpolitikā analīzes ietvars

Lēmuma pieņēmēji	Politiskās gribas elementi		
	Motīvi	Iespējas	Spiediens (kā ārēja ietekme uz lēmuma pieņēmējiem)
Politikis — atbildīgais ministrs	gūt atzinību varas pozīciju saglabāšana	darba pieredze politiskās tirgošanās prasmes	Sabiedrība (sabiedrības viedoklis; masu plašsaziņas līdzekļu darbība; nevalstisko organizāciju aktivitāte) Starptautiska organizācija
Birokrātiskā institūcija — atbildīgā ministrija	savu resursu saglabāšana/ pavairošana darbības efektivitātes nodrošināšana	finanšu resursi personāla resursi lēmuma pieņemšanas procesa standartizācija	
Politiskās institūcijas — Ministru kabinets un parlaments	nacionālās intereses nacionālā drošība savas ietekmes palielināšana	finanšu resursi personāla resursi	

birokrātiskās institūcijas (atbildīgās ministrijas), politiskās institūcijas (Ministru kabinets un parlaments).

Tā kā ārpolitikas lēmumu pieņemšanas procesā, tostarp jautājumos par cilvēkdrošību, nereti būtiska loma ir arī nevalstiskajām organizācijām un starptautiskajām organizācijām, tie ir uzskatāmi par politikas veidotājiem, respektīvi, procesa ietekmētājiem, taču ne lēmuma pieņēmējiem. Šī iemesla dēļ minētie politikas veidotāji tiek iekļauti politiskās gribas analīzes sadaļā saistībā ar spiediena elementu. Mūsdienu ārpolitikas lēmuma pieņemšanas procesā sabiedrība, kas izpaužas kā sabiedrības formulēts viedoklis¹¹,

¹¹ Darbi, kas izceļ sabiedrības viedokli: Doerer F. International Constraints, Domestic Politics and Foreign Policy Change in Small States: The Fall of the Danish 'Footnote Policy'. Paper presented at SGIR 7th Pan-European IR Conference, Stockholm, 2010, 9-11 September.; Knecht T., Weatherford S. Public Opinion and Foreign Policy: The Stages of Presidential Decision Making. *International Studies Quarterly*, 50(3), 2006; Holsti O. R. Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus. *International Studies Quarterly*, 36(4), 1992.

plašsaziņas līdzekļu darbība un nevalstisko organizāciju aktivitātes,¹² ir ietekmīgs politikas veidotājs, jo sevišķi attiecībā uz vēlētiem lēmuma pieņēmējiem. Starptautiskā organizācija, ja lemjamais jautājums ir tās darbības laukā, vienmēr ir ieinteresēta, lai tās dalībvalstis ne tikai atbalstītu, bet arī iesaistītos organizācijas rīcībpolitikas īstenošanā.¹³ Līdz ar to abiem šiem politikas veidotājiem var būt nozīmīga ietekme uz lēmuma pieņēmēju politisko gribu apstiprināt konkrēto rīcībpolitikas iniciatīvu.

Politiskās gribas elementus — motīvus un iespējas — H. Stārs, K. Ma-lena un D. Brinkerhofs ir formulējuši ļoti virspusēji, nesniedzot padziļinātu analīzi, ko katrs no šiem elementiem ietver tieši ārpolitikā. Līdz ar to tika pētītas ārpolitikas analīzes teorijas, kurās tiek identificēti nosacījumi, kuri ietekmē lēmuma pieņēmējus, lemjot par kādu rīcībpolitikas iniciatīvu. Šo teoriju analīzes rezultātā tika konstatēts, ka individuāla politiķa politisko gribu galvenie ietekmējošie nosacījumi ir tādi motīvi kā vēlme *gūt atzi-nību savu vēlētāju acīs* un *tādējādi saglabāt savas varas pozīcijas*. Lai viņam būtu iespējas īstenot savus motīvus, būtiski priekšnoteikumi ir viņa *darba pieredze* ārpolitikas jomā un *politiskās tirgošanās prasmes*. Birokrātiskas in-stitūcijas politisko gribu ietekmē tādi motīvi kā *savu resursu saglabāšana* un — ideālā variantā — *pavairošana*, kā arī savas organizācijas *efektīvas darbības nodrošināšana*. Tas ir panākams tikai tad, ja birokrātiskajai institū-cijai ir nepieciešamie *finanšu* un *personāla resursi*, kā arī atbilstoši izstrādā-tas *standarta darbības procedūras*, kas nodrošina lēmuma pieņemšanas raitu gaitu. Visbeidzot, politiskās institūcijas kā gala lēmuma pieņēmējas politisko gribu ietekmējošie motīvi ir nacionāla līmeņa, ietverot *nacionālo drošību* un *savas ietekmes palielināšanu starptautiskajā sistēmā*. Taču valstu, īpaši mazu valstu, iespējas efektīvi sasniegt savus ārpolitiskos mērķus nosaka *pieejamie finanšu* un *personāla resursi*.

¹² Plašsaziņas līdzekļu loma tiek akcentēta darbos: Soroka N. S. Media, Public Opinion, and Foreign Policy. *Press/Politics*, 8(1), 2003. Savukārt nevalstisko organizāciju ietekmi uz lēmuma pieņēmējiem analizē: Truman B. D. *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*. 2nd ed. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California, 1993; Cigler A. J., Loomis B. A. *Interest Group Politics*. 7th ed. Washington: Congressional Quarterly Press, 2007.

¹³ Feld W. J., Jordan S. R., Hurwitz L. *International Organizations. A Comparative Approach*. 2nd ed. New York: Praeger Publishers, 1988; Rittberger V., Zangl B. *International Organization. Polity, Politics and Policies*. Translated by Groom, A., Groom, J. Houndmill, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006.

Attiecībā uz ārējo spiedienu uz lēmuma pieņemējiem tika secināts, ka sabiedrības viedoklim un masu plašsaziņas līdzekļiem ir ietekme uz lēmuma pieņemēju politiskās gribas veidošanos ārpolitikā. Nevalstisko organizāciju ietekme ir atkarīga no tām pieejamiem personāla resursiem un to zināšanām par konkrēto ārpolitikas jautājumu. Ja ārpolitikas jautājums ir organizācijas kompetencē, tiek izcelts starptautiskas organizācijas potenciāls radīt spiedienu uz lēmuma pieņemējiem ar saistošo tiesisko un politisko normu, kā arī unikālo zināšanu palīdzību.

Cilvēkdrošības jēdziens un cilvēkdrošību stiprinoši lēmumi

Tā kā politiskā griba ir analizējama tikai konkrēta jautājuma kontekstā, vispirms nepieciešams sniegt cilvēkdrošības jēdziena raksturojumu, kas saturs ir ļoti pretrunīgs. Emma Rotšilda (*Emma Rothschild*), Edvards Ņūmens (*Edward Newman*) un Aleksandra Amujela (*Alexandra Amouyel*) iezīmē straujo transformāciju no tradicionālās drošības izpratnes par valsts teritoriālo aizsardzību uz indivīda drošību.¹⁴ Līdz ar to drošības objekts vairs nav valsts ar konkrētu teritoriju, bet gan indivīds. Analizējot, no kādiem draudiem cilvēkdrošība pasargā, ir jārunā par divām izpratnēm, proti, plašo jeb brīvību no trūkuma (*freedom from want*) un šauro jeb brīvību no bailēm (*freedom from fear*). Plašo pieeju pārstāv tādi pētnieki kā Horhe Nefs (*Jorge Nef*), Džordžs Maklīns (*George MacLean*) un Pīters Stoets (*Peter J. Stoett*), kas seko 1994. gada ANO tautas attīstības pārskata piemēram un uzskaita, viņuprāt, svarīgākās cilvēkdrošību veidojošās jomas vai tās apdraudējumus.¹⁵ Cilvēkdrošības mērķis ir nodrošināt cieņpilnu un minimālu labklājību indivīdiem.

Savukārt cilvēkdrošības šaurās izpratnes — brīvības no bailēm — redzamākie pārstāvji ir pētnieki Keits Krauze (*Keith Krause*), Endrū Maks (*Andrew Mack*), Sverre Lodgārds (*Sverre Lodgaard*), Nikolass Tomass (*Nicholas Thomas*) un Viljams Tovs (*William T. Tow*), kā arī Kanādas ārpolitikas

¹⁴ Rothschild E. The Quest for World Order. *Daedalus Journal of the American Academy of Arts and Science*, 124(3), pp. 53–90, 1995; Newman E. Human Security and Constructivism. *International Studies Perspectives*, 2(3), 2001, pp. 239–251; Amouyel A. What is Human Security. *Human Security Journal*, 1, 2006, pp. 10–23.

¹⁵ Jorge N. *Human Security and Mutual Vulnerability: The Global Political Economy of Development and Underdevelopment*. 2nd ed. Ottawa: International Development Center, 1992; MacLean G. Instituting and Projecting Human Security: A Canadian Perspective. *Australian Journal of International Affairs*, 54(3), 2000, pp. 269–276.

doktrīna,¹⁶ kuri par cilvēkdrošības apdraudējumu uztver tos draudus, kuri fiziski aizskar indivīdu dzīvību (piemēram, bruņoti konflikti, dabas katastrofas utt.). Konceptuālā skaidrība un analītiskums, kā arī spēja identificēt draudus un noteikt to prioritāti, tādējādi izstrādāt konkrētu rīcībpolitiku, ir galvenie iemesli, kāpēc šīs nometnes pārstāvji iestājas par šaurāku cilvēkdrošības izpratni.

Visbeidzot, būtiski ir izcelt cilvēkdrošības jēdziena pielietojamību rīcībpolitikā gan iekšpolitikā, gan ārpolitikā. Galvenā jēdziena priekšrocība saskaņā ar Edvarda Nūmena formulējumu ir spēja identificēt indivīdu vajadzības, kas no problēmu risinošas perspektīvas ir saistošas politikas veidotājiem, jo risina aktuālās problēmas, kas skar indivīdus personiski. Dalība starptautiskajās militārajās misijās nenoliedzami ietver būtiskus cilvēkdrošības jēdziena elementus, kas saistīti ar brīvību no bailēm, taču nedrīkst piemirst jēdziena labklājības un attīstības aspektus.¹⁷ Toms Rostoks sniedz saturiski plašāku kritēriju kopumu, lai konstatētu, vai konkrētās valsts ārpolitika iekļauj cilvēkdrošības elementus.¹⁸ Pirmkārt, cik lielā mērā un kādu nosacījumu gadījumā valsts sniedz palīdzību cilvēkiem citās valstīs. Atbilde uz šo jautājumu ietver motīvus, kāpēc valsts ir ar mieru iesaistīties vai iejaukties citas valsts iekšpolitikajās problēmās. Otrkārt, vai valsts pieder pie valstu grupas, kas izceļ cilvēkdrošības nozīmi ārpolitikā. Treškārt, vai cilvēkdrošības jēdziens ir minēts oficiāli, proti, ārpolitikas dokumentos un publiskajās debatēs. Ceturtkārt, vai starptautiskajās operācijās, kurās piedalās konkrētās valsts personāls, tiek īstenoti iepriekš minētie Eiropas Cilvēkdrošības doktrīnā nosauktie principi. Visbeidzot, vai sadarbība attīstības jomā ieņem nozīmīgu vietu valsts ārpolitikā un vai šīs politikas īstenošana risina dažādus indivīdu nedrošības aspektus. Apkopojot T. Rostoka formulētos izpētes jautājumus, var secināt, ka tie sniedz dažādas atbildes, proti, gan par valsts motivāciju iekļaut cilvēkdrošību savā ārpolitiskajā darba kārtībā, gan veidus,

¹⁶ Krause K. Towards a Practical Human Security Agenda. *Policy Paper*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 26, 2007; Mack A., Nicholls E. Interrogating The Human Security Report. *Die Friedens-Warte*, 82(1), 2007, pp. 117–123; Lodgaard S. Human security: Concept and Operationalization. Paper presented at Expert Seminar on Human Rights and Peace, United Nations University of Peace, Geneva, 2000; Thomas N., Tow W. The Utility of Human Security: Sovereignty and Humanitarian Intervention. *Security Dialogue*, 33, 2002, pp. 373–377.

¹⁷ Newman E. Critical human security studies. *Review of International Studies*, 36(1), 2010, p. 92.

¹⁸ Rostoks T. Cilvēkdrošība un ārpolitika: pētnieciskā ietvara meklējumos. Ozoliņa, Ž. (red.) *Cilvēkdrošība Latvijā un pasaulē: no idejas līdz praksei*. Rīga: Zinātne, 2012, 151.–159. lpp.

kā pozicionēt sevi kā cilvēkdrošības stiprinātāju starptautiski. Visbeidzot, tiek raksturota rīcībpolitika, kas ir uzskatāma par cilvēkdrošību stiprinošu, proti, rīcībpolitika, kas paredz iesaistīties starptautiskās civilās un militārās misijās un sniegt atbalstu sadarbībai attīstības jomā.

Lai gan bruņotie konflikti un vājas valstis ir viens no būtiskākajiem cēloņiem paaugstinātai indivīdu nedrošībai, būtisks apstāklis, kas var izraisīt pēkšņu humāno krīzi, ir dabas katastrofas. Vairāki pētnieki¹⁹ — Marks Pellings (*Mark Pelling*), Jerns Birkmans (*Jörn Birkmann*), Sjūzena Katera (*Susan Cutter*), Braians Borūfs (*Bryan Boruff*), Linns Šerlijs (*Lynn Shirley*), Ēriks Teits (*Eric Tate*) un Melisa Berija (*Melissa Berry*) — analizē dabas un citu veidu katastrofu negatīvo ietekmi uz indivīdu drošību, skatot cilvēkdrošības niansētākus aspektus, tādus kā sociālā ievainojamība, ieņemot katastrofu izraisītām sekām. Vienlaikus arī Eiropas Cilvēkdrošības doktrīnā dabas katastrofas tiek identificētas kā viens no indivīda nedrošības cēloņiem.²⁰ Līdz ar to valsts spēja īsā laikā sniegt palīdzību citai valstij, kuru ir skārusi dabas katastrofa, arī ir vērtējama kā ārpolitika ar cilvēkdrošības klātbūtni.

Analizējot cilvēkdrošības pielietojamību iekšpolitikā un ārpolitikā, pirmkārt var secināt, ka vairākumā gadījumu cilvēkdrošības elementi tiek iekļauti ārpolitikā, nevis iekšpolitikā. Valsts pamatpienākums ir nodrošināt cilvēkdrošību, tāpēc lielākoties uzmanība tiek pievērsta acīmredzamiem gadījumiem, kad tas netiek darīts, piemēram, kad valstī ir atklāti cilvēktiesību pārkāpumi, bruņots konflikts, humānā krīze postošas dabas katastrofas dēļ un citi cilvēkdrošību apdraudējumi, un citas valstis atzīst situācijas nopietnību, sniedzot atbalstu ārpolitikas ietvaros. Šī iemesla dēļ problēmas ar cilvēkdrošības nodrošināšanu parasti ir novērojamas attīstības valstīs. Lai gan ir pētnieki, kuri cenšas norādīt uz cilvēkdrošības problēmām arī attīstīto valstu iekšpolitikā, šāda pieeja tomēr nav guvusi plašu atbalstu ne pētnieku, ne arī politikas veidotāju vidū. Otrkārt, jebkura ārpolitika, kas pretendē uz cilvēkdrošības jēdziena iekļaušanu, ietver arī cilvēktiesību un tautas attīstības

¹⁹ Pelling M. *The Vulnerability of Cities: Natural Disasters and Social Resilience*. London: Earthscan, 2003; Birkmann J. (ed.) *Measuring Vulnerability to Natural Hazards: Towards Disaster Resilient Societies*. Tokyo: United Nations University Press, 2006; Cutter S. L., Boruff B. J., Shirley W. L. Social vulnerability to environmental hazards. *Social Science Quarterly*, 84(1), 2003, pp. 242–261; Tate E., Cutter S. L., Berry M. Integrated multihazard mapping. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37(4), 2010, pp. 646–663.

²⁰ Human Security Study Group. *A Human Security Doctrine for Europe. The Barcelona Report of the Study Group on Europe's Security Capabilities*. Barcelona, Spain, 2004, p. 2.

elementus. Izplūdušās robežas, kas pastāv starp šiem jēdzieniem, ļauj valstīm ārpolitikā pēc vajadzības norādīt, par kura jēdziena īstenošanu tā vairāk iestājas. Treškārt, pievilcīgais, kāpēc cilvēkdrošība tiek ieļauta valsts ārpolitikā, ir iespēja reaģēt uz tādiem pēkšņiem notikumiem kādas citas valsts teritorijā, kas nelabvēlīgi ietekmē indivīdu drošību, un spēja noteikt par prioritāti īstenojamo rīcībpolitiku.

Ceturtkārt, var identificēt trīs valsts sabiedrību apdraudošus notikumus — bruņots konflikts, vājas valsts izpausmes un dabas katastrofas. Ārpolitika, kas cenšas risināt šo notikumu negatīvās izpausmes (protams, ar nosacījumu, ka tiek īstenoti cilvēkdrošības jēdzienu raksturojošie principi), ir uzskatāma par cilvēkdrošību stiprinošu. Atbilstoši identificētajiem trim cilvēkdrošības apdraudējumiem tika atlasīti lēmumi Latvijas ārpolitikā, proti, lēmums par bruņoto spēku sūtīšanu starptautiskā militārā misijā, ieguldījums sadarbībā attīstības jomā un palīdzības sniegšana dabas katastrofā cietušai valstij. Rakstā tiek analizēts, kuri nosacījumi ir bijuši nozīmīgi, lai rastos politiskā griba lemt pozitīvi. Cilvēkdrošības jēdziens apvieno trīs iekļautos gadījumus, kuru analīze ne tikai atklāj lēmuma pieņemšanas procesa nianšes konkrēto jautājumu kontekstā, bet arī plašākā skatījumā identificē nosacījumus, kuri ir nozīmīgi, lai lēmuma pieņēmējiem rastos politiskā griba apstiprināt cilvēkdrošību stiprinošu rīcībpolitiku Latvijas ārpolitikā.

Politisko gribu sniegt atbalstu bruņota konflikta atrisināšanā un miera uzturēšanā atspoguļo divi izvēlētie lēmumi. Pirmais lēmums ir Latvijas Republikas Saeimas (turpmāk — Saeima) lēmums “Par termiņa pagarināšanu Latvijas Nacionālo bruņoto spēku karavīru dalībai Ziemeļatlantijas līguma organizācijas vadītajā operācijā Afganistānā” (pieņemts 10.11.2012.), kas paredz turpināt Latvijas ilgtermiņa ieguldījumu Afganistānas drošībā. Otrs Saeimas lēmums ir “Par Latvijas Nacionālo bruņoto spēku karavīru dalību Eiropas Savienības militārajā misijā, lai palīdzētu Mali bruņoto spēku apmācībā (*EUTM Mali*)” (pieņemts 07.03.2013.), kas atspoguļo Latvijas spēju reaģēt uz krīzes situāciju Mali, pieņemot lēmumu par līdzdarbošanos ES misijā jau tās sākotnējā posmā.

Trešais lēmums ietver Latvijas politisko gribu sniegt ieguldījumu divpusējā sadarbībā attīstības jomā, Latvijas Republikas Ministru kabinetam (turpmāk — MK) pieņemot rīkojumu Nr. 138 “Par Attīstības sadarbības politikas plānu 2013. gadam” (pieņemts 09.04.2013.). Lai gan šāds Ministru kabineta lēmums atspoguļo apņemšanos sadarbības attīstības jomā tikai

attiecībā uz 2013. gadu, tā ir daļa no Latvijas ilgtermiņa ieguldījuma Moldovas un Afganistānas civilā sektora attīstībā, kā arī ceļ Latvijas nevalstisko organizāciju kapacitāti līdzdarboties ES līmenī sadarbības attīstības jomā. Visbeidzot, ceturtais lēmums atspoguļo politisko gribu sniegt palīdzību valstij, kas ir cietusi dabas katastrofā, proti, MK rīkojums Nr. 130 "Par palīdzības sniegšanu Japānai zemestrīces izraisīto seku likvidēšanai" (pieņemts 28.03.2011.), paredzot 100 tūkstošu latu ieskaitīšanu Latvijas Sarkanā Krusta ziedojumu kontā pārskaitīšanai Japānas Sarkanajam Krustam.

Būtiski ir paskaidrot, kāpēc tika analizēti divi Saeimas lēmumi par bruņoto spēku dalību bruņoto konfliktu atrisināšanā. Šādu izvēli noteica vairāki iemesli. Pirmkārt, abi minētie jautājumi ir vērtējami kā politiski nozīmīgi, un tas rada papildu spriedzi lēmuma pieņemējiem. Lēmums par dalības turpināšanu starptautiskajā operācijā Afganistānā atspoguļo Latvijas ilgtermiņa sniegumu šo valstu iedzīvotāju cilvēkdrošībā. Vienlaikus, lai gan šī lēmuma pieņemšanas process bija rutīnveida, ņemot vērā Latvijas dalības apmērus — gan skaitliski lielu militāro personālu, gan arī lielās izmaksas —, lēmuma apstiprināšanā ir nepieciešama lēmumu pieņēmēju politiskā griba no gada uz gadu. Situācija saistībā ar dalību militārajā misijā Mali prasīja ļoti ātru lēmuma pieņemšanu, tā demonstrējot Latvijas spēju reaģēt uz krīzes situāciju. Otrkārt, atšķirīgi ir iesaistītie politikas veidotāji, proti, lēmumā par dalību starptautiskajā operācijā Afganistānā atbildīgā organizācija ir NATO, bet lēmumā par dalību misijā Mali vadošā organizācija ir ES. Lidz ar to ir pamats apgalvot, ka abu lēmumu gadījumos aktuāli bija atšķirīgi politisko gribu ietekmējošie nosacījumi. Tāpēc šo abu lēmumu analīze ir pētnieciski saistoša, lai atspoguļotu, kādi nosacījumi ir aktuāli krīzes apstākļos un kādi — plānotas lēmuma pieņemšanas gadījumā.

MK rīkojums apstiprināt plānu sadarbībai attīstības jomā 2013. gadam ir daļa no Latvijas ilgtermiņa snieguma divpusējās sadarbības attīstības jomā programmā, kas tiek īstenota kopš iestāšanās ES. Tas ir vienīgais lēmums, kas tiek pieņemts ik gadu saistībā ar divpusējās sadarbības attīstības jomā politiku. Lai gan tas, ka plāns tiek apstiprināts ik gadu, padara šā lēmuma pieņemšanu par rutīnu, Latvijas ieguldījuma apmērs (finansiālais un cilvēkresursu) ir tieši atkarīgs no lēmuma pieņēmēju politiskās gribas. Lēmums par plānu sadarbībai attīstības jomā tieši 2013. gadam tika izraudzīts tādēļ, ka tas bija pirmais gads pēc 2008. gada ekonomiskās krīzes, kad tika atjaunots finansējums divpusējās sadarbības politikai.

Savukārt MK rīkojums par palīdzības sniegšanu Japānai ir vērtējams kā reprezentatīvs gadījums, lai varētu iegūtos secinājumus vispārināti attiecināt uz citiem gadījumiem, kad Latvija ir reaģējusi uz dabas katastrofas izraisītām sekām kādā pasaules valstī. Pēc šī lēmuma pieņemšanas Latvija ir sniegusi humāno palīdzību tikai divas reizes, proti, Turcijai un Bosnijai un Hercegovinai. Taču atvēlētie līdzekļi ir salīdzinoši nelieli — Turcijai zemestrīces seku likvidēšanai tika pārskaitīti 50000 eiro un Bosnijai un Hercegovinai tika nosūtītas divas Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienesta automašīnas un personāls (aprēķinātās izmaksas 50661 eiro). Līdz ar to Japānas gadījums ir viens no nesenākajiem lēmumiem par palīdzības sniegšanu dabas katastrofā cietušai valstij. Papildus tas paredzēja sniegt vislielāko finansiālo atbalstu, kādu Latvija jebkad ir sniegusi. Turklāt humānā palīdzība tika sniegta ģeogrāfiski ļoti attālai valstij, kas ir neraksturīgi Latvijas humānās politikas īstenošanas praksei, kad visbiežāk atbalsts tiek sniegts tuvāko reģionu valstīm.²¹

Minētie trīs lēmumi tika analizēti, balstoties uz 12 ekspertu intervijām, politikas dokumentu un normatīvo aktu analīzi, kā arī sekundāriem avotiem. Intervēti tika tie lēmumu pieņēmēji, kas bija tieši vai pastarpināti iesaistīti lēmuma projekta izstrādē cauri visiem lēmuma pieņemšanas līmeņiem — atbildīgās ministrijas (Aizsardzības ministrijas vai Ārlietu ministrijas) pārstāvji (nodaļas vadītājs, departamenta direktors, valsts sekretāra vietnieks un valsts sekretārs), atbildīgais ministrs, parlamenta atbildīgās komisijas pārstāvis (ja gala pieņēmējs ir parlaments) un nevalstiskā sektora pārstāvis (ja tāds tiek iesaistīts lēmuma pieņemšanā). Lai pārbaudītu politiskās gribas analīzes ietvaru praksē, interviju jautājumi tika veidoti, lai noskaidrotu, kuri politisko gribu ietekmējošie nosacījumi bija nozīmīgi, vai ir kādi analīzes ietvarā neidentificēti nosacījumi un kuri nosacījumi nav bijuši aktuāli lēmuma pieņemšanā.

Politiskā griba sūtīt Latvijas karavīrus militārajās misijās uz Afganistānu un Mali

Līdzšinējā Latvijas īstenotā aizsardzības politika norāda uz to, ka daļība starptautiskajās operācijās ir bijusi viens no Latvijas bruņoto spēku attīstības

²¹ Vanaga N. *Politiskā griba stiprināt cilvēkdrošību ārpolitikā: Latvijas gadījuma izpēte*. Promocijas darbs, 3. pielikuma "Latvijas sniegtā humānā palīdzība" 3. tabula "Latvijas sniegtā humānā palīdzība 01.01.2005.–31.08.2014.", Rīga, 2014.

stūrakmeņiem. Starp ārpolitikas veidotājiem pastāv vienprātība par bruņoto spēku dalības starptautiskajās operācijās augsto lietderības pakāpi. Politikiem tas nozīmē devumu kolektīvajā drošībā, kas tādējādi garantē Latvijas nacionālo drošību, taču lēmuma pieņēmējiem aizsardzības sektorā būtiski papildu motīvi ir karavīru operacionālā pieredze un ciešas militāras sadarbības veidošana ar NATO dalībvalstīm ar mērķi attīstīt noteiktas Latvijas bruņoto spēku militārās spējas.

Politiskās gribas sūtīt Latvijas karavīrus starptautiskajās militārajās misijās uz Afganistānu un Mali analīze liecina, ka starp **motīviem** dominē nacionālās intereses *palielināt* Latvijas kā mazas valsts *ietekmi starptautiskajā organizācijā* un tādējādi vairoto savu *nacionālo drošību*. To apstiprina tādi lēmuma pieņēmēji kā Artis Pabriks un Andžejs Viļumsons, norādot uz starptautiskas organizācijas politikas atbalstīšanu kā spēcīgu argumentu tirgošanās procesā, kad nepieciešams atbalsts kādai politikai, kas ir tieši Latvijas nacionālās drošības interesēs.²² Šis motīvs ir vērtējams kā būtiskākais lēmuma pieņemšanā Afganistānas gadījumā, lai gan ārēji process ir rutīnveida un tehnisks. Starp nacionāla mēroga ietekmējošiem nosacījumiem var minēt Latvijas NBS operacionālās pieredzes iegūšanu un vairākus intervēto amatpersonu — esošo saistību ar Latvijas sadarbības partneriem ieviešanu.

Savukārt **iespējas**, kas principā nosaka lēmumu pieņēmēju izejas pozīcijas, kad tiek domāts par virzāmā lēmuma par dalības turpināšanu Afganistānas vai dalības uzsākšanu Mali militārajā misijā saturisko pusi, ir *pieejamie resursi* — gan finanšu, gan personāla. Papildus ļoti būtiski nosacījumi ir Latvijas *sabiedrotie* operāciju rajonos, jo Latvijai noteikti nav tādu militāro spēju, lai pilnvērtīgi nodrošinātu sava kontingenta uzturēšanos operāciju rajonā. Afganistānas gadījumā skaidri parādās birokrātiskas institūcijas izstrādātas lēmuma pieņemšanas *standarta procedūras* nozīme, lai jautājums virzītos raiti. Bet Mali gadījumā skaidri iezīmējas nepieciešamība saņemt politisko atbalstu konkrētajam lēmumam un individuāla politika, ministra prasme tirgoties ar pārējiem koalīcijas biedriem par viņa virzīto lēmumu.

²² Intervija ar A. Pabriku, aizsardzības ministru, 26.04.2013. no plkst. 11.15 līdz 12.30. Rīga: Aizsardzības ministrija.; Intervija ar A. Viļumsonu, ĀM Drošības politikas departamenta direktoru. 14.06.2013. no plkst. 09.30 līdz 10.00. Rīga: Ārlietu ministrija.

Visbeidzot, analizējot **ārējo spiedienu** uz lēmuma pieņemēju politisko gribu, Mali gadījumā Latvijas sūtāmo karavīru skaitu uz militāro misiju noteica sabiedrības viedoklis, tomēr tas nebija gana spēcīgs, lai atturētu lēmuma pieņēmējus no šī lēmuma iniciatīvas virzīšanas apstiprināšanai. Afganistānas gadījumā politisko ietekmi veidoja Latvijas *saistības pret tās sabiedrotajiem*, jo sevišķi ASV un Norvēģiju, ar kurām Latvijai starptautiskajā operācijā Afganistānā ir izveidojusies ļoti cieša sadarbība, kas ietver noteiktus pienākumus vienai pret otru. Mali gadījumā pastarpināti faktori bija *Francijas ietekme* un Latvijas prezidentūra ES 2015. gadā, kas Latvijas pievienošanās eiro zonai priekšvakarā bija nopietns arguments lēmuma pieņemējiem, lai Latvija būtu aktīva un sniegtu savu ieguldījumu Mali krīzes risināšanā.

Politiskā griba apstiprināt divpusējās attīstības sadarbības plānu

Analizējot Latvijas īstenoto divpusējās sadarbības attīstības jomā politiku, nepieciešams norādīt, ka nepietiekamais finansējums liecina par to, ka Latvijas ārpolitikas veidotājiem ir bijis sarežģīti pārliecināt lēmuma pieņēmējus (galvenokārt politiķus) par nepieciešamību palielināt finansiālo ieguldījumu sadarbības attīstības jomā politikā, ņemot vērā tās kā ES dalībvalsts politiskās saistības. Līdzšinējās politikas analīze norāda uz to, ka Latvija ir koncentrējusies uz saņēmējvalstīm, kas ir ES Austrumu partnerības valstis, Centrālāzijas valstis, kā arī valstis ar Latvijas militārā kontingenta vai civilo speciālistu klātbūtni. Latvijas nevalstiskās organizācijas nodod savas zināšanas tādās jomās kā demokrātisko institūciju stiprināšana, īpaši tieslietu sistēmas, un labas pārvaldības veicināšana, savukārt uzņēmēji — ekonomikas sadarbības attīstīšana. Sabiedriskās aptaujas liecina, ka Latvijas sabiedrība atbalsta divpusējās sadarbības attīstības jomā politikas principus, kas paredz sniegt atbalstu mazāk attīstītām valstīm, jo arī Latvijai kādreiz bija nepieciešams šāds atbalsts, un tāpēc tas tiek uztverts kā morāls pienākums. Tajā pašā laikā mazāk nekā puse respondentu uzskata, ka Latvijai ir jāsniedz šāds atbalsts, jo joprojām ir būtiskas nabadzības problēmas pašu valstī. Bijušajām Padomju Savienības republikām ir jābūt Latvijas sniegtās sadarbības attīstības jomā saņēmējvalstīm, risinot korupcijas un labas pārvaldības

problēmas. Visbeidzot, ir novērojams zems sabiedrības zināšanu līmenis par sadarbības politiku attīstības jomā kā tādu un praktiski nav nekādu zināšanu par piešķirtā finansējuma izlietojumu.²³

Latvijas lēmumu pieņēmēju politisko gribu apstiprināt attīstības sadarbības plānu 2013. gadam ietekmējošie būtiskākie apsvērumi ir Latvijas gan privātā, gan nevalstiskā sektora ekonomisko interešu ievērošana. Vienlaikus pēdējos gados netiek tieši runāts par *ekonomisko interešu* pārākumu pār citiem **motīviem**, ārpolitikas retorikā parādoties jautājumam par nepieciešamību veidot Latvijas kā atbildīgas un efektīvas *donorvalsts tēlu*. Visbeidzot, *nacionālās drošības* jautājums arī ir nozīmīgs izejas punkts, saskaņā ar kuru tiek vērtēti potenciālie reģioni un to valstis, kurās Latvija varētu iesaistīties ar saviem projektiem sadarbības attīstības jomā.

