

Politikas lēmumu pieņemšanas process Latvijā



Politikas
koordinācijas
departaments
2001

Politikas lēmumu

pieņemšanas
process
Latvijā



Publikācijas autori ir Politikas koordinācijas
departamenta darbinieki:

Jānis Jankovskis
Una Klapkalne
Sandra Kļaviņa
Baiba Pētersone
Uģis Šics

*Autori pateicas
Finansu ministrijas, Labklājības ministrijas,
Izglītības un zinātnes ministrijas,
Zemkopības ministrijas,
kā arī citu valsts institūciju pārstāvjiem
par atsaucību darba sagatavošanas gaitā*

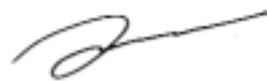
Priekšvārds

Stabila, ilgtspējīga un sabalansēta valsts un sabiedrības attīstība ir kopīgais mērķis, kas formulēts vairākos pēdējā laikā izstrādātajos vidēja un ilgtermiņa politikas plānošanas dokumentos – Latvijas ilgtspējīgas attīstības koncepcijā, Nacionālās attīstības plāna stratēģiskajā memorandā un citos. Viens no svarīgākajiem priekšnosacījumiem virzībā uz šo mērķi ir politikas veidošanas procesa efektivitātes paaugstināšana, ieviešot stratēģiskās plānošanas sistēmu un nosakot politikas izstrādes un sagatavošanas procesa nepieciešamos posmus, tādējādi sekmējot valdības un valsts pārvaldes darbības efektivitāti.

Apzinoties nepieciešamību būtiski uzlabot politikas veidošanas un lēmumu sagatavošanas koordināciju valsts līmenī, 2000.gada oktobrī Valsts kancelejā darbu uzsāka jauna struktūrvienība – Politikas koordinācijas departaments, kuras pamatuzdevums ir uzlabot politikas veidošanu valstī, ieviešot mūsdienīgus demokrātiskas politikas veidošanas pamatprincipus, modernizējot un attīstot politikas plānošanas sistēmu un veicinot lēmumu sagatavošanas kvalitāti, kā arī nodrošinot ministriju un citu valsts institūciju sadarbību un kopīgu iesaistīšanos starpsektoru problēmu risināšanā.

Piedāvātais materiāls ir Politikas koordinācijas departamenta pirmā publikācija, kurā, izmantojot Pasaules Bankas izstrādāto metodoloģiju, tika veikta atsevišķu politikas veidošanas procesa un valdības darbības organizācijas aspektu analīze. Šajā publikācijā daudzas problēmas ir tikai ieskicētas, to padziļināta izpēte un rekomendāciju sagatavošana ir turpmākā darba uzdevums, jau tuvākajā laikā pievēršoties budžeta procesa analīzei, pārejot uz vidējā termiņa budžeta plānošanu un izstrādājot sistēmu budžeta izdevumu optimizācijai un valsts budžeta izdevumu atbilstības nodrošināšanai valdības noteiktajām politiskajām prioritātēm.

Valsts pārvaldes efektivitātes paaugstināšana, mūsdienīgu plānošanas sistēmu ieviešana un budžeta procesa reforma ir uzdevumi, kurus sev izvirza daudzas pasaules attīstītās valstis. Es ceru, ka meklējot šo problēmu risinājumus Latvijā, mums izdosies mācīties no šo valstu pozitīvās pieredzes un panākt nepieciešamās pārmaiņas Latvijas sabiedrības interesēs.



Valsts kancelejas direktore
Gunta Veismane

Saturs

Ievads	1
1. Politikas veidošanas procesa vispārīgs raksturojums	2
1.1 Politikas veidošanas jēdziens	2
1.2 Politikas veidošanas process	2
1.3 Riska faktori politikas veidošanas procesā	3
2. Valdības darba plānošanas būtiskās iezīmes	5
2.1. Pašreizējās situācijas raksturojums	5
2.2. Priekšlikumi valdības darba plānošanas sistēmas uzlabošanai	6
3. Valdības plānotā un reālā noslogotība	7
3.1. Politikas iniciatīvu iesniegšanas termiņu analīze	7
3.2. Ministru kabineta sēžu darba kārtības noslogotības un satura izvērtējums	8
4. Ministru kabineta likumdošanas iniciatīva	11
5. Politisko lēmumu ieviešanas process	13
5.1. Saeimas noteikto valdības uzdevumu izpilde	13
5.2. Ministru kabinetā pieņemto lēmumu ieviešana	14
6. Četru valdības politiku raksturojums	16
6.1. Latviešu valodas apguves veicināšana un pāreja uz bilingvālo izglītību	16
6.2. Atkāpšanās periods no plānotās pensiju sistēmas reformas ieviešanas	20
6.3. Pārtikas tirgus uzraudzības politika	24
6.4. Labības intervences politikas ieviešana un attīstība	31
7. Priekšlikumi kvalitatīva politikas formulēšanas, lēmumu pieņemšanas un ieviešanas procesa nodrošināšanai	36

Ievads

Optimālu politikas veidošanas procesu raksturo stratēģiska pieeja jautājumiem. Valstij ar attīstītu politikas veidošanas kultūru raksturīga radoša un elastīga pieeja attīstības problēmjautājumiem, nebaidoties eksperimentēt un iesaistīt procesā dažādi domājošas ieinteresētās puses.

Apzinoties, ka Latvijai vēl ir daudz darāmā politikas veidošanas procesa uzlabošanas jomā, Valsts kancelejas Politikas koordinācijas departamenta darbinieki veica Latvijas politikas veidošanas procesa¹ izvērtējumu, kura mērķis bija identificēt cēloņus, kāpēc politikas veidošanas process Latvijā ne vienmēr ir pietiekami efektīvs. Šis publikācijas mērķis ir veicināt diskusiju starp ieinteresētajām pusēm un radīt priekšnoteikumus politikas veidošanas kultūras tālākai attīstībai Latvijā.

Analīzei tika izmantota informācija par Ministru kabinetā un Saeimā iesniegtajiem un pieņemtajiem tiesību aktu projektiem laikposmā no 1999. līdz 2000.gada novembrim, līdz ar to analizējot vairāku valdību darbu.

Politikas veidošanas procesa raksturojuma kontekstā aplūkoti Deklarācijas par Ministru kabineta iecerēto darbību (turpmāk – Valdības deklarācija) un ministriju rīcības plānu Valdības deklarācijas izpildei (turpmāk – ministriju rīcības plāni) veidošanas, ieviešanas un aktualizācijas procesi. Analizējot pašreizējo situāciju Latvijas valdībā katrā no politikas veidošanas procesa fāzēm, sākumā tika izvērtēts divu secīgu Ministru kabineta sēžu darbs, lai noskaidrotu, cik lietderīgi tiek izmantots sēdei atvēlētais laiks.

Izsekojot politisko iniciatīvu plānošanas procesam un vienlaikus noskaidrojot, cik lielā mērā valdības likumdošanas iniciatīvas atbilst Valdības deklarācijā un citos stratēģiskajos dokumentos izvirzītajiem mērķiem, tika analizēta arī paredzēto politikas iniciatīvu ieviešanas termiņu ievērošana no ministriju puses.