Iespējas, kas tieši ietekmē Latvijas lēmuma pieņēmēju politisko gribu sniegt ieguldījumu divpusējā sadarbībā attīstības jomā, nosaka *ierobežotie finanšu līdzekļi* kā izejas punkts plāna aktivitāšu skaitam un apjomam un pašu lēmuma pieņēmēju izpratnes un zināšanu trūkums par divpusējās sadarbības attīstības jomā būtību. Nepastāvot šādai izpratnei, nerodas politiķu atbalsts finanšu līdzekļu piešķiršanai, un tas parāda, cik šie politisko gribu ietekmējošie nosacījumi ir viens otru papildinoši. Tā kā plāna izstrāde un apstiprināšana norisinās no gada uz gadu, Ārlietu ministrija ir nodrošinājusi lēmuma pieņemšanas procesa standartizāciju, un tas nosaka šī procesa raitu norisi.

Savukārt par galveno **spiedienu** avotu uz lēmuma pieņēmējiem attiecībā uz 2013. gada plāna sadarbībai attīstības jomā izstrādāšanu un apstiprināšanu uzskatāmas Latvijai saistošās iemaksas sadarbības attīstības jomā politikas attīstībā, kas ir noteiktas ES Ārējās padomes secinājumos, un kā īstermiņa ietekme ir *Latvijas prezidentūra* ES Padomē 2015. gada pirmajā pusē. Nacionāla mēroga ietekme lielāka finansējuma gadījumos ir saskatāma no nevalstiskā un privātā sektora pārstāvjiem, kuri konkurē savā starpā un izdara spiedienu uz ĀM atbildīgajām amatpersonām, pieprasot lielāku finansējumu divpusējai sadarbībai attīstības jomā, un īpaši aktīvi ir tad, kad tiek izstrādāts plāns, lai viņu izstrādātie projekti tiktu tajā iekļauti.

²³ Tirgus un sabiedriskās domas pētījumu centrs SKDS. *Attieksme pret attīstības sadarbību. Latvijas iedzīvotāju aptauja*. 2005. gada decembris. *Attieksme pret attīstības sadarbību. Latvijas iedzīvotāju aptauja*. 2009. gada februāris. 2005, 2009.

Politiskā griba sniegt palīdzību dabas katastrofā cietušajai Japānai

Kopš iestāšanās ES Latvijas sniegtās humānās palīdzības analīze²⁴ liecina, ka mazās finansiālās summas, ko Latvija ir atvēlējusi humānajai palīdzībai, raksturo to kā simboliska žesta izrādīšanu humānajā krīzē cietušajai valstij. Galvenie lēmuma pieņēmēju apsvērumi, kas nosaka lēmumu, vai sniegt atbalstu, ir pieejamo finanšu līdzekļu apmērs neparedzētajiem gadījumiem valsts budžetā un humānajā krīzē cietušās valsts stratēģiskā nozīme saistībā ar Latvijas nacionālajām interesēm. Palīdzības formas galvenais noteicošais faktors ir cietušās valsts atrašanās vieta, proti, tālākiem reģioniem efektīvāk ir sniegt finansiālu atbalstu, veicot pārskaitījumu, savukārt tuvākiem — materiālu vai personāla nosūtīšanu.

Lai gan humānie un solidaritātes apsvērumi ir pašsaprotami nosacījumi, kāpēc kāda valsts sniedz palīdzību dabas katastrofā cietušai valstij, Latvijas ārpolitikas veidotājiem lemjot par palīdzības sniegšanu, galvenie **motīvi** ir *valsts tēla* jautājums un tas, cik ciešas sadarbības saites vieno Latviju ar konkrēto valsti. Fakts, ka Japāna ir ilggadēja Latvijas sadarbības partnere, noteica to, ka Latvijas politikas veidotājiem palīdzības sniegšana ir pienākums, jo tam būtu liela simboliska nozīme tālāko divpusējo attiecību veidošanā.

Savukārt, lemjot par palīdzības sniegšanas dabas katastrofā cietušajai Japānai apmēru un saturu, Latvijas lēmuma pieņēmēji ņēma vērā *pieejamos finanšu resursus* valsts budžeta programmā, kurā ietverti līdzekļi neparedzētiem gadījumiem, un to, kādas ir Japānas vajadzības. Latvija varēja Japānai piedāvāt tikai finansiālu atbalstu, jo ģeogrāfiskā attāluma un birokrātisko šķēršļu dēļ jebkuru preču piegāde būtu bijusi nelietderīga, turklāt, ņemot vērā Japānas attīstīto ekonomiku, tā ir pašpietiekama dažādu preču nodrošināšanā.

Visbeidzot, vienīgais politisko gribu ietekmējošais nosacījums ar **spiediena** elementiem uz Latvijas lēmuma pieņēmējiem par palīdzības sniegšanu Japānai bija *lielā rezonanse sabiedrībā*, ko izraisīja šī ievērojamā dabas katastrofa, un sabiedrības atbalsts palīdzības sniegšanas nepieciešamībai.

²⁴ Vanaga N. *Politiskā griba stiprināt cilvēkdrošību ārpolitikā: Latvijas gadījuma izpēte*. Promocijas darbs, 3. pielikuma "Latvijas sniegtā humānā palīdzība" 3. tabula "Latvijas sniegtā humānā palīdzības 01.01.2005.-31.08.2014.", Rīga, 2014.

Latvijas lēmuma pieņēmējiem neaktuālie nosacījumi

Lai gan politiskās gribas analitiskajā ietvarā ir izdalīts politiķis ar savām interesēm lēmuma pieņemšanas procesā, Latvijas gadījumu analīze norāda tikai uz vienu relevantu nosacījumu, kas ir aktuāls lēmuma pieņemšanā ārpolitikā saistībā ar cilvēkdrošības jautājumiem. Tā ir politiķa *darba pieredze*, kas nosaka, cik labi viņš orientējas un izprot jautājuma būtību, un tādējādi atvieglo lēmuma pieņemšanas procesu. Piemēram, lēmuma pieņemšanas procesā par Latvijas NBS dalību militārajā misijā Mali aktīvs bija aizsardzības ministrs, kurš pārliecināja ārpolitikas veidotājus par nepieciešamību palielināt Latvijas iesaisti ES drošības politikā un uzstājās publiskajā telpā, skaidrojot sabiedrībai šāda lēmuma pieņemšanas nepieciešamību. Tieši ministra darba pieredzi un profesionalitāti akcentēja intervētie lēmuma pieņēmēji.

Savukārt attiecībā uz ārējiem **spiediena** elementiem, kas ietekmētu lēmuma pieņēmēju politisko gribu pieņemt cilvēkdrošību stiprinošus lēmumus, jānorāda, ka ir novērojams *nevalstiskā sektora vājums* Latvijā. Lai gan lēmuma pieņemšanas procesā par sadarbības attīstības jomā plāna apstiprināšanu iezīmējas nevalstisko organizāciju nozīmīga loma, kā norāda LAPAS vadītāja Inese Vaivare, šo aktivitāti nosaka peļņas gūšanas intereses un tā ir novērojama, ja ir atbilstošs finansējums. Lēmuma pieņemšanas process par Latvijas karavīru dalību militārajās misijās identificēja ārpolitikas veidotāju pārliecību, ka nevalstisko organizāciju aktivitāte šajos jautājumos ir vērtējama kā nevēlama, jo trūkst sabiedrības izpratnes par drošības politiku. Palīdzības sniegšanas Japānai gadījums arī iezīmēja pilnīgu nevalstiskā sektora pasivitāti, kad sabiedrības indivīdi personiski vērsās Ārlietu ministrijā ar vēlmi palīdzēt.

Vienlaikus visu trīs gadījumu analīze arī apliecina, ka *plašsaziņas līdzekļi* darbojas nevis kā sabiedrības viedokļa veidotāji un politiskās darba kārtības ietekmētāji, bet gan tikai kā notikumu atspoguļotāji. Kā izņēmums ir vērtējams gadījums ar karavīru sūtīšanu uz Mali, kad telekompānija LNT veica nelielu sabiedriskās domas aptauju, kurā 78 procentu respondentu bija pret bruņoto spēku sūtīšanu uz Mali,²⁵ taču tas neietekmēja ārpolitikas veidotāju viedokļus.

²⁵ Pētījumu aģentūra TNS. 78% Latvijas ekonomiski aktīvo iedzīvotāju neatbalsta Latvijas karavīru sūtīšanu uz Mali. Pētījumu aģentūras TNS sadarbībā ar telekompāniju LNT veikta aptauja. Periods 29.–31.01.2013. <http://www.tns.lv/?lang=lv&fullarticle=true&category=showuid&id=4093> (Pētījumu aģentūras "TNS" mājaslapa; aplūkota 12.10.2013.).

Visbeidzot, nav konstatēts **starptautisko organizāciju spiediens** uz ārpolitikas veidotāju politisko gribu pieņemt cilvēkdrošību stiprinošus lēmumus. Lēmumu analīze skaidri pierādīja to, ka starptautisko organizāciju spiediens uz dalībvalsts lēmuma pieņēmējiem ir mīts. Gadījumā ar karavīru dalību militārajās misijās Afganistānā un Mali nav novērojams spiediens no NATO vai ES, bet gan no atsevišķu valstu puses, kuras ir uzskatāmas par Latvijas sabiedrotajiem drošības politikā (ASV un Norvēģija), vai arī konkrētas valsts (Francijas) atbalsts ir nepieciešams Latvijas ārpolitikas interešu īstenošanai kādā citā jautājumā.

Secinājumi par Latviju kā cilvēkdrošības stiprinātāju ārpolitikā

Analizējot Latvijas lēmumu pieņēmēju politisko gribu ietekmējošos nosacījumus pieņemt cilvēkdrošību stiprinošus lēmumus ārpolitikā, var secināt, ka tādi **motīvi** kā *nacionālās drošības* apsvērumi un savas *ietekmes palielināšana* gan starptautiskajā organizācijā, gan valstīs, kurās tiek īstenota konkrēta politika (galvenokārt caur *nacionālo ekonomisko interešu* prizmu), ir būtiski lēmumos par dalību militārās misijās un ieguldījuma sniegšanu divpusējā sadarbībā attīstības jomā.

Kopš iestāšanās ES un NATO ir novērojamas izmaiņas politiskajā diskursā gadījumos par dalību starptautiskajās operācijās un ieguldījumu attīstības sadarbībā. Attiecībā par Latvijas dalību starptautiskajās operācijās sākotnējais motīvs, kas ir konstatējams politikas dokumentos, bija tikai *nacionālās drošības* nodrošināšana, taču aktuālajos dokumentos jau figurē *ietekmes palielināšana* konkrētajā starptautiskajā organizācijā, kas liecina par lēmuma pieņēmēju zināmu briedumu, proti, spēt panākt arī citu savu interešu īstenošanu (izmantojot tirgošanās procesu) starptautiskās organizācijas ietvaros. Līdzīgi ir arī attīstības sadarbības gadījumā, kur lēmumu pieņēmēju motīvs nav mainījies (*ekonomisko interešu īstenošana*), taču ir novērojama mērķtiecīgāka politikas īstenošana, nospraužot konkrētus reģionus (piemēram, Centrālāzijas un Austrumu partnerības valstis) un pārdomātu resursu ieguldīšanu.

Papildus būtisks nosacījums, kas netika secināts ārpolitikas analīzes teorijās, ir valsts *starptautiskā tēla* veidošana — atbildīga donorvalsts sadarbības politikas attīstības jomā gadījumā vai kā humānās palīdzības sniedzēja,

palīdzot katastrofā cietušai valstij. Ar cilvēkdrošības stiprināšanu kādā citā valstī Latvija veicina savu nacionālo drošību, palielina savu ietekmi starptautiski un veido savu starptautisko tēlu. Tādējādi, lai gan formāli analizētā Latvijas rīcībpolitika ārpolitikā ir cilvēkdrošību stiprinoša, patiesā aina parāda, ka to skaidri nosaka nacionālās intereses, kam nav tieša sakara ar vēlmi stiprināt cilvēkdrošību. Vēlme veidot pozitīvu starptautisko tēlu starptautiskajā organizācijā vai sistēmā kopumā ir būtisks pienesums ārpolitikas analīzes teorijām, kurās šāds motīvs nefigurē.

Vienlaikus ir konstatējams, ka visraitāk politiskā griba veidojas lēmumos par palīdzības sniegšanu dabas katastrofā cietušai valstij. Pirmkārt, šajā cilvēkdrošības politikā viens no Latvijas lēmumu pieņēmēju motīviem ir arī *solidaritātes* motīvs, kas neprasa pastiprinātas diskusijas par to, vai ir jāpalīdz vai nav. Otrkārt, piešķirtie līdzekļi dabas katastrofā cietušai valstij ir bijuši nelieli, tāpēc simboliski. Līdz ar to nav potenciālas nevienprātības starp lēmumu pieņēmējiem par piešķiramās palīdzības apmēru. Visbeidzot, treškārt, saskaņā ar sabiedriskās domas aptaujām šai cilvēkdrošības politikai ir vislielākais sabiedrības atbalsts un ir novērojamas sabiedrības individu aktivitātes izrādīt solidaritāti ar dabas katastrofā cietušo valstu iedzīvotājiem un vēlme materiāli palīdzēt.

Latvijai kā mazai valstij **iespējas**, kas nosaka cilvēkdrošību stiprinošās rīcībpolitikas īstenotā ieguldījuma apjomu un saturu, ierobežo *finanšu* un *personāla resursu* apsvērumi. Attiecībā uz **spiedienu** elementiem uz lēmuma pieņēmējiem īstenot šādu rīcībpolitiku — spiediens ir novērojams uz *ad hoc* bāzes *sabiedrības viedokļa* formā, taču tam ir rekomendējošs raksturs, ko lēmuma pieņēmēji ņem vērā pēc vajadzības. Ir konstatējama ietekme ārpus valsts robežām, kas izpaužas kā Latvijas *saistības*, ko tā uzņēmusies pret sadarbības partneriem militāro misiju gadījumā un pret starptautisku organizāciju sadarbības attīstības jomā gadījumā, kā arī citu valstu rīcība (Mali gadījumā — Francijas loma).

Papildus ir būtiski norādīt, ka lēmuma pieņēmējiem ir raksturīgi pārspīlēt citu valstu potenciālo viedokli vai nostāju par Latvijas ārpolitiskajiem lēmumiem un tādējādi nepamatoti ietekmēties. Tā, piemēram, Mali gadījumā Francija īpaši neiestājās par Latvijas uzņemšanu eirozonā, savukārt Afganistānas gadījumā Norvēģija vairākas reizes neuzvedās kā īsts Latvijas sadarbības partneris, vienpusēji veicot izmaiņas savā kontingentā operāciju rajonā. Šāds valstu spiediens netika konstatēts, bet gan novērojams tikai

ārpolitikas veidotāju uztverē. Līdz ar to apstiprinās Roberta Džervisa (*Robert Jervis*) apgalvojums, ka lēmuma pieņēmēji mēdz pārprast esošo situāciju un citu iesaistīto dalībnieku nolūkus, kā rezultātā var pieņemt šķietami neracionālus lēmumus²⁶.

Pretēja situācija ir novērojama attiecībā uz Latvijas īstenoto divpusējās sadarbības politiku attīstības jomā kopumā un arī konkrēti lēmuma pieņemšanas gadījumā par sadarbības attīstības jomā plāna apstiprināšanu norāda uz to, ka politiskās *saistības* pret ES, ko Latvija uzņēmusies, nekad nav īsti ņemtas vērā, un to apliecina mazais un dažos gados pat neesošais finansējums. Latvijas prezidentūra ES Padomē ir vērtējama kā īstermiņa spiediena elements.

Visbeidzot, noteikti pieminēšanas vērta ir atbildīgo ministriju kā birokrātisko institūciju vadošā loma cilvēkdrošību stiprinošu lēmumu pieņemšanā ārpolitikā. Skaidri ir saskatāms to **motīvs** veikt visas aktivitātes, lai nodrošinātu iniciētās *rīcībpolitikas efektīvu virzību* cauri lēmuma pieņemšanas procesam. Tas tiek nodrošināts ar centieniem *standartizēt procesu*, kā arī institucionalizēt to, veidojot papildu institūcijas politikas plānošanai un īstenošanai (piemēram, sadarbības attīstības jomā gadījumā veidot speciālu aģentūru un humānās palīdzības sniegšanas gadījumā — ekspertu grupu). Parlaments, kuram saskaņā ar Latvijas konstitūciju ir ļoti plašas pilnvaras, ir neaktīvs, un lēmumos par dalību starptautiskajās operācijās ir formāls noslēguma posms.

²⁶ Jervis R. *Perception and Misperceptions in International Politics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1976, pp. 15–20.

Institucionālo un neinstitucionālo līdzdalības formu salīdzinājums pašvaldībās Latvijā

Lilita Seimuškāne,

LU Ekonomikas un vadības fakultātes Publiskās pārvaldes, demogrāfijas un sociālekonomiskās statistikas katedras lektore, zinātniskā grāda pretendente vadībzinātnē

Inga Vilka,

LU Ekonomikas un vadības fakultātes Vadībzinību katedras vadītāja, asociētā profesore

Edgars Brēķis,

LU Ekonomikas un vadības fakultātes Ekonometrijas un biznesa informātikas katedras vadītājs, asociētais profesors

Secinājumus par iedzīvotāju līdzdalības aktivitāti Latvijā tradicionāli veic, pamatojoties uz izmērāmiem kvantitatīviem rādītājiem — t.i., balsstiesīgo iedzīvotāju aktivitāti vēlēšanās vai kādā nacionālajā referendumā. Arī iedzīvotāju līdzdalība citās institucionālajās līdzdalības formās, piemēram, sabiedriskajās apspriešanās, pašvaldību komisijās, ir izmērāma. Taču aktivitātes mērījumi tikai institucionālajās līdzdalības formās nesniedz priekšstatu par iedzīvotāju patiesās līdzdalības apmēriem, turklāt vēlēšanu tiesības ir tikai Latvijas Republikas pilsoņiem. Šī raksta mērķis ir pievērst uzmanību neinstitucionālajām līdzdalības formām un noskaidrot, kurai no līdzdalības formām – institucionālajai vai neinstitucionālajai — iedzīvotāji pašvaldībās Latvijā dod priekšroku.

Atslēgvārdi: iedzīvotāju līdzdalība, institucionālās un neinstitucionālās līdzdalības formas, pašvaldības.

Traditionally, in connection with civic participation, institutional forms are studied, since their activities can be counted and measured, for

instance, voter turnout in elections or in referenda. Citizen participation in other institutional forms, for instance, public consultations and local government committees, can also be measured. However, activity measurements in the institutional participation forms alone do not provide a notion about the real volume of citizen participation; furthermore, only citizens of the Republic of Latvia have voting rights. The objective of this article is to highlight the non-institutional forms of participation and to find out which form — tutional or non-institutional participation — is preferred by residents of local governments in Latvia.

Keywords: citizen participation, institutional and non-institutional forms of participation, local governments.

Līdzdalības process ir komplicētākais mehānisms attiecībās starp iedzīvotājiem un varu, jo tajās ir iesaistītas vismaz divas puses, turklāt bieži ar atšķirīgām interesēm vai uzskatiem. Autori līdzdalību definē kā privātpersonu brīvprātīgu un likumīgu darbību, kuras mērķis ir ietekmēt publiskās varas¹ amatpersonu darbību, viņu politisko izvēli vai to lēmumus politiskās sistēmas dažādos līmeņos. Līdzdalība var būt individuāla (personiska) vai kolektīva, kurā intereses tiek aizstāvētas ar formālu vai neformālu identificētu interešu grupu vai neidentificētu personu starpniecību. Līdzdalības procesā pastāv divas dimensijas: institucionālā un neinstitucionālā.² Lai arī mūsdienu līdzdalības teorijā un praksē kļūst arvien grūtāk nošķirt abas šīs dimensijas, ar institucionalizēto tomēr saprot līdzdalības formalizētos veidus, piemēram, vēlēšanas, referendumus, publiskās un sabiedriskās apspriešanas, līdzdarbošanos publiskās pārvaldes institūciju izveidotajās komisijās, turpretim neinstitutionalizētās nav tik formālas, visbiežāk tās ir petīcijas, demonstrācijas, dažādas aktivitātes sociālajos tīklos vai *politiskā patērnieciskuma* izpausmes.³

¹ Autoru pētījumā publiskās varas subjekts ir likumdevējas un izpildvaras atzari. Līdzdalības definīciju autori neattiecina uz tiesu varu.

² Hooghe M., Quitelier E. Political participation in Europe. In: *Society and Democracy in Europe*. Eds. I. K. Silke, O. W. Gabriel. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2013, pp. 220–244.

³ Politiskais patērnieciskums līdzdalības teorijā ir patērētāja produktu vai ražotāja izvēle, pamatojoties uz politiskiem un/vai ētiskiem apsvērumiem. Sikāk par to: Stolle D., Micheletti M. What motivates Political Consumers? First draft for the Special Issue on The Underestimated Consumer-Power- Prospects for the New Consumer Movement. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*. 2005, No. 4.

Līdzdalības formu paplašināšanās no institucionālās līdz neinstitucionālajai līdzdalībai zinātniekiem formulē jaunus pētniecības virzienus. Aizvien pamanāmākas kļūst neinstitucionālās līdzdalības formas, taču salīdzinājumā ar institucionālajām tās nav viegli izmērāmas. Sekojot līdzdalības pētījumu tendencēm Eiropā, autori vēlējas noskaidrot — vai un kādas korelācijas pastāv iedzīvotāju vērtējumos par līdzdalības institucionālo un neinstitucionālo formu izmantošanu pašvaldībās Latvijā.

Pētījuma metodoloģija

Statistiski ticamu rezultātu ieguvei tika izmantota Latvijas iedzīvotāju aptauja, kuru raksta līdzautore veica sadarbībā ar Tirgus un sabiedriskās domas pētījumu centru SKDS 2012. gadā par iedzīvotāju līdzdalības un demokrātijas vērtējumu pašvaldībās Latvijā.⁴ Aptaujā respondentiem tika lūgts novērtēt dažādas piedāvātās līdzdalības formas, kuras viņi nepieciešamības gadījumā izmantotu savu interešu aizstāvībā vietējā pašvaldībā un tās iestādēs.

Institucionālās līdzdalības kategorijā aptaujā tika iekļautas likumā *Par pašvaldībām* institucionāli nostiprinātās līdzdalības formas:

- vēlēšanas,
- referendumi,
- līdzdalība pašvaldības komisijās, darba grupās, konsultatīvajās padomēs,
- sabiedriskās/publiskās apspriešanas,
- personiskie kontakti ar pašvaldības deputātiem/amatpersonām, kā arī
- iesaistīšanās politiskajās partijās.

Pēdējā no uzskaitītajām līdzdalības formām tika pievienota, pamatojoties uz starptautisko līdzdalības pētnieku praksi līdzdalības formu klasifikācijā, kā arī apsvērumu, ka bez piekritības politiskai partijai vai apvienībai pašvaldības vēlēšanās nebūtu iespējams startēt.

⁴ Seimuškāne L. Tirgus un sabiedriskās domas pētījumu centrs SKDS. Latvijas iedzīvotāju aptauja Iedzīvotāju līdzdalības un demokrātijas vērtējums Latvijas pašvaldībās. 2012. gada 13. jūlijs–24. jūlijs. Tika aptaujāti 1050 Latvijas pastāvīgie iedzīvotāji vecumā no 15 līdz 74 gadiem, kas ir ģenerālajam kopumam atbilstoša reprezentatīva izlase. Aptauja aptvēra visus Latvijas reģionus.

Neinstitucionālas līdzdalības formas ir jebkura brīvprātīga iniciatīva līdzdalībai un tās izvēlētajam veidam, ko var rosināt gan iedzīvotāji, gan pašvaldība. Starptautiskie līdzdalības pētnieki starp neinstitucionālajām līdzdalības formām tradicionāli iekļauj demonstrācijas, petīciju rakstīšanu, boikotēšanu, parakstu vākšanu, iedzīvotāju aptaujas, sociālo tīklu un plašsaziņas līdzekļu ietekmes izmantošanu u.c.

Aptaujā, jautājot par iespējām aizstāvēt savas intereses vietējā pašvaldībā un tās iestādēs, respondentiem tika lūgts novērtēt piedāvātās līdzdalības formas 10 ballu skalā, kur 1 nozīmēja, ka konkrētā līdzdalības forma *ir ļoti neefektīva* un 10 — *ir ļoti efektīva*. Dalījums institucionālajās un neinstitucionālajās formās jautājumā atklāts netika. Iegūto rezultātu kalkulācijās tika izmantota datorprogrammas statistikas pakete SPSS 17. Autori analizēja izlasi no tiem 623 respondentiem, kuri aptaujā atbildēja uz visiem jautājumiem.

Līdzdalības formu novērtējums

Novērtējot piedāvātās līdzdalības formas kopumā (*skat. 1. tab.*), aptaujātie respondenti par visefektīvākajām līdzdalības formām atzina pašvaldību vēlēšanas (ar vērtējumu 10 — *ļoti efektīva*, 9 vai 8 novērtējuši 33,9% no 623 respondentiem; ar 10, 9, 8 vai 7 — 48,5%), plašsaziņas līdzekļu (atbilstoši 32,1% un 46,9%) un sociālo tīklu izmantošanu kāda jautājuma aktualizēšanai (atbilstoši 30,4% un 47,3%), par visneefektīvākajām — dalību nevalstiskajās un profesionālajās organizācijās (ar vērtējumu 1 — *ļoti neefektīva*, 2 vai 3 novērtējuši 33,6% no 623 respondentiem; ar 1, 2, 3 vai 4 — 46,3%), pārcelšanos uz citu dzīvesvietu (atbilstoši 52,9% un 59,9%), kā arī iesaistīšanos politiskajās partijās (atbilstoši 40,8% un 52,2%).

Līdzdalības formu izvēle iedzīvotāju sociālās struktūras kontekstā

Lai konstatētu, kā uzskati par līdzdalības formu efektivitāti korelē ar iedzīvotāju sociālās struktūras parametriem, datu apstrādē tika izmantots Spīrmena rangu korelācijas koeficients (*Spearman's rho*). Iegūtie rezultāti atsevišķos parametros uzrādīja lai arī ļoti vājas, tomēr statistiski nozīmīgas sakarības (*skat. 1. pielikumu*). Tās ir: pašvaldību vēlēšanām Latvijā lielāku

1. tabula

Institucionālo un neinstitucionālo līdzdalības formu novērtējums⁵

N=623	1;2;3	1;2;3,4	8;9;10	7;8;9;10	Vieta novērtējumā
Institucionālās līdzdalības formas					
Pašvaldību vēlēšanas	16,9%	24,4%	33,9%	48,5%	1
Pašvaldību referendums	24,0%	30,7%	29,1%	43,0%	2
Sabiedriskās apspriešanas	24,6%	31,3%	23,6%	35,8%	3; 4
Iesaistišanās politiskajās partijās	40,8%	52,2%	10,7%	19,8%	6
Līdzdalība pašvaldības komisijās, darba grupās, konsultatīvajās padomēs	29,1%	39,1%	14,8%	24,3%	
Personiskie kontakti ar pašvaldības deputātiem/amatpersonām	22,6%	31,2%	25,6%	37,9%	3; 4
Neinstitucionālās līdzdalības formas					
Iedzīvotāju sapulces	21,0%	29,1%	25,3%	38,8%	5; 6
Apaļā galda diskusijas/forumi	30,0%	39,8%	14,6%	28,9%	7; 8
Darbība nevalstiskajās organizācijās, profesionālajās organizācijās	33,6%	46,3%	10,3%	21,4%	10
Iedzīvotāju aptaujas	16,7%	25,6%	24,6%	39,5%	3; 4
Parakstu vākšana, petīcijas	17,4%	27,2%	25,4%	42,1%	3; 4
Likumīgas protesta akcijas, demonstrācijas, streiki	21,6%	31,1%	24,1%	40,1%	5; 6
Plašsaziņas līdzekļu izmantošana kāda jautājuma aktualizēšanai	16,5%	21,2%	32,1%	46,9%	1; 2
Sociālo tīklu izmantošana kāda jautājuma aktualizēšanai	15,5%	20,5%	30,4%	47,3%	1; 2
Arod biedrību ietekmes izmantošana	32,9%	44,1%	13,0%	24,5%	7; 8
Pārcelšanās uz citu dzīvesvietu	52,9%	59,9%	13,0%	19,2%	9

⁵ Līdzautoros L. Seimuškānes un SKDS 2012. gada aptaujas dati.

nozīmi piešķir gados vecāki cilvēki ($rs=0,085$); sievietes efektīvāk novērtē kolektīvās līdzdalības formas — pašvaldību referendumu ($rs=0,124$), sabiedrisko apspriešanu ($rs=0,184$), līdzdalību pašvaldības komisijās ($rs=0,100$) un iedzīvotāju aptaujās ($rs=0,131$), petīcijas ($rs=0,092$) un arodbiedrības ietekmes izmantošanu ($rs=0,097$). Sievietes līdzdalībā Latvijā ir aktīvākas nekā vīrieši. Viņas atzīst gan institucionālo, gan neinstitucionālo līdzdalības formu izmantošanu, priekšroku dodot kolektīva rakstura līdzdalības formām (pretstatā individuālajām). Šajā pētniecības aspektā autores iegūtie rezultāti atšķiras no atsevišķām tendencēm Eiropas pētījumos,⁶ kuros sievietes vairāk iesaistās tieši neinstitucionālajās līdzdalības formās. Lidzīgi kā līdzdalības pētījumos Eiropā, arī Latvijā augstāks sociāli ekonomiskais statuss (*augstāks izglītības un ienākumu līmenis*) indivīdus pozitīvāk ietekmē attieksmē pret līdzdalību kopumā, tostarp iesaistišanos politiskajās partijās. Salīdzinoši ar citiem vērtējumiem iedzīvotāji ar augstāku izglītības līmeni kopumā pozitīvāk vērtē lielāko daļu no aptaujā uzskaitītajām līdzdalības formām. Savukārt gados jauni cilvēki, aizstāvot savas intereses, vairāk nekā citi izmantotu NVO, profesionālo organizāciju un arodbiedrību ietekmi, kā arī iesaistītos politiskajās partijās. Lai arī visās vecuma grupās kopumā attieksme pret iesaistišanos politiskajās partijās vērtēta negatīvi, tomēr no visām vecuma grupām tieši gados jauni cilvēki uz šo līdzdalības formu raugās visoptimistiskāk ($rs=0,140$). Gados jauni cilvēki par efektīvāku uzskata arī plašsaziņas līdzekļu ($rs=0,113$) un sociālo tīklu ($rs=0,138$) izmantošanu savu interešu aizstāvēšanā, un ir arī vienīgā demogrāfiskā grupa, kura pozitīvu efektu saskata iespējā pārcelties uz citu dzīvesvietu ($rs=0,172$). Korelācijās starp vērtētajām līdzdalības formām un indivīda sociālās struktūras parametriem nozīme ir arī iedzīvotāju personīgajiem mēneša ienākumiem, proti, gan institucionālās, gan neinstitucionālās līdzdalības formas indivīdi ar lielākiem personīgajiem ienākumiem vērtē pozitīvāk, tostarp iesaistišanos politiskajās partijās, līdzdalību pašvaldību komisijās un personiskos kontaktus ar pašvaldību deputātiem un amatpersonām, kā arī mediju un sociālo tīklu ietekmes izmantošanu (*skat. 1. pielikumu*).

Rietumu demokrātijās pieaugušas bažas par politiskās līdzdalības samazināšanos. Šādi secinājumi izdarīti, vērtējot iedzīvotāju aktivitātes

⁶ Hooghe M., Quitelier E. Political participation in Europe. In: *Society and Democracy in Europe*. Eds. I. K. Silke, O. W. Gabriel. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2013, pp. 220–243.

samazināšanos valstu dažādu varas līmeņu vēlēšanās, kā arī biedru skaita samazināšanos politiskajās partijās. Taču atsevišķi pētnieki, piemēram, Pipa Norisa (*Pippa Norris*), norāda, ka tikai pēc šo aspektu vērtēšanas nevar secināt, ka iedzīvotāju līdzdalība samazinās, jo pēdējās desmitgadēs ir gan pieaudzis netradicionālo (neinstitucionālo) līdzdalības formu skaits, gan kļuvusi populārāka to izmantošana.⁷

Institucionālo un neinstitucionālo līdzdalības formu popularitāte

Autori vēlējas pārbaudīt, vai pastāv kāda atšķirība arī Latvijas iedzīvotāju vērtējumos starp institucionālo un neinstitucionālo formu izmantošanu līdzdalībā, kas ļautu veikt secinājumu par vienas vai otras grupas popularitātes pieaugumu vai samazināšanos. Lai pārbaudītu atšķirības starp divām neatkarīgām grupām — institucionālo un neinstitucionālo formu, autori izmantoja statistikas analīzes neparametriskās metodes — Kolmogorova-Smirnova divu izlašu testu. Metodes izvēli pamatoja nepieciešamība veikt salīdzinājumu izlasēm ar mazu novērojumu skaitu. Tests tika izmantots, lai pārbaudītu, vai 6 institucionālās un 10 neinstitucionālās līdzdalības formas efektivitātes vērtējumu biežumu sadalījums ir vienāds. Abu grupu novērojumi tika apvienoti un saranžēti, katrai novērojumu grupai atsevišķi summējot rangus un aprēķinot vidējo rangu katrā grupā. Autori izvirzīja pamata hipotēzi H_0 — respondenti abām līdzdalības formām dod vienādu priekšroku, un alternatīvo hipotēzi H_1 — viena no līdzdalības formām ir populārāka nekā otra. Iegūtie rezultāti parāda, ka institucionālo un neinstitucionālo formu izvēles biežumi ir līdzīgi — gan pēc efektīva, gan neefektīva vērtējuma (*skat. 2. tab.*).