Četrus valdības politiku piemēru analīzes kontekstā autori atspoguļo pašreiz raksturīgo situāciju Latvijas politikas veidošanas procesā, turklāt aplūkotās politikas atšķiras gan ieviešanas ilguma, gan satura ziņā. Tas darīts ar nolūku, lai beigās nonāktu pie kopējām politikas attīstības procesu raksturojošām likumsakarībām. Uz divu veiksmīgu politiku bāzes izdarīti secinājumi par priekšnosacījumiem, kas sekmē labvēlīgu politikas ieviešanas procesa attīstību. Neveiksmīgās politikas savukārt raksturo iespējamās institucionālās un lēmumu pieņemšanas procesa galvenās problēmas.

Secinājumi un autoru priekšlikumi pamatojas uz analīzi, kas veikta:

- izanalizējot pašreizējo situāciju valdības darba plānošanā un ministriju rīcības plānu veidošanā,
- salīdzinot politikas iniciatīvu plānotos un reālos iesniegšanas laikus Ministru kabinetā,
- izskatot divu secīgu Ministru kabineta 2000.gada oktobra sēžu darba kārtības noslogotību un izskatāmo jautājumu būtību²,
- analizējot Ministru kabineta likumdošanas iniciatīvu saturu,
- apskatot politisko lēmumu ieviešanas procesu gan Saeimas noteikto uzdevumu, gan Ministru kabineta pieņemto lēmumu izpildes kontekstā,
- sīkāk izvērtējot četras valdības politikas un nosakot galvenos iemeslus, kuru dēļ attiecīgā politika bija sekmīga vai nesekmīga.

Darba gaitā veikta dažādu tiesību aktu, Ministru kabineta sēžu protokolu, ziņojumu un publikāciju izpēte, kā arī intervētas vairākas amatpersonas.

Jāpiebilst, ka šī pētījuma rezultāti un rekomendācijas neatspoguļo valdības oficiālo viedokli.

¹ Ar akcentu uz izpildvaras politikas formulēšanas un ieviešanas procesu. Likumdevēja politiskais process detalizēti nav aplūkots. Darba gaitā tika izmantota Pasaules bankas izstrādātā metodoloģija valdības lēmumu pieņemšanas procesa izvērtēšanai.

² Jāuzsver, ka tieši divu secīgu Ministru kabineta sēžu darbības analīze bija Pasaules bankas nosacījums. Ņemot vērā mazo analizējamo sēžu skaitu, iegūtos rezultātus nevar uzskatīt par reprezentatīviem datiem.

1. Politikas veidošanas procesa vispārīgs raksturojums

1.1. Politikas veidošanas jēdziens

Jēdzienu **politika un politikas veidošana** saturs ir ļoti plašs. Tas aptver partiju politisko programmu izstrādi, mērķu izvirzīšanu, vēlēšanu sistēmu, ciņu par varu un darbību valsts un pašvaldību lēmējvaras un izpildvaras līmeņos. Tomēr jebkurā izpratnē par politikas veidošanu ir ietverts priekšstats par organizētu rīcību mērķa sasniegšanai.

Šī publikācija koncentrējas uz politikas veidošanas procesa analīzi Latvijā izpildvaras līmenī, ar izpildvaru saprotot Ministru kabineta un tam padoto valsts pārvaldes institūciju darbību (pašvaldību darbība šeit netiek apskatīta). Nenoliedzami pastāv saikne un mijiedarbība starp sabiedriskās politikas attīstības procesu un politikas veidošanas izpildvaras ietvaros. Šis saiknes svarīgākā izpausme ir Valdības deklarācija, kas kalpo kā Saeimas vairākuma pasūtījums noteiktas politikas īstenošanai visās sabiedrības dzīves svarīgākajās jomās un valdības saistības šo pasūtījumu pildīt.

Šis publikācijas ietvaros ar jēdzienu **politika** tiek saprasta Ministru kabineta un valsts pārvaldes institūciju mērķtiecīga rīcība Valdības deklarācijā noteikto uzdevumu izpildei, kā arī citu nepieciešamo pasākumu veikšanai noteiktās sabiedrības dzīves jomās, piemēram, valdības ekonomiskā politika, pensiju politika, veselības aprūpes politika, valodas politika, pārtikas tirgus uzraudzības politika u.c.

Jaunas politikas iniciatīvas var tikt izvirzītas gan no politisko un sabiedrisko organizāciju puses, gan no parlamentāro un pašvaldību struktūru puses, gan arī no valsts pārvaldes institūciju puses. Tomēr šajā publikācijā aplūkotā izpildvaras darbība politikas veidošanā ir jo īpaši svarīga tā iemesla dēļ, ka jebkuras politikas īstenošana valsts mērogā realizējas kā izpildvaras institūciju darbība, izstrādājot likumprojektus, noteikumus u.c. normatīvus aktus, kas veido darbības nosacījumus attiecīgajā jomā, veidojot finansējuma pieprasījumus valsts budžetam un realizējot dažādus projektus attiecīgās politikas ieviešanai.

Izpildvaras institūcijās koncentrējas arī samērā plaša informācija par esošo situāciju un problēmām attiecīgajā jomā, tāpēc no izpildvaras efektīvas un atbildīgas rīcības vislielākajā mērā ir atkarīgs tas, vai pastāvošajām problēmām tiek meklēti risinājumi, kā arī cik adekvāti un efektīvi tie ir.

1.2. Politikas veidošanas process

Politikas veidošanas uzlabošana ir process, kas pastāvīgi attīstās ne vien Latvijā, bet arī citās zemēs, tostarp arī valstīs ar augsti attīstītu demokrātiskās politikas kultūru. Politikas veidošanā tiek izmantotas arvien jaunas metodes, paņēmieni un instrumenti, kuru mērķis ir nodrošināt iedzīvotājus ar kvalitatīviem pakalpojumiem tajās jomās, kur šādas pakalpojumus nenodrošina tirgus, kā arī panākt lietderīgu un efektīvu nodokļu maksātāju līdzekļu izlietojumu.

Politikas veidošanas kultūra Latvijā ir jauna, tāpēc ir svarīgi analizēt šo procesu visā tā sarežģītībā, panākot skaidru priekšstatu gan par šo procesu veicinošajiem, gan kavējošajiem faktoriem.

Politikas veidošanas process parasti satur tādus elementus kā **problēmas definēšana, mērķa izvirzīšana, rīcības plānošana, finansējuma piešķiršana, politikas ieviešana, iegūto rezultātu novērtēšana** un, ja nepieciešams, piedāvātās politikas korekcija. Latvijā izpildvaras darbībā šie elementi parādās dažādu līmeņu politikas dokumentos, sākot ar ministriju rīcības plāniem, dažādām

ilgtermiņa, vidēja termiņa un īkgadējām valsts programmām un plāniem un beidzot ar likumā "Par valsts budžetu" noteiktā finansējuma piešķiršanu apstiprinātajām programmām un pasākumu īstenošanu attiecīgās valsts politikas ieviešanai. Procesa loģiskais noslēgums ir politikas ieviešanas novērtējums un pārskats par to, taču šie elementi Latvijas politikas veidošanas kultūrā vēl ir jāattīsta.

Lai uzlabotu politikas veidošanas procesu, nepieciešams regulāri pilnveidot katru no šiem aspektiem, iespējami samazinot tos riska faktorus, kas var parādīties katrā no politikas veidošanas procesa posmiem.