Testa statistikas aprēķinātās p-vērtības ir lielākas nekā 0,05 (0,952 vai 0,799), līdz ar to nevar noraidīt, ka abām līdzdalības formām respondenti dod vienādu priekšroku (*skat. 2. tab.*).

⁷ Norris P., Walgrave S., Aelst P. Who Demonstrates? Antistate rebels, conventional participants, or everyone? *Comparative Politics*. 2005, Vol. 37, No. 2, pp. 189–206.

2. tabula

**Līdzdalības institucionālo un neinstitucionālo formu efektivitātes
vērtējumu salīdzinājums⁸**

		Pēc 4 augstākajiem vērtējumiem	Pēc 4 zemākajiem vērtējumiem
Lielākās starpības	Absolūtās	0,333	0,333
	Pozitīvā	0,167	0,333
	Negatīvā	-0,267	-0,233
Kolmogorova-Smirnova Z-vērtība		0,516	0,645
Ticamības līmenis (abpusējā)		0,952	0,799

Secinājumi

Pētījuma rezultāti parādīja, ka iedzīvotāji līdzdalībā izmanto gan institucionālās, gan neinstitucionālās līdzdalības formas. Tas norāda, ka līdzdalības procesā nebūtu ieteicams orientēties tikai uz vienas vai otras grupas līdzdalības formām. Gados vecāki cilvēki priekšroku dod institucionālajām formām, piemēram, līdzdalībai pašvaldību vēlēšanās, savukārt gados jaunāki cilvēki — neinstitucionālajai līdzdalībai. Kā efektīvākos līdzekļus, lai ietekmētu lēmumu pieņemšanu pašvaldībās Latvijā, iedzīvotāji atzīst pašvaldību vēlēšanas un referendumus, kā arī plašsaziņas līdzekļu un sociālo tīklu ietekmes izmantošanu.

21. gadsimta turpmāko gadu līdzdalības pētījumu virzieni gan Eiropā, gan Latvijā, pēc autoru domām, sakņosies meklējumos – kā panākt indivīda atgriešanos līdzdalībā vismaz atsevišķās institucionālajās līdzdalības formās, piemēram, vēlēšanās. Pastiprināsies zinātniska un profesionāla interese par neinstitucionālo formu izpēti un diagnosticēšanu. Pieaugs tiešās (*līdzdalības*) demokrātijas dažādu formu nozīme attiecību mijiedarbībā starp iedzīvotājiem un varu.

Šis darbs izstrādāts ar Eiropas Sociālā fonda atbalstu projektā “Atbalsts doktora studijām Latvijas Universitātē”



REGULĒJUMS TAVĀ NĀKOTNĒ

⁸ Avots: Autoru veiktais 6 institucionālās un 10 neinstitucionālās līdzdalības formas efektivitātes vērtējumu biežumu sadalījuma salīdzinājums, izmantojot Kolmogorova-Smirnova divu izlašu testu.

1. pielikums

Institucionālo un neinstitucionālo līdzdalības formu korelācijas⁹

	Spīrmena ρ	Dzimums	Vecums	Izglītība	Tautība	Personīgie mēneša vidējie ienākumi
Pašvaldību vēlēšanas	Korelācijas koeficients	0,075	0,085*	0,072	-0,018	0,010
	Tic. līm. (abpus.)	0,064	0,035	0,076	0,655	0,844
	N	613	613	613	613	402
Pašvaldību referendums	Korelācijas koeficients	0,124**	0,020	0,116**	0,016	0,046
	Tic. līm. (abpus.)	0,002	0,630	0,004	0,690	0,356
	N	613	613	613	613	402
Sabiedriskās apspriešanas	Korelācijas koeficients	0,184**	-0,038	0,078	-0,064	0,052
	Tic. līm. (abpus.)	0,000	0,348	0,054	0,111	0,298
	N	613	613	613	613	402
Iesaistīšanās politiskajās partijās	Korelācijas koeficients	0,046	-0,140**	0,142**	-0,027	0,118*
	Tic. līm. (abpus.)	0,257	0,000	0,000	0,506	0,018
	N	613	613	613	613	402
Līdzdalība pašvaldības komisijās, darba grupās, konsultatīvajās padomēs	Korelācijas koeficients	0,100*	-0,127**	0,124**	-0,100*	0,132**
	Tic. līm. (abpus.)	0,013	0,002	0,002	0,014	0,008
	N	613	613	613	613	402
Personiskie kontakti ar pašvaldības deputātiem/amatpersonām	Korelācijas koeficients	0,047	-0,048	0,167**	-0,108**	0,121*
	Tic. līm. (abpus.)	0,243	0,231	0,000	0,008	0,016
	N	613	613	613	613	402
Iedzīvotāju sapulces	Korelācijas koeficients	0,148**	-0,009	0,042	-0,055	0,049
	Tic. līm. (abpus.)	0,000	0,829	0,299	0,177	0,323
	N	613	613	613	613	402
Apaļā galda diskusijas/forumi	Korelācijas koeficients	0,169**	-0,100*	0,088*	-0,105**	0,120*
	Tic. līm. (abpus.)	0,000	0,014	0,030	0,009	0,016
	N	613	613	613	613	402

⁹ Avots: autoru aprēķinātās Spīrmena rangu korelācijas, par pamatu ņemot līdzautoros L. Seimuškānes un SKDS 2012. gada aptaujas datus.

Darbība nevalstiskajās organizācijās, profesionālajās organizācijās	Korelācijas koeficients	0,072	-0,142**	0,114**	-0,088*	0,087
	Tic. līm. (abpus.)	0,074	0,000	0,005	0,029	0,080
	N	613	613	613	613	402
Iedzīvotāju aptaujas	Korelācijas koeficients	0,131**	-0,011	0,042	-0,069	0,073
	Tic. līm. (abpus.)	0,001	0,777	0,300	0,086	0,146
	N	613	613	613	613	402
Parakstu vākšana, petīcijas	Korelācijas koeficients	0,092*	-0,057	0,057	-0,026	0,048
	Tic. līm. (abpus.)	0,023	0,161	0,157	0,520	0,342
	N	613	613	613	613	402
Likumīgas protesta akcijas, demonstrācijas, streiki	Korelācijas koeficients	0,056	-0,056	0,095*	0,049	0,028
	Tic. līm. (abpus.)	0,163	0,169	0,019	0,221	.574
	N	613	613	613	613	402
Plašsaziņas līdzekļu izmantošana kāda jautājuma aktualizēšanai	Korelācijas koeficients	0,037	-0,113**	0,086*	-0,068	0,104*
	Tic. līm. (abpus.)	0,354	0,005	0,033	0,093	0,038
	N	613	613	613	613	402
Sociālo mediju izmantošana kāda jautājuma aktualizēšanai	Korelācijas koeficients	0,038	-0,138**	0,109**	-0,144**	0,141**
	Tic. līm. (abpus.)	0,353	0,001	0,007	0,000	0,005
	N	613	613	613	613	402
Arod biedrību ietekmes izmantošana	Korelācijas koeficients	0,097*	-0,145**	0,038	-0,042	0,095
	Tic. līm. (abpus.)	0,016	0,000	0,345	0,298	0,058
	N	613	613	613	613	402
Pārceļšanās uz citu dzīvesvietu	Korelācijas koeficients	0,005	-0,172**	-0,006	0,049	-0,020
	Tic. līm. (abpus.)	0,904	0,000	0,874	0,227	0,695
	N	613	613	613	613	402

Sabiedrības līdzdalība vietējās pašvaldībās “labas pārvaldības” ietvaros

Aleksandra Vonda,

LU Sociālo zinātņu fakultātes Politikas zinātnes nodaļas doktorante

Šī raksta mērķis ir iezīmēt galvenās vadlinijas sabiedrības līdzdalības iespējām labas pārvaldes ietvaros vietējo pašvaldību līmenī Latvijā. Rakstā tiek sniegta labas pārvaldības koncepta dažādo dimensiju raksturojums. Balstoties uz šī koncepta tehnisko, sociālo un politisko dimensiju, rakstā tiek analizēti sabiedrības līdzdalības mehānismi un to savstarpējā mijiedarbība. Analīzei izmantotais gadījums — Jelgavas novada pašvaldībā notikušās plašās sabiedriskās apspriedes par akumulatoru rūpnīcas būvniecību. Raksta noslēgumā ietverti secinājumi par sabiedrības līdzdalības iespējām labas pārvaldības koncepta ietvaros.

Atslēgvārdi: laba pārvaldība, sabiedrības iesaiste, sabiedrības līdzdalība, vietējās pašvaldības.

The aim of the article is to outline the general guidelines for public participation opportunities within the good governance framework at local municipalities in Latvia. The article provides a characterization of various dimensions of the good governance concept. At the same time, it analyses public participation mechanisms and their interaction based on three dimensions of the good governance concept — technical, social and political. One case study is analysed — Jelgava regional municipality, where extensive public discussions about the construction of an accumulator factory recently took place. In conclusion, observations about public participation opportunities within the concept of good governance are provided.

Keywords: good governance, local municipalities, public involvement, public participation.

Ievads

Pēdējo gadu laikā publiskās pārvaldes funkcionēšanas uzlabošana ir viens no centrālajiem jautājumiem, kas aktuāls ne tikai akadēmiskajā vidē, bet arī mudina varas institūcijas visos pārvaldes līmeņos ieviest pārmaiņas, kas ir orientētas uz publiskās pārvaldes darbības efektivitātes uzlabošanu. Sevišķi populārs ir kļuvis labas pārvaldības (*good governance*) jēdziens. Minētais jēdziens pēc savām iezīmēm ir universāls. To var izmantot gan publiskajā, gan privātajā sektorā. Šī koncepta universālā daba slēpjas faktā, ka tas pēc būtības sastāv no divām daļām, un pirmā daļa norāda uz pārvaldi, kas ir “lēmumu pieņemšanas un īstenošanas (neīstenošanas) process.”¹ Praksē tas nozīmē, ka lēmumu pieņemšanas procesā piedalās vairāki dalībnieki jeb ieinteresētās puses. Par dalībniekiem tiek uzskatīti pati valdība, nevalstisko organizāciju pārstāvji, arodbiedrību pārstāvji, mediji, lobētāji, interešu grupas, vietējo pašvaldību iedzīvotāji u.c. Šo dalībnieku iesaistīšana lēmumu pieņemšanā jeb pārvaldē var tikt nodrošināta dažādos pārvaldes līmeņos — globālā, nacionālā un vietējā. Savukārt otrā koncepta daļa definē šī lēmumu pieņemšanas procesa “labo” praksi.

Labas pārvaldības jēdziena būtība

Labas pārvaldības (*good governance*) jēdziens pēdējo gadu laikā ir ne tikai strauji kļuvis populārs akadēmiskajā vidē, bet tas ir kļuvis par publisko un privāto sektoru reāli strādājošu principu kopumu, kas vērsts uz pārvaldes darbības efektivitātes uzlabošanu. Publiskās pārvaldes kontekstā šis jēdziens tiek saistīts ar attiecību būvēšanu starp publiskām iestādēm un sabiedrību, kā arī tas tiek saistīts ar publisko resursu efektīvu pārvaldīšanu un izmaksu minimizēšanu. Balstoties uz pētnieku atziņām, šis jēdziens balstās uz astoņiem principiem:

1. Sekošana “likuma garam” (*follows the rule of law*), kas paredz taisnīgu likumu pastāvēšanu, reāli darbojošos cilvēktiesību aizsardzības mehānismu (sevišķi uzsverot minoritātes);
2. Vienlīdzība un nediskriminācija/neizslēgšana (*equitable and inclusive*) paredz vienlīdzīgu stāvokli sabiedrībā;

¹ UNESCAP. *What is Good Governance?* 1997, pp. 1–3.

3. Līdzdalība (*participation*) paredz visu pilsoņu iespēju piedalīties lēmumu pieņemšanas procesā, izmantojot tiešos mehānismus vai arī ļaujot darboties caur pilsoniskās sabiedrības interešu grupām;
4. Atsaucība/atbildība (*responsiveness*) paredz to, ka administratīvie procesi ir atvērti visiem interesentiem un ir dota piedalīšanās iespēja visiem interesentiem;
5. Orientācija uz konsensu (*consensus oriented*) paredz to, ka lēmumu pieņemšana visas sabiedrības labā notiek, balstoties uz konsensa principu;
6. Rezultatīvitate un efektivitate (*effectiveness and efficiency*) paredz to, ka varas institūcijas efektīvi izmanto tām pieejamos resursus (gādā par šo resursu atražošanu) un to darbības rezultativitātes rādītāji apmierina sabiedrību;
7. Atklātība (*transparency*) paredz to, ka lēmumu pieņemšanas process ir atklāts un regulēts ar likumu;
8. Atbildība (*accountability*) paredz to, ka visi lēmuma pieņēmēji ir publiski atbildīgi par savu darbību.²

Apkopojot minētos principus, var secināt, ka laba pārvaldība ir jēdziens, kas ir orientēts uz pārvaldes darbības efektivitātes uzlabošanu. Šis jēdziens paredz, ka pārvalde savā darbībā kļūst atvērtāka, atbildīgāka (šis jēdziens tiek attiecināts uz lēmumu pieņemšanas procesā iesaistītajām pusēm), tā kļūst pieejamāka sabiedrībai, kā arī paredz sabiedrības iesaisti lēmumu pieņemšanas procesā. Balstoties uz pētnieku atziņām, visus šos labas pārvaldības elementus ir iespējams klasificēt trīs lielākās dimensijās, kas atspoguļo šī koncepta darbības būtību.

Pirmā labas pārvaldības dimensija ir tehniskā dimensija — paredz ekonomisko pārvaldes aspektu, kas izpaužas kā efektīva publisko resursu pārvalde, izdevumu caurskatāmību un stabilu normatīvi tiesisko bāzi publiskā sektora darbībai. Otrā labas pārvaldības dimensija ir sociālā dimensija, kas paredz demokrātisku institūtu veidošanu un stiprināšanu sabiedrībā, kā arī lielāku sabiedrības iesaisti lēmumu pieņemšanas procesā. Trešā labas pārvaldības dimensija ir politiskā dimensija, kas paredz strikti likumos reglamentētu pārvaldes darbību, atbildību un atskaitīšanos.³

² UNESCAP. *What is Good Governance?* 1997, pp. 1–3.

³ Caluser M., Salagean M. (eds.) *Good Governance in Multi-ethnic Communities. Conditions, instruments, best practices, ways to achieve and measure good governance at the local level.* 2007. http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/Files/EN/PUB_1660_Good%20Governance_Multi-ethnic_Com_light.pdf ("King Baudouin" dibinājuma mājaslapa; aplūkota 15.04.2015.).

Praksē tas nozīmē to, ka labas pārvaldības jēdziens ir strukturēts, balstoties uz trim pīlāriem — tehnisko, kas paredz efektīvu resursu pārvaldīšanas metožu izmantošanu; demokrātisko, kas paredz demokrātisko vērtību stiprināšanu pārvaldē; un politisko, kas paredz caurskatāmas un atbildīgas pārvaldes funkcionēšanas nodrošināšanu. Balstoties uz šo labas pārvaldes koncepta struktūru, var secināt, ka jēdziens ir ļoti komplicēts. Šī koncepta principu realizēšana publiskajā pārvaldē ietekmē ne tikai pašu publiskās pārvaldes funkcionēšanas modeli, bet arī sabiedrību, t.i., attiecību veidošanu starp pārvaldītājiem un pārvaldāmajiem. Šī koncepta principu ieviešana arī palielina sabiedrības līdzdalības iespējas lēmumu pieņemšanas procesā.

Sabiedrības līdzdalības iespējas “labas pārvaldības” ietvaros

Uz sabiedrības līdzdalības iespējām lēmumu pieņemšanas procesos publiskās pārvaldes kontekstā šī koncepta ietvaros ir likts liels uzsvars. Bez šaubām, kādam var šķist, ka sabiedrības līdzdalības iespēja demokrātisko režīmu ietvarā ir pašsaprotama, jo, kā atzīmējis pētnieks Roberts Dāls (*R. A. Dahl*), vairākas no fundamentālām demokrātijas vērtībām ir:

1. Valdības lēmumu izpildes kontrole saskaņā ar Konstitūciju tiek uzticēta oficiāli ievēlētiem pārstāvjiem;
2. Šie oficiālie pārstāvji periodiski tiek ievēlēti godīgās (bez piespiešanas) vēlēšanās;
3. Praktiski visai sabiedrībai (sasniedzot noteiktu vecumu) ir vēlēšanu tiesības;
4. Praktiski visai pieaugušo sabiedrības daļai ir tiesības tikt ievēlētiem;
5. Pilsoņiem ir tiesības brīvi izteikt savu viedokli, nebaidoties tikt vajātiem (politisku motīvu dēļ);
6. Pilsoņiem ir tiesības iegūt datus no alternatīviem avotiem. Alternatīviem avotiem jāatrodas likumu aizsardzības jomā;
7. Pilsoņiem ir tiesības veidot neatkarīgas asociācijas un organizācijas, tostarp politiskās partijas un interešu grupas.⁴

Apkopojot pētnieka atziņas, var secināt, ka demokrātijas pamatvērtības paredz individu iespēju brīvi apvienoties interešu grupās, brīvi paust

⁴ Даль Р. О *Демократии*. Москва: Аспект Пресс, 2000, p. 113.

savu viedokli, pretendēt uz amatiem publiskajā pārvaldē, iegūt informāciju no alternatīviem informācijas avotiem. Praksē tas nozīmē, ka ikvienam sabiedrības loceklim (ja nav tiesisku ierobežojumu darbībai) ir iespēja piedalīties lēmumu pieņemšanas procesā visos pārvaldes līmeņos. Lai realizētu šīs demokrātiskās pamatvērtības, demokrātiskās valstīs ir izstrādāta virkne mehānismu, kas to nodrošina. Šie mehānismi ir piedalīšanās vēlēšanās, apvienošanās interešu grupās, dalība nevalstiskajās organizācijās, piedalīšanās sabiedriskās apspriešanās, jaunu likuma iniciatīvu iesniegšana valsts likumdevējam, iestāšanās politiskajās partijās u.c. Tādējādi ar šo demokrātisko vērtību stiprināšanu sabiedrībā tiek panākta lielāka uzticība publiskās pārvaldes institūcijām.

Neskatoties uz to, ka demokrātiskās valstīs šo vērtību pastāvēšana tiek uzskatīta par pašsaprotamu, pēdējo gadu tendence pierāda pretēju situāciju, kad sabiedrības līdzdalība lēmumu pieņemšanas procesā reāli sarūk, kā rezultātā sabiedrībā samazinās uzticības līmenis publiskās pārvaldes institūcijām. Negatīvā sabiedrības attieksme pret publisko pārvaldi ir arī viens no postkomunisma valstu raksturīgākajiem problēmjautājumiem. Šīs problēmas vēsturiskā attīstība ir saistīta ar nomenklatūras pastāvēšanu, kurai tika piešķirtas visaptverošas pilnvaras. Savā rīcībā politiskie un administratīvie publiskās pārvaldes dalībnieki bija praktiski neierobežoti. Bieži vien negatīvo sabiedrības attieksmi pret publisko pārvaldi nosaka arī korupcijas līmenis valstī. Piemēram, starptautiskās organizācijas *Transparency International* Korupcijas uztveres indeksa pētnieki apgalvo, ka "labai pārvaldībai ir nozīme, jo, pateicoties labi sakārtotai valsts pārvaldei, ir iespējams samazināt korupcijas līmeni, kas nākotnē sekmē labvēlīgu vidi investīciju piesaistei valstī, kas savukārt sekmē valsts ekonomisko izaugsmi."⁵

Tādējādi var secināt, ka šo vērtību *de jure* pastāvēšana demokrātisko režīmu ietvaros nenozīmē *de facto* realizēšanu. Tā rezultātā publiskā pārvalde kļūst norobežota no sabiedrības. Līdz ar to, ieviešot labas pārvaldības koncepta principus publiskajā pārvaldē, tiek likts lielāks uzsvars uz šo demokrātisko pilāru, jo, pateicoties šī pilāra stiprināšanai, ir iespējams panākt kvalitatīvāku rīcībpolitiku izstrādi, kas ir saprotama sabiedrībai, lielāku uzticību publiskajai pārvaldei un iestādēm, kas veic pārvaldes funkcijas un

⁵ Corruption Perception Index. Transparency International. 2014. <http://www.transparency.org/research/cpi/overview> (Organizācijas "Transparency International" mājaslapa; aplūkota 15.04.2015.).

demokrātijas stiprināšanu.⁶ Labas pārvaldības koncepta ietvaros pilsoņi tiek uztverti kā partneri, kas palīdz varas nesējiem realizēt šo efektīvo pārvaldi. Tiek atzīmēts, ka “pilsoņu iesaiste lēmumu pieņemšanas procesā ļauj varas nesējiem atrast jaunus risinājumus, piekļūt iedzīvotājiem svarīgai informācijai un veiksmīgāk pārvaldīt tiem piederošos resursus.”⁷ Līdz ar to var secināt, ka sabiedrības iesaiste lēmumu pieņemšanas procesā ir abpusēji izdevīga stratēģija gan tiem, kas pārvalda, gan tiem, kurus pārvalda. Abas iesaistītās puses viennozīmīgi ir ieguvējas — pārvaldītāji jeb publiskās varas nesēji iegūst jaunas idejas, alternatīvus skatījumus uz gaidāmo lēmumu un to ietekmi uz sabiedrību, kā rezultātā lēmumu pieņemšana kļūst konkrētāka un no abstraktā virzās uz konkrēto. Sabiedrība jeb tie, kurus pārvalda, iegūst iespēju ietekmēt lēmumu, pirms tas ir pieņemts, iekļaujot dienaskārtībā sev vitāli svarīgu informāciju.

Sabiedrības līdzdalības efektivitātes paaugstināšanai publiskajai pārvaldei ir jāinvestē laiks un resursi, lai izveidotu drošu, tiesisku, politiski institucionālu struktūru. Publiskajai pārvaldei ir jāizmanto dažādi instrumenti sabiedrības līdzdalības paaugstināšanā — iedzīvotāju aptaujas, iedzīvotāju sapulces, tikšanās, apspriedes, informācijas pieejamības nodrošināšana (gan elektroniskā, gan drukātā formātā), konsultāciju sniegšana, vides pieejamības nodrošināšana (jaunajām māmiņām un invalīdiem).⁸

Ņemot vērā, ka sabiedrības iesaiste lēmumu pieņemšanas procesā skar abas ieinteresētās puses — gan tos, kas pārvalda, gan tos, kurus pārvalda —, ir svarīgi apzināties abu pušu vēlmes. Balstoties uz Sabiedrības integrācijas fonda veikto pētījumu par sabiedrības iesaistes mehānismiem, pašvaldības kā varas nesējas no sabiedrības iesaistes sagaida “sabiedriskās ekspertīzes saņemšanu; aktīvu sabiedrības iesaistīšanos; līdzatbildības uzņemšanos un interešu grupu pārstāvniecību.”⁹ Praksē tas nozīmē to, ka no sabiedrības tiek sagaidīta aktīva sadarbība ar pašvaldību par aktuālām problēmām un izaicinājumiem, piedalīšanās apspriedēs, semināros, dažādu interešu grupu

⁶ Gramberger M. *Citizens as Partners. OECD handbook on information, consultation and public participation in policy — making*. OECD, 2001, pp.10–15.

⁷ Caddy J. *Why citizens are central to good governance*. 2015. http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/553/Why_citizens_are_central_to_good_governance.html (“OECD Observer” mājaslapa; aplūkota 15.04.2015.).

⁸ Turpat.

⁹ Sabiedrības Integrācijas Fonds. *Pētījums par sabiedrības iesaistes mehānismiem attīstības plānošanā un uzraudzībā vietējā līmenī*. Rīga, 2013, 1.–20. lpp.

veidošana savu interešu pārstāvēniecībai. Tomēr, kā rāda prakse, sabiedrība attiecībā uz līdzdalību pārvaldes procesā ir visai skeptiski noskaņota.

Piemēram, balstoties uz Sarmītes Dukātes 2002. gadā veikto pētījumu "Sabiedrības attieksme pret līdzdalību lēmumu pieņemšanas procesā vietējās pašvaldībās Latvijā", dati norāda, ka "79% no respondentiem nekad nebija piedalījušies lēmumu pieņemšanas/ietekmēšanas procesā savā pašvaldībā; un 15% no respondentiem atzīmēja to, ka īsti nezina, kā var ietekmēt lēmumu pieņemšanas procesu."¹⁰ Līdz ar to var secināt, ka sabiedrības ticība reālai ietekmei lēmumu pieņemšanas procesā ir ļoti zema. Tomēr turpmākā publiskās pārvaldes attīstībā, ko bez šaubām ir ietekmējis labas pārvaldības jēdziens, situācija ir uzlabojusies. Saskaņā ar Latvijas Pilsoniskās alianses pētījuma datiem "2013. gadā 17% no respondentiem uzskata, ka spēj ietekmēt lēmumu pieņemšanas procesu Latvijā visos pārvaldes līmeņos."¹¹ Salīdzinot minētos datus, var secināt, ka proporcionāli ir mainījusies aina starp tiem, kas nezina, kā ietekmēt lēmumu pieņemšanas procesu pašvaldībā, un tiem, kas uzskata, ka reāli var ietekmēt lēmumu pieņemšanu. Tādējādi var secināt, ka laika posmā no 2002. gada līdz 2013. gadam, kad norisinājās Latvijas publiskās pārvaldes transformācija, ir būtiski stiprinājies demokrātisko vērtību pilārs.

Kā redzams, sabiedrības līdzdalības mehānismi un sagaidāmie rezultāti ir ļoti plaši, sākot ar informācijas pieejamības nodrošināšanu, vides pieejamības nodrošināšanu dažādām iedzīvotāju grupām, alternatīvu skatījumu uz problēmu risināšanu un līdzatbildības paaugstināšanu. Analizējot šos sabiedrības līdzdalības mehānismus, var secināt, ka to izmantošana praksē nav tikai pēdējo gadsimtu atklājums, tomēr to izmantošana realitātē ne vienmēr norisinās. Pētnieku vidū pastāv uzskats, ka sabiedrības līdzdalības veicināšana ir jāsāk no zemākā pārvaldes līmeņa, t.i., vietējo pašvaldību līmeņa.¹² Veicinot līdzdalību vietējo pašvaldību līmenī, ir iespējams ar praktisku piemēru parādīt, kā indivīds var piedalīties lēmumu pieņemšanas

¹⁰ Dukāte S. Sabiedrības attieksme pret līdzdalību lēmumu pieņemšanas procesā vietējās pašvaldībās Latvijā. 2002. <http://providus.lv/article/sabiedrības-attieksme-pret-līdzdalību-lemumu-pienemsanas-procesa-vietejas-pasvaldības-latvija> (Domnīcas "Providus" protāls; aplūkots 15.04.2015.).

¹¹ Latvijas Pilsoniskā Alianse. *Pārskats par NVO sektoru Latvijā*. 2013, 120. lpp.

¹² Good Governance Guide. Helping Local Governments Govern Better. Why is good governance important? 2015. <http://www.goodgovernance.org.au/about-good-governance/why-is-good-governance-important/> (Organizācijas "Good Governance" mājaslapa; aplūkota 15.04.2015.).

procesā, kā rezultātā tiek sagaidīta indivīda pieaugošā interese par lēmumu pieņemšanas procesu arī citos pārvaldes līmeņos.

Sabiedrības līdzdalības mehānismi vietējās pašvaldībās Latvijā

No teorētiskās perspektīvas pirmais un svarīgākais posms sabiedrības līdzdalības veicināšanā ir saistīts ar tiesisko regulējumu. Latvijas gadījumā šis tiesiskais regulējums ir ietverts Satversmē, kas nosaka to, ka “Ikvienam Latvijas pilsonim ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties valsts un pašvaldību darbībā, kā arī pildīt valsts dienestu. Pašvaldības ievēlē piln-tiesīgi Latvijas pilsoņi un Eiropas Savienības pilsoņi, kas pastāvīgi uzturas Latvijā. Ikvienam Eiropas Savienības pilsonim, kas pastāvīgi uzturas Latvijā, ir tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties pašvaldību darbībā. Pašval-dību darba valoda ir latviešu valoda. (101. pants)”¹³

Saskaņā ar Satversmi ikvienam Latvijas pilsonim tiek nodrošinātas līdz-dalības iespējas valsts un pašvaldību darbībā. Praksē tas nozīmē to, ka ikvie-nam Latvijas pilsonim ir tiesības piedalīties valsts un pašvaldību pārvaldes procesos.

Saskaņā ar šī raksta mērķi — iezīmēt galvenās vadlīnijas sabiedrības līdzdalības iespējām labas pārvaldes ietvaros vietējo pašvaldību līmenī, otrs svarīgākais dokuments, kas reglamentē šīs līdzdalības iespējas, ir Likums par pašvaldībām. Ņemot vērā, ka pašvaldība nepieņem likumus, bet gan izstrādā saistošos noteikumus, sabiedrības līdzdalības iespējas tiek definētas arī attiecīgo pašvaldību nolikumos. Likuma par pašvaldībām 24. pantā¹⁴ ir definēti pašvaldību uzdevumi, kurus ir jāiekļauj Pašvaldības nolikumā, kas arī detalizēti nosaka, kādā veidā norisinās iedzīvotāju iesaiste lēmumu pie-ņemšanas procesā. Kopumā lēmumu pieņemšanas procesi pašvaldībā nori-sinās pēc sekojoša principa — pašvaldībā tiek sagatavots lēmuma projekts par attiecīgo tēmu, vēlāk šis projekts tiek nodots komisijai, kas ir atbildīga par attiecīgo jautājumu. Tad par šo jautājumu, ja tas ir apspriežams, var rīkot publisko apspriešanu (izņēmums, kad apspriešanas tiek rīkotas vienmēr, ir

¹³ Satversmes sapulce. Latvijas Republikas Satversme. 1922. <http://likumi.lv/doc.php?id=57980> (Latvijas Republikas Tiesību aktu portāls; aplūkots 15.04.2015.).

¹⁴ Latvijas Republikas Saeima. Likums par pašvaldībām. 1994. <http://likumi.lv/doc.php?id=57255> (Latvijas Republikas Tiesību aktu portāls; aplūkots 15.04.2015.).

attīstības plānošanas jautājumu izskatīšana¹⁵), ko var iniciēt priekšsēdētājs, domes deputāti un iedzīvotāji. Šis publiskās apspriešanas var rīkot par pašvaldības autonomās kompetences jautājumiem. Kā noslēguma fāze ir pašvaldības Domes balsojums par attiecīgo lēmumu.

Kā redzams, lēmumu pieņemšanas process pašvaldību līmenī ir strikti reglamentēts. Praksē līdzdalības mehānismi, ko izmanto sabiedrības līdzdalības veicināšanā pašvaldībās, ir vēstules, ko var iesniegt iedzīvotāji par noteiktu problēmu, vai priekšlikumi par saistošo noteikumu grozījumiem, vai arī iniciēti saistošo noteikumu grozījumi. Papildu iespēja ir tikšanās ar deputātiem to pieņemšanas laikos, dalība publiskajās apspriešanās un domes sēdēs. Saskaņā ar demokrātiskās valsts funkcionēšanas pamatprincipiem Latvijas pilsoņiem ir arī iespēja piedalīties vēlēšanās, pašvaldību iedzīvotājiem ir iespēja iestāties interešu grupās, nevalstiskajās organizācijās un politiskajās partijās. Apkopojot minēto informāciju, var secināt, ka sabiedrības līdzdalības iespējas *de jure* Latvijas pašvaldībās ir ļoti plašas un daudzveidīgas, kas labas pārvaldes kontekstā tikai stiprina šī koncepta demokrātisko pilāru.

Gadījuma analīze — Jelgavas novada pašvaldība

Atspoguļojot sabiedrības līdzdalības iespējas labas pārvaldības ietvaros, kā analīzes vienība tika izvēlēta Jelgavas novada pašvaldība.¹⁶ Pirmkārt, veicot sabiedrības līdzdalības iespējas vietējo pašvaldību līmenī analīzi, ir jāaplūko šīs iespējas *de jure* pastāvēšana, kas ir minēta Pašvaldības nolikumā. Saskaņā ar Jelgavas novada pašvaldības nolikumu iedzīvotāju līdzdalības iespējas ir “iedzīvotāju pieņemšana (rīko Domes priekšsēdētājs un priekšsēdētāja vietnieki); iedzīvotāju pieņemšana, ko rīko novada deputāti (informācija tiek izsludināta elektroniski un drukātā veidā katrā pagastā); iespēja iesniegt iesniegumu par sev aktuālu jautājumu; iespēja saņemt informāciju par pašvaldības budžeta izlietojumu; iespēja piedalīties publiskajās apspriešanās; iesniegt iedzīvotāju iniciatīvas publiskajai apspriešanai.”¹⁷ Apkopojot

¹⁵ Sabiedrības integrācijas fonds. *Pētījums par sabiedrības iesaistes mehānismiem attīstības plānošanā un uzraudzībā vietējā līmenī*. Rīga, 2013, 1.–20. lpp.

¹⁶ Jelgavas novada pašvaldība kā analīzes vienība tika izvēlēta, balstoties uz nesen plaši apspriesto gadījumu par akumulatoru pārstrādes rūpnīcas būvniecību Kalnciema pagastā, kas kalpos par vienu no piemēriem sabiedrības līdzdalības veicināšanas mehānismiem “labas pārvaldes” ietvaros.

¹⁷ Jelgavas novada dome. Jelgavas novada pašvaldības nolikums. 2009, 1.–20. lpp.

minēto informāciju, var secināt, ka no tiesiskā regulējuma puses Jelgavas novada pašvaldība iekļaujas labas pārvaldības principos.

Otrkārt, analizējot sabiedrības līdzdalības iespējas labas pārvaldības ietvaros, ir jāaplūko *reālā* sabiedrības iesaistes mehānismu pastāvēšana un īstenošana. Par analīzes vienību šī indikatora pārbaudei tiek izmantota Jelgavas novada pašvaldības mājaslapa. Analizējot to, var secināt, ka tajā ir publicēta informācija par Domes priekšsēdētāja, vietnieka un deputātu pieņemšanas laikiem, ir iespēja iepazīties ar aktuālo novada informāciju, kā arī ir pieejama sadaļa "Sabiedrības līdzdalība", kurā ir apkopoti dati par publikajām apspriešanām.¹⁸ Tādējādi var secināt, ka Jelgavas novada pašvaldībā pastāv vairāki sabiedrības iesaistes mehānismi, kas ir gan līdzdalība, gan konsultācijas ar sabiedrību, gan sabiedrības informēšana, kas izpaužas kā aktuālās informācijas publiskošana.

Treškārt, pārbaudot šo sabiedrības līdzdalības mehānismu darbību *de facto*, pētnieki atzīmē, ka vieglāk to reālo darbību ir pārbaudīt par sabiedrībai aktuālām tēmām, piemēram, vides jomā vai veselības aprūpes jomā.¹⁹ Šo tēmu jautājumu apspriešanā sabiedrību ir vieglāk piesaistīt, jo tās tieši skar katru individu un interese par šiem jautājumiem vienmēr ir sakāpināta. Aplūkojot šo jautājumu saistībā ar Jelgavas novada pašvaldību, var minēt gadījumu par svina akumulatoru pārstrādes rūpnīcas būvniecību Kalnciema pagastā.²⁰

Šis gadījums attiecas uz vidi, un, ņemot vērā, ka Kalnciems ir mazs pagasts, jautājums kļuva aktuāls visiem pagasta iedzīvotājiem. Pirms šīs rūpnīcas būvniecības tika rīkotas vairākas sabiedriskās apspriešanas, kuru laikā rūpnīcas īpašnieki informēja sabiedrību par būvniecības kārtību. Papildus tam Kalnciema pagasta iedzīvotājiem tika rīkotas tikšanās ar novada deputātiem, kuri sniedza savu skatījumu uz rūpnīcas būvniecību.²¹

¹⁸ Jelgavas novada pašvaldība. <http://jrp.lv/lv/465/> (Jelgavas novada pašvaldības mājaslapa; aplūkota 15.04.2015.).

¹⁹ Caddy J. *Why citizens are central to good governance*. 2015. http://www.oecdobserver.org/news/archivestory.php/aid/553/Why_citizens_are_central_to_good_governance.html ("OECD Observer" mājaslapa; aplūkota 15.04.2015.).

²⁰ Puriņš R. Beidzot atļauj būvēt akumulatoru rūpnīcu Kalnciemā. *Zemgales Ziņas*. 2015. <http://zz.diena.lv/vietejas-zinas/jelgavas-novada/beidzot-atlauj-buvet-akumulatoru-rupnicu-kalnciema-foto-191922> (Laikraksta "Zemgales Ziņas" mājaslapa; aplūkota 15.04.2015.).

²¹ Sabiedrības līdzdalība. <http://jrp.lv/lv/465/> (Jelgavas novada pašvaldības mājaslapa; aplūkota 15.04.2015.).

Tādējādi no labas pārvaldības koncepta puses šis ir pozitīvs sabiedrības iesaistes piemērs, jo visas apspriešanas notika vairākos raundos. Ņemot vērā to, ka pašvaldībai ir jāiegulda nozīmīgi resursi (gan laika, gan naudas ziņā), lai sasniegtu vēlamu rezultātu — aktīvu sabiedrību, kas ir gatava iesaistīties lēmumu pieņemšanas procesā, uzņemties līdzatbildību un sniegt kritisku skatījumu, šī gadījuma ietvaros atklāts paliek jautājums par sabiedrības informēšanas metodēm. Kā raksta autore šoreiz nepaudīšu viedokli par rūpnīcas celšanas ekoloģisko aspektu, jo šī raksta mērķis ir iezīmēt galvenās vadlīnijas sabiedrības līdzdalības iespējām labas pārvaldes ietvaros vietējo pašvaldību līmenī.

Secinājums

Apkopojot minēto informāciju, var secināt, ka laba pārvaldība pēdējo gadu laikā arvien vairāk “ienāk” katras valsts publiskajā pārvaldē. Nozīmīgu lomu šī koncepta ietvaros ieņem sabiedrības līdzdalības mehānismi. Pateicoties sabiedrības līdzdalībai, tiek stiprināti demokrātiskie pārvaldes institūti, pieaug uzticība pārvaldes institūcijām un samazinās sabiedrības skepse pret publiskās pārvaldes darbību. Ir svarīgi apzināties sabiedrības līdzdalības iespēju lēmumu pieņemšanas procesā svarīgumu. Šo līdzdalības principu realizācija ir abpusēji izdevīga gan tiem, kas pārvalda, gan tiem, kurus pārvalda. Tādējādi var secināt, ka sabiedrības līdzdalības iespējas vietējās pašvaldībās var kalpot par veiksmes atslēgu, lai attīstītu sabiedrības līdzdalību nacionālā mērogā.

Kā sabiedrības līdzdalība var mazināt korupciju?

Arita Zvejniece,

Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja Politikas plānošanas nodaļas galvenā speciāliste

Alvils Striķeris,

Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja Politikas plānošanas nodaļas vadītājs

Korupcija un neefektīva institūciju vadība kavē valsts ekonomisko izaugsmi un attīstību, tādējādi par publisko institūciju prioritāti ir jāizvirza tādu uzdevumu veikšana, kas kalpo labas pārvaldības nodrošināšanai un korupcijas novēršanai. Korupcijas fenomens ietver ne tikai kukuļošanu, bet arī uzticētās atbildības izmantošanu privāta labuma un nepelnītu priekšrocību gūšanai. Šo gadījumu cēloņi ir kontroles, atklātības un caurskatāmības trūkums. Iekšējās kontroles sistēmas pilnveidošana pretkorupcijas jomā ir efektīvs veids, kā mazināt korupcijas riskus valsts un pašvaldību institūcijās, tomēr nereti ir sastopami gadījumi, kad institūcijās ir ieviesti tikai atsevišķi iekšējās kontroles sistēmas elementi un tā nevar pilnvērtīgi darboties.

Salīdzinot ar citām Eiropas valstīm, Latvijas publisko pārvaldi varētu vērtēt kā samērā atklātu un caurskatāmu. Gadu gaitā ir panākti būtiski uzlabojumi gan informācijas atklātības jomā, gan procesu caurskatāmībā. Tiesa, diskusijas vērti ir jautājumi par vēl lielāku publisko institūciju finanšu plūsmas atklātību un caurskatāmību.

Latvijā šobrīd aizvien ir būtiskas nepilnības trauksmes cēlēju tiesiskajā aizsardzībā. Tiesībsargājošo iestāžu informēšana par negodprātīgu amatpersonu rīcību ir katra iedzīvotāja pienākums, turklāt tiesiskā valstī šādi rīcībai būtu jāklūst par sociālo standartu. Ceļā uz tiesisku valsti, kurā korupcija ir apkaunojoša rīcība, ir svarīgi mazināt sabiedrības iecietību

pret korupciju un jāveicina gatavība atklāt un ziņot par negodprātīgām amatpersonām.

Atslēgvārdi: atklātība, caurskatāmība, iekšējā kontrole, KNAB, korupcija, laba pārvaldība, sabiedrība, trauksmes cēļi.

Corruption and inefficient institutional management hinder national economic growth and development, thus all public institutions need to ensure good governance and corruption prevention as a priority in their tasks. The phenomenon of corruption does not only include bribery, but also the use of entrusted power for private benefit and for gaining undue advantage. The cause of these circumstances is a lack of control, openness and transparency. Improvement of internal control systems is an effective tool for reducing corruption risks in state and municipal institutions, however, in many cases, only certain elements of the system are in place, which prevents it from being fully functional.

In comparison with other European countries public governance in Latvia can be described as relatively open and transparent. Over the years significant improvements have been made regarding the freedom of information and transparency of processes in the public sector. Nevertheless, discussions need to be promoted regarding an even greater openness and transparency of financial flows in public institutions.

Serious loopholes still exist in Latvia regarding the legal protection of whistle-blowers. It is the duty of every citizen to inform the authorities about the dishonest actions of public officials, and this should become a social norm.

On the path to becoming a country where the legal principle of rule of law is fully implemented and where corruption is perceived as an ignominious action, it is important to eliminate tolerance towards corruption in society and to promote readiness to reveal and report dishonest officials.

Keywords: corruption, good governance, internal control system, KNAB, openness, society, transparency, whistle-blowers.

Kā sabiedrības līdzdalība var mazināt korupciju?

Pētījumos pierādīts — pavasarī pieaugot diennakts gaišo stundu skaitam, mazinās noziedzība. Tieši tāpat ir arī ar korupciju — pieaugot publiskās pārvaldes procesa un lēmumu pieņemšanas caurskatāmībai, korupcijas

risks būtiski samazinās. Slepība, noteiktas kārtības neesamība, procesu necaurskatāmība, informācijas nepieejamība, neaizsargāti trauksmes cēļi, neaktīva pilsoniskā sabiedrība ir tikai daži no korupciju veicinošajiem apstākļiem, taču būtiski kavēkļi ceļā uz labu pārvaldību, sabiedrības uzticības pieaugumu un arī no korupcijas brīvu publisko pārvaldi.

Korupcija — labas pārvaldības drauds

No visiem labas pārvaldības draudiem par visbīstamāko ir uzskatāma korupcija. Korupcija un neefektīva institūciju vadība deformē ekonomisko izaugsmi un attīstību. Līdz ar to par publisko institūciju prioritāti ir jāizvirza tādu uzdevumu veikšana, kas kalpo labas pārvaldības nodrošināšanai un korupcijas un neefektīvas vadības novēršanai, piemēram, ātra reaģēšana uz katru sliktas vadības vai korupcijas gadījuma pazīmi, ikviena korupcijas vai sliktas vadības gadījuma risināšana ar vienādu attieksmi visās instancēs un visos līmeņos, starptautiskās pieredzes un sadarbības izmantošana labas pārvaldības nodrošināšanā. Labas pārvaldības mērķu sasniegšanai ir nepieciešama institūciju vadības nepārtraukta iniciatīva, kā arī tā morālās un ētiskās stājas demonstrēšana padotajiem ikdienas darbībās.

Lai gan klasiskajā izpratnē ar vārdu “korupcija” saprotam kukuļošanu, tomēr uz korupcijas fenomenu ir jāskatās daudz plašāk un ar korupciju ir jāsaprot uzticētās atbildības izmantošana privāta labuma un nepelnītu priekšrocību gūšanai. Koruptīva rīcība var izpausties arī gan kā dienesta pilnvaru pārsniegšana un dienesta stāvokļa ļaunprātīga izmantošana, gan kā bezdarbība, tirgošanās ar ietekmi un valsts amatpersonai noteikto ierobežojumu pārkāpšana, piemēram, veicot amata pienākumus interešu konflikta situācijā vai slēpjot patiesās intereses. Un viens no korupcijas būtiskākajiem cēloņiem ir kontroles, atklātības un caurskatāmības trūkums.

Korupcijas pētnieks Roberts Klitgārds (*Robert Klitgaard*) korupcijas rašanās neizbēgamību publiskajā pārvaldē skaidro, izmantojot “korupcijas riska formulu”. No formulas izriet apstākļi, kas paaugstina koruptīvu pārkāpumu vai noziegumu iespējamību amatpersonas rīcībā. Starp tādiem korupcijas riska cēloņiem kā monopola vara jeb iespēja pieņemt lēmumus vienpersoniski un rīcības brīvība, ko strikti neierobežo normatīvie akti, R. Klitgārds min arī atklātības, atbildības un caurskatāmības neesamību. Kā būtisks ietekmes faktors korupcijas riska formulai gan jāpievieno arī

amatpersonas (ne)ētiskums — tieksme rīkoties neētiski, piemēram, meklēt savtīgu labumu. Riska cēloņu mazināšanai būtiska ir institūcijas iekšējā kontroles sistēma, kas ir daļa no iestādes pārvaldības struktūras.

Cik atklāti un caurskatāmi esam?

Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs (KNAB), izstrādājot Korupcijas novēršanas un apkarošanas pamatnostādņu 2015.–2020. gadam projektu¹, kā politikas centrālo principu ir noteicis publiskā un privāta sektora pārvaldes uzticamību. Viens no būtiskākajiem punktiem, kas jāievēro un jāpanāk pārvaldes uzticamības sasniegšanai, ir institūciju un organizāciju laba pārvaldība, kas ietver tiesiskuma, atklātības, vienlīdzības, objektivitātes, samērīguma, tiesiskās noteiktības, tiesiskās palāvības, saprātīga termiņa ievērošanas, līdzdalības, caurskatāmības un efektivitātes principus. Iekšējās kontroles sistēmas pilnveidošana pretkorupcijas jomā ir viens no efektīvākajiem veidiem, kā mazināt korupcijas riskus valsts un pašvaldību institūcijās, tomēr nereti ir sastopami gadījumi, kad valsts institūciju pārstāvji norāda uz iekšējās kontroles sistēmas esamību institūcijā, bet nākas secināt, ka ieviesti ir tikai atsevišķi tās pamatelementi.

Salīdzinot ar citām Eiropas valstīm, Latvijas publisko pārvaldi varētu vērtēt kā samērā atklātu un caurskatāmu. Gadu gaitā ir panākti būtiski uzlabojumi gan informācijas atklātības jomā, gan procesu caurskatāmībā.

Vieni no pretkorupcijas jomā svarīgākajiem informācijas atklātības, pieejamības un procesu caurskatāmības mehānismiem ir ne tikai Informācijas atklātības likumā nostiprinātais princips, ka sabiedrībai ir jābūt pieejamai informācijai, kura ir iestādes rīcībā vai kuru iestādei atbilstoši tās kompetencei ir pienākums radīt, bet arī, piemēram, tādi mehānismi kā Valsts ieņēmumu dienesta datubāzē publiski pieejamās valsts amatpersonu deklarācijas, plašais informācijas klāsts institūciju mājaslapās, atklātās sēdes gan Saeimā un Ministru kabinetā (abas iespējams vērot tiešsaistē internetā), gan pašvaldībās. Turklāt kopš 2013. gada saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 37. pantu pašvaldību domes sēdes ne tikai protokolē, bet arī ieraksta audio failā, kuru ievieto domes mājaslapā internetā.

¹ Korupcijas novēršanas un apkarošanas pamatnostādņu 2015.–2020. gadam projekts šobrīd ir saskaņošanas procesā.

Saeima sadarbībā ar Tieslietu ministriju un Tieslietu padomi ir veikusi apjomīgus grozījumus likumā “Par tiesu varu”, kas paredz, ka visus atklātā sēdē pieņemtos tiesas spriedumus pēc to stāšanās spēkā no 2013. gada septembra publicē interneta vietnē <http://tiesas.lv/nolemumi>.

Salīdzinājumā ar citām Eiropas Savienības valstīm, Latvijā jau par ikdienišķu praksi esam pieņēmuši to, ka informācija par valsts un pašvaldību institūciju publiskajiem iepirkumiem, to norisi un uzvarētājiem ir pieejama gan institūciju mājaslapās, gan Iepirkumu uzraudzības biroja publiskajā datubāzē. Publicējot informāciju par iepirkuma gaitu (protokoli) un informāciju par noslēgtajiem līgumiem, iespējams nodrošināt, ka līgumi netiek noslēgti pavisā un izšķērdējot līdzekļus, turklāt tas veicina konkurenci.

Tiesa, diskusijas vērti ir jautājumi par vēl lielāku publisko institūciju finanšu plūsmas atklātību un caurskatāmību, padarot sabiedrībai pieejamu informāciju arī par tiem iepirkumiem, kuriem nav jāpiemēro publiskā iepirkuma procedūras. Eiropā ir vairāki piemēri, kā valstis ir padarījušas elektroniski pieejamus visus publisko institūciju izdevumus. Piemēram, Slovēnijas Korupcijas novēršanas komisija ir panākusi, ka visi institūciju naudas pārvedumi, kas ir lielāki par konkrētu definēto summu, automātiski parādās vienotā publiskā datubāzē *Supervisor* “open-data”² formā (<https://www.kpk-rs.si/sl/>). Īstenojot šo iniciatīvu, beidzot radās iespēja arī aplēst, piemēram, cik naudas no dažādām valsts institūcijām aiziet konkrētām farmācijas firmām (kompensējot valsts apmaksātos medikamentus, pētījumus utt.), tādējādi arī atsedzot lielākos iespējamus lobētājus un konstatējot aizdomas par iespējamu korupciju (piemēram, ka ārsti nepamatoti izraksta konkrētas firmas medikamentus). *Supervisor* izgaismoja arī to, ka teju visas institūcijas informācijas tehnoloģiju jomā apkalpo 16 firmas, kuras gadu gadiem nemainās un saņem miljoniem eiro budžeta līdzekļu. Slovēņi ir pārliecināti, ka šādi iespējams izgaismot arī favoritismu (datubāzē uzrādās arī zemsliedzīgie iepirkumi). Datubāze arī parāda tendenci, ka valsts institūciju lielākie izdevumi ir tieši gada beigās, taču rodas jautājums, vai vienmēr tie ir lietderīgi? Lai gan minētā informācija pirms apkopošanas un publicēšanas interneta datubāzē pēc būtības jau iepriekš bija pieejama (ikviens to individuāli varēja pieprasīt institūcijai līdzīgi kā Latvijā, pamatojoties uz Informācijas

² “Open data” jeb atvērto datu formāta ideja ir informācija, kura ir brīvi pieejama un atvērta lietošanai, elektroniskai pārkopēšanai, pārpublishēšanai bez stingriem ierobežojumiem gan autortiesību, gan tehniskajā ziņā. To var iegūt ikviens un korelēt ar dažādās datubāzēs iegūto informāciju.

atklātības likumu), sākotnēji pretestība bijusi gan no privātpersonu puses, gan no publisko personu puses.

Līdzīgu instrumentu ir ieviesusi arī Gruzija (tenders.procurement.gov.ge), kur redzami visi publiskā sektora (aptuveni 3500 institūciju) apmaksātie rēķini, kā arī neuzticamo uzņēmumu "melnais saraksts". Pēc nevalstiskās organizācijas "Transparency International" Gruzijas nodaļas veiktās internetā publiski pieejamās informācijas analīzes un korelācijas ar valsts amatpersonu un uzņēmumu reģistra datiem atklājās, ka līgumi kopsummā par vairāk nekā 100 miljoniem eiro noslēgti ar parlamenta locekļiem, augsta līmeņa amatpersonām vai viņu radniekiem piederošiem uzņēmumiem (analizēts laika posms no 2011. līdz 2013. gadam)³. Tika atklāts arī tas, ka 2012. gadā 58% jeb 3 miljoni eiro no ziedojumiem, ko bija saņēmusi Gruzijas valdošā partija, tikuši saņemti no personām, kas saistītas ar uzņēmumiem, kuri no publiskā sektora saņēmuši pasūtījumus kopsummā par 72 miljoniem eiro.⁴

Arī Slovēnijā pamatinformācija par iepirkumiem un skenēti iepirkumu līgumi (tai skaitā mazo iepirkumu) tiek publicēti kopš 2009. gada (tender.sme.sk). Sensitīvie dati un komercdati īpašos gadījumos skenētajos dokumentos tiek aizklāti, bet tas tiek attiecināts tikai uz 5% no publicētajiem līgumiem. Jānorāda, ka datubāze, atšķirībā no Slovēnijas un Gruzijas gadījuma, ir nevalstiskās organizācijas "Transparency International" Slovēnijas nodaļas projekts, taču informācija un dokumenti par iepirkumiem tiek automātiski pārnesti no oficiālās publisko iepirkumu datubāzes (<http://e-vestnik.sk/>) un publicēti lietotājiem ērti skatāmā, viegli filtrējamā un korelējamā veidā.

Prakse padarīt publiskā sektora iepirkumus un apmaksātos rēķinus sabiedrībai pieejamus ir vērtīga kā sabiedrībai, tā publiskajai pārvaldei un arī godprātīgiem uzņēmējiem. Caurskatāmai un pieejamai informācijai par publiskās pārvaldes iepirkumiem ir vismaz pieci būtiski ieguvumi:

- 1) tas stiprina sabiedrības uzticību publisko iepirkumu jomai, kurā tradicionāli ir augsts korupcijas risks (2013. gadā 47% aptaujāto Latvijas iedzīvotāju uzskatīja, ka iepirkumu konkursos kukuļošana ir

³ "Transparency International" Gruzijas nodaļas pētījums par korupcijas riskiem iepirkumos. 2013. <http://transparency.ge/en/simplified-procurement> (Organizācijas "Transparency" mājaslapa; aplūkots 20.05.2015.).

⁴ Turpat.

plaši izplatīta⁵, bet 66% no Latvijā aptaujātajiem uzņēmējiem uzskatīja, ka korupcija ir plaši izplatīta valsts iestāžu veiktajos iepirkumos un 58% — līgumos, ko piešķir pašvaldības; turklāt 37% aptaujāto Latvijas uzņēmēju domā, ka korupcija pēdējo trīs gadu laikā tiem nav ļāvusi uzvarēt publiskā iepirkuma konkursā⁶);

- 2) tas veicina konkurenci un nepieļauj situāciju, ka publiskais sektors gadījumos, kad nav jāpiemēro atklāts konkurss, atkārtoti un atkārtoti iepērk dārgus pakalpojumus;
- 3) sabiedrība un mediji, pildot “sargsuņa” funkciju, nepieļauj publisko līdzekļu nelietderīgu izšķērdēšanu, interešu konfliktus un korupciju;
- 4) tiesībsargājošajām iestādēm ir daudz vieglāk konstatēt gan korupciju, krāpšanu un interešu konfliktus, gan karteļus jeb aizliegtas vienošanās;
- 5) šāda sistēma ilgtermiņā nodrošina publisko līdzekļu ietaupīšanu.

Sabiedrība pret korupciju vēl joprojām toleranta

Latvijā diemžēl pastāv salīdzinoši liela iecietība pret korupciju un nodokļu nemaksāšanu. KNAB veiktajos sabiedrības izglītošanas pasākumos un socioloģiskajos pētījumos konstatēts, ka sabiedrībā vērojams zināšanu trūkums par korupcijas negatīvajām sekām un atbildību par koruptīvu rīcību, kā arī valsts amatpersonas pilnvaru realizēšanu interešu konflikta situācijā.

Socioloģisko aptauju dati liecina, ka dažādu sabiedrības grupu tolerance saglabājas kā ievērojama problēma, jo iedzīvotāju daļa, kas ir gatavi iesaistīties koruptīvos darījumos, vienu gadu sarūk, bet citu atkal pieaug. 2005. gadā uz jautājumu, vai jūs esat gatavi maksāt kukuli, lai atrisinātu savu problēmu valsts vai pašvaldības institūcijā, pozitīvi atbildēja 48% aptaujāto⁷, 2007. gadā

⁵ Corruption. Report. Special Eurobarometer No. 397, Fieldwork, February and March 2013. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397 (Eiropas Komisijas mājaslapa; aplūkota 20.05.2015.).

⁶ Uzņēmējdarbība un korupcija. Flash Eiropabarometrs Nr. 374, lauka darbs 2013. gada februāris un marts. http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_374_fact_lv_lv.pdf (Eiropas Komisijas mājaslapa; aplūkota 20.05.2015.).

⁷ Pieredze saskarsmē ar korupcijas problēmām. Latvijas iedzīvotāju aptauja, SKDS, 2005. http://www.knab.gov.lv/uploads/free/aptauja/aptauja_2005_pieredze.pdf (KNAB mājaslapa; aplūkota 20.05.2015.).

apstiprinoši atbildējušo personu skaits saruka līdz 39%⁸, bet 2009. gadā pat līdz 32% iedzīvotāju⁹. Savukārt 2011. gadā uz šādu jautājumu apstiprinoši atbildēja 30% uzņēmēju.¹⁰ Tomēr 2012. gadā veiktajā sabiedriskās domas aptaujā tika secināts, ka to personu skaits, kas pieļauj kukuļa došanas iespēju kādai valsts amatpersonai, ja tas būtu nepieciešams kādu problēmu risināšanai, pārsniedz trešdaļu (34,7%) aptaujāto Latvijas iedzīvotāju¹¹, savukārt 2014. gada aprīlī šādu personu īpatsvars atkal saruka līdz 29,5%¹², kas ir mazāk nekā visos iepriekšējos pētījumos. Tas liecina, ka situācija ir nestabila, nav iespējams pārliecinoši uzskatīt, ka mainās sabiedrības tradīcijas un uzticēšanās valsts pārvaldei, vēl arvien nav nostiprinājusies pārliecība, ka valsts spēj atrisināt nepieciešamo jautājumu bez prettiesisku darījumu kārtošanas.

Neticību valsts pārvaldes godīgumam apliecina arī 2013. gada “Transparency International” Globālā Korupcijas barometra aptauja¹³, kurā tiek apkopota informācija par cilvēku korupcijas uztveri un korupcijas pieredzi. Šis pētījums norāda uz negatīvu sabiedrības noskaņojumu, kur 29% respondentu atzinuši, ka pēdējo trīs gadu laikā korupcijas līmenis ir paaugstinājies, bet 55% uzskata, ka līmenis nav mainījies. Uz jautājumu, cik nozīmīga ir korupcijas problēma publiskajā sektorā Latvijā, lielākā daļa aptaujāto — 51% — ir atzinuši, ka problēma ir ļoti nopietna.

2014. gada aprīlī pēc KNAB pasūtījuma tirgus un sociālo pētījumu aģentūras “Latvijas Fakti” veiktajā socioloģiskajā pētījumā¹⁴ tika konstatēts, ka Saeima un Ministru kabinets aizvien ir viskritiskāk vērtēto institūciju

⁸ Iedzīvotāju attieksme pret korupciju. Latvijas iedzīvotāju aptauja, SKDS, 2007. http://www.knab.gov.lv/uploads/free/aptaujas/aptauja_2007_pieredze.pdf (KNAB mājaslapa; aplūkota 20.05.2015.).

⁹ Attieksme pret korupciju Latvijā. Latvijas iedzīvotāju aptauja, SKDS, 2009. http://delna.lv/wp-content/uploads/old_files/atkaite_korupcija_112009.pdf (“Sabiedrības par atklātību — Delna” mājaslapa; aplūkota 20.05.2015.).

¹⁰ Uzņēmēju attieksme pret korupcijas jautājumiem. SKDS, 2011. http://www.knab.gov.lv/uploads/free/aptaujas/knab_aptauja_2011_attieksme.pdf (KNAB mājaslapa; aplūkota 20.05.2015.).

¹¹ Attieksme pret korupciju Latvijā. Latvijas iedzīvotāju aptauja, Latvijas Fakti, 2012. http://www.knab.gov.lv/uploads/free/attieksme_pret_korupciju_2012.pdf (KNAB mājaslapa; aplūkota 20.05.2015.).

¹² Attieksme pret korupciju Latvijā. Sabiedriskās domas aptauja, Latvijas Fakti, 2014. http://www.knab.gov.lv/uploads/free/knab_lf_aptauja2014.pdf (KNAB mājaslapa; aplūkota 20.05.2015.).

¹³ Korupcijas barometrs, 2013. <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=latvia> (Organizācijas “Transparency” mājaslapa; aplūkota 20.05.2015.).

¹⁴ Attieksme pret korupciju Latvijā. Sabiedriskās domas aptauja, Latvijas Fakti, 2014. http://www.knab.gov.lv/uploads/free/knab_lf_aptauja2014.pdf (KNAB mājaslapa; aplūkota 20.05.2015.).

vidū, runājot par korupciju. Saeimu kā ļoti vai diezgan negodīgu vērtējuši 38,8% respondentu, savukārt Ministru kabinetu nedaudz mazāk — 34,4% aptaujāto, kamēr tikai 20,3% iedzīvotāju Saeimu vērtē kā godīgu, bet valdību par tādu atzīst 22,6%. Lai gan novērtējums pašvaldībām ir krietni labāks, tas tāpat vērtējams kā diezgan zems — tās par ļoti vai diezgan negodīgām atzinuši 24% aptaujāto, bet par godīgām 34,1%.

Dažādu starptautiski atzītu pētījumu rezultātu analīze liecina, ka Latvija pieder valstīm ar vidēji augstu korupcijas izplatības līmeni, kur lielākā daļa valsts amatpersonu noraida prettiesiskus maksājumus, tomēr sabiedrība ir ļoti skeptiska par jautājumu atrisināšanu valsts un pašvaldības iestādēs godīgā ceļā. Speciālais korupcijas izplatības mērījumiem veltītais Eiropabarometrs¹⁵ liecina, ka Latvijā pastāv ļoti augsta disproporcija starp sabiedrības priekšstatiem par korupcijas lomu un ietekmi uz publisko pārvaldi un nepieciešamību izmantot prettiesiskus maksājumus ikdienas darījumu kārtošanā. Respektīvi, kaut arī viena piektā daļa aptaujāto — 20% — atzīst, ka viņu personisko dzīvi ietekmē korupcija (tas ir 12. zemākais līmenis ES, augstākais par vidējo ES līmeni — 26%) un 6% ir devuši kukuli (vidēji ES — 4%), tomēr 83% uzskata, ka korupcija ir izplatīta parādība (vidēji ES līmenī — 76%).

Aptauju dati liecina, ka disproporciju starp uztverto un pieredzēto korupciju Latvijā veicina vairāki faktori:

- augsts sabiedrības informētības līmenis par korupcijas slēptajām formām darījumos, kur iedzīvotāji personiski nav iesaistīti;
- ļoti augstas ētiskuma prasības (59% uzskata, ka par koruptīvām darbībām netiek piemērota pietiekami liela atbildība);
- ļoti kritiska attieksme un neuzticība publiskajai pārvaldei;
- augsta iedzīvotāju gatavība pašiem dot, piemēram, amatpersonai dāvanu — to ir apliecinājuši 67% aptaujāto — visvairāk no ES dalībvalstīm.

Kaut arī vairāki pētījumi liecina, ka faktiski ikdienā iedzīvotāji ļoti reti satopas ar kukuļu izspiešanu, tomēr ilgstošie jautājumu izskatīšanas procesi tiesās, administratīvās prasības institūcijās rada pamatu bažām, ka jautājuma atrisināšanai ir nepieciešami prettiesiski maksājumi.

¹⁵ Corruption. Report. Special Eurobarometer No.397, Fieldwork, February and March 2013. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397 (Eiropas Komisijas mājaslapa; aplūkota 20.05.2015.).

Saskaņā ar Latvijas Faktu 2014. gada aprīlī veikto aptauju 32,2% aptaujāto apgalvoja, ka veica kādus neoficiālus maksājumus, deva dāvanas vai izmantoja neoficiālus sakarus, risinot savus jautājumus publiskās institūcijās.¹⁶

Korupcijas izplatība Latvijā atsevišķos sektoros vēl arvien ir ievērojama, it īpaši ņemot vērā to, ka korupcijas izpausmes formas kļūst arvien komplikētākas un slēptākas. Institūciju un resoru iekšējās uzraudzības mehānismi daudzās jomās vēl arvien nav pietiekami efektīvi, lai varētu atteikties no intensīvas ārējās kontroles, ko nodrošina KNAB. Analizējot pētījuma rezultātus visu aptaujas dalībnieku vidū, redzams, ka arī 2014. gadā visvairāk aptaujāto Latvijas iedzīvotāju (20,2%) pazīšanos, neoficiālus maksājumus vai dāvanas izmantojuši veselības aprūpes pakalpojumu saņemšanas gadījumos. 5-6% aptaujas dalībnieku neoficiālas darbības veikuši izglītības sfērā, iekārtojoties darbā valsts vai pašvaldību iestādēs, kārtojot nekustamā īpašuma lietas. Gandrīz visās pētījuma pozīcijās vērojams to iedzīvotāju skaita pieaugums, kuri lietu kārtošanā veikuši kādas neoficiālas darbības. Vienīgi saskarsmē ar Ceļu policiju šādas darbības ir veicis mazāks respondentu skaits.

Ziņošanas veicināšana un trauksmes cēlēju aizsardzība

Tiesībsargājošo iestāžu informēšana par negodprātīgu amatpersonu rīcību ir katra iedzīvotāja pienākums, turklāt tiesiskā valstī šādai rīcībai būtu jāklūst par sociālo standartu. Ceļā uz tiesisku valsti, kurā korupcija ir apkauņojoša rīcība, sabiedrībā ir jāstiprina neiecietība pret korupciju un jāveicina gatavība atklāt un ziņot par negodprātīgām amatpersonām. Tomēr nevalstiskās organizācijas norāda¹⁷, ka Latvijā šobrīd aizvien ir būtiskas nepilnības trauksmes cēlēju tiesiskajai aizsardzībai, rosinot pat īpašā likumā nodrošināt trauksmes cēlēju aizsardzību. Lielākās potenciālo ziņotāju bažas šobrīd aizvien ir par tiešu vai netiešu darba devēja, iestādes vai struktūrvienības vadītāja “izrēķināšanos” (galvenokārt ar administratīvām metodēm) ziņošanas gadījumā.