1.3. Riska faktori politikas veidošanas procesā

Riska faktori var izpausties gan izpildvaras augstākajā līmenī, gan arī izpildinstitūciju līmenī kā kolektīvas, individuālas vai konkrētu departamentu nepietiekami efektīvas darbības sekas (skat. **1.shēmu**). Pasaules bankas ekspertu apkopotajā materiālā par riska faktoriem ir norādītas vairākas visām valstīm lielākā vai mazākā mērā piemērošas pazīmes, kas iedalītas šādās grupās:

1.grupa. Prioritāšu trūkums, nereāli (t.sk. finansiāli neiespējami) valdības darba mērķi.

Šī riska faktoru grupa apdraud sekmīgu politikas veidošanu tās sākumposmā, kad tiek noteiktas prioritātes valdības darbam kopumā. Šajā publikācijā šī riska faktoru grupa pamatā tiek analizēta saistībā ar Valdības deklarāciju. Kā piemērs finansiāli neiespējamam politikas piedāvājumam var kalpot Saeimas veiktā pensiju reformas revīzija, kuras analīze dota šīs publikācijas 6.nodaļā.

2.grupa. Ministriju darba nepietiekama kvalitāte, valdības sēžu darba kārtības pārslodze, novēlota likumdošana un uzdevumu izpildes termiņu nokavēšana.

Resursu ierobežotība un nepietiekama profesionalitāte ministriju darbībā var būt riska faktors pareizi izvēlētas un prioritāras politikas īstenošanai. Neprecīza darba plānošana, nokavēti normatīvo aktu projektu sagatavošanas termiņi un pietiekami skaidri nedefinēti finansu pieprasījumi var novest pie attiecīgās politikas iesaldēšanas uz nenoteiktu laiku. Šo riska faktoru ietekme uz politikas ieviešanas procesu sīkāk apskatīta uz konkrētu politikas piemēru bāzes šīs publikācijas 6.nodaļā.

Šīs publikācijas 3. un 4.nodaļā dota Ministru kabineta sēžu darba kārtības, likumdošanas iniciatīvu un valdības reālās noslogotības analīze.

Ievērojot to, ka šī faktoru grupa ir saistīta ar visu ministriju un valsts pārvaldes institūciju darbību, pārliciecināšanu izdarīšanai būtu nepieciešama dziļāka procesa izpēte ilgākā laikposmā.

3.grupa. Finansējuma nepietiekamība.

Finansu resursu deficīta apstākļos ir grūti ievērot konsekventu un pamatotu sistēmu resursu sadalē. Budžeta veidošanas procedūras ir viens no būtiskākajiem riska faktoriem, kas neļauj izšķirties par prioritāru politiku finansēšanu. Izstrādāto un valdībā akceptēto politiku pieteikšana finansēšanai ir viena no svarīgām politikas veidošanas procesa problēmām, kas tās ievērojamā apjoma dēļ netika iekļauta šajā publikācijā.

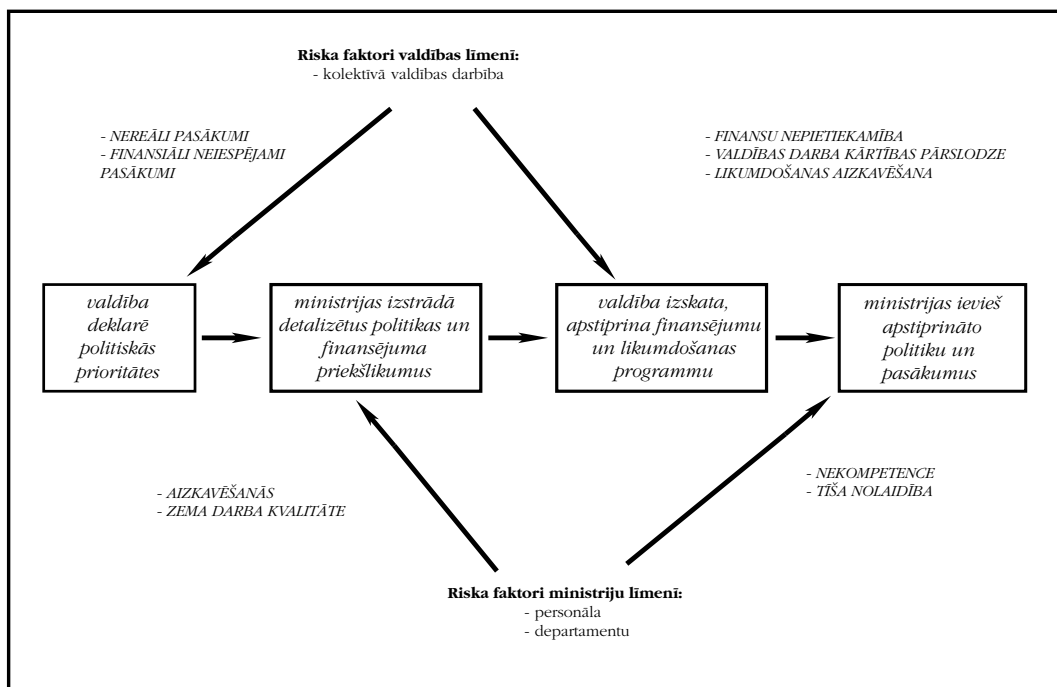
4.grupa. Institūciju un ierēdņu atbildības trūkums (nekompetence, nolaidība un sadarbības trūkums institūciju starpā).

Šie riska faktori var parādīties jebkurā no politikas veidošanas procesa posmiem, un šajā publikācijā tie ir aplūkoti galvenokārt 6.nodaļā, kur tiek analizētas četras valdības realizētās politikas. Piemēram, analizējot pārtikas tirgus uzraudzības politiku, ir redzams dažādu kontroles institūciju darbības koordinācijas trūkums, kā rezultātā tiek apdraudēta sabiedrības veselība un radīti šķēršļi uzņēmējdarbībai.

Shematisks riska faktoru attēlojums politikas veidošanas procesā dots **1.shēmā**.

1.shēma

Riska faktori politikas veidošanas procesā³



Darba gaitā autori ir nonākuši pie secinājuma, ka nozīmīga daļa aktuālo valdības darbības problēmu (piemēram, Ministru kabineta sēžu darba kārtības pārblīvēšana ar nenozīmīgiem jautājumiem, nevienmērīgais valdības darba apjoms kalendārā gada ietvaros, starpnozaru jautājumu nerisināšana pēc būtības) izcelsme daļēji meklējama valdības darba plānošanas sistēmas pamatos, t.sk. arī Valdības deklarācijas veidošanas pamatprincipos.

Tādējādi, iespējami novēršot trūkumus Valdības deklarācijā un valsts stratēģiskās plānošanas sistēmā, ievērojami pieaugtu ministriju un Ministru kabineta darba efektivitāte.

Otra nozīmīgākā riska faktoru grupa ir saistīta ar budžeta veidošanas procesa sasaisti ar politikas prioritāšu noteikšanu un atbilstību stratēģiskās plānošanas sistēmai. Šobrīd pastāvošā budžeta plānošanas sistēma tikai daļēji paredz visu likumdošanas aktos ietvertu un valdības apstiprināto finansu pieprasījumu izvērtēšanu. Valdības prioritātes ir noteiktas tikai pašā vispārīgākajā līmenī, kam tieši seko ministriju iesniegtie pieprasījumi atsevišķu pasākumu finansēšanai. Šāda sistēma nepieļauj efektīvu resursu novirzīšanu prioritāri attīstāmu politiku ieviešanai, atsakoties no mazāk svarīgām politikas iniciatīvām.

Turpinot politikas veidošanas procesa izvērtējumu, par prioritāru uzdevumu uzskatāma valsts budžeta veidošanas procesa analīze un sasaiste ar prioritāri atbalstāmo politiku noteikšanu, izstrādājot rekomendācijas šī procesa uzlabošanai.

³ Pētījumā izmantoti Pasaules Bankas metodoloģiskie materiāli, t. sk. *Survey to assess unreliability at the centre of government* (follow up to November 2000 Dusseldorf Conference).

2. Valdības darba plānošanas sistēmas⁴ būtiskās iezīmes

2.1. Pašreizējās situācijas raksturojums

Politikas lēmumu pieņemšanas procesa izvērtējuma gaitā autori vairākkārt nonāca pie atziņas, ka valdības darba efektivitāte ievērojami uzlabotos, ja tiktu pārvērtēti un kvalitatīvi pārstrukturēti ministriju rīcības plāni svarīgākā koalīcijas valdības stratēģiskā dokumenta – Valdības deklarācijas – izpildei. Pašreizējā Valdības deklarācijā iekļautas:

- 19 jomas (piemēram, finansu politika),
- vairāk kā 300 tēmu (piemēram, finansu stabilitāte),
- ap 1700 ministriju rīcību plānos iekļauto izpildāmo darbību (piemēram, izveidot informācijas sistēmu valsts budžeta plānošanai).

Valdības deklarācijā un ministriju rīcības plānos paredzētie pasākumi nav strukturēti prioritārā secībā, līdz ar to arī valdības darbs kopumā nav prioritāri plānots un virzīts.

Tā kā ministriju rīcības plānu sastādīšana ir decentralizēts process, ministrijām ir izveidojusies individuāla pieeja minētā dokumenta sagatavošanā un nav pietiekami skaidras izpratnes par to, kā veicams šis plānošanas process un kāda informācija tajā iekļaujama. Līdz ar to tiek mazināta Valdības deklarācijas kā stratēģiska dokumenta nozīme, iekļaujot plānos lielu skaitu aktivitāšu, kuras ministrijām jāveic regulāri, kā arī tehniskus un politiski maznozīmīgus jautājumus. Ministriju rīcības plānos nav skaidras saistības arī ar pārējiem 172 valsts stratēģiskajiem dokumentiem (konceptijām, programmām).

Kopumā pastāvošo plānošanas sistēmu var vērtēt kā vērstu uz **pasākumu izpildi**, nevis valdības vienotu un mērķtiecīgu uz rezultātu orientētu darbību atspoguļošanu. Jāpiebilst, ka Valdības deklarācijā un ministriju rīcības plānos ir samērā maz konkrētu sasnieguma indikatoru, uz kuru pamata būtu iespējams rezultatīvi izvērtēt kopējo valdības un ministriju darbības progresu.

Ministriju rīcības plānos iekļauto pasākumu izpildes termiņi bieži ir formāli un nemotivēti. Tā rezultātā saskaņā ar Valdības deklarāciju valdības darba apjoms normatīvo aktu pieņemšanā gada beigās gandrīz dubultojas (Ministru kabinetā izskatāmo normatīvo aktu sadalījums pa ceturkšņiem 1999.gadā: I ceturksnī – 16,6 %, II ceturksnī – 21,7 %, III ceturksnī – 13,7 %, IV ceturksnī – 48 %).

Secinājumi:

- Viena no valdības darba pašreizējās plānošanas sistēmas galvenajām problēmām ir valdības koalīcijas partneru noteikto mērķu, t.i., Valdības deklarācijas sasaiste ar ministriju rīcības plāniem, kas nav pietiekami vienots un starpsektorāli koordinēts process.

- Tā rezultātā Valdības deklarācijā minētie mērķi ministriju rīcības plānos tiek “pārtulkoti” jau esošo ministriju darba plānu kontekstā, būtiski nepārvērtējot savu darbību, kā arī plānoto aktivitāšu saistību ar galvenajiem stratēģiskajiem dokumentiem.

- Dažkārt vairāku ministriju rīcības plānos norādītās aktivitātes atkarojas vai ir pretrunīgas. Dažādos dokumentos (programmās, plānos) iekļautie veicamie pasākumi un to izpildes termiņi savā starpā bieži vien netiek saskaņoti.

⁴ Par Valdības darba plānošanas sistēmu šeit uzskatīta:

a) Valdības deklarācija un ministriju rīcības plāni,
b) kārtība un procedūra, kādā noris Valdības deklarācijas īstenošana un ministriju rīcības plānu aktualizācija

2.2. Priekšlikumi valdības darba plānošanas sistēmas uzlabošanai

1. Valdībai būtu jāpārskata un jādefinē darba plānošanas sistēmas galvenais mērķis, piemēram, jāizvērtē, vai tieši ministriju rīcības plānu ietvaros ir lietderīgi detalizēti pārraudzīt ministriju regulāro darbību.

Pēc autoru domām, tas iespējams arī, izmantojot citus instrumentus un procedūras, piemēram, ieviešot ministriju triju gadu stratēģisko plānu un gada plānu sistēmu.

2. Lai valdības plānošanas sistēma izveidotos par adekvāti koordinētu procesu un Ministru kabineta kopīgās darbības pamatu, Valdības deklarācijā ieteicams noteikt ierobežotu galveno valdības darbības mērķu skaitu, norādot arī **konkrētus sasnieguma rādītājus** (piemēram, bezdarba samazināšana līdz ... % ... laikā).

3. Jāizstrādā atbilstoša ministriju rīcības plānu sagatavošanas **metodoloģija**, kurā būtu noteikti vienoti principi to veidošanai, īstenošanai un uzraudzībai, tādējādi panākot efektīvāku un saskaņotāku Valdības deklarācijas un ministriju rīcības plānu sasaistīšanu. Pēc autoru domām, valdības plānošanas sistēmā nevajadzētu iekļaut tehniskus un politiski maznozīmīgus jautājumus.

4. Jāizveido pieņemto valdības **lēmumu izpildes efektivitātes izvērtēšanas sistēma** un ieviestās politikas novērtēšanas procedūras. Tādējādi tiktu nodrošināta pilnvērtīgāka ministriju rīcības plānu izstrādes un ieviešanas uzraudzība.

5. Lai nodrošinātu valdības prioritāro politisko mērķu īstenošanu, būtiski ir izvērtēt to sasaisti ar valsts budžeta sagatavošanas ciklu. Jāizstrādā politikas veidošanas metodoloģija, kas sīkāk atspoguļotu arī valdības politiku finansēšanas kārtību.

6. Koalīcijas valdību kontekstā (iespējams, – Saeimas līmenī) būtu jāizvērtē, kā nodrošināt valsts attīstības politikas ilgtspēju un pārmantojamību.