¹⁶ Attieksme pret korupciju Latvijā. Sabiedriskās domas aptauja, Latvijas Fakti, 2014. http://www.knab.gov.lv/uploads/free/knab_lf_aptauja2014.pdf (KNAB mājaslapa; aplūkota 20.05.2015.).

¹⁷ Dupate K. Trauksmes cēlēju tiesiskā aizsardzība Latvijā. 2012 <http://delna.lv/wp-content/uploads/2014/02/119293572-Trauksmes-C%C4%93l%C4%93ju-Tiesisk%C4%81-Aizsardz%C4%ABba-Latvij%C4%81-Delna.pdf> (“Sabiedrības par atklātību — Delna” mājaslapa; aplūkota 20.05.2015.).

Lai gan tradicionāli par trauksmes cēlējiem uzskata personas “no iekš-puses”, par ziņošanas veicināšanu jārunā arī kontekstā ar sabiedrības iesaisti korupcijas apkarošanā.

Šobrīd sabiedriskās domas aptaujas uzrāda satraucošus datus: saskaroties ar korupciju, par to nebūtu gatavi ziņot 37,4% 2014. gadā aptaujāto iedzīvotāju. Atklāti par korupciju gatavi ziņot vien 9,4%, bet anonīmi — 38,6% iedzīvotāju. Pozitīvi vērtējams tas, ka kopš 2007. gada par 11,7 procentpunktiem pieaudzis to personu skaits, kuri būtu gatavi ziņot par korupcijas gadījumiem, bet diemžēl par 4,4 procentpunktiem audzis arī to skaits, kuri nosliekušies par korupciju neziņot. Septiņu gadu laikā gan par 15,5 procentpunktiem mazinājies to respondentu skaits, kuri uz jautājumu nav atbildējuši vai tiem bijis grūti pateikt.¹⁸

Nereti aptaujātie izvēlējušies par korupciju nevis ziņot tiesībsargājošajām iestādēm, bet gan pastāstīt radiem vai paziņām (37,8%), informēt par to konkrētās iestādes vadītāju (10,1%), informēt plašsaziņas līdzekļus (9,6%) vai nevalstiskās organizācijas (4,5%). Bet 13,6% pat norādījuši, ka ziņotu, bet nezina, kur vērsties.

Nevēlēšanās ziņot par korupciju cieši saistīta ne tikai ar bailēm par savu amatu, pakalpojuma saņemšanu vai turpmāko sadarbību ar publisko institūciju, bet arī ar zemo iedzīvotāju uzticības līmeni tiesībsargājošajām institūcijām, izglītības un informētības trūkumu, kā arī attieksmi pret korupciju kā tādu. Ja cilvēks pats ir gatavs dot kukuli, tad, saskaroties ar šo noziedzīgo nodarījumu, viņš ne tikai nebūtu gatavs ziņot, bet pat potenciāli varētu kļūt par aktīvo kukuļdevēju.

Ik gadu KNAB organizē ap 100 izglītošanas pasākumiem valsts amatpersonām un publisko personu institūciju darbiniekiem un jauniešiem, rīko atvērto durvju dienu KNAB telpās, 2–3 reizes gadā rīko informatīvās dienas reģionos, kā arī aktīvi informē sabiedrību par korupcijas sekām un ziņošanas iespējām gan mājaslapā un sociālajos tīklos, gan arī īstenojot sociālās kampaņas.

Tā 2014. gada otrajā pusē KNAB īstenoja sociālo kampaņu “Korupcija — slidens ceļš!”. Ar kampaņu iedzīvotāju uzmanība tika pievērsta tām sekām, kas var rasties mirkļa impulsa vadītas rīcības dēļ. Vēlme un iegriba

¹⁸ Attieksme pret korupciju Latvijā. Sabiedriskās domas aptauja, Latvijas Fakti, 2014. http://www.knab.gov.lv/uploads/free/knab_lf_aptauja2014.pdf (KNAB mājaslapa; aplūkota 20.05.2015.).

gūt “ātru naudu” vai ātrāk, apejot likumu, atrisināt kādu lietu var novest pie smagām un ilgstošām sekām, tai skaitā pat pie brīvības atņemšanas. Kampaņas ietvaros pērn no 3. oktobra līdz 19. oktobrim radio tika atskaņots audio-klips “Korupcija — slidens ceļš!”, bet no 3. oktobra līdz 2. decembrim uz sabiedriskā transporta Rīgā un Daugavpilī bija izvietoti kampaņas plakāti. Sociālā kampaņa ar mērķi mazināt sabiedrības iecietību pret korupciju un veicināt ziņošanu plānota arī 2015. gada pavasarī un rudenī.



Sociālās kampaņas plakāts uz sabiedriskā autobusa Rīgā 2014. gada rudenī.

2015. gada martā KNAB aicināja valsts un pašvaldību institūcijas savās mājaslapās izvietot reklāmkarogus jeb banerus ar aicinājumu par korupciju ziņot KNAB. Aicinājumam jau atsaukušās vairāk nekā 60 institūcijas.

Atgriežoties pie trauksmes cēlēju aizsardzības, KNAB, izstrādājot Korupcijas novēršanas un apkarošanas pamatnostādņu 2015.–2020. gadam projektu, lai mazinātu sabiedrības toleranci pret korupciju, kā svarīgu uzdevumu ir noteicis trauksmes cēlēju aizsardzības pilnveidošanu un sabiedrības informēšanu par ziņošanas iespējām konstatēto likumpārkāpumu gadījumos. Daži no uzdevumiem mērķa sasniegšanai:

1. Izstrādāt koncepciju par ziņotāju par likumpārkāpumiem aizsardzību;
2. Popularizējot ziņošanas mehānismus sabiedrībā, aktivizēt ziņotājus proaktīvai un reaktīvai rīcībai;

3. Valsts pārvaldes ietvaros nodrošināt kompetentu un politiski neatkarīgu pārkāpumu, ko izdarījuši iestāžu vadītāji, izskatīšanu;
4. Izstrādāt regulējumu, kurā būtu paredzēts pilnveidot personu, kuras informē par koruptīviem nodarījumiem, aizsardzības sistēmu, paredzot trauksmes cēlēja statusu, kas ietvertu tiesības uz efektīvu konfidencialitātes nodrošināšanu;
5. Noteikt valsts amatpersonām obligātu pienākumu ziņot KNAB visos gadījumos, kad to rīcībā nonākusi informācija, kas pirmšķietami norāda uz koruptīvu noziedzīgu nodarījumu izdarīšanu.

Būtisks solis trauksmes cēlēju aizsardzībai tika sperts 2015. gada janvārī, kad Valsts kancelejā starp valsts pārvaldi, nevalstiskajām organizācijām, tiesībsargājošām un pretkorupcijas iestādēm tika parakstīts četrpusējs memorands¹⁹, kas paredz vienošanos līdz 2015. gada nogalei izstrādāt tiesisko regulējumu (likumprojektu), lai ciešā pārresoriskā sadarbībā Latvijā praktiski ieviestu trauksmes cēlēju tiesiskās aizsardzības mehānismu.²⁰ Tomēr jānorāda, ka vēl ir ejams tāls ceļš, lai ne tikai izveidotu šo mehānismu, bet arī ieviestu to dzīvē, lai labās idejas nepaliktu tikai “uz papīra”, un šeit ievērojama loma ir ikvienam indivīdam atsevišķi un sabiedrībai kopumā. Lai sabiedrībā mazinātu toleranci pret korupciju, ikvienam ir jābūt skaidrām gan korupcijas izraisītajām negatīvajām sekām, gan arī rīcības modelim, kā pareizi rīkoties, saskaroties ar korupciju, un tiesiskā valstī arī pārlicinātām par efektīvu aizsardzības sistēmu.

¹⁹ Memorands pieejams: http://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/memorands_trauksmes_celeji_-20.01.pdf (Ministru kabineta mājaslapa; aplūkota 20.05.2015.).

²⁰ Likumprojektu izstrādās pēc Valsts kancelejas un biedrības “Sabiedrība par atklātību — Delna” iniciatīvas 2014. gadā izveidota pārresoriska darba grupa, kurā darbojas pārstāvji no Ģenerālprokuratūras, biedrības “Sabiedrība par atklātību — Delna”, Augstākās tiesas, Labklājības ministrijas, Latvijas Brīvo Arodbiedrību Savienības, Iekšlietu ministrijas, Tieslietu ministrijas un KNAB.

Kā rīkoties, saskaroties ar korupciju?



Jauniešu līdzdalības tendences Latvijā

Ilze Greiškālņa,

Latvijas Universitātes Politikas zinātnes nodaļas doktorante

Sintija Bernava,

biedrības "DONUM ANIMUS" valdes priekšsēdētāja

Līdzdalība ir iespēja piedalīties sev būtisku jautājumu izlemšanā, turklāt līdzdalības jēdzienam paplašinoties no piedalīšanās vēlēšanās līdz brīvprātīgu sabiedrisko aktivitāšu veikšanai. Jauniešu aktīvai līdzdalībai dažādu lēmumu pieņemšanā pēdējo piecu gadu laikā ir tendence palielināties. Pēc ekspertu atzinuma, šī tendence ir saistīta ar to, ka ir izveidots zināms jaunatnes līdzdalības realizācijas pamats un jaunieši sāk saskatīt savas iespējas lēmumu ietekmēšanā vietējā un globālā mērogā. Ir svarīgi sākt pieļaut jauniešu viedokļu reālu ietekmi uz pieņemtajiem lēmumiem, sākot jau skolas un pašvaldības līmenī, un no uzklausišanas un sadzirdēšanas līdz pat iespējām dalīties lēmuma pieņemšanas varā un atbildībā.

Atslēgvārdi: jauniešu līdzdalība, Latvija, līdzdalības novērtējums.

Participation provides the opportunity to take part in deciding important issues, where the concept of participation has expanded from voting to voluntary social activities and even more. The active participation of youth in various decision-making processes over the last five years has increased. According to expert opinion, this is due to the fact that there is some basis for the realization of youth participation and young people are beginning to see opportunities for influencing decisions on a local and global scale. It is importance in this context to allow young voices to have a real impact on decisions taken, starting in school, local government and so on, from offered opportunities to listen and be heard, to sharing the power to decide and taking responsibility.

Keywords: Latvia, participatory assessment, youth participation.

Vērtējot Latvijas demokrātijas tendences kārtējā izdevumā “Demokrātijas audits” un meklējot atbildi uz jautājumu — cik demokrātiska ir Latvija, ir vērts paanalizēt jauniešu līdzdalības aspektus, jo tieši pašreizējie jaunieši būs sabiedrības daļa, kas lielā mērā noteiks, kādā Latvijā dzīvosim nākotnē.

2014. gadā iznākušajā pētījumā “Demokrātijas audits 2005–2014” I. Ījabs atzīmē, ka iepriekš vairākos pētījumos ir konstatēts, ka brīvprātīgas līdzdalības aspektā Latvijas iedzīvotāji ir salīdzinoši pasīvi, kā arī ieskicē tipiska brīvprātīgā darba veicēja tēlu Latvijā — jauns (18–24 gadus vecs) cilvēks vai cilvēks pirmspensijas vai pensijas vecumā (55 gadi un vecāki).¹ I. Ījabs norāda, ka ir iespējams pieņemt, ka aktivitāte brīvprātīgā darba jomā varētu pieaugt līdz ar paaudžu nomaiņu, kad jaunieši, kas brīvprātīgā darba iemaņas apguvuši jau agrīnā vecumā, nomainīs vidējās paaudzes cilvēkus bez šādām iemaņām.²

Līdzdalības procesi un tendences

Līdzdalība ir iespēja piedalīties sev būtisku jautājumu izlemšanā un notikumu veidošanā ar mērķi uzlabot savu un līdzcilvēku dzīves kvalitāti, lēmumu pieņemšanas procesā cenšoties ievērot dažādu sabiedrības grupu vajadzības un intereses. Līdzdalību var definēt kā pilsoniskās sabiedrības iesaistīšanos valsts un pašvaldību politikas veidošanā. Līdzdalība var notikt gan pēc valsts pārvaldes institūcijas iniciatīvas (parasti konsultāciju veidā), gan arī pēc pašu iedzīvotāju ierosmes. Ar līdzdalību saprot plašu jēdzienu, kas attiecas ne tikai uz līdzdalību centrālās valdības lēmumu pieņemšanas procedūrās, bet arī uz procesiem, kas notiek reģionālajā, pašvaldību līmenī, skolā, privātajā sektorā. Līdzdalība notiek visās dzīves jomās, dažādos veidos un līmeņos.

Politiskās līdzdalības formu dažādība var būt atkarīga ne tikai no atšķirīgiem tiesiskiem aspektiem, bet arī no sabiedrības politiskās kultūras — kādas politiskās līdzdalības formas tiek uzskatītas par pieļaujamām konkrētajā sabiedrībā (konvencionālās un nekonvencionālās līdzdalības formas). Entonijš Bērčs (*Anthony Birch*) uzskata, ka pastāv vienpadsmit galvenie politiskās līdzdalības veidi. Taču arī citu rīcības un līdzdalības veidu saturs var

¹ Ījabs I. Politiskā līdzdalība. Cik demokrātiska ir Latvija? Demokrātijas audits. 2004–2014, 209.–222. lpp.

² Turpat.

būt politisks. Jans van Dets, Manheimas universitātes profesors, darbā “Pilsonība, iesaistišanās, demokrātija” izmantojot jaunāko politiskās līdzdalības novērtēšanas metodoloģiju, ietver vairāk nekā 50 līdzdalības veidus. Kopumā literatūrā atrodami aptuveni 70 līdzdalības veidi, starp tiem ir arī sociālās aktivitātes, piemēram, iedzīvotāju piedalīšanās NVO, tajā skaitā arī aktivitātes, kuru mērķi nav politiski.

Sabiedrību kopumā un jauniešus kā tās daļu, viņu attieksmi pret līdzdalību politikā un citiem pilsoniskās līdzdalības veidiem ietekmē arī mūsdienu modernajām sabiedrībām raksturīgais individualizācijas process. Viena no aktuālākajām problēmām, ar kuru saskaras virkne reprezentatīvo demokrātiju, ir pilsoņu līdzdalības samazināšanās tradicionālajos politiskās līdzdalības veidos, samazinās uzticēšanās institūcijām — parlamenti, valdības, politiskajām partijām. Šāda situācija stabili novērojama arī Latvijā. Uzticēšanās samazināšanās var novest pie līdzdalības samazināšanās, kas savukārt noved pie tādu lēmumu pieņemšanas, kas neatspoguļo ne sabiedrības vairākuma intereses, ne arī ņem vērā dažādu interešu grupu intereses. Šāda situācija rada papildu risku korupcijai, samazina lēmumu īstenošanas procesu efektivitāti, kā arī samazina pieņemto lēmumu kvalitāti, jo sabiedrības pienesums un radošais potenciāls netiek izmantots. Iedzīvotāji mazāk piedalās tradicionālajos politiskās līdzdalības veidos (vēlēšanas, politiskās partijas), to vietā ienāk jauni līdzdalības veidi, piemēram, piedalīšanās sociālajās kustībās, pilsoniskās sabiedrības organizācijās, aliansēs. Šajā kontekstā kā ļoti būtisks jautājums ne vien Latvijas, bet arī ES līmenī šobrīd ir jauniešu līdzdalības sekmēšana, iedrošinot viņus nebūt vienaldzīgiem, rīkoties, paust savu nostāju un apzināties savu Eiropas piederību. Jauniešu aktīvai līdzdalībai dažādu lēmumu pieņemšanā pēdējo piecu gadu laikā ir tendence palielināties. Pēc ekspertu atzinuma, tas ir saistīts ar to, ka ir izveidots zināms jaunatnes līdzdalības realizācijas pamats un jaunieši sāk saskatīt savas iespējas lēmumu ietekmēšanā vietējā un globālā mērogā.

Šobrīd kļūst arvien grūtāk nodalīt politiskās aktivitātes no sabiedrības pārvaldes un ekonomiskajām aktivitātēm. Līdzdalības jēdziens paplašinājies no piedalīšanās vēlēšanās līdz brīvprātīgu sabiedrisko aktivitāšu veikšanai. Mazāk populāri kļūst tiešie un tradicionālie līdzdalības veidi — kā raksta vairāki pētnieki, aizvien biežāk parādās alternatīvās līdzdalības formas, kas īpašu popularitāti iegūst jaunatnes vidū. Savukārt, studējot tekstus par jaunatnes, tajā skaitā skolēnu, līdzdalību politikā, pilsonisko līdzdalību,

līdzdalību mācību procesā, galvenokārt tiek lietoti divi termini — līdzdalība (*participation*) un iesaistīšanās (*engagement*).

Jauniešu līdzdalības novērtēšana

Līdz ar līdzdalības veidu, formu un metožu pieaugošo dažādību kļūst svarīga līdzdalības novērtēšanas metodika. Harijs Šērs (*Harry Shier*) savā rakstā³ piedāvā bērnu līdzdalības klasifikācijas modeli, kas atvieglo jauniešu un bērnu līdzdalības procesā izmantoto principu definēšanu, kā arī pašas līdzdalības līmeņa definēšanu.

Harijs Šērs piedāvā modeli, kas ir bāzēts uz 5 līdzdalības līmeņiem:

- 1) jaunieši tiek uzklauti;
- 2) jaunieši tiek mudināti izteikt savus viedokļus;
- 3) jauniešu viedokļi tiek ņemti vērā;
- 4) jaunieši tiek iesaistīti lēmumu pieņemšanas procesā;
- 5) jaunieši lēmuma pieņemšanas procesā uzņemas daļu varas un atbildības.

H. Šērs norāda, ka katrā līdzdalības līmenī gan indivīdi, gan arī institūcijas dažādās pakāpēs var uzņemties pienākumus un saistības. Modelī šīs iesaistīšanās pakāpes tiek precizētas, identificējot trīs iesaistīšanās pakāpes katrā līmenī: izdevības, iespējas un pienākumi.

Izglītības un zinātnes ministrija (IZM) regulāri pēta jauniešu līdzdalību jaunatnes politikas kontekstā, gan veicot regulārus monitoringus, gan arī pētot atsevišķus jaunatnes dzīves aspektus.⁴ Tā, piemēram, IZM pētījumā par jauniešu iespējām, attieksmēm un vērtībām īpaši izdala rezultātus un secinājumus par jauniešu līdzdalību. IZM secina, ka politiskā līdzdalība jauniešu vidū ir ļoti maza, turklāt jauniešiem arī nav intereses par politiku. IZM gan īsti neskaidro iemeslus mazajai ieinteresētībai, pētījumā tiek tikai identificēti vairāki kritiski aspekti, piemēram, jaunieši ļoti maz uzticas gan likumdevējvarai, gan arī izpildvaras institūcijām, gan arī valsts augstākajām amatpersonām. IZM norāda, ka intereses par politiku līmenis ir izteikti zems, kā

³ Shier H. Pathways to Participation: Openings, Opportunities and Obligations. A New Model for Enhancing Children's Participation in Decision-making, in line with Article 12.1. of the United Nations Convention in the Right of the Child. Children & Society. Vol. 15, 2001, pp. 107–117.

⁴ Jauniešu iespēju, attieksmju un vērtību pētījums <http://www.izm.gov.lv/images/statistika/petijumi/23.pdf> (Izglītības un zinātnes ministrijas mājaslapa; aplūkots 27.04.2015.).

arī jaunieši vērtē kā izteikti mazas iespējas līdzdarboties politikā un ietekmēt politiskos lēmumus. IZM norāda, ka dažādām institūcijām uzticēšanos pauž ne vairāk kā 1/2 no aptaujātajiem jauniešiem, respektīvi, jauniešiem nav pārliecības, ka var sagaidīt atbalstu un palīdzību no valsts un pašvaldību institūcijām, un viņi ir pārliecināti, ka var paļauties tikai uz sevi.

Mūsdienās sabiedrības politiskie, tiesiskie un ekonomiskie procesi nepārtraukti mainās, tāpēc katra indivīda dalība nopolitiskās, pilsoniskās asociācijās ir svarīgs priekšnoteikums aktīvai politiskai darbībai un līdz ar to arī veiksmīgai demokrātijas realizācijai. Lisabonas līguma 11. pants nosaka iesaistīšanos kā vienu no Eiropas Savienības darbības pamatprincipiem. Latvijas Prezidentūrai Eiropas Savienības Padomē ir izvirzītas trīs galvenās tā dēvētās horizontālās prioritātes: līdzdalība, ilgtspēja un inovācijas.

Itālijas-Latvijas-Luksemburgas prezidentūras "trio" 18 mēnešu darba programmā (2014. gada jūlijs – 2015. gada decembris) ievērojama uzmanība tiek pievērsta tieši jauniešu līdzdalības sekmēšanai jeb *youth empowerment*. Idejas par jauniešu aktīvāku līdzdalību arvien aktuālākas ir kļuvušas ekonomiskās krīzes un jo īpaši augstā jauniešu bezdarba līmeņa kontekstā. Tā, piemēram, 2009. gada 27. aprīlī tika apstiprināta "Eiropas Savienības jaunatnes stratēģija — ieguldīt jaunatnē, iesaistīt jauniešus" ar mērķi radīt vidi, kurā Eiropas Savienības dalībvalstu jauniešiem realizēt savu potenciālu, aptverot dažādas jaunatnes politikas jomas, kuras ietekmē jauniešu ikdienas dzīvi.

Jauniešu līdzdalības specifika

Jauniešu līdzdalība un tās aktivitāte vai neaktivitāte nav tikai pašu jauniešu jautājums, lielā mērā tas ir atkarīgs no jaunatnes politikas valsts un pašvaldības līmenī. Līdzdalības sekmēšana ir pamatīgs izaicinājums, jo svarīgas ir gan metodes, ar kuru palīdzību tiek nodrošināta līdzdalība, gan arī komunikācijas saturs. Jauniešu līdzdalība ir ļoti sarežģīts uzdevums ar ļoti izteiktu potenciālu un izteiktu ilgtermiņa ietekmi. Jauniešu līdzdalības sekmēšana ir mēģinājums ne tikai sašaurināt plaisu starp sabiedrību un valdību, bet arī dziļāk iesaistīt demokrātiju, pievērst jauniešu uzmanību vietējiem jautājumiem, uzņemties atbildību un apvienot centienus, vienoties un darboties saskaņoti.

Latvijā līdzdalība veiksmīgi tiek īstenota divos veidos.

Formālie līdzdalības veidi ir nostiprināti tiesību aktos un tos organizē valsts vai pašvaldības institūcijas, piemēram, skolēnu vai studentu pašpārvalde; jauniešu dome; konsultatīvā padome; jauniešu forumi; strukturētais dialogs; dalība vēlēšanās un referendumos; brīvprātīgo darbs; dalība nevalstiskajās organizācijās (piemēram, jaunatnes organizācijā). IZM piedāvā jaunatnes līdzdalību jaunatnes politikas kontekstā — līdzdalību jaunatnes konsultatīvajā padomē, sadarbību ar Latvijas jaunatnes padomi, piedalīšanos strukturētajā dialogā, iesaistīšanos brīvprātīgajā darbā un dalību jaunatnes politikas forumos.⁵

Neformālie līdzdalības veidi ir neformālas tikšanās ar politiķiem (tā dēvētās “kafijas ar politiķiem”); dažādu radošo metožu un sociālo tīklu izmantošana viedokļa paušanai, realizējot dažādas publiskās kampaņas un apspriedes. Līdz ar mazāku aktivitāti formālajos līdzdalības veidos populārāka kļūst neformālā līdzdalība, pieaug neformālo līdzdalības veidu atbalstītāju skaits — piemēram, plašāka kļūst iesaistīšanās vietējās neformālajās grupās, iesaistīšanās interešu aizstāvības tīklos, piedalīšanās parakstu vākšanā internetā (iniciatīvu platforma www.manabalss.lv), piedalīšanās spontānās aktivitātēs jeb zibakcijās. I. Ījabs norāda, ka īpaši Latvijas jaunākās paaudzes iedzīvotāju vidū līdzdalības iespējas internetā kļūst arvien populārākas, tajā skaitā veidojas politiskās diskusiju grupas sociālajos tīklos, kā arī partiju interneta mājaslapās, arī politiķi arvien biežāk komunikācijai ar gados jauniem vēlētājiem izmanto *twitter*, *facebook*, *instagram* u.c. sociālos tīklus un saziņas platformas. I. Ījabs atzīmē, ka mēģinājumi veidot inovatīvus modeļus tiešai politiķu komunikācijai ar vēlētājiem internetā ir notikuši lielākoties sabiedriskās politikas centra “Providus” un Sabiedrības par atklātību “Delna” paspārnē — tādas ir Saeimas deputātu komunikācijas platforma gudrasgalvas.lv, vēlēšanu kandidātu reputācijas izvērtējuma platforma kandidatiuzdelnas.lv un politisko diskusiju platforma manavalsts.lv. Lai gan šo iniciatīvu efektivitāte un politiskā neitralitāte bieži ir tikusi apšaubīta, tomēr tās iezīmē nepārprotamus centienus paplašināt politisko līdzdalību.⁶

⁵ Izglītības un zinātnes ministrijas mājaslapa. <http://izm.izm.gov.lv/nozares-politika/jaunatne/lidzdaliba.html> (aplūkots 23.02.2015.).

⁶ Ījabs I. Politiskā līdzdalība. Cik demokrātiska ir Latvija? Demokrātijas audits. 2004–2014, 209.–222. lpp.

Jauniešu līdzdalību ietekmējošie faktori

Tradicionāli līdzdalības pētījumos, piemēram, sociālajās zinātnēs, jaunieši kā sabiedrības grupa tiek atzīmēta līdzdalības ziņā mazāk aktīva par citām. Jāatzīst, ka tas nav nekas pārsteidzošs, jo līdzdalības aktivitāti nosaka gan jaunatnei piemērotās psiholoģiskās un sociālās īpašības, gan arī tās rīcībā esošie līdzdalības resursi, tajā skaitā arī politiskās tiesības, kuras tikai daļa jauniešu vecuma grupai piederīgo bauda pilnā mērā tieši sava vecuma dēļ.

Viennozīmīgi — lai sasniegtu noteiktus mērķus jauniešu līdzdalības sekmēšanā, ir jābūt diviem nozīmīgiem priekšnosacījumiem, ir jābūt mērķim un vīzijai, kā arī konkrētām prasmēm, kas nepieciešamas līdzdalības sekmīgai organizēšanai. Latvijā pēdējo gadu laikā arvien aktīvāk tiek izmantotas dažādas neformālās izglītības un līdzdalības metodes, ko piedāvā Eiropas Savienības programmas, kurās var piedalīties valsts, pašvaldības un nevalstiskās organizācijas, t.sk. jauniešu organizācijas. Piemēram, Eiropas Savienības programmas “Jaunatne darbībā” un ERASMUS+ sniedz iespēju tieši 13–30 gadus veciem jauniešiem, īpaši iedrošinot jauniešus ar ierobežotām iespējām, neatkarīgi no viņu izglītības līmeņa, sociālā stāvokļa vai etniskās piederības, realizēt projektus par sev aktuāliem jautājumiem, tādā veidā sekmējot jauniešu līdzdalību. Projekta realizācijas procesā jauniešiem tiek dota iespēja apgūt tādas turpmākajā dzīvē nozīmīgas sociālās prasmes kā prasmi komunicēt, sadarboties, formulēt lēmumus, izvirzīt mērķus, īstenot savas iniciatīvas un atrast savu vietu Eiropas politiskajā un sociālajā dzīvē, iesaistīties un līdzdarboties aktuālu jautājumu risināšanā pašvaldības, reģiona un Eiropas mērogā.

Jaunieši arvien vairāk izvēlas radošus iesaistīšanās veidus, tādus kā mūzika, teātris, digitālās ierīces, un līdz ar digitālo iespēju paplašināšanos sava viedokļa paušanai izmanto sociālos tīklus *twitter*, *Facebook*, *Instagram*, *youtube*, uzņemot video klipus un veidojot mobilās aplikācijas par sabiedrībā aktuāliem jautājumiem, piemēram, jauniešu nodarbinātību, iecietības veicināšanu, jauniešu līdzdalības iespējām vietējā un Eiropas mērogā.

Skolā apgūto līdzdalības prasmju nozīme ir ļoti būtiska un zināmā mērā arī izšķiroša, jo īpaši zinot, ka Latvijas iedzīvotāji kopumā tiek vērtēti kā pilsoniski pasīvi un tos raksturo zema iesaistīšanās pakāpe nevalstiskajās organizācijās un politiskajās partijās, arī mazattīstīta brīvprātīgo kustība. Spēja izprast sabiedrībā notiekošos politiskos, ekonomiskos, tiesiskos procesus,

prasme līdzdarboties, savu tiesību zināšana un prasme tās aizstāvēt ir būtiskas, lai šī pāreja notiktu sekmīgāk.

Jaunatnes līdzdalības specifika Latvijas kontekstā

Jaunatnes dzīves kvalitāte, kuru būtiski ietekmē viņu gatavība aktīvi iesaistīties sabiedriskajos procesos, kļūst īpaši nozīmīga demogrāfisko pārmaiņu aspektā. Šis pārmaiņas vērojamas Eiropā kopumā — iedzīvotāju salīdzinoši straujā novecošanās, gados veco iedzīvotāju īpatsvara pieaugums, kā rezultātā pieaug sociālā slodze uz darba spējīgajiem iedzīvotājiem, tajā skaitā jauniešiem.

Latvija ir viena no nedaudzajām pasaules valstīm, kurā pēdējo 15 gadu laikā vienlaikus atzīmēti negatīvi iedzīvotāju demogrāfiskie un migrācijas rādītāji. Latvijā visbiežāk fiksēti visstraujākie valsts demogrāfiskās iztukšošanās parametri.⁷ Pēc Centrālās statistikas pārvaldes (CSP) datiem 2014. gada sākumā jaunieši 15–24 gadu vecumā veidoja 11,3% no kopējā iedzīvotāju skaita, salīdzinot ar 15,6% jauniešu 2005. gada sākumā. Laikā no 2005. gada līdz 2014. gada sākumam kopējais iedzīvotāju skaits Latvijā samazinājās par 248 tūkstošiem cilvēku jeb par 11%, savukārt 15–24 gadus vecu jauniešu skaits saruka par 35% jeb 124 tūkstošiem, kas ir puse no kopējā iedzīvotāju skaita samazinājuma.⁸ Pēc CSP datiem 2014. gada sākumā Latvijā bija 291 964 jaunieši.⁹

Jauniešu līdzdalības nozīmi aktualizē fakts, ka mūsdienu modernajās sabiedrībās (pie kurām pieskaitāma arī Latvija) pāreja no bērnības uz pieaugušo dzīvi un it īpaši uz darba dzīvi ir kļuvusi fragmentēta, ilgāka un parādās salīdzinoši dažādu risku iespējamība. Salīdzinot ar situāciju pirms dažām desmitgadēm, kad standarta biogrāfijas bija viegli paredzamas gan individuālo orientāciju, gan sociālās integrācijas ziņā, piemēram, izglītības iegūšana, profesionālā darbība, ģimenes veidošana, pašlaik šī pāreja uzrāda nevienmērīgu virzību — dzīves laikā tā virzās gan augšup un leju, gan atpakaļ un uz

⁷ Pavlina I. Valsts ģimenes politika un tās ietekme uz demogrāfisko procesu attīstību. Demogrāfiskā attīstība Latvijā 21. gadsimta sākumā. Stratēģiskās analīzes komisija. *Zinātniski pētnieciskie raksti*. Rīga: Zinātne, 2006. Nr. 3 (9), 95. lpp.

⁸ Jaunieši Latvijā 2014. http://www.csb.gov.lv/sites/default/files/nr_13_jauniesi_latvija_2014_14_00_lv.pdf (Centrālās statistikas pārvaldes mājaslapa; aplūkota 22.04.2015.).

⁹ Jaunatnes diena. http://www.csb.gov.lv/sites/default/files/dati/jaunatnes_diena_2014_lv.pdf (Centrālās statistikas pārvaldes mājaslapa; aplūkota 22.04.2015.).

priekšu. Situācija zināmā mērā kļūst sarežģītāka, jo darbs mijas ar mācībām, bezdarbu, pārkvalificēšanos vai prasmju atjaunināšanu, un šis process turpinās visas dzīves laikā. Šajā kontekstā laiks, kad jaunieši kļūst par neatkarīgu, patstāvīgu sabiedrības locekli, kurš iegūst izglītību, lai iekļautos darba tirgū, un kā pilntiesīgs loceklis iekļaujas sabiedriskajos procesos, zināmā mērā pagarinās, lai arī ir pieprasījums šo pāreju veikt pēc iespējas ātri. Šo periodu var raksturot arī kā “paaugstināta riska periodu”, jo var tikt pieļautas būtiskas kļūdas — jauniešu uzvedība ir riskanta, rodas problēmas sociālajās attiecībās, iespējamās neveiksmes karjeras izvēlē, jaunieši var tikt pakļauti bezdarba un nabadzības riskiem.