3. Valdības plānotā un reālā noslogotība

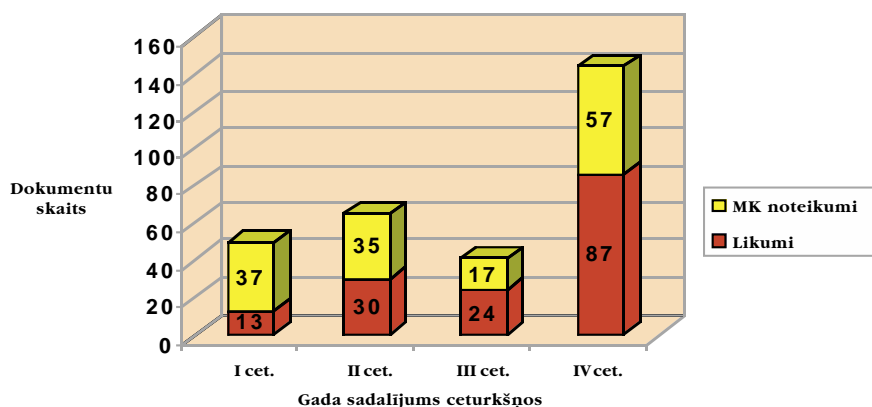
3.1. Politikas iniciatīvu iesniegšanas termiņu analīze

Šī nodaļa sniedz ieskatu jautājumā, vai ministrijas nenovēlo Valdības deklarācijā paredzētos termiņus politikas iniciatīvu iesniegšanai Ministru kabinetā, kā arī analizē Ministru kabineta reālo noslogotību gada laikā.

3.1.grafikā parādīta 1999.gadā izskatīšanai Ministru kabinetā plānoto dokumentu skaita atkarība no laikposma. Šo datu atspoguļojums procentos parādīts **3.2.grafikā**.

3.1.grafiks

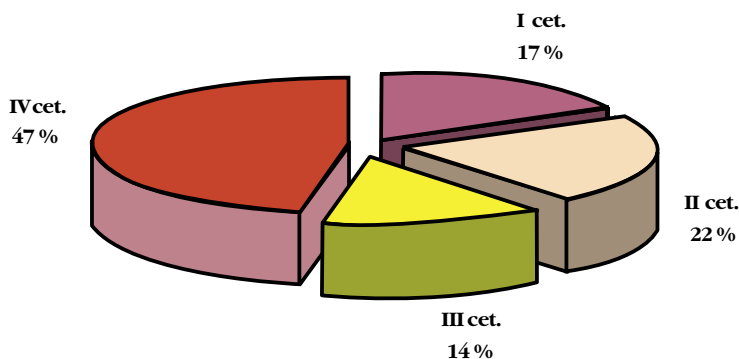
1999.gadā izskatīšanai Ministru kabinetā plānoto dokumentu skaita sadalījums pa ceturkšņiem



Aplūkojot grafiku, redzams, ka IV ceturksnī plānotais Ministru kabineta darba apjoms normatīvo aktu pieņemšanā ir gandrīz tikpat liels kā iepriekšējos trijos ceturkšņos kopā. Tas liecina, ka ministrijas jau plānošanas procesa laikā apzinās, ka izpildes termiņi ir pārāk sasteigti un uzdevuma kvalitatīvai veikšanai būs vajadzīgs termiņa pagarinājums.

3.2.grafiks

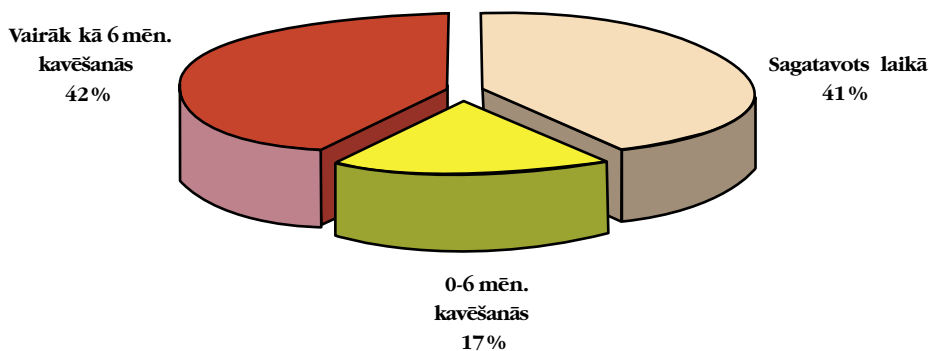
1999.gadā izskatīšanai Ministru kabinetā plānoto dokumentu skaita sadalījums pa ceturkšņiem (procentos)



Izvērtējot reālos Valdības deklarācijā paredzētos politikas iniciatīvu iesniegšanas termiņus Ministru kabinetā, ir vērojamas būtiskas novirzes no plānotā. **3.3.grafikā** procentuāli attēlota atbilstība starp ministriju rīcības plānos paredzētajiem un reālajiem izpildes termiņiem.

3.3.grafiks

Atbilstības izvērtējums starp dokumentu sagatavošanas iecerētajiem un reālajiem izpildes termiņiem (procentos)



Grafikā redzams, ka 41 % plānoto uzdevumu ir izpildīti laikā, savukārt 59 % gadījumu plānotie ieviešanas termiņi nav ievēroti. Šāda atkāpe no termiņiem norāda uz samērā formālu attieksmi no ministriju puses pret ministriju rīcības plānu sastādīšanu, darbu izpildes termiņu noteikšanu un to savlaicīgas izpildes ievērošanu.

Priekšlikumi:

1. Liela daļa ministriju rīcības plānos ietvertu jautājumu ir kārtējie nepieciešamie ikdienas darbi, ko nevar uzskatīt par politiski nozīmīgiem. Līdz ar to izvirzītās prioritātes un politikas iniciatīvas saplūst ar maznozīmīgākiem pasākumiem. Autori ir pārliecināti, ka daļēji šo problēmu varētu risināt, pārskatot ministriju rīcības plānu sastādīšanas principus, samazinot tajos aprakstīto aktivitāšu skaitu un koncentrējoties uz politiskām prioritātēm.

2. Prioritārajiem jautājumiem ministriju rīcības plānos vajadzētu noteikt reālus izpildes termiņus, ņemot vērā ministriju rīcībā esošos resursus, kā arī pastiprināti uzraudzīt to ieviešanas procesu. Kavēšanās termiņu izpildē būtu pieļaujama tikai maznozīmīgākiem jautājumiem.

3.2. Ministru kabineta sēžu darba kārtības noslogotības un satura izvērtējums

Valdības pārslodzes novēršana ir ļoti būtisks solis ceļā uz lēmumu pieņemšanas procesa kvalitātes uzlabošanu politikas veidošanas stadijā.

Pēc Valsts kancelejas rīcībā esošajiem datiem 2000.gadā notikusi 61 Ministru kabineta sēde, kas kopumā ilgušas 294 stundas un 35 minūtes (12,2 diennaktis). Vienas sēdes vidējais ilgums ir 4 stundas un 50 minūtes, kas nenoliedzami ir pārāk augsts rādītājs un samazina darba spējas, kā arī pieņemto lēmumu efektivitāti sēdes beigās.

Kopumā šajās sēdēs izskatīti 1937 jautājumi, no kuriem 1169 bija tiesību aktu projekti, 543 – Ministru kabineta lietas, 113 – informatīvie jautājumi un 53 – koncepcijas.

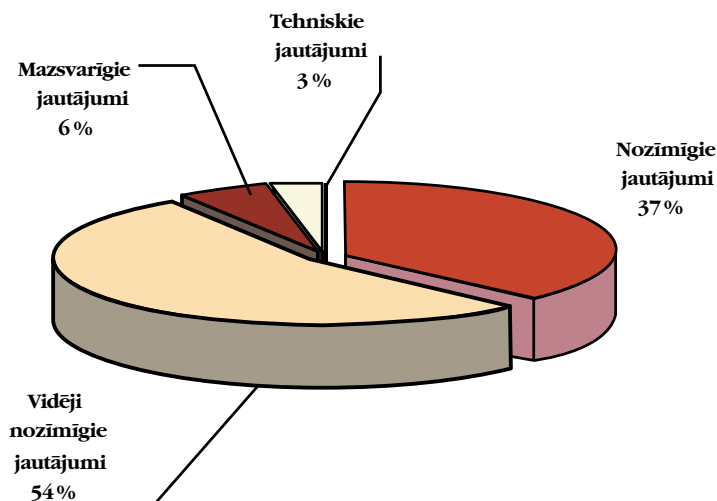
Aplūkojot divas 2000.gada oktobrī notikušās Ministru kabineta sēdes un ņemot vērā šīs publikācijas 4.nodaļā aprakstīto politisko jautājumu nozīmīguma klasifikāciju, autoru mērķis bija noskaidrot, cik liela diskusiju laika daļa tiek izmantota nozīmīgu jautājumu izskatīšanai.

Izvērtējot Ministru kabineta sēdes pēc **katram jautājumam patērētā laika**, valdības darbu kopumā var uzskatīt par samērā efektīvu. Lielākā daļa diskusiju laika (91 %) tiek veltīta nozīmīgu un vidējas nozīmes jautājumu izskatīšanai. Sīkāk diskusiju laika sadalījums pēc Ministru kabineta sēdēs izskatāmo jautājumu svarīguma pakāpes procentos parādīts **3.4.grafikā**.

3.4.grafiks

Diskusiju laika sadalījums

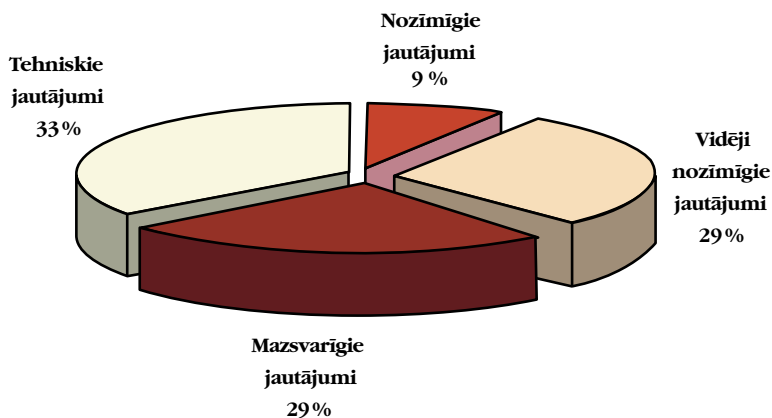
pēc Ministru kabineta sēdēs izskatāmo jautājumu svarīguma pakāpes (procentos)



Savukārt izvērtējot Ministru kabineta sēžu darba kārtībā iekļautos jautājumus pēc to **svaīguma pakāpes**, var secināt, ka 62 % no tiem pēc iepriekšminētās klasifikācijas nosaucami par tehniskiem vai politiski maznozīmīgiem, piemēram, atsevišķu zemesgabalu vai valsts nekustamā īpašuma objektu privatizācija. Pēc autoru domām, šādu jautājumu pārsvars dienas kārtībā bieži vien ir iemesls tam, ka laika trūkuma dēļ svarīgas un vidēji svarīgas nozīmes jautājumi tiek izskatīti nepilnīgi vai arī to izskatīšana tiek pārcelta uz nākamo sēdi. Sīkāk Ministru kabineta sēdēs izskatāmo jautājumu skaita sadalījums pēc to svarīguma pakāpes procentos parādīts **3.5.grafikā**.

3.5.grafiks

Ministru kabineta sēdē izskatāmo jautājumu sadalījums pēc to svarīguma pakāpes (procentos)



Izvērtējot darba kārtībā iekļautos jautājumus pēc **Valdības deklarācijā noteiktajiem uzdevumiem, konstatēts**, ka 40 % no kopējā diskusiju laika aizņem jautājumi, kuru risinājums Valdības deklarācijā nav paredzēts, turklāt darba kārtība satur 61 % šāda veida jautājumu.

Jāpiebilst, ka reprezentatīvai datu izvērtēšanai būtu nepieciešams aplūkot lielāku Ministru kabineta sēžu skaitu.

Priekšlikumi:

1. Lai izvairītos no viena jautājuma atkārtotas izskatīšanas Ministru kabineta komitejā un Ministru kabineta sēdē, varētu izvērtēt nepieciešamību skatīt Ministru kabineta sēdē jautājumus, kurus Ministru kabineta komiteja ir akceptējusi bez iebildumiem.

2. Jāapsver iespēja deleģēt lēmumu pieņemšanas pilnvaru tehniskos un politiski maznozīmīgos jautājumos zemākiem izpildvaras līmeņiem (piemēram, nosakot kārtību, kādā ministrs ir tiesīgs savā nozarē apstiprināt tehniskus un kvalitātes standartus, kā arī izstrādājot sistēmu, kādā šie normatīvie akti stājas spēkā un ir publicējami).

3. Autori iesaka veidot atsevišķas “tematiskās” sēdes, kur tiktu apspriestas kādas konkrētas politikas pamatnostādnes un vienkopus tiktu izskatīti ar tām saistītie jautājumi. Līdz ar to, atspoguļojot to savstarpējo kopsakarību, kā arī saistību ar valdības noteiktajiem darbības mērķiem, diskusijām tiktu patērēts mazāk laika.

4. Ministru kabineta likumdošanas iniciatīva

2000.gadā valdība iesniegusi Saeimā izskatīšanai 73 likumprojektus. Izvērtējot Ministru kabineta likumdošanas iniciatīvu⁵, autoru mērķis bija noskaidrot, cik lielā mērā šis process ir vērsts uz Valdības deklarācijā un citos politikas plānošanas dokumentos minēto uzdevumu risināšanu. Jāatzīmē, ka, veicot likumprojektu vērtēšanu, netika aplūkoti ierosinātie grozījumi spēkā esošos likumos. Iegūtie rezultāti atspoguļoti **1.tabulā**.

1.tabula.

Saeimai iesniegto likumprojektu analīze

Nr. p. k.	Dokuments, kurš nosaka ierosinātā likumprojekta nepieciešamību	Skaitis	%	To skaitā svarīgie jautājumi	
				skaitis	%
1.	Valdības deklarācija	36	70	4	8
2.	Citi valdības stratēģiskie dokumenti (konceptijas, programmas)	1	2	0	0
3.	Valdības fiskālie mērķi	1	2	0	0
4.	NPIES ⁶ un Valdības deklarācijā norādītās ES tiesību aktu prioritātes	7	14	3	6
Kopējais uz valdības izvirzītajiem mērķiem balstīto likumprojektu skaits		45	90	7	14
5.	ES tiesību akti, kuros izvirzītās prioritātes nav iekļautas valdības stratēģiskajos dokumentos	4	8	0	0
6.	Ministriju izvirzītie mērķi	1	2	0	0
Kopā		50	100	7	14

Aplūkojot tabulā norādītos datus, var secināt, ka 90 % no Saeimā iesniegtajiem likumprojektiem vērsti uz Valdības deklarācijā noteikto mērķu izpildi un tikai 2 % (1 no 50 likumprojektiem) ir kādas atsevišķas ministrijas ierosinājums.