Kā atzīst paši jaunieši, līdzdalība un iesaistīšanās palīdz viņiem kļūt atvērtākiem, drošākiem, komunikablākiem, tajā skaitā arvien aktīvāk paužot savu viedokli un līdzdarbojoties lēmumu pieņemšanas procesā vietējā un starptautiskā mērogā (IZM dati). IZM norāda šādus būtiskākos motivatorus jauniešu izvēlei iesaistīties sabiedriskās, sociālās vai politiskās aktivitātēs: personīgā interese (22%), vēlme mainīt esošo situāciju (18%), jaunu draugu un kontaktu dibināšana (17%), iespēja attīstīties un pilnveidoties (16%), kā arī pieredzes gūšana (15%).¹⁰

Līdzdalība jauniešu vērtējumā

Svarīgs ir tas izglītības komponents, kas ļauj jaunajam cilvēkam pārtapt par informētu, atbildīgu, kritisku un aktīvu pilsoni. Saistībā ar to īpašu aktualitāti iegūst līdzdalības iespējas un līdzdalības izglītībā un īstenošanā izmantotie līdzdalības līmeņi un pakāpes jeb šī līdzdalības procesa struktūrēšana, izanalizējot līdzdalības procesa posmus, kas veicina jauniešu līdzdalību un piedalīšanos lēmumu sagatavošanas un pieņemšanas procesā saskaņā arī ANO Bērnu tiesību konvencijas 12. paragrāfa 1. punktu (Pieņemta un pieejama parakstīšanas, ratificēšanas un pievienošanās procedūrai ar Ģenerālās asamblejas 1989. gada 20. novembra Rezolūciju 44/25, stājusies spēkā 1990. gada 2. septembrī saskaņā ar 49. pantu)¹¹.

¹⁰ Jauniešu iespēju, attieksmju un vērtību pētījums. <http://www.izm.gov.lv/images/statistika/petijumi/23.pdf> (Izglītības un zinātnes ministrijas mājaslapa; aplūkota 04.27.04.2015.).

¹¹ ANO Bērnu tiesību konvencija. Rezolūcija 44/5, spēkā ar 02.09.1990., 12. paragrāfa 1. punkts. <http://likumi.lv/ta/id/270592> (Latvijas Republikas Tiesību aktu portāls; aplūkots 15.02.2015.).

2014. gada sākumā Latvijā bija 291 964 jaunieši¹² (vecumā no 13 līdz 25 gadiem), un pēc IZM datiem tikai ¼ daļa jauniešu ir aktīvi dažāda veida līdzdalībā (attiecīgi 72 991), savukārt 30 000 jauniešu nemācās, nestrādā un neapgūst arodu.

Latvijā 2013. gadā ekonomiski neaktīvo jauniešu īpatsvars jauniešu kopskaitā bija 60,6% (ES-28 – 57,8%). Lielākā daļa jeb 88,4% Latvijas ekonomiski neaktīvo jauniešu darbu nemeklēja, jo mācījās, savukārt ģimenes apstākļu vai veselības problēmu dēļ darbu nemeklēja 7,7%, cerības atrast darbu bija zaudējuši 1,3% jauniešu, citu iemeslu dēļ (nevēlas strādāt, nav nepieciešamības strādāt, uzsāks mācības u. c.) darbu nemeklēja 2,6%.¹³

Pēc CSP datiem tikai 10% jauniešu uzskata, ka Latvijā ir iespējas atrast labu darbu. Pēdējo trīs gadu laikā šis rādītājs gan ir nedaudz pieaudzis, tomēr joprojām nesasniedz 2008. gada līmeni, kad šādu viedokli pauda 17% jauniešu. Saskaņā ar CSP datiem 2013. gadā gandrīz desmitā daļa (21,5 tūkstoši jeb 9,1%) jauniešu bija darba meklētāji. Darba meklētāju jauniešu īpatsvars ekonomiski aktīvo jauniešu kopskaitā bija 23,2%, kas ir visaugstākais darba meklētāju īpatsvars salīdzinājumā ar citām vecuma grupām. CSP un IZM pētījumi rāda, ka ekonomiskās krīzes laikā visstraujāk darba meklētāju īpatsvars pieauga tieši jauniešu vidū, un tas joprojām saglabājas salīdzinoši augstākā līmenī nekā citās vecuma grupās. Tā kā tikai neliela daļa jauniešu strādā un kopā ar darba meklētājiem veido ekonomiski aktīvo jauniešu skaitu, pret kuru tiek rēķināts darba meklētāju īpatsvars, darba meklētāju jauniešu īpatsvars ekonomiski aktīvo jauniešu kopskaitā tiek vērtēts kā augsts. Augstajam darba meklētāju īpatsvaram jauniešu vidū ir vairāki cēloņi: pieredzes trūkums (2013. gadā tikai 37,9% darba meklētāju jauniešu bija darba pieredze) un iegūtā izglītība bez profesionālās kvalifikācijas (2013. gadā 68,0% darba meklētāju jauniešu bija vispārējā izglītība, pamatzglītība vai zemāka). NVA jauniešus pieskaita pie riska grupas bezdarbniekiem, kuri 2013. gada beigās veidoja 9,5% no kopējā NVA reģistrēto bezdarbnieku skaita.¹⁴ Minētie iemesli zināmā mērā ir arī cēloņi situācijai, ka katrs ceturtais jaunietis šobrīd ir pakļauts nabadzības riskam un 1/10 jauniešu ir neapmierināti ar savu dzīves kvalitāti. Visi iepriekš uzskaitītie apstākļi — nespēja atrast darbu, izvēle

¹² Jaunatnes diena. http://www.csb.gov.lv/sites/default/files/dati/jaunatnes_diena_2014_lv.pdf (Centrālās statistikas pārvaldes mājaslapa; aplūkota 22.04.2015.).

¹³ Turpat.

¹⁴ Turpat.

neturpināt izglītību, kā arī, iespējams, virkne subjektīvu apstākļu (ierobežoto līdzekļu dēļ arī ierobežotas izklaides un brīvā laika pavadīšanas iespējas, draugu un attiecību loka izmaiņas vai sašaurināšanās, iestāžu un organizāciju ierobežotās iespējas atrisināt bezdarba, izglītības un/vai pieredzes trūkuma radītās problēmas), rada situāciju, ka 2,5% jauniešu Latvijā jūtas slikti vai ļoti slikti un 2/5 jauniešu neuzticas citiem cilvēkiem, valsts un pašvaldības iestādēm, kā arī sabiedriskajām organizācijām.¹⁵ *Eurobarometer* 2013. gada pētījuma dati par kultūras pieejamību un līdzdalību¹⁶ liecina, ka 15–24 gadus vecu jauniešu kultūras līdzdalības indekss Latvijā bija 16% salīdzinājumā ar 26% ES-27 dalībvalstīs. CSP skaidro, ka tas atspoguļo ierobežotos līdzekļus, ko jaunieši var veltīt kultūras pasākumiem.

CSP psiholoģisko labsajūtu raksturojošos rādītājus ir pētījusi 2008. gada Eiropas iedzīvotāju veselības apsekojumā (EIVA) un 2013. gada EU-SILC apsekojumā. CSP secina, ka 16–24 gadus veci jaunieši arvien mazāk izjūt savam vecumam raksturīgo pacilātības sajūtu un šajā ziņā kļūst arvien līdzīgāki citiem gados vecākiem Latvijas iedzīvotājiem. Salīdzinot ar 2008. gadu, ir ievērojami krities to jauniešu īpatsvars, kuri apgalvoja, ka pēdējo 4 nedēļu laikā bija laimīgi visu laiku vai lielākoties (no 63,3% 2008. gadā līdz 47,8% 2013. gadā). Arvien vairāk jauniešu apgalvoja, ka pēdējo 4 nedēļu laikā bija laimīgi daļu laika (no 27,9% 2008. gadā līdz 37,8% 2013. gadā) vai mazu brīdi vai nemaz (no 8,8% 2008. gadā līdz 14,4% 2013. gadā).¹⁷ Te būtu jāmin IZM pētījumi, kas ļauj nedaudz līdzsvarot skatījumu uz jauniešu dzīves uztveri — 1/3 jauniešu ir apmierināti ar savas dzīves kvalitāti, 50% jauniešu uzskata, ka lielā mērā ir savas dzīves noteicēji. Tomēr jauniešu līdzdalības kontekstā svarīgs ir sadarbības aspekts ar sabiedrību, iespēja piedalīties sabiedriskajā un politiskajā dzīvē, bet — kad jauniešiem lūdz raksturot jauniešu un pieaugušo mijiedarbību, populārākā atbilde ir “jaunieši it kā tiek uzklausi, bet reāla darbība neseko” (32% jauniešu). Jāuzsver, ka arī šajā ziņā iezīmējas pozitīvas tendences — daudzas pašvaldības (74) pēc IZM datiem ir izveidojušas institucionālo sistēmu darbam ar jauniešiem, 41% jauniešu ir komunicējuši

¹⁵ Izglītības un zinātnes ministrijas mājaslapa. <http://izm.izm.gov.lv/nozares-politika/jaunatne/lidzdaliba.html> (aplūkots 23.02.2015.).

¹⁶ Kultūras pieejamība un līdzdalība. Special Eurobarometer 399. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_399_en.pdf (Eiropas Komisijas mājaslapa; aplūkots 23.02.2015.).

¹⁷ Jaunatnes diena. http://www.csb.gov.lv/sites/default/files/dati/jaunatnes_diena_2014_lv.pdf (Centrālās statistikas pārvaldes mājaslapa; aplūkots 22.04.2015.).

ar politiķiem, izmantojot internetu, 82% jauniešu apkārtējā sabiedrība un līdzpilvēki ir vērtība, turklāt 41% jauniešu savu sabiedrisko aktivitāti skalā līdz 10 novērtē kā 7 vai 8.

Secinājumi

Jauniešu līdzdalības pētījumi atklāj salīdzinoši plašu un dinamisku jaunatnes līdzdalības metožu spektru. Jāatzīmē, ka daļa metožu, tajā skaitā arī pēc ES ierosinājuma piedāvātās un realizētās, pozitīvi ietekmē līdzdalības dinamiku jauniešu vidū. Ierobežojumi, kļūdas, neveiksmes jauniešu līdzdalības īstenošanā palielina pieaugušo pieaugušo atsvešinātību no valsts institūcijām. Šādā situācijā ļoti svarīga kļūst pieredzes un prakses analīze, kā arī līdzdalības novērtējums. Nepieciešams rast kompleksus risinājumus jauniešu un institūciju mijiedarbības kvalitatīvām pārmaiņām — daloties ar lēmuma pieņemšanas varu un atbildību, īpašu uzmanību pievēršot līdzdalības efektivitātei.

Runājot par jauniešu līdzdalību, vissvarīgāk ir atcerēties, ka kļūmes cena vai neveiksme jauniešu līdzdalības procesa īstenošanā ir visdārgākā. Zaudējot jauniešu vēlmi līdzdarboties, visticamāk, vēlākā vecumposmā šādi līdzdalības mēģinājumi varētu kļūt mazāk, retāk vai vispār nenotiks. Autori gribētu aicināt jauniešu līdzdalību īstenot, vislielākā mērā apzinoties atbildību, un noteikti apzināties savu atbildi uz jautājumu — kādā sabiedrībā gribam dzīvot pēc gadiem desmit, divdesmit un vai esam gatavi jauniešus iedvesmot uz līdzdalību. Gribētos saistībā ar jauniešu līdzdalību pārstāt aizrauties ar inovācijām metodēs, bet sākt pieļaut jauniešu viedokļu reālu ietekmi uz pieņemtajiem lēmumiem, sākot jau skolas un pašvaldības līmenī, sākot no klausīšanās un sadzirdēšanas līdz pat iespējām dalīties lēmuma pieņemšanas varā un atbildībā.

III

INTERVIJAS

Esam krietnu soli priekšā igauņiem

Ieva Daniela Beinaroviča,

LU Sociālo zinātņu fakultātes Politikas zinātnes nodaļas maģistrante

Dažādi sabiedrības līdzdalības mehānismi un iespējas jau gadiem ir bijušas nostiprinātas Latvijas likumos. Par savdabīgu lūzuma vai pavērsiena punktu Latvijā ir uzskatāms 2011. gads, kad likumos jau definētajiem sabiedrības iesaistes veidiem pievienojās vēl viens — iespēja iesniegt dažādas iniciatīvas un par tām balsot internetā, portālā *ManaBalss.lv*. Kopš portāla izveides ir aizritējuši jau trīs gadi. Lai uzzinātu, kā līdz šim ir veikusies portāla darbība, kas paveikts un kādas mācības gūtas, uz interviju aicinājām Madaru Peipiņu, portāla *ManaBalss.lv* vadītāju.

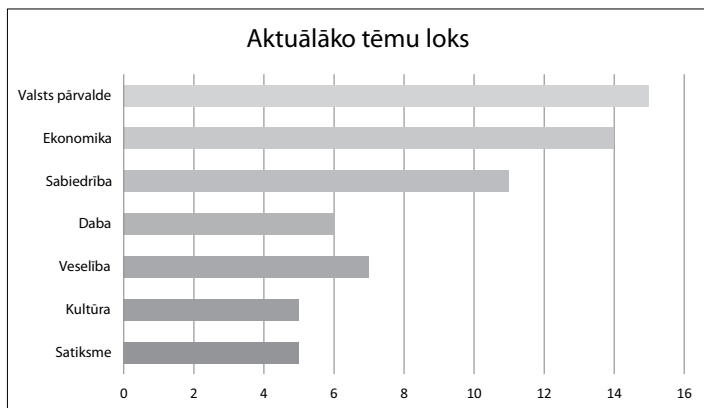
Kāda ir portāla priekšvēsture? Kā fona notikumi veicināja tā izveidi?

Portāls *Mana.Balss.lv* radās 2011. gada vasarā, kad tika izdots prezidenta Valda Zatlera “*Rīkojums Nr. 2*”, kā arī notika “*Oligarhu kapusvētki*”. Šo notikumu iespaidā cilvēki bija ļoti entuziastiski, gatavi kaut ko paši darīt un iesaistīties, lai veidotu labāku Latviju. Portāla idejas autori un veidotāji ir divi puīši, kuri tobrīd bija vecumā ap 25 gadiem. Viņos mita vēlme darboties, lai veidotu labāku valsti, kurā mēs dzīvojam. Tad arī radās šī ideja — kāpēc gan cilvēki nevarētu par dažādiem jautājumiem, idejām balsot internetā, un šīs idejas pēc tam nonāktu Saeimā. Piesaistot vēl daudzus citus cilvēkus, šī ideja tika realizēta gan tehnoloģiski — tika izveidots pats portāls —, gan arī juridiski — tika strādāts ar Saeimu, deputātiem, ar Saeimas Juridisko

biroju. 8 mēnešus vēlāk Saeimā tika pieņemts lēmums “Par kolektīvo iesniegumu”. Lēmums tika nostiprināts Saeimas kārtības rullī, kur tam veltīta 5.³ apakšnodaļa, kas stājās spēkā 2012. gada 2. februārī. Tieši uz šo likuma apakšnodaļu ir balstīts *Mana Balss* mehānisms, kas nosaka to, kā konkrēti priekšlikumi, jautājumi vai idejas var nonākt un tikt izskatīti Saeimā.

Kādas ir populārākās tēmas portālā un kā Jūs skaidrotu to popularitāti?

Mana Balss ir reaģējošs portāls. Populārākās iniciatīvas bieži vien ir reakcija uz notikumiem vai procesiem, kas konkrētajā laika posmā ir aktuāli kādai lielai sabiedrības daļai vai valstī kopumā. Piemēram, par biļešu cenām Rīgas sabiedriskajā transportā. Kad medijos tika izsludināta informācija par cenu izmaiņām, portālā uzreiz tika iesniegtas vairākas iniciatīvas par to, kā vajadzētu mainīt biļešu cenas vai to ieviešanas vai izsludināšanas kārtību. Otrs piemērs — Saeimas vēlēšanas. Kad ir pagājusi apmēram nedēļa pēc Saeimas vēlēšanām, tiek iesniegtas iniciatīvas par to, kā vajadzētu mainīt vēlēšanu kārtību. Lielākā daļa iniciatīvu tiek iesniegtas par jautājumiem, kas skar valsts pārvaldi — piemēram, vēlēšanu sistēmas maiņa, ka vajag godīgāku un caurskatāmāku pārvaldi, atklātu valsts prezidenta balsojumu utt. Ļoti aktuāli ir dažādi ekonomiskie un nodokļu jautājumi, proti, cilvēki vēlas, lai ir mazāki nodokļi un lielākas algas, utt.



1. attēls. Kas sāp Latvijas sabiedrībai?¹

¹ Kas sāp Latvijas sabiedrībai. <https://infogr.am/kas-sap-latvijas-sabiedrībai> (Portāls “mana-balss.lv”; aplūkots 15.04.2015.).

Kas var ierosināt iniciatīvu? Vai Jūs sekojat līdzi tam, vai šī iniciatīva ir demokrātiska, vai tā nav pretrunā ar likumiem?

Ierosināt iniciatīvu var jebkurš Latvijas Republikas pilsonis vecumā no 16 gadiem. Iniciatīvas var ierosināt arī nevalstiskās organizācijas vai asociācijas, vai uzņēmumi, vai politiskās partijas. Piemēram, var būt situācijas, kad organizācija vai grupa izvirza publisko pārstāvi, bet ierosinātājs vienmēr būs cilvēks, persona. *Mana Balss* portālā ir pieejami kritēriji, kas attiecas uz iniciatīvām un to iesniegšanu. Tie ir atrodami sadaļā “Iniciatīvu iesniedzējiem”. Mēs uzraugām, lai visas iniciatīvas, kas nonāk portālā un tālāk tiek publicētas, atbilst šiem kritērijiem. Tā rezultātā mēs publicējam apmēram 10% no visām iesniegtajām iniciatīvām. Tas ir tādēļ, ka daudzas no iesniegtajām iniciatīvām vai nu neatbilst kritērijiem, vai tās ir nepieciešams pilnveidot, uzlabot. Nereti šādās situācijās cilvēki negrib strādāt tālāk, negrib uzlabot, un rezultātā iesniegtā iniciatīva tā arī netiek publicēta balsošanai.

Kā notiek iniciatīvas iesniegšanas process?

Vispirms, protams, cilvēks dodas uz www.manabalss.lv un ielogojas portālā ar savu internetbankas autorizāciju. Pēc tam viņš dodas uz sadaļu “Izveidot jaunu iniciatīvu” un aizpilda iniciatīvas formu, kurā ir noteikti jautājumi, kā arī nosacījumi par to, kādai ir jābūt iniciatīvai. Pēc tam šī iniciatīva nonāk portālā. Tālāk jau mēs skatāmies, vai tā atbilst kritērijiem vai ne, kā arī vērtējam un sniedzam ieteikumus, kā uzlabot, ko varētu darīt citādi. Un, kad šis teksts ir gatavs, tam ir jāatbilst ne tikai saturiskajiem kritērijiem. Bieži vien pats teksts nav labi uzrakstīts, un tas ir jāuzraksta saprotamāks vai skanīgāks, vai jāizlabo gramatikas un stila kļūdas. Tad, kad mēs kopā ar autoru esam to izdarījuši, iniciatīva ir gatava publicēšanai.

Vai jūs sekojat līdzi iniciatīvas liktenim, respektīvi, vai Mana Balss pārstāvji dodas uz komisiju vai darba grupu sēdēm?

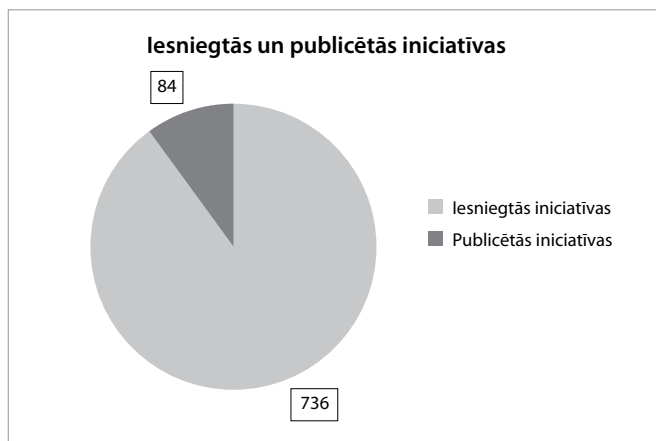
Kad iniciatīvas sasniegušas nepieciešamo parakstu skaitu un var tikt iesniegtas Saeimā, šī iesniegšana vienmēr notiek kopā ar iniciatīvas autoru vai iniciatīvas pārstāvi. Mēs iesniedzam Saeimā savāktos parakstus, konsultējam autoru vai pārstāvi par to, kā vislabāk šo procesu virzīt tālāk. Ar pārstāvēšanu saistītās aktivitātes ir jāveic pašam idejas autoram vai pārstāvim, bet mēs esam gatavi jebkurā solī būt klāt, atbalstīt, konsultēt un palīdzēt. Nereti tā arī ir, ka autori paši ļoti labi tiek galā — viņi jau zina, kas viņiem ir jādara,

viņi iet uz komisiju sēdēm un dara visu citu nepieciešamo. Bet ir arī autori, kas lūdz: “Vai Jūs varētu nākt mums līdzi?”, “Vai Jūs varētu mums palīdzēt ar medijiem?”. Tad mēs ar lielāko prieku arī atbalstam. Protams, mēs sekojam līdzi katrai iniciatīvai, kas nonāk Saeimā. Mēs sekojam līdzi, kas ar to notiek, kādi ir jaunumi, vai ir nepieciešams uzrunāt politiķus vai sagatavot mediju relīzi.

Vai Jūs esat sevi salīdzinājuši vai kādā veidā mācījušies no līdžīgiem portāliem citās valstīs?

Mēs sekojam līdzi tam, kas notiek ar līdžīgiem portāliem Eiropā. Ļoti veiksmīgi darbojas līdžīgs portāls Somijā — “*Open Ministry*”. Tajā ir nepieciešami 50 000 iedzīvotāju paraksti, lai iniciatīvu virzītu tālāk. Pagājušajā gadā Somijas parlaments pieņēma lēmumu atļaut dzimumneitrālas laulības, un tas ir vienas iesniegtas iniciatīvas rezultāts.

Līdžīgi portāli darbojas arī Vācijā un Lielbritānijā. Šajos gadījumos gan portālu darbība ir valsts pārraudzībā. Pagājušogad arī tapa portāls Čehijā, kura radīšanu iedvesmoja tieši Mana Balss. Mēs viņiem palīdzējām, gan sākotnēji dodot ieteikumus, kā labāk darīt, gan arī pēc tam, kad portāls tika izveidots, palīdzot novērtēt rezultātu.



2. attēls. Iesniegtās un publicētās iniciatīvas²

² Kas sāk Latvijas sabiedrībai. <https://infogr.am/kas-sap-latvijas-sabiedrībai> (Portāls “mana-balss.lv”; aplūkots 15.04.2015.).

Igaunijā esošais portāls *Rahvakogu.ee* tika organizēts kā pilsoņu pūl-pakalpojuma (*crowd-sourcing*) process, lai iegūtu idejas, kas saistītas ar “vēlēšanu likumiem, politisko partiju likumiem un tālāko demokrātijas attīstību Igaunijā”³. Portāla darbības rezultātā izkristalizējās vairākas idejas, ar kurām īpaša komisija strādā tālāk. Atšķirībā no *Mana Balss*, tas nav pastāvīgs process, kad portālā var iesniegt iniciatīvu, par kuru sabalso. Viņi pie tā tikai tagad strādā. Mēs viņiem palīdzam šo portālu veidot, sniedzam dažādus ieteikumus. Šajā sabiedrības līdzdalības aspektā mēs esam igauņiem krietnu soli priekšā.

Kopumā mēs esam vieni no Eiropas pionieriem, jo bijām vieni no pirmajiem, kas šādu portālu un nepieciešamos papildu mehānismus ieviesa. Arī skatoties uz rezultātiem, *Mana Balss* ir viens no veiksmīgākajiem piemēriem — daudzas idejas ir nonākušas Saeimā un rezultējušās likumu izmaiņās.

Kā šajā laikā ir mainījusies cilvēku aktivitāte?⁴

Nevar sacīt, ka aktivitāte ir ļoti samazinājusies. Protams, bija pirmais entuziasma vilnis, kuram sekoja aktivitātes samazināšanās. Daļēji to var



3. attēls. Iesniegtās un publicētās iniciatīvas³

³ What is Rahvakogu? <https://rahvakogu.ee/pages/what-is-rahvakogu> (“Rahvakogu” mājaslapa; aplūkots 15.04.2015.).

⁴ Kas sāp Latvijas sabiedrībai. <https://infogr.am/kas-sap-latvijas-sabiedrībai> (Portāls “mana-balss.lv”; aplūkots 15.04.2015.).

skaidrot arī ar to, ka *Manai Balsij* nebija pietiekami daudz cilvēkresursu, kas ar to visu strādātu. Ļoti ilgu laiku darbošanās notika pēc brīvprātības principa un līdz ar to nebija iespējams veltīt ļoti daudz laika darbam ar portālu un iniciatīvām. Kopš pagājušās vasaras ir novērojams pakāpenisks aktivitātes pieaugums — ir pieaudzis gan cilvēku parakstu skaits, gan iesniegto iniciatīvu skaits. Un svarīgi ir atzīmēt, ka ir augusi ne tikai iesniegto iniciatīvu kvantitāte, bet arī kvalitāte, kuru mēs turpinām celt arvien augstāk.

Cik lielā mērā, Jūsaprāt, Latvijas sabiedrība ir gatava uzņemties un izrādīt iniciatīvu?

To ir samērā grūti novērtēt. Protams, vienmēr var būt labāk. Manuprāt, ir ļoti daudz vietas izaugsmei tieši individuālās līdzdalības un atbildības ziņā. Nepieciešams vairo ticību tam, ka viens cilvēks var kaut ko ietekmēt un mainīt lielākos procesos. Bet tas, ko es esmu sapratusi un par ko stingri iestājos, ir, ka līdzdalība un demokrātija ir prasmes. Tas ir kaut kas tāds, kas ir jāmācās, kas ir jāapgūst, kas nenāk viegli, kas ļoti bieži nāk caur asām diskusijām un caur zaudējumiem. Un, manuprāt, ir ļoti nopietni jādomā par to, kā Latvijas sabiedrībai kopumā apgūt šīs prasmes, it sevišķi bērniem un jauniešiem. Šīm sabiedrības grupām attiecīgās prasmes apgūt ir daudz vieglāk un vienkāršāk, nekā vēlāk dzīvē, jau esot pusmūžā. Tāpēc es uzskatu, ka ir svarīgi bērniem un jauniešiem mācīt šī līdzdalības un demokrātijas iespējas un prasmes, lai izaugot viņi to spētu efektīvi un konstruktīvi pielietot.

Kā šajā laikā ir mainījusies pārvaldes iestāžu attieksme pret šīm iniciatīvām, piemēram, ja nav sasniegti 10 000, vai ar to vēl var kaut kur vērsties un kaut ko darīt?

Pagājušajā gadā mēs ieviesām iespēju, ka iniciatīvas iespējams iesniegt ne tikai Saeimā, bet arī valsts un pašvaldību iestādēs. Tad nav nepieciešami 10 000 parakstu, var būt arī mazāk. Tomēr ir skaidrs, ka šajās iestādēs nebūs likumā noteiktā mehānisma, uz kuru balstoties, kā jau minēju, darbojas *Mana Balss* — kā konkrētajai iestādei ir jārikojas ar šīm iesniegtajām iniciatīvām un parakstiem. Tas nozīmē, ka viņi var arī atteikties izskatīt šo iniciatīvu vai pateikt, ka “Mēs kaut kad par to padomāsim”, vai “Paldies par interesi, bet šobrīd tas nav aktuāli”. Respektīvi, viņi var ļoti formāli atteikties izskatīt šo iniciatīvu, ko Saeima savukārt nedrīkst darīt. Likumā ir noteikts, ka

Saeimai tas ir jāizskata un ka ir jānotiek balsojumam. Un tādējādi iestāžu attieksme kļūst grūti novērtējama. Līdz šim gan nav pieredzēta ļoti tieša ideju “nogalināšana” valsts pārvaldes iestādēs. Tās, ar kurām mēs esam strādājuši, mūs uzskata par ļoti pozitīvu piemēru. Mums ir ļoti laba sadarbība gan ar Kultūras ministriju, gan ar Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministriju — mūs ir aicinājuši piedalīties dažādos pasākumos, kā arī ir lūguši mūsu viedokli dažādos jautājumos.

Vai, Jūsprāt, ir nepieciešams pilnveidot likumdošanu, lai arī vietējās pašvaldības vairāk ieklausītos?

No vienas puses, jau ir spēkā attiecīgie likumi, kas nosaka, ka viens iedzīvotājs var iesniegt individuālo iesniegumu un pašvaldībai uz to ir jāatbild noteiktā laikā. Likumā nav noteikts tas, ka pašvaldību un valsts iestādēm būtu saturiski jāizskata šis jautājums un jāpieņem atbilstošs lēmums. Un šajā aspektā, iespējams, ir nepieciešams ar laiku paredzēt tādu mehānismu, kas paredz kārtību, kādā pašvaldībām un valsts iestādēm ir jāizskata iesniegtās iniciatīvas.

Vai Jūsu darbības gaitā ir bijuši gadījumi, kad esat saskārušies ar ļoti pozitīvu vai tieši pretēji — negatīvu — attieksmi no pārvaldes iestāžu puses?

Kā jau es minēju, tieši iniciatīvu un ideju ziņā mums vēl nav bijis gadījums, kad iniciatīva tieši nonāk kādā pārvaldes iestādē, tādēļ es nevaru īsti to komentēt. Mums ir bijusi cita veida pozitīva pieredze. Piemēram, kad norisinās dažādi starptautiski projekti vai prezidentūras pasākumi, vai Latvijā ierodas ārvalstu delegācijas, tad ministrijas mūs aicina kā sadarbības partneri vai prezentē kā labu piemēru. Mums ir ļoti liela pieredze tieši sabiedrības līdzdalības nodrošināšanā un no mums gaida, lai mēs par šo pieredzi pastāstām. Tādā ziņā tas ir ļoti apsveicami.

Tas, kas nav tik apsveicami, ir fakts, ka valsts iestādes mūs tādā tiešā veidā nav gribējušas atbalstīt. Finansējums mūsu darbībai ir izaicinājums, ar kuru mums visu laiku ir jācīnās. No vienas puses, mēs nodrošinām ļoti būtisku funkciju gan valstij, gan iedzīvotājiem. No otras puses, mums visu laiku ir jācīnās ar to, ka mums nav naudas un ka mums visu laiku kādam ir tā jālūdz. Bet es domāju, ka tas ir izaicinājums, ar kuru saskaras ļoti daudzas organizācijas.

Kā Jūs vērtētu sabiedrības līdzdalības veidus Latvijā?

Es domāju, ka Latvijā oficiāli ir samērā daudz līdzdalības iespēju, sākot ar ļoti tradicionālām un valsts likumos nostiprinātām, kā, piemēram, vēlēšanām, publiskajām apspriešanām utt., kas valstij ir jānodrošina, līdz pat ļoti neformālām. Bet ir iespējams identificēt vairākas problēmas. Pirmkārt, kā jau minēju, cilvēkiem trūkst prasmju un iemaņu izmantot piedāvātās iespējas tiešām efektīvi — zināt, kurā brīdī ko var kādā veidā ietekmēt. Turklāt nav ticības, ka tas strādās.

Otra problēma ir tā, ka bieži vien ministriju darba grupas, dažādi atzinumi, publiskās apspriešanas ir ļoti formāls pasākums, kas ir jānodrošina, jo tas ir noteikts likumā. Tomēr iegūtie rezultāti reti tiek ņemti vērā — saturiski, kvalitatīvi un pēc būtības. Tā rezultātā cilvēkiem rodas neticība iespējai kaut ko mainīt un pieaug pārliecība, ka nav nekādas jēgas piedalīties. Turklāt līdzdalība prasa ļoti lielu kapacitāti un resursus gan no cilvēka individuāli — domāt, sekot līdzi, analizēt, saprast, iesaistīties, uzrakstīt vēstuli —, gan no organizācijas — tas prasa cilvēkresursus, laika resursus, naudas resursus un vēl citus resursus, kuru vienkārši nav. Un, ja valsts turpinās uzskatīt, ka NVO pienākums ir nodrošināt sociālos un citus pakalpojumus, ka visai līdzdalības nodrošināšanas funkcijai jānotiek brīvprātīgi par mistisku naudu, kuras nav, tad tas arī nemainīsies. Respektīvi, NVO netiek uztvertas kā līdzvērtīgi sadarbības partneri. Tāpēc es domāju, ka ir nepieciešams pievērst daudz nopietnāku uzmanību līdzdalības veicināšanai tieši no valsts puses. Galu galā valsts, Saeima un pārvaldes iestādes, no iedzīvotāju skatu punkta, ir saņēmēji, kas iegūto informāciju apstrādā tālāk un gūst no tās noteiktu labumu.

Vai Jūs sekojat līdzi, kādas ir aktīvākās sociālās vai vecuma grupas Jūsu portālā?