Šāda tendence politikas veidošanas procesā būtu vērtējama pozitīvi, ja tiktu turpināts darbs pie Valdības darba plānošanas sistēmas optimizācijas (skat. 2.1.apakšnodaļu), bet pašlaik iegūtie rezultāti apstiprina šīs publikācijas 2.nodaļā aprakstīto situāciju, kad ministrijas lielāko daļu savu nozaru aktivitāšu, to skaitā arī politiski maznozīmīgas, iekļauj Valdības deklarācijā. Līdz ar to nepieciešamība iniciēt likumdošanas jautājumu no ministriju puses ārpus Valdības deklarācijas ietvariem ir ļoti minimāla.

⁵ Izvērtēšanai izmantoti dati līdz 2000. gada novembrim

⁶ Nacionālā programma integrācijai Eiropas Savienībā

Lai varētu nosacīti savstarpēji salīdzināt Ministru kabineta likumdošanas iniciatīvu nozīmīgumu, ir lietota šāda politisko jautājumu klasifikācija⁷:

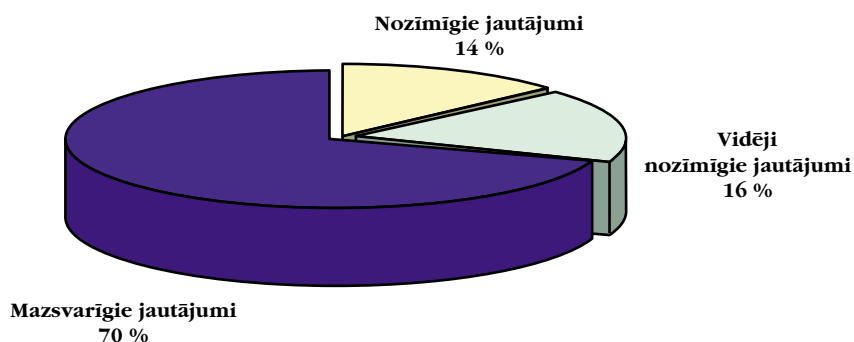
- **Nozīmīga politika** – komplicēta, politiski strīdīga vai finansiāli dārga politika
- **Vidēji nozīmīga politika** – samērā komplicēta, politiski strīdīga vai finansiāli dārga politika
- **Mazsvarīga politika** – vienkārša politika, bez politiskiem strīdiem un ar mazām izmaksām
- **Tehnisks vai administratīvs jautājums**- tehnisks vai administratīvs jautājums, piemēram, jautājumi par iecelšanu amatā

Izvērtējot Saeimai ierosināto likumprojektu nozīmību pēc iepriekšminētā iedalījuma, tikai 14 % no 84 % Valdības deklarācijā minētajiem uzdevumiem uzskatāmi par izteikti svarīgiem jautājumiem. Tādējādi netieši apstiprinās fakts, ka Valdības deklarācija satur plašu informācijas klāstu, nevis būtiskākās prioritātes.

Sīkāk Ministru kabineta ierosināto likumprojektu procentuālais sadalījums pēc svarīguma ir atspoguļots **4.1.grafikā**.

4.1.grafiks

Ministru kabineta ierosināto likumprojektu sadalījums pēc svarīguma (procentos)



Izanalizējot datus par Ministru kabineta ierosinātajiem likumprojektiem, redzams, ka liela daļa no tiem ir pievienošanās dažādām starptautiskām konvencijām, kas pēc iepriekšminētās klasifikācijas tiek vērtētas kā mazsvarīgs politisks jautājums, tādējādi rodas mazsvarīgo politisko jautājumu pārsvars Ministru kabineta iniciēto likumprojektu skaitā.

Priekšlikumi:

1. Kā galveno problēmu šajā politikas veidošanas stadijā autori saskata dažādas nozīmes likumdošanas iniciatīvu nevienmērīgo sadalījumu laikā. Būtu nepieciešams līdzsvarot politiski nozīmīgu un maznozīmīgu jautājumu virzišanu uz Saeimu. Likumdošanas iniciatīvu plānošana jāsaista ar valdības darba plānošanas uzlabošanas pasākumiem (skat. 2.nodaļu).

2. Jāizskata iespēja sastādīt t.s. ikgadējo **valdības likumdošanas programmu**, kurā būtu ietverti tie likumprojekti, kuri sasaucas ar valdības izvirzītajām prioritātēm un jāpieņem pārskata gada laikā.

⁷ Pasaules Bankas ierosinātā klasifikācija

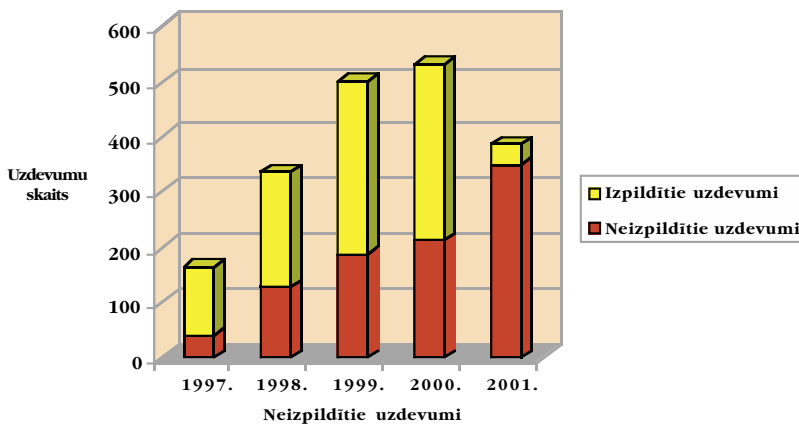
5. Politisko lēmumu ieviešanas process

5.1. Saeimas noteikto valdības uzdevumu izpilde

Sakarā ar to, ka daudzi Saeimas noteiktie valdības uzdevumi netiek veikti plānotajā laikā, to izpildes termiņš automātiski tiek pārcelts uz nākamo gadu un kļūst par papildu uzdevumu nākamajā gadā. Tādējādi Saeimas noteikto valdības uzdevumu skaitam katru gadu ir tendence pieaugt, līdz ar to palielinot arī termiņā neizpildīto uzdevumu skaitu, ko skaidri parāda **5.1.grafiks**.

5.1.grafiks

Saeimas noteikto valdības uzdevumu izpildes sadalījums pa gadiem



Pēc Valsts kancelejas rīcībā esošajiem datiem:

- no 1997.gadā likumos noteiktajiem 333 valdības uzdevumiem līdz 2001.gada februārim vēl nebija izpildīts 21 uzdevums,
- no 1998.gadā noteiktajiem 382 uzdevumiem – 63 uzdevumi,
- no 1999.gadā noteiktajiem 307 uzdevumiem – 76 uzdevumi,
- no 2000.gadā noteiktajiem 327 uzdevumiem – 185 uzdevumi,
- no 2001.gadā noteiktajiem 56 uzdevumiem – 56 uzdevumi.