Diemžēl mēs to nedz automātiski, nedz manuāli nevaram izsekot. Protais, ņemot vērā likuma ietvaru, tie ir cilvēki no 16 gadu vecuma, kam jau ir sava internetbanka, kas lieto internetu vai vismaz ir ar to pazīstami. Bieži vien tie ir cilvēki, kas ikdienā strādā birojā ar datoru — viņiem nav problēmu nobalsot. Bet tādu konkrētu profilu, kā jau es minēju, mēs neesam pētījuši. Par iniciatīvu iesniegšanu gan var pateikt, ka daudz vairāk tās iesniedz — un kuras pēc tam tiek publicētas — vīrieši nekā sievietes, kas ir interesanti. Bet nekādu citu demogrāfisku datu mums nav.

***Rail Baltica* — simboliska atgriešanās Eiropā**

Ieva Daniela Beinaroviča,

LU Sociālo zinātņu fakultātes Politikas zinātnes nodaļas maģistrante

“Projekta *Rail Baltica* mērķis ir integrēt Baltijas valstis Eiropas dzelzceļu tīklā, un tas aptver četras Eiropas Savienības valstis.”¹ Projekts solās uzlabot ne tikai iedzīvotāju mobilitāti, bet arī radīt iespējas izaugsmei un uzlabot konkurētspēju.² Tiek lēsts, ka “projekta ietekmes rezultātā Latvijas ekonomikā iekļūst vismaz 1,5 miljardi eiro”³. Šobrīd aktīvi notiek sabiedrības informēšana par projektu un tā iespējām, un nesen noslēdzās, iespējams, līdz šim plašākais publisko apspriešanu cikls Latvijas vēsturē. Lai gan projekts kopumā saņem lielu sabiedrības atbalstu, joprojām ir cilvēki, kas iebilst pret tā īstenošanu. Lai noskaidrotu, kas līdz šim ir paveikts, kas motivē iedzīvotāju viedokļus un kādi ir tālākie projekta attīstības posmi, uz interviju aicinājām Neilu Balgali, SIA “Grupa 93” vadītāju, pilnsabiedrības “RB Latvija” telpiskās plānošanas ekspertu.

Kāda ir idejas tapšanas un attīstības priekšvēsture?

Baltijas valstīm atgūstot savu neatkarību, ideja un vīzija par šādu projektu tika izteikta trīs pirmo Paneiropas transporta konferenču laikā Prāgā 1991. gadā, pēc trīs gadiem šis jautājums tika aktualizēts Krētas sanāksmē, bet jau 1997. gada vasarā Helsinkos tika apstiprināti Paneiropas transporta koridori: koridoru nr. 1 veidoja divi maršruti: autoceļš *Via Baltica* un dzelzceļa līnija *Rail Baltica*.

¹ Fakti par projektu “Rail Baltica”. <http://railbaltica.info/par-projektu/fakti/> (Projekta “Rail Baltica” mājaslapa; aplūkota 15.04.2015.).

² SIA Infoeksperts. *Rail Baltica*. Informatīvais materiāls. 2015.

³ Turpat.

Simboliska atgriešanās Eiropas sastāvā

Rail Baltica projektu mēdz dēvēt arī par Baltijas valstu savienošanu ar “Eiropas sirdi”, simbolisku atgriešanos Eiropas sastāvā, paredzot atjaunot Baltijas valstu tiešo saikni ar Eiropas dzelzceļu tīklu, izbūvējot jaunu 1435 mm jeb Eiropas standarta platuma dzelzceļa līniju Baltijas valstīs (tādējādi Latvija tiek pie divām dzelzceļa infrastruktūrām: esošās — 1520 mm plato sliežu ceļu tīkla un jaunās) un savienojot metropoles Tallinu-Rīgu-Kauņu-Varšavu-Berlīni (un tālākā nākotnē pagarinot maršrutu līdz Venēcijai). Netieši šajā maršrutā iekļauta arī Somija, plānojot, ka varētu izbūvēt zemūdens tuneli, pa kuru kursētu dzelzceļš no Tallinas uz Helsinkiem, vai arī atklāt vilcienu prāmi starp šīm pilsētām, tādējādi pagarinot projekta ietekmi arī līdz Skandināvijas valstīm.

Baltijas valstu dzelzceļa kopprojekta — *Rail Baltica* — ideja tuvojas tās īstenošanas fāzei: tiek veikti projektēšanai nepieciešamie priekšdarbi. Ir pabeigta Latvijas jaunbūvējamā dzelzceļa posma detalizēta izpēte, noteiktas divas piemērotākās trases, jau notikusi trašu variantu apspriešana sabiedrībā, lai rastu labāko risinājumu un noteiktu vienu trasi, kura kalpos *Rail Baltica* projektēšanai un vēlāk — izbūvei, kuru plānots uzsākt pēc pieciem gadiem. Tāpēc šis ir piemērotākais laiks diskusijām un plānošanai, lai izvēlētos Latvijas interesēm (ekonomiskajām un sabiedrības) visatbilstošāko un vislielāko labumu sniedzošo trases variantu.

Latvija jau vairāk nekā 10 gadus ir pilntiesīga Eiropas Savienības dalībvalsts, kas mums dod iespēju brīvi ceļot un strādāt. Nesen esam pievienojušies eirozonai, bet, lai mēs patiešām būtu savienoti ar Eiropas lielākajiem ekonomikas, administratīvajiem un kultūras centriem, trūkst vienotas dzelzceļa infrastruktūras. Izveidojot augstas kvalitātes dzelzceļa savienojumu starp Baltijas valstīm un lielākajiem Rietumeiropas centriem, Latvija atkal atgriezīsies Eiropas saimē.

Dzelzceļam — 153 gadu vēsture

Atskatoties uz Latvijas un dzelzceļa attīstību vēsturiskā griezumā un pārfrāzējot Lukrēcija teicienu “No nekā nekas nerodas”, var teikt, ka iesākumā bija sliedes un tad nāca izaugsme, jaunas dzīves perspektīvas, Baltijas valstu tuvināšanās un iespēja paspilgtināt šo reģionu pasaules kartē.

1862. gadā Latvijā tika izbūvēts pirmais dzelzceļš, tad arī sāka kursēt vilcieni no Latvijas uz Eiropu. Dažus gadus pēc Latvijas neatkarības

pasludināšanas — jau 1921. gada 15. februārī — starp Rīgu un Virbaļiem atklāja tiešo satiksmi, bet tā paša gada 19. augustā pagarināja bezpārsēšanās vagonu kursēšanu līdz Parīzei un Ostendei, iekļaujot Rīgu kā galapunktu jaunajā Nord Express maršrutā. Pāris gadu vēlāk Rīgas-Berlīnes vilcienā sāka iekļaut arī Latvijas, Lietuvas un Vācijas dzelzceļu vagonus, jo šie pārvadājumi izrādījās ļoti pieprasīti. Īsāk sakot: tika aktīvi izmantotas dzelzceļa radītās iespējas pasažieru un kravu plūsmu apkalpošanā, veidojās jauni maršrutu savienojumi, ap sliežu ceļiem un pieturvietām radās jaunas apdzīvotas vietas. Mūsdienai cilvēkam, kurš Eiropā pārvietojas ar ātrvilcienu, kas traukas ar ātrumu, lielāku par 200 km/h, ir grūti aptvert tā laika jaunos pārvietošanās ātrumus un iespējas sasniegt galamērķus. Vilciens, kurš no Latvijas kursēja pirms Otrā pasaules kara, piemēram, Berlīni sasniedza vidēji 15 stundās, un tika dēvēts par ērtāko un ātrāko transporta līdzekli. Latvijas teritorijā tā vidējais komerciālais kustības ātrums bija 77,1 km/h, bet Vācijā — 80,4 km/h. Izpētes dati liecina, ka *Rail Baltica* trasē maksimālais ātrums pasažieru vilcieniem būs 240 km/h, bet kravu vilcieniem — 120 km/h, bet no Tallinas līdz Lietuvas-Polijas robežai pasažieri varēs nokļūt četru stundu laikā.

Turklāt šis projekts ir nozīmīgs trijos līmeņos. Pirmais līmenis ir globālais, Eiropas Savienības līmenis. Un tas ir ne vien trūkstošā dzelzceļa izveidošana, bet arī jauna virziena izveidošana, kurš stiprinās saikni kravas un pasažieru pārvadāšanā un būs ļoti svarīgs no ģeopolitiskā aspekta. Tas ir nenoliedzami. Protams, tam būs jāiestrādājas.

Otrs ir Baltijas aspekts. Un, manuprāt, Rīgai, esot vidū starp Tallinu, Kauņu un Viļņu, Rīgas centrālā loma, 3 miljonu aptvērums divu stundu laikā, ir izcili. Un tas ir tas, ko mūsu galvaspilsēta sen jau ir pelnījusi un ko mēs varbūt nepietiekami novērtējām iepriekš.

Un trešais — lokālais — aspekts. Kad būsīm izbūvējuši šo te sliežu līniju, kas savieno vairākas metropoles un savieno Eiropu, skaidrs, ka ilgtermiņā — bet tas ir ilgtermiņš — mēs ceram to izmantot vietējām stacijām, vietējām staciju tīklam. Realizējot pirmo un otro līmeni, trešais — doma par vietējām stacijām — ir gluži saprotama. Tas, manuprāt, šķiet ļoti vienkārši un saprotami, jo šie trīs līmeņi: sākumā izbūvējam infrastruktūru, lietojam to reģionāli, lietojam to šādi, un, paskat — jaunā dzelzceļa līnija ar pieturvietām gluži tāpat kā Rīga, Jūrmala, Saulkrasti, Ogre, būs arī, piemēram, no Bauskas līdz Salacgrīvai.

Kā norisinājās publiskās apspriešanas — process, gaisotne, cilvēku attieksme utt.?

Tika realizēta plašākā un demokrātiskākā apspriešana Latvijas vēsturē. Piedalījās vairāk nekā 5100 cilvēku 15 pašvaldībās. Šī apspriešana parādīja mūsu sabiedrības brieduma pakāpi — 400 cilvēku zālē un iespēja veidot konstruktīvu sarunu, uzdot jautājumus un saņemt atbildes, ieklausīties.

Pēc pirmā mirkļa, kad pāriet pirmais jūtu uzbangojums, rodas sapratne par projekta nozīmību un sākas lietišķa saruna.

Medijos un www.railbaltica.info ir pieejama informācija, ka šobrīd negatīvu attieksmi pret projektu Latvijā pauž 2 pašvaldības — Mārupes un Ķekavas novadi. Kāpēc?

Es teikšu, ka Ķekavas novada “pret” ir visai nosacīts. Ķekavā no 20 000 iedzīvotāju šis koridors skar labi ja 0,05%. Un ir nepieciešama konstruktīva saruna, arī gadījumos, ja pašvaldība vēlas konkrētus ieguvumus. Nevar liniju ievirzīt mežā un vienlaikus teikt — dodiet mums staciju.

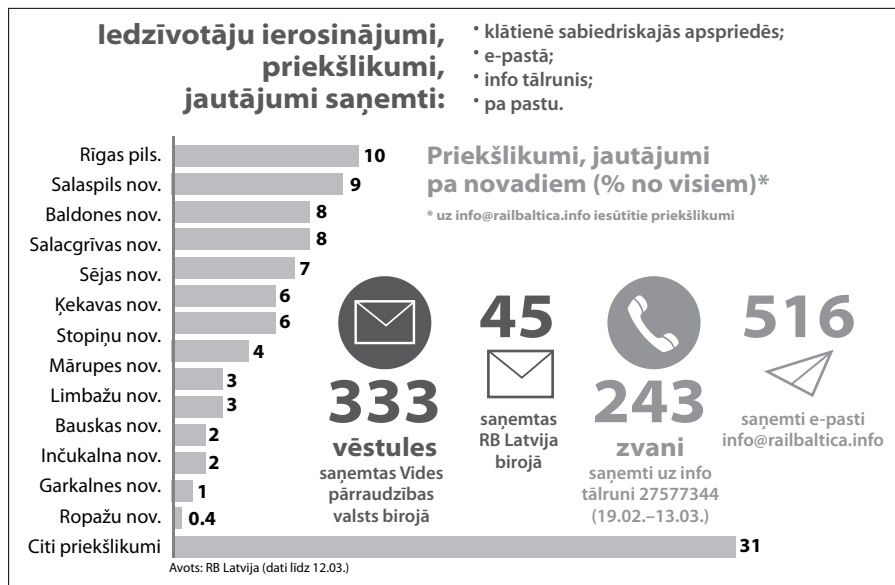
Mārupē situācija ir būtiski atšķirīga, jo mums jāatrisina globāls uzdevums — savienot *Rail Baltica* ar lidostu. Nākotnē šāda savienojuma izveide var būt neiespējama, bet lidostas attīstībai šis ir ļoti kritisks jautājums. Pašlaik esošajam koridoram Mārupē, pusotra kilometra garumā, 300 m joslā atrodas 3 dzīvojamās mājas, un 2 km attālumā atrodas 95 dzīvojamās mājas. Būtiski, ka mēs neplānojam māju nojaukšanu, mēs joprojām ejam pa neapbūvētām teritorijām.

Kā Jūs vērtējat sabiedrisko apspriešanu kā sabiedrības iesaistes instrumentu — cik tas ir lietderīgs viedokļu un informācijas iegūšanai?

Sabiedriskās apspriešanas sapulces ir tradicionāls instruments, cilvēku tiesības uzdot un saņemt jautājumus, diskutēt. Būtiski ir šīs sapulces papildināt ar individuālām sarunām un skaidrojumiem — gan pirms, gan pēc sapulces, jo šajās sarunās iespējams atbildēt uz jautājumiem par konkrētiem jautājumiem.

Jāatzīmē, ka vienlaikus ar sapulcēm darbojas informatīvais tālrunis, e-pasta sarakste, projekta mājas lapa www.railbaltica.info, tika sagatavots informatīvais izdevums (60 000 eksemplāru), publikācijas laikrakstos un interneta portālos, intervijas radio un televīzijā.

Šo visu pasākumu kopums arī veido sekmīgu sabiedriskās apspriešanas norisi.

1. attēls. Iedzīvotāju aktivitāte pa novadiem⁴

Vai Jums ir pieredze citos projektos? Vai cilvēki bija gatavojušies vai reakcija bija vairāk emocionāla?

Mūsu uzņēmumam “Grupa 93” (Latvijā darbojas kopš 1994. gada) ir plaša pieredze sabiedrisko apspriešanu organizēšanā — Liepājas, Jūrmalas, Rīgas pilsētas, vairāk nekā 70% Latvijas pašvaldību. Mēs zinām — kad pirmās emocijas noplok, sākas racionāla saruna.

Kura sabiedrības grupa visvairāk iesaistās un kā atšķiras viedokļi?

Galvenās interešu grupas — tieši un netieši ietekmētie īpašnieki, kuru īpašums atrodas plānotajā dzelzceļa koridorā vai blakus tam.

Aptauja, ko mēs veicām pagājušā gada decembrī, parāda, ka 92% Latvijas iedzīvotāju atbalsta *Rail Baltica* būvniecību, kas ir ļoti augsts līmenis, bet tas ir arī ļoti saprotams. Cilvēki saprot šī projekta nozīmību. Savukārt IVN procesa ietvaros kompānija “Estonian, Latvian & Lithuanian Environment”

⁴ Dati no Projekta “RB Latvija” ar 12.03.2015.

veiks tieši to iedzīvotāju aptauju, kas atrodas trases tuvumā, ietekmes uz vidi procesa ietvaros. Viņu viedoklis nebūs tik pozitīvs.

Vai būtu nepieciešams vai vēlams izmantot citus sabiedrības iesaistes instrumentus, piemēram, aptaujas, darba grupas, konsultatīvās padomes utt.?

Visas šīs formas mēs jau izmantojam, izmantojam un izmantosim. Runājot par darba grupām, pašlaik mēs esam saņēmuši iesniegumus no tā sauktajām interesentu grupām problēmu un vajadzību risināšanai visā trasē (Salacgrīvā, Sējā, Baldonē, Bauskā). Ar šiem cilvēkiem tiksimies un meklēsim kopīgus risinājumus.

Vai var rasties situācija, ka protestu dēļ projekts apstājas kā, piemēram, celulozes rūpnīcas Ozolsalā gadījumā?

Nē. Šāda situācija nav iespējama. *Rail Baltica* ir nacionālo interešu objekts. Mēs meklējam risinājumus, mums ir dialogs, un tad šī protesta iespējamība samazinās. Es nesaskatu šādu iespēju *Rail Baltica* projektā, jo tomēr kopumā tas ir dialogu un diskusiju jautājums.

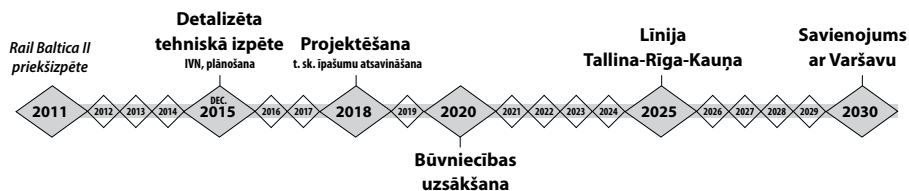
Vai tā būtu labā prakse — apstādināt nozīmīgu projektu tikai tādēļ, ka cilvēki iebilst?

Jautājums ir nevis par iebildumiem, jautājums ir — pret ko tieši cilvēki iebilst? Kāda tieši ir šo cilvēku problēma? Sabiedrības līdzdalība ir vajadzīga, mums ir jābūt objektīviem, patiesiem, jāsniedz ticama un saprotama informācija sabiedrībai, lai arī sabiedrība saprot, ka mēs pieņemam lēmumu informēti, ka šīs ietekmes ir redzamas.

Mums šajā procesā ir jādara viss, lai šīs bažas novērstu, lai process ir saprotams — ko mēs darām, kāpēc. Un cilvēki var tam pievienoties, līdzdarboties.

Kā, Jūsaprāt, vispār būtu jāorganizē pasākumi šādu lielu infrastruktūras projektu apspriešanai? Varbūt varat minēt kādus labās prakses vai stratēģijas piemērus no citām valstīm?

Izvēlēta pieeja ir pareiza. Celtniecība ir plānota pēc 5 gadiem. Pašlaik rit aktīvs plānošanas process un viedokļu apmaiņa. Un būs rezultāts.



2. attēls. Projekta “Rail Baltica” laika grafiks⁵

⁵ Laika grafiks. <http://railbaltica.info/par-projektu/laika-grafiks/> (Projekta “Rail Baltica” mājaslapa; aplūkots 15.04.2015.).

Tukša lapa

III

PREZIDENTŪRAS AKTUALITĀTES

Lietuvas prezidentūras iesaiste Eiropas krīzes pārvaldībā: Lampedūzas gadījums**Maija Locāne,**

LU Sociālo zinātņu fakultātes Politikas zinātnes nodaļas maģistrante

Lietuva bija pirmā no Baltijas valstīm, kas kļuva par ES Padomes prezidējošo valsti. Atrodoties pie Baltijas jūras un pie ES austrumu ārējās robežas, savas prezidentūras laikā tai nācās sastapties un risināt krīzi, kas notika pie ES dienvidu robežas, Vidusjūrā. Šī raksta mērķis ir analizēt Lietuvas prezidentūras iesaisti Lampedūzas krīzes pārvaldībā. Balstoties uz lomu teoriju, tiek aplūkoti elementi, kas raksturo prezidentūras lomu krīzes pārvaldībā: prezidentūras operacionālā un simboliskā iesaiste, sadarbība ar citām institūcijām un krīzes tematikas nozīme pašai prezidentūrai tās sākuma un beigu posmā.

Atslēgvārdi: Eiropas krīžu pārvaldība, ES Padomes prezidentūra, Lampedūza, migrantu kuģi.

Lithuania was the first of the Baltic States to hold the EU Council Presidency. Situated by the Baltic Sea, next to the EU's eastern external border, it had to deal with the crisis that took place on the shores of the Mediterranean, at the EU's southern border. This article aims to analyse the involvement of the Lithuanian Presidency in the Lampedusa crisis management. Based on the role theory, several elements that characterise the role of the Presidency are discussed: operational and symbolic involvement of the Presidency,

cooperation with other institutions, and the attributed meaning of the crisis topic for the Presidency at its initial and final stage.

Keywords: migrant vessels, Lampedusa, EU Council Presidency, European crisis management.

Ievads

Ikvienai Eiropas Savienības dalībvalstij apmēram reizi četrpadsmit gados (atbilstoši dalībvalstu skaitam) pienāk kārta prezidēt vienā no nozīmīgākajām ES institūcijām — Eiropas Savienības Padomē. Tas nozīmē, ka valsts nonāk Eiropas Savienības lēmumu pieņemšanas procesa priekšgalā un veido Padomes politisko kalendāru, organizē un vada Padomes sanāksmes. Gluži kā nacionālajā lēmumu pieņemšanas limenī, arī ES politisko dienaskārtību ietekmē dažādas ārkārtas situācijas un krīzes.

Pēc Lisabonas līguma stāšanās spēkā 2009. gada nogalē ievērojami saruka prezidentūras kā institūcijas politiskā loma, jo daļa no kādreizējām prezidentūras funkcijām tika pārdalītas jaunizveidotajiem amatiem — ES Augstajam pārstāvim ārlietās un drošības politikā (t.sk. ES iesaistes koordinēšana starptautiskajās krīzēs) un Eiropadomes pastāvīgajam priekšsēdētājam. Tomēr prezidentūras pilnvarās joprojām ir nozīmīgā dienaskārtības veidošanas funkcija Eiropas Savienības Padomē — institūcijā, kurā dalībvalstu ministri un augstākie ierēdņi lemj par ES likumdošanas iniciatīvām un budžetu.

Lai izpētītu, kāda ir prezidējošās valsts loma krīzēs, kas norisinās Eiropas Savienības ietvaros, tapa maģistra darbs “Eiropas Savienības Padomes prezidentūras loma Eiropas Savienības krīžu pārvaldībā pēc 2009. gada”. Maģistra darbā tika izmantota lomu teorija, kas, sākotnēji attīstījusies socioloģijas un sociālās psiholoģijas studijās, vēlāk izmantota arī ārpolitikas analizē, lai pētītu kāda aktiera lomu noteiktā situācijā vai politiskajā izkārtojumā.

Tā kā lomu teorija nepiedāvā jau izstrādātu pētniecības rāmi, bet paredz metožu eklektiku, maģistra darba vajadzībām tika identificēti svarīgākie elementi, kurus aplūkojot, varētu spriest par prezidentūras lomu krīžu situācijās: prezidentūras rīcība krīzes situācijā (pieņemtie lēmumi, organizētās sanāksmes, izstrādātā likumdošana u.c.); simboliskā krīzes pārvaldība (amatpersonu izteikumi, līdera loma); sadarbība ar citām institūcijām;

radītās ekspektācijas un ambīcijas prezidentūras sākumā; kā arī krīzes nozīme prezidentūras *ex post* izvērtējumā. Šie aspekti tika aplūkoti, veicot gadījumu analīzi, raugoties, kā krīžu pārvaldībā iesaistījušās Spānijas, Ungārijas, Īrijas, Lietuvas un Grieķijas prezidentūra.

Šajā rakstā piedāvāts atskats uz Lietuvas iesaisti krīzē, kas notika 2013. gada oktobrī, kad migrantiem pārpildīts kuģis avarēja netālu no Itālijai piederošās Lampedūzas salas un gāja bojā simtiem cilvēku. Šī bija krīze, kas atklāja ES migrācijas politikas nepilnības, kā arī iezīmēja turpmāku nepatīkamu notikumu attīstības tendenci Vidusjūrā.

Īss krīzes apraksts un situācijas analīze

Pēc vairāku dienu ceļošanas skarbos apstākļos pāri Vidusjūrai migrantiem pārkrauts apšaubāmas kvalitātes kuģis tuvojās Itālijai piederošai salai Lampedūzai. Nesasniedzot sauszemi, apstājās kuģa dzinējs. Tā kā bija tumšs, lai pievērstu uzmanību, kāds no kuģa pasažieriem aizdedzināja segu. Diemžēl liesmas nonāca pie kuģa degvielas padeves sistēmas, un kuģis uzliesmoja. Uz kuģa izcēlās panika un uz tā esošie apmēram 500 pasažieri pārvietojās uz otru kuģa pusi, kas izraisīja kuģa apgāšanos ar visiem tā pasažieriem.¹ Lai arī tragēdija notika pavisam netālu no Sicīlijas un Lampedūzas salas (avārijas vieta no šīs salas bija viegli saskatāma ar neapbruņotu aci), lielākā daļa jeb vairāk nekā 360 uz kuģa esošie migranti gāja bojā.² To noteica vairāki faktori — aukstais jūras ūdens; neprasme peldēt, īpaši sieviešu vidū (izglābās tikai sešas no aptuveni simts sievietēm³; tas, ka migranti nebija nodrošināti ne ar kādiem glābšanas līdzekļiem, un nevienam uz klāja nebija mobila telefona.⁴

¹ Yardley J. & Povoledo E. Migrants Die as Burning Boat Capsizes Off Italy. 03.10.2013. http://www.nytimes.com/2013/10/04/world/europe/scores-die-in-shipwreck-off-sicily.html?_r=1 (Laikraksta "New York Times" mājaslapa; aplūkota 22.03.2015.).

² BBC. Lampedusa boat tragedy: Migrants "raped and tortured". 08.11.2013. <http://www.bbc.com/news/world-europe-24866338> ("BBC" ziņu portāls; aplūkots 30.03.2015.).

³ BBC. Italy boat sinking: Hundreds feared dead off Lampedusa. 03.10.2013. <http://www.bbc.com/news/world-europe-24380247> ("BBC" ziņu portāls; aplūkots 22.03.2015.).

⁴ Yardley J. & Povoledo E. Migrants Die as Burning Boat Capsizes Off Italy. 03.10.2013. http://www.nytimes.com/2013/10/04/world/europe/scores-die-in-shipwreck-off-sicily.html?_r=1 (Laikraksta "New York Times" mājaslapa; aplūkota 22.03.2015.).

Pēc kuģa avārijas noskaidrojās, ka migranti uz šī konkrētā kuģa lielākoties nākuši no Eritrejas un Somālijas, savukārt pats kuģis uz Eiropu devies no Lībijas ostas Misuratas.⁵ Bēgot no kara un nabadzības un cerot uz labāku dzīvi Eiropā, tūkstošiem migrantu no šīm un citām Āfrikas valstīm gatavi riskēt, nereti samaksājot nelegālajiem migrantu pārvadātājiem visus savus iekrājumus, lai dotos nedrošajā pārceļojumā uz Eiropu. Saskaņā ar ANO datiem, 2013. gada pirmajos deviņos mēnešos Itālijā vien ar kuģiem ieradās 30100 nelegālie imigranti, galvenokārt no Sīrijas, Eritrejas un Somālijas, un šim skaitam ir tendence pieaugt līdz ar nemieru izplatīšanos Āfrikas kontinentā.⁶ Situācija Vidusjūrā 2013. gadā bija pasliktinājusies tik tālu, ka labvēlīgos laika apstākļos migrantu kuģi no Āfrikas ceļoja uz Eiropu ik dienas.⁷ Šos bīstamos ceļojumus organizē nelegālie cilvēku pārvadātāji no Turcijas, Ēģiptes un Lībijas, no katra ceļotāja pieprasot tūkstošiem dolāru. Tad migranti tiek iesēdināti lielākā kuģī, no kura vēlāk pārsēdināti mazākos un nedrošākos kuģos, bieži vien bez paša kuģa kapteiņa brīvi palaižot nelielos kuģus Vidusjūras ūdeņos, pašiem pārvadātājiem dodoties ar motorlaivām atpakaļ uz Āfrikas kontinentu.⁸ Migranti savukārt tiek atstāti likteņa varā pilnīgi neapriekotos kuģos, kas arī izraisa biežās katastrofas Vidusjūras ūdeņos.

Eiropas valstīm un Eiropas Savienībai šī un līdzīgas krīzes rada izaicinājumus ne vien tādā ziņā, ka tās teritoriālajos ūdeņos bojā iet tūkstošiem cilvēku ik gadu, bet arī tādā ziņā, ka jārisina problēmas, ko rada aizvien pieaugošais migrantu skaits, kas ir jāuzņem. Vissmagāk šīs problēmas izjūt pie Vidusjūras esošās valstis — Itālija, Malta, Kipra —, tomēr arī citas dalībvalstis sapratušas, ka problēmu nedrīkst atstāt pašplūsmā. Tā kā ieradušies imigranti šeit uzturas nelegāli un bez dokumentiem, tie nevar oficiāli integrēties vietējā sabiedrībā, un tas noved pie to iesaistišanās kriminālajās bandās un citās pretlikumīgās aktivitātēs.⁹ Katrā ziņā šī krīze aktualizēja

⁵ Yardley J. & Povoledo E. Migrants Die as Burning Boat Capsizes Off Italy. 03.10.2013. http://www.nytimes.com/2013/10/04/world/europe/scores-die-in-shipwreck-off-sicily.html?_r=1 (Laikraksta "New York Times" mājaslapa; aplūkots 22.03.2015.).

⁶ BBC. Italy boat sinking: Hundreds feared dead off Lampedusa. 03.10.2013. <http://www.bbc.com/news/world-europe-24380247> ("BBC" ziņu portāls; aplūkots 22.03.2015.).

⁷ Yardley J. & Povoledo E. Migrants Die as Burning Boat Capsizes Off Italy. 03.10.2013. http://www.nytimes.com/2013/10/04/world/europe/scores-die-in-shipwreck-off-sicily.html?_r=1 (Laikraksta "New York Times" mājaslapa; aplūkots 22.03.2015.).

⁸ Turpat.

⁹ BBC. Italy boat sinking: Hundreds feared dead off Lampedusa. 03.10.2013. <http://www.bbc.com/news/world-europe-24380247> ("BBC" ziņu portāls; aplūkots 22.03.2015.).

nepilnības Eiropas Savienības migrācijas politikā un apliecināja, ka problēmu nav iespējams risināt vienpusēji.

Prezidentūras rīcība krīzes situācijā

Lai arī migrācijas politika Vidusjūrā nav Lietuvas kā nacionālas valsts tiešajās interesēs, kā prezidējošā valsts tā ieņēma visai aktīvu pozīciju šajā krīzes situācijā. Atsauces uz Lampedūzas gadījumu atrodamas vairāku ES Padomes formālo un neformālo sanāksmju dienaskārtībā. Gan ES ārlietu ministri, gan arī iekšlietu ministri savas kompetences ietvaros diskutēja par to, ko ES varētu darīt, lai nepieļautu tamlīdzīgu traģēdiju atkārtošanos. Prezidentūras vadītajā Iekšlietu un tieslietu padomē, kas notika 8. oktobrī Luksemburgā, šī krīze praktiski noteica sanāksmes dienaskārtību. Iekšlietu ministri pārrunāja ar migrācijas politiku saistītos jautājumus, nonākot pie secinājuma, ka ir jāsadarbojas ar dienviņu reģiona partnervalstīm, kā arī imigrantu izcelsmes valstīm, lai sekmīgāk novērstu cilvēku tirdzniecību un nelegālo pārvadāšanu, kā arī jāstiprina ES ārējās jūras robežas aizsardzība. Ministri apņēmas arī turpmāk uzraudzīt situāciju Sīrijā, mēģinot rast risinājumu ES līmenī humanitārās palīdzības sniegšanā. Vienlaikus uzmanības lokā bija migrācijas izraisītās iekšējās drošības problēmas.¹⁰

Šīs krīzes kontekstā tika pārskatīti vai radīti vairāki ES likumdošanas akti, piemēram, "gudro robežu" likumdošanas iniciatīvas pakete "Reģistrēto ceļotāju programma", regula, kas nosaka ārējo robežu pārraudzību, ko īsteno *Frontex* aģentūra, Eiropas Komisijas izstrādātā Reģionālās drošības programma. Prezidentūra arī aktīvi uzstāja uz sadarbības nepieciešamību ar trešajām valstīm, un arī pati iesaistījās dialogā ar dienviņu partnervalstīm, piemēram, pabeidzot sarunas ar Tunisiju par mobilitātes partnerību. COREPER līmenī savukārt vērts atzīmēt 13. decembra sanāksmi, kurā tika pieņemta vienošanās par kopīgu pieeju attiecībā uz ārējās robežas jūras operāciju noteikumu regulu, ar ko noteica aktīvākas *Frontex* koordinētas operācijas Vidusjūrā. Prezidentūra šajā gadījumā centās maksimāli paātrināt

¹⁰ EU2013.LT. EU Home Affairs ministers discuss common measures on migration and refugees. 09.10.2013. <http://eu2013.lt/en/news/pressreleases/eu-home-affairs-ministers-discuss-common-measures-on-migration-and-refugees> (Lietuvas prezidentūras ES Padomē mājaslapa; aplūkota 30.03.2015.).

šo dokumentu virzību cauri ES Padomes lēmumpieņemšanas procesam, lai tie ātrāk nonāktu izskatīšanā Eiropas Parlamentā. To apliecina Lietuvas Pastāvīgās pārstāvniecības vadītāja Raimunda Karobļa (*Raimundas Karoblis*) izteikumi, kuros viņš uzsver “jautājuma steidzamību un politisko nozīmību”.¹¹

Jāpiebilst, ka jautājums par migrantu kuģiem nezaudēja savu aktualitāti arī turpmāko prezidentūru dienaskārtībā. Gan Lietuvai sekojošā Grieķijas prezidentūra, gan Itālijas prezidentūra, gan arī Latvijas prezidentūra savā darba programmā un Trio programmā izceļ nelegālās migrācijas sistematisku apkarošanu kā vienu no prioritārajiem jautājumiem nozarē vai arī prezidentūrā kopumā. Īpaši izteikti tas bija Grieķijas prezidentūrā, kas par vienu no savas prezidentūras akcentiem bija izvēlējusies jūrlietas. Tādējādi var secināt, ka krīze atstāj ietekmi arī uz turpmāko prezidentūru dienas kārtību.

Simboliskā krīzes pārvaldība un līdera loma

Lietuvas prezidentūra visai aktīvi sevi pieteica arī kā simbolisku krīzes pārvaldītāju. Lietuvas ministri un citas amatpersonas Eiropas Savienības Padomes vārdā vairākkārt izteikušas līdzjūtību bojā gājušo tuviniekiem — to darījis gan Lietuvas ārlietu viceministrs Vītauts Leškevičs (*Vytautas Leškevičius*), gan iekšlietu ministrs Dailis Alfonss Barakauskas (*Dailis Alfonsas Barakauskas*), gan Pastāvīgās pārstāvniecības vadītājs Raimunds Karoblis (*Raimundas Karoblis*). Viņi arī mudinājuši pieņemt Eiropas līmeņa rīcības plānu, lai šādas traģēdijas neatkārtotos, norādot, ka nav vienas valsts spēkos novērst šādas situācijas. Tomēr, lai arī sanāsmēs un uzrunās (piemēram, Eiropas Parlamenta priekšā) Lietuvas amatpersonas simboliski mudina uz ES aktīvāku rīcību un vairākkārt uzsver šī jautājuma steidzamību un nozīmību, nevarētu teikt, ka Lietuva mēģinājusi uzņemties izteiktu līdera lomu šīs krīzes pārvaldībā ES līmenī — vismaz amatpersonu izteikumos ne uzreiz pēc krīzes, nedz arī prezidentūras noslēgumā neparādās ambīcijas un uzslavas sev par aktīvu situācijas kontrolēšanu šajā krīzē.

¹¹ EU2013.LT. Lithuanian Presidency reaches agreement on rules of Frontex sea border operations. 16.12.2013. <http://eu2013.lt/en/news/pressreleases/lithuanian-presidency-reaches-agreement-on-rules-of-frontex-sea-border-operations> (Lietuvas prezidentūras ES Padomē mājaslapa; aplūkota 30.03.2015.).

Arī no citiem, īpaši no Itālijas amatpersonām un nevalstisko organizāciju pārstāvjiem, izskanēja vairākkārtēji mudinājumi šo situāciju risināt kompleksi ES līmenī. Itālijas iekšlietu ministrs Andželino Alfano (*Angelino Alfano*) uzreiz pēc krīzes norādījis, ka Lampedūza ir ne vien Itālijas, bet arī Eiropas robeža, tādēļ šī neesot Itālijas, bet gan visas Eiropas drāma, un risinājums ir jāmeklē ES līmenī.¹² Arī pārējie Itālijas ministri mēģināja pievērst lielu uzmanību šai krīzei, un valdība izsludināja sēras visā valstī. Krīzei uzmanību pievērsa arī Romas pāvests Francisks (*Pope Francis*), kurš savā *Twitter* kontā nosodīja “globālo vienaldzību”, kas esot pie vainas šajā nelaimē. Arī ANO Augstais komisārs bēgļu jautājumos Antonio Guterešs (*Antonio Guterres*) bija pievērsis uzmanību arvien satraucošajai tendencei Vidusjūrā.¹³ Tas vēlreiz apliecina, ka šī nebūt nav tikai Itālijas kā nacionālas valsts problēma.

Citu institūciju iesaiste krīzes pārvaldībā

Līdzīgi kā citos gadījumos, kad notikusi Eiropas līmeņa krīze, arī šajā situācijā būtisku lomu spēlēja ES izpildvara — Eiropas Komisija. Būtiskākais ieguldījums no Komisijas puses bija Vidusjūras īpašo uzdevumu darba grupas (*Task Force for Meditterrian*) izveide, lai nepieļautu līdzīgu situāciju atkārtoties. Grupa darbojās, pamatojoties uz Eiropadomes 24.–25. oktobra mandātu, un tās mērķis bija katastrofas seku analīzes veikšana un darbības plāna izveide, lai uzlabotu situāciju reģionā. Decembrī šo plānu prezentēja Eiropadomē, bet pirms tam tas tika apspriests Iekšlietu un tieslietu padomē. Eiropas Komisija arī izstrādāja ziņojumu par brīvu personu kustību un ar to saistītajiem iekšpolitiskajiem un sociālās drošības izaicinājumiem.¹⁴ Īpaši aktīvi šajā situācijā darbojās par iekšlietām atbildīgā komisāre Sesīlija

¹² Yardley J. & Povoledo E. Migrants Die as Burning Boat Capsizes Off Italy. 03.10.2013. http://www.nytimes.com/2013/10/04/world/europe/scores-die-in-shipwreck-off-sicily.html?_r=1 (Laikraksta “New York Times” mājaslapa; aplūkots 22.03.2015.).

¹³ BBC. Italy boat sinking: Hundreds feared dead off Lampedusa. 03.10.2013. <http://www.bbc.com/news/world-europe-24380247> (“BBC” ziņu portāls; aplūkots 22.03.2015.).

¹⁴ EU2013.LT. EU Home Affairs ministers discuss common measures on migration and refugees. 09.10.2013. <http://eu2013.lt/en/news/pressreleases/eu-home-affairs-ministers-discuss-common-measures-on-migration-and-refugees> (Lietuvas prezidentūras ES Padomē mājaslapa; aplūkots 30.03.2015.).

Malstrēma (*Cecilia Malmström*), norādot, ka ir pienācis laiks izstrādāt reālus ES mehānismus tamlīdzīgu krīžu novēršanai. Viņa uzdeva par pienākumu ES robežu drošības aģentūrai *Frontex* nākt klajā ar konkrētiem risinājumiem.

Citi savukārt šo pieeju kritizēja, norādot, ka robežkontroles patruļu skaita palielināšana tikai pasliktina situāciju, jo iedrošina potenciālos migrantus doties bīstamajā ceļā, zinot, ka Eiropas drošības struktūras tos sagaidīs un palīdzēs nokļūt krastā.¹⁵

Komisāre papildus mudināja attīstīt sadarbību ar dienviņu valstīm, aktīvāk izmantojot Dienvidu partnerības politisko ietvaru. Ar atsevišķām valstīm, piemēram, ar Maroku, partnerība jau aktīvi darbojoties un nesot rezultātus, bet ar Tunisiju un citām Ziemeļāfrikas valstīm sadarbība pieklibojot.¹⁶

Tā kā šī krīze lielā mērā bija arī humanitārā un cilvēktiesību krīze, krīzes pārvaldībā iesaistījās arī citas institūcijas, kas citos gadījumos to nebija darījušas, piemēram, Eiropas Parlaments un Eiropas Padome. Eiropas Parlaments rīkoja debates par bēgļiem, migrāciju un cilvēktiesībām, kurās bija uzaicināts izteikties arī prezidentūras pārstāvis Leškevičs.¹⁷ Savukārt Eiropas Padomes Imigrācijas komitejā izvērtēja Itālijas spēju vai drīzāk nespēju uzņemt bēgļu plūsmas tās piekrastē.¹⁸

Tā kā krīze vistiešāk skāra tieši Itāliju, jāaplūko arī Itālijas valdības rīcība šajā situācijā. Sprotot, ka situācija Vidusjūrā ir kļuvusi nekontrolējama, Itālija ieviesa meklēšanas un glābšanas operāciju "*Mare Nostrum*" ar mērķi glābt migrantu, kas ceļo no Āfrikas uz Eiropu, dzīvības Vidusjūrā. Ieguldot 12 miljonus dolāru mēnesī, tika izglābti vairāk nekā 130 000 cilvēku (visus gan izglābt neizdevās, un 3500 gāja bojā).¹⁹ Tomēr tas pierādīja un vienlaikus deva pamatu kritikai, ka Eiropas Savienība, ja vien tai būtu politiskā griba, varētu situāciju ja ne risināt, tad padarīt mazāk asiņainu.

¹⁵ BBC. Lampedusa wreck: EU seeks Mediterranean migrant sea patrols. 08.10.2015. <http://www.bbc.com/news/world-europe-24440908> ("BBC" ziņu portāls; aplūkots 30.03.2015.).

¹⁶ Turpat.

¹⁷ EU2013.LT. Lithuanian Vice-Minister of Foreign Affairs V. Leškevičius addressed the European Parliament in debates on refugees, migration and human rights. 10.10.2013. <http://eu2013.lt/en/news/pressreleases/lithuanian-vice-minister-of-foreign-affairs-v-leskevicius-addressed-the-european-parliament-in-debates-on-refugees-migration-and-human-rights> (Lietuvas prezidentūras ES Padomē mājaslapa; aplūkota 30.03.2015.).

¹⁸ BBC. Italy boat sinking: Hundreds feared dead off Lampedusa. 03.10.2013. <http://www.bbc.com/news/world-europe-24380247> ("BBC" ziņu portāls; aplūkots 22.03.2015.).

¹⁹ Tassinari F. & Lucht H. Fortress Europe. Behind the Continent's Migrant Crisis. 29.04.2015. <https://www.foreignaffairs.com/articles/western-europe/2015-04-29/fortress-europe> (Žurnāla "Foreign Affairs" mājaslapa; aplūkota 03.05.2015.).

Loma, kādu prezidentūra sev piedēvējusi sākumā

Lietuvai šī bija pirmā prezidentūra, tādēļ savu pienākumu veikšanai tā pievērsās ļoti nopietni un apzinīgi. Jau prezidentūras sākumā tā apņēmas būt godīgs brokeris un starpnieks, kurš sadarbojas ar visām dalībvalstīm un ES institūcijām.²⁰ Lietuvas prezidentūra iekrita sarežģītā ES institucionālajā situācijā, jo, pirmkārt, bija gaidāmas Eiropas Parlamenta vēlēšanas, līdz ar to Parlamenta un arī Komisijas sastāva nomaiņa, un, otrkārt, beidzās viens daudzgadu finanšu plānošanas cikls un sākās nākamais. Tas nozīmēja, ka salīdzinoši īsā laika periodā, pusgada garumā, Lietuvai bija prasmīgi jāsadarbojas ar Parlamentu, kurš savā beigu posmā vairs nebija aktīvs jaunās likumdošanas pieņemšanā, lai steigšus pieņemtu virkni ar likumdošanas elementiem, kas bija aizsākti.

Savas prezidentūras sākumā Lietuva noteica trīs galvenos mērķus jeb saturiskos akcentus: 1) uzticama Eiropa ar stabilu finanšu un publisko finanšu sektoru, efektīvu, uz izaugsmi orientētu ES ekonomikas pārvaldību un spēcīgāku sociālo dimensiju; 2) augoša Eiropa ar lielākām investīcijām pētniecībā un tehnoloģiskajā attīstībā, dziļāku iekšējā tirgus integrāciju, kā arī labākām nodarbinātības iespējām un ilgtspējīgu sociālo drošību; 3) atvērta Eiropa, kas spētu efektīvi risināt globāla mēroga problēmas, popularizējot demokrātiskās vērtības, veicinot drošus kaimiņus un aktīvi aizsargājot ES pilsoņu tiesības.²¹

Kā redzams, prioritāro jautājumu klāsts Lietuvas prezidentūrai ir gana izvērsts un daudzveidīgs. Atšķirībā no, piemēram, Īrijas prezidentūras, kurai prioritāšu loks bija šaurs, tiek skarti gan ekonomikas, gan ārpolitiskie, tiesiskie, sociālie, tehnoloģiskie un Eiropas integrācijas un paplašināšanās jautājumi.

Vienlaikus prezidentūras darba programmā atrodamas atsaucēs, ka prezidentūra par prioritāru uzskatījusi virkni jautājumu, kas ir ārpus iepriekš minētajiem trim jautājumiem. Piemēram, darba programmā minēts, ka tikšot strādāts pie vīzu režīma vienkāršošanas ar Vidusjūras dienvidu valstīm, risinot šo valstu migrācijas plūsmu regulēšanu, kā arī bija plānots uzsākt

²⁰ EU2013.LT. Programme & Priorities. 07.08.2013. <http://www.eu2013.lt/en/presidency-and-eu/programme-and-priorities> (Lietuvas prezidentūras ES Padomē mājaslapa; aplūkota 30.03.2015.).

²¹ Turpat.

diskusijas ES Padomē par ES rīcības plānu nelegālās migrācijas apkarošanā.²² Tādējādi, lai arī migrācijas politika nebija izcelto trīs prioritāšu lokā, jau pirms prezidentūras sākuma un pirms krīzes notikšanas Lietuva ir domājusi par šiem jautājumiem, tādēļ tās rīcība attiecīgajā krīzes situācijā varētu būt sagatavotāka.

Papildus jāmin, ka jau 2011. gadā Lietuvas Seims noteica ārējās robežas pārvaldīšanu par vienu no piecām lielajām prezidentūras prioritātēm.²³ Arī amatpersonu izteikumos migrācijas tematika arī pirms krīzes izskanējusi visai bieži, tiesa gan, drīzāk skarot legālās migrācijas un sezonālo strādnieku direktīvas tematiku. Tādējādi, lai arī konkrētās krīzes notikumi nesakrita tieši ar prezidentūras sākuma uzstādījumu saturu, migrācija kā tāda ieņēma visai būtisku lomu pašas prezidentūras priekšstatā, ko tā par sevi radīja.

Krīzes nozīme prezidentūras *ex post* novērtējumā

Kopumā Lietuvas prezidentūru vērtē kā izdevušos, ņemot vērā, ka tā bija Lietuvas pirmā prezidentūra, kas iekritusi sarežģītā ES attīstības posmā (vēlēšanu un finanšu plānošanas cikla dēļ), tā labi tikusi galā ar daudzajiem likumdošanas failiem un veiksmīgi izcēlusi Austrumu partnerību ES dienaskārtībā. Noslēguma runās, izceļot prezidentūras sasniegumus, Lietuvas prezidente Daļa Gribaускаite (*Dalia Grybauskaitė*) kā Lietuvas prezidentūras veiksmes stāstus minēja veiksmīgas sarunas ar Eiropas Parlamentu par ES daudzgadu budžetu, banku savienības progresu un Austrumu partnerības samita organizēšanu.²⁴ Lampedūzas gadījumu viņa minēja vienīgi kontekstā ar daudzgadu budžeta pieņemšanu, jo tas palīdzēsot izvairīties no šādām

²² EU2013.LT. Programme of the Lithuanian Presidency of the Council of the European Union. http://static.eu2013.lt/uploads/documents/Presidency_programme_EN.pdf (Lietuvas prezidentūras ES Padomē mājaslapa; aplūkota 30.03.2015.).

²³ EU2013.LT. Lithuanian Presidency reaches agreement on rules of Frontex sea border operations. 16.12.2013. <http://eu2013.lt/en/news/pressreleases/lithuanian-presidency-reaches-agreement-on-rules-of-frontex-sea-border-operations> (Lietuvas prezidentūras ES Padomē mājaslapa; aplūkota 30.03.2015.).

²⁴ Tomaszewski V. Tomaszewski: Lithuanian Presidency overshadowed by discrimination. 14.01.2014. <http://ecrgroup.eu/news/tomaszewski-lithuanian-presidency-overshadowed-by-discrimination/> (Lietuvas prezidentūras ES Padomē mājaslapa; aplūkota 30.03.2015.).

situācijām nākotnē.²⁵ Savukārt gala izvērtējumā, kurā apkopots prezidentūras paveiktais un konkrēti rezultāti, vien pieminēts, ka izveidota darba grupa un Padome diskutējusi par Komisijas izstrādāto plānu pirms izskatīšanas Eiropadomē. Tādējādi var secināt, ka prezidentūrai nav bijušas ambīcijas uz vadošas lomas ieņemšanu šajā krīzē.

²⁵ EU2013.LT. Speech by President Dalia Grybauskaitė to the European Parliament. 15.01.2014. <http://eu2013.lt/en/news/statements/speech-by-president-dalia-grybauskaite-to-the-european-parliament> (Lietuvas prezidentūras ES Padomē mājaslapa; aplūkota 30.03.2015.).

Diskusija “Eiropas Savienības nākotne — stagnācija, pakāpenisks progress vai izrāviens?”

Ilze Andžāne, Magda Straume,

Latvijas Politologu biedrība

Eiropas Savienība (ES) šobrīd sastopas ar dažādiem riskiem un izaicinājumiem — grupējuma “Islāma valsts Irākā un Levantē” (ISIL) izplatība Eiropas dienvidos, Krievijas militārā agresija pret ES austrumu kaimiņiem, hibridie draudi, nelegālā imigrācija, kibernetiskās drošības draudi, organizētā noziedzība un terorisms, klimata pārmaiņas, demokrātijas deficīts, pieaugošais bezdarba līmenis, lēna ekonomiskā izaugsme u.c. aspekti, kas ietekmē ES iekšējo un ārējo drošību, attīstību un globāli nozīmīga spēlētāja lomu. Globālo un iekšpolitisko izaicinājumu spiediens uz Eiropas valstīm un sabiedrību ir mudinājis iesaistīties diskusijās par ES nākotni, tās plāniem, dalībvalstu saliedēšanas mehānismiem un nepieciešamajiem rīcības virzieniem.

2015. gada 13. aprīlī domnīca “Providus” rīkoja publisku diskusiju, kurā tika runāts par jaunu koncepciju Eiropai (“*New Pact for Europe*”), ko ir izstrādājušas trīs Eiropas domnīcas: Karaļa Boduēna fonds (*King Baudouin Foundation*), Bertelsmana fonds (*Bertelsmann Stiftung*) un Eiropas Politikas centrs (*European Policy Centre*). “Providus” pētnieces Ivetas Kažokas moderētajā diskusijā piedalījās šo domnīcu pārstāvis Andrejs Stučliks (*Andrey Stuchlik*), žurnāla “IR” pārstāvis Pauls Raudseps, Ārlietu ministrijas Eiropas lietu departamenta direktore Ilze Rūse un portāla delfi.lv ES lietu žurnālists Filips Lastovskis.

Diskusijas sākumā A. Stučliks īsumā raksturoja koncepcijas tapšanas gaitu un tās galveno būtību. Projekts tika aizsākts pirms diviem gadiem, kad ES radās vairāki jautājumi, kuri atkal un atkal parādījās politiķu, pētnieku

un ES pilsoņu redzeslokā. Vai ir nepieciešama lielāka ES integrācija? Kāda ir ES nozīme mūsdienās? Vai ES vēl joprojām ir nepieciešama un kas tieši būtu jādara ES ietvaros? Ko darīt ar atsevišķām ES problemātiskām dalībvalstīm, piemēram, Grieķiju un Lielbritāniju? Šo un citu jautājumu kopums mudināja veidot vienotu projektu kopīgām diskusijām ES, lai uzklautu dažādus viedokļus un apkopotu to esenci kopīgā ES vīzijā. Iepriekšējo diskusiju rezultātā izkristalizējās divi galvenie izaicinājumi ES. Pirmkārt, ES ir vērojama liela fragmentācija ekonomiskajā un sociālajā sfērā gan ES valstu iekšienē, gan starp dalībvalstīm. Otrkārt, kļūst aizvien grūtāk veidot situāciju, kad visas puses būs ieguvējas (*win-win* situāciju), un tas apgrūtina ES darbību.

Koncepcija piedāvā trīs jomas, kurām ES vajadzētu pievērst pastiprinātu uzmanību, kā arī vienu dižprojektu, kas ļautu nolīdzsvarot gan ES dalībvalstu, gan arī to sabiedrības grupu intereses. Pirmkārt, ES ir jāveido ilgtspējīga ekonomiskā attīstība un jārada papildu darbavietas, fokusējoties uz trim galvenajām jomām: publisko un privāto investīciju stimulēšanu, sociālo ieguldījumu veicināšanu un nodrošināšanu, kā arī strukturālu reformu veikšanu. Otrkārt, ES ir jānodrošina ekonomiskās konsolidācijas un sociālās kohēzijas līdzsvars, lai nodrošinātu sociālo, pilsonisko un cilvēktiesību aizsargāšanu. ES ir jāpievērš īpaša uzmanība atsevišķām valstīm un sociālajām grupām, kam krīzes rezultātā ir radušās īpašas grūtības. Treškārt, ir jāstiprina demokrātiskā leģitimitāte un jāveido ciešāka saikne starp ES un tās pilsoņiem, palielinot ES pilsoņu iesaisti rīcībpolitiku veidošanā un uzlabojot to zināšanas un sapratni par ES. Ceturtkārt, koncepcija piedāvā veidot kopēju ES dižprojektu, kas saliedētu dalībvalstis un pilsoņus, atdzīvinātu nedaudz aizsnaudušos ES garu un akcentētu tās pievienoto vērtību. Ņemot vērā pašreizējo ekonomisko un politisko situāciju, koncepcijas autori uzskata, ka Enerģētikas savienībai piemīt vislielākais potenciāls, lai demonstrētu ES pievienoto vērtību un sniegtu labumu tās iedzīvotājiem. Enerģētikas savienības izveidošana skartu un ietekmētu tādas jomas kā enerģētiskā drošība, ekonomika, vide, ilgtspējīga attīstība, kā arī ārpolitiku un drošības politiku, turklāt šāds projekts veicinātu Eiropas enerģētisko neatkarību. Lai īstenotu piedāvāto dižprojektu, ES dalībvalstīm būtu jāizrāda pastiprināta iniciatīva enerģijas un dabas resursu saglabāšanā, jāizveido iekšējais enerģijas tirgus, jādažādo enerģijas importētāju skaits, jāiegulda Eiropas enerģētikas infrastruktūrā, kā arī jāstiprina

ārkārtas situāciju mehānismi un jānodrošina solidaritāte un vienotas nostājas paušana.¹

Žurnāla "IR" pārstāvis P. Raudseps koncepcijā minēto vīziju vērtē kā pozitīvu, tomēr bažas raisa tas, vai realitātē šādus uzstādījumus ir iespējams izpildīt. Žurnālists piekrīt, ka ES ir vērojama fragmentācija un nav tik bieži sastopama *win-win* situācija, taču uzsver, ka tās ir sekas daudz dziļākai problēmai. ES valstis neizjūt solidaritāti viena pret otru tādā apmērā, kāda tā būtu nepieciešama, lai risinātu aktuālās problēmas, kas ir redzams gan apspriežot Grieķijas likteni, gan runājot par ES budžetu. P. Raudseps velk paralēles ar ASV. Viņš akcentē, ka ASV latviešu valodā ir Amerikas Savienotās Valstis, un apzīmējums "Savienotās Valstis" nav nejauši iekļauts to nosaukumā, ņemot vērā, ka sākotnēji katrs ASV štats bija suverēna vienība. ASV ir vērojama liela solidaritāte starp štatiem, kur bagātākie sniedz lielu palīdzību mazāk turīgajiem štatiem, kas ir veiksmīgas ASV attīstības pamatā. Taču ES ir tālu no šāda modeļa, jo valstis nav gatavas solidarizēties tik lielos apmēros. Ja ES tomēr spētu rīkoties pēc šāda modeļa, tas palīdzētu novērst spēcīgas ekonomiskās krīzes un veidotu ciešākas saites starp ES dalībvalstīm. P. Raudseps kā ļoti labu priekšlikumu vērtē Enerģētiskās savienības izveidi. Viņš uzskaita vairākus ieguvumus, ko šāds kopīgs projekts sniegtu Eiropas Savienībai un katrai dalībvalstij atsevišķi: tiktu atjaunota *win-win* situācija; samazinātos izmaksas; tiktu palielināta enerģētiskā drošība; varētu veiksmīgāk risināt ārpolitiskus jautājumus, neizjūtot apdraudējumu, kas saistās ar gāzes importu. Šobrīd Eiropas Savienībai nav plāna, ko darīt, ja enerģijas piegāde no Krievijas tiek pārtraukta, un tas raisa bažas lielai daļai dalībvalstu.

I. Rūse būtisku uzmanību pievērš krīzes aspektam, uzsverot, ka krīžu laikā valstis konsolidējas un kļūst vienotākas kā, piemēram, Amerikas Federācijas modeļa rašanās brīdī. Tāpat arī tiek vaicāts, vai Enerģētikas savienība ir līdzeklis vai tomēr mērķis. I. Rūse piekrīt koncepcijas autoriem, ka ES lielie mērķi ir efektivitāte, spēja reaģēt, kā arī ES vadošā loma pasaulē, kas lielā mērā saskan arī ar Latvijas prezidentūras ES Padomē prioritātēm. Viens no koncepcijas trūkumiem ir stratēģisks redzējums jeb virziens, kurp aizvedīs Enerģētikas savienība, jo, viņasprāt, šis dižprojekts ir līdzeklis, nevis mērķis. Līdz ar to I. Rūse papildinātu koncepcijā piedāvātās jomas ar stratēģisko

¹ The King Baudouin Foundation, the Bertelsmann Stiftung and the European Policy Centre. *New Pact for Europe: second report. Towards a New Pact for Europe*. 2014, pp. 2, 3, 23, 31, 32.

domāšanu — ir būtiski lieki neizšķērdēt spēkus un izvirzīt dažus precīzus mērķus, kurus īstenot. Viņaspār, iedzīvotājiem svarīga ir darbavietu radīšana un ekonomikas uzplaukums, kas koncepcijā nav atrodamas, taču virzība šajā jomā jau ir notikusi — Eiropas Komisija ir nākusi klajā ar investīciju plānu, kas paredz izmantot “dusošo naudu” Eiropas bankās jaunu darbavietu radīšanā. Tas liecina par to, ka Eiropa mainās un attīstās ātrāk, nekā mēs spējam domāt. I. Rūse arī uzsver, ka svarīgu vietu ES dienaskārtībā ieņem drošības jautājumi (gan ārējā, gan iekšējā) un Eiropas spējas ātri atbildēt uz krīzes situācijām. Tādēļ būtiska ir ES vienotība un efektivitāte. Viņa secina, ka ES ir kustīgais mērķis. Lai nodrošinātu ES labāku funkcionētspēju, ir jāizmanto esošie instrumenti, ko paredz ES līgumi.

Samērā kritisku viedokli izstrādātajai koncepcijai pauž F. Lastovskis. Viņš uzsver, ka priekšnoteikumi, kā labāk vajadzētu reformēties ES, koncepcijā nav precīzi identificēti. Viņaprāt, koncepcijā tiek iekļautas īstermiņa problēmas kā, piemēram, populisti, banku krīzes u.c. Taču lielākā problēma ir demokrātiskās leģitimitātes trūkums, kas apgrūtina un ierobežo ES ambīciju definēšanu. Tādēļ ir jāsaprot, kāpēc sarūk Eiropas Parlamenta vēlēšanu aktivitāte, mediju uzmanība, kāpēc cilvēki neinteresējas par jautājumiem, kas ir saistīti ar ES. F. Lastovskis min, ka ES dalībvalstis vienmēr ir darbojušās kā nacionālas valstis, aizstāvot savas intereses, tāpēc nav skaidri saprotams, ko koncepcijas autori ir domājuši ar “nepieciešamību atjaunot vienotību” un kur ir tas sākumpunkts, no kā šī vienotība ir jāatjauno. Turklāt koncepcija arī neietver atsauci uz stratēģiju “Eiropa 2020” gudrai, ilgtspējīgai un integrējošai attīstībai, kurā galvenokārt tiek uzsvērtā nodarbinātība, izglītība, klimata pārmaiņas. Tāpat arī tiek uzsvērts, ka koncepcija tiek veidota neofunkcionālisma stilā, kas paredz, ka sadarbība ekonomiskajā sektorā veicinās arī ciešāku politisko integrāciju. Velkot paralēles ar koncepciju, var uzskatīt, ka šajā gadījumā ekonomiskais sektors ir Enerģētikas savienība. Lai tā rezultētos ciešākā politiskā sadarbībā, jau šobrīd dalībvalstu vidū būtu jābūt vienprātībai šajā jautājumā, bet tā diemžēl nav. F. Lastovskis šaubās, vai Enerģētikas savienība dos panākumus, ja reiz citi lielie projekti, piemēram, Banku savienība, tos nav devusi. Viņaprāt, ir būtiski izvairīties no iepriekš pieļautajām kļūdām un uzlabot procesu, kā tiek informēta sabiedrība, to iekļaujot arī pašā koncepcijā.

Diskusijas laikā tika izklāstīts arī astoņu klāt neesošu ekspertu koncepcijas vērtējums, un to viedoklis iedalījās divās kategorijās. Viena daļa ekspertu

uzskata, ka koncepcijā paustie izaicinājumi ir izklāstīti nepilnīgi, tie balstās tikai uz iekšējām problēmām, taču ir jāapskata plašāks konteksts. ES šobrīd saskaras ar daudz būtiskākām problēmām, kas ir, piemēram, Krievijas radikalizācija vai Lielbritānijas iespējamā izstāšanās no ES. Turpmākām šāda veida koncepcijām ir jābūt mazāk intravertām, vairāk vērstām uz ES globālo pozīciju un ES kā vienota veseluma darbību starptautiskos procesos. Otrā daļa ekspertu uzskata, ka koncepcija ļoti korekti atzīmē aktuālās problēmas, taču tā nepiedāvā jaunus, iepriekš nedzirdētus risinājumus.

Viedokļu apmaiņa par Enerģētikas savienības izveidi noris gan ES, gan arī nacionālā līmenī. Š. g. februārī Eiropas Komisija iepazīstināja ar Enerģētikas savienības plānu. Atbalstu Enerģētikas savienībai ir izteikusi arī Eiropadome. Turklāt ir paredzēts, ka līdz 2017. gadam Eiropas Parlamenta deputāti aktīvi diskutēs un balsos par dažādiem priekšlikumiem Enerģētikas savienības izveides jautājumā.² Šobrīd ES dalībvalstu vidū šis plāns ir vērtēts divējādi, jo vairākas valstis ir pret kopēju iepirkumu veidošanu vai arī nevēlas dalīties ar informāciju, kas ietverta gāzes līgumos un kur varētu būt iekļauti izdevīgāku gāzes iepirkumu cenu nosacījumi. Tomēr Latvija ir pozitīvi noskaņota par Enerģētikas savienības izveidi. Ekonomikas ministre Dana Reizniece-Ozola apgalvo, ka Latvijai kā mazai valstij ar tās ģeogrāfisko novietojumu savienība dos vairākus ieguvumus un spēju saglabāt drošību.³ Eksperti Latvijā gan ir skeptiski, apgalvojot, ka Enerģētikas savienības izveide nesamazinās gāzes cenas Latvijā, kas varētu notikt tikai gadījumā, ja ES valstīs rastos alternatīvi gāzes piegādes kanāli, kas radītu lielāku konkurenci.⁴

Nenoliedzami, Enerģētikas savienības izveide ļaus samazināt ES enerģijas importa atkarību un veicināt enerģētisko drošību. Līdztekus tam var izdalīt galvenos aspektus, kam diskusijas dalībnieki pievērta īpašu uzmanību — Enerģētikas savienība varētu radīt situāciju, kur visas ES dalībvalstis

² Eiropas Parlaments. Eiropas enerģētikas politikas otrā elpa. 2015. <http://www.europarl.europa.eu/news/lv/news-room/content/20150316STO34720/html/Eiropas-ener%C4%A3%C4%93tikas-politikas-otr%C4%81-elpa> (Eiropas parlamenta mājaslapa; aplūkots 21.05.2015.).

³ Konohovs A. Rietumvalstis piesardzīgas par kopējo Eiropas enerģētikas stratēģiju. 2015. <http://www.lsm.lv/lv/raksts/ekonomika/zinas/rietumvalstis-piesardzigas-par-kopejo-eiropas-energetikas-strategiju.a120514/> ("Latvijas Sabiedriskie mediji" portāls; aplūkots 21.05.2015.).

⁴ Nagla I. Eksperti skeptiski pret ES kopīgā gāzes iepirkuma spēju mazināt gāzes cenas Latvijā. 2015. <http://www.lsm.lv/lv/raksts/ekonomika/zinas/eksperti-skeptiski-par-es-kopiga-gazes-iepirkuma-speju-mazinat-gazes-cenu-latvijai.a122337/> ("Latvijas Sabiedriskie mediji" portāls; aplūkots 21.05.2015.).

būtu ieguvējas; lai īstenotu šādu ambīciju, ES ir saprātīgi jāizmanto jau esošie līdzekļi un instrumenti, taču tajā pašā laikā ir jāuzlabo arī sabiedrības informēšanas process. Diskusijas gaitā tika aktualizēti, taču palika neskaidri vairāki jautājumi. Vai Enerģētikas savienība tiešām spēs vienot ES dalībvalstis? Kā attīstīt ES ekonomiku un kur ņemt pamatīgas investīcijas ES attīstībai? Kā veidot valstu sadarbību, ja to pozīcijas un stāvoklis ir ļoti atšķirīgs? Ir jāapzinās, ka koncepcijas tiek veidotas samērā lēni, taču situācija attīstās daudz straujāk, tāpēc ir jādomā, kā veidot tādu ES vīziju, kas būs aktuāla arī pēc desmit un vairāk gadiem.



LATVIJAS
POLITOLOGU BIEDRĪBA

LATVIJAS INTERESES EIROPAS SAVIENĪBĀ