5.2. Ministru kabinetā pieņemto lēmumu ieviešana

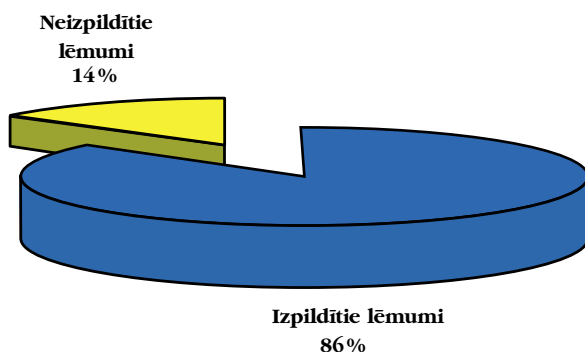
Izvērtējot 50 politiskos lēmumus, kas pieņemti secīgās Ministru kabineta sēdēs 1999.gada oktobrī, autoru mērķis bija noskaidrot, vai atbildīgās ministrijas valdības pieņemtos lēmumus izpilda savlaicīgi.

Par politiskiem lēmumiem pētījuma gaitā tika uzskatīti arī tādi lēmumi, kas sekmē politiskā jautājuma attīstību, piemēram darba grupas izveidošana, uzdevums ministrijai vai arī uzdevuma izpildes termiņa noteikšana. Jāpiebilst, ka tika izvērtēta tikai ministriju formālā spēja ieviest pieņemtos lēmumus, t.i., tika vērtēta uzdevumu izpilde paredzētajā termiņā.

Lai izvērtētu izpildītā uzdevuma kvalitāti un efektivitāti, būtu nepieciešama cita veida analīze un lielāks informācijas apjoms (daļēji tas veikts nodaļā, kur izvērtētas četras valdības politikas).

5.2.grafiks

1999.gadā pieņemto Ministru kabineta lēmumu izpilde



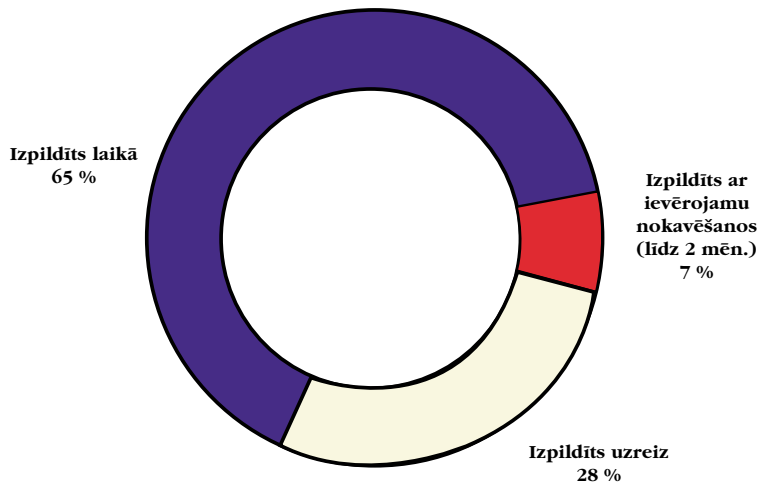
Aplūkojot **5.2.grafiku**, var secināt, ka lielākā daļa Ministru kabinetā pieņemto lēmumu (43 no 50) tika izpildīti. Trim lēmumiem, kas ietilpst neizpildīto septiņu lēmumu skaitā, pētījuma brīdī vēl nebija beidzies izpildes termiņš. Pārējie četri no šiem lēmumiem nav ieviesti tādēļ, ka nepieciešams veikt grozījumus vairākos normatīvajos aktos, to skaitā arī tādos, kuri ir Saeimas kompetencē. Līdz ar to ministriju spēja ieviest pieņemtos lēmumus vērtējama pozitīvi.

Tikai trijos gadījumos no 43 izpildītajiem valdības lēmumiem ieviešana aizkavējusies vairāk nekā par diviem mēnešiem. Pārējie 40 lēmumi veikti vai nu uzreiz, vai arī paredzētajā laikā. **5.3.grafikā** var aplūkot Ministru kabinetā pieņemto lēmumu izpildes laika procentuālo sadalījumu.

⁸ Izmantoti Valsts kancelejas rīcībā esošie dati par stāvokli uz 2001. gada februāri

5.3.grafiks

Ministriju izpildīto lēmumu procentuālais sadalījums pēc to izpildes termiņa



Priekšlikumi:

1. Lai gan kvantitatīvi vērtējot ministriju spēju īstenot valdības lēmumus, ir apmierinoši rezultāti, pašlaik valdībai nav sistemātiskas pieejas, kā novērtēt Ministru kabineta lēmumu ieviešanas kvalitāti.

Pēc autoru domām, pieņemto lēmumu kvalitātes pārbaude ir viens no politikas veidošanas pamatposmiem, tādēļ institūcijām politikas iniciatīvās būtu jāiestrādā mehānismi un rezultatīvie rādītāji, kas dotu iespēju attiecīgā lēmuma izpildi kontrolēt arī kvalitatīvi.

2. Autori ierosina nākotnē veikt svarīgāko politisko jautājumu izvērtējumu, balstoties uz ieviešanas pirmsnovērtēšanas (ex-ante) un pēcnovērtēšanas (ex-post) metodoloģijām un mehānismiem. Tas būtiski uzlabotu politisko lēmumu pieņemšanas un ieviešanas procesa kvalitāti.

6. Četru valdības politiku raksturojums

Šīs publikācijas iepriekšējās nodaļās valdības darba efektivitāte tika aplūkota no dažādiem aspektiem gan politikas iniciatīvu plānošanas, gan pieņemšanas, gan arī ieviešanas kontekstā.

Šajā nodaļā ar diviem veiksmīgas (6.1. un 6.4.apakšnodaļa) un diviem nosacīti neveiksmīgas (6.2. un 6.3.apakšnodaļa) politikas piemēriem tiek analizēts lēmumu pieņemšanas un politiku ieviešanas process, sniedzot atbildi uz jautājumu, kādi cēloņi sekmējuši politikas veiksmīgu rezultātu vai, ja politika bijusi neveiksmīga, radījuši novirzi no plānotā.

Konkrētās politikas tika izvēlētas galvenokārt divu iemeslu dēļ. Pirmkārt, ar šīm politikām autori saskārušies jau agrāk, līdz ar to iegūstot vairāk informācijas par aplūkojamo jautājumu un, otrkārt, tāpēc, ka tās atspoguļo reālo stāvokli pašreizējā politikas veidošanas procesā Latvijā.

Nosacīti politiku par veiksmīgu var saukt tad, ja tā sasniegusi izvirzīto mērķi. Tā kā mērķi parasti ir vairāki un noteiktā laikposmā var tikt sasniegta tikai daļa no tiem, konkrēto politiku iedalījums veiksmīgās un neveiksmīgās ir relatīvs.

6.1. Latviešu valodas apguves veicināšana un pāreja uz bilingvālo izglītību

6.1.1. Pārejas uz bilingvālo izglītību politikas raksturojums un ieviešanas konteksts

Latviešu valodas apguves iespēju nodrošināšana un pāreja uz bilingvālo apmācības metodi mazākumtautību izglītībā aptver plašu pasākumu kopumu, kuru galvenais mērķis ir uzlabot Latvijas iedzīvotāju latviešu valodas zināšanas.

Saskaņā ar 1989.gada tautas skaitīšanas datiem 38 % no visiem Latvijas iedzīvotājiem nezināja latviešu valodu. Krievu mācībvalodas skolās latviešu valodas mācīšana bija neefektīva, skolotāji nepārvaldīja nepieciešamo metodiku, mācību līdzekļi bija novecojuši, veselās paaudzes krievu mācībvalodas skolu absolventu pabeidza skolu bez nepieciešamajām latviešu valodas zināšanām un iespējām integrēties Latvijas sabiedrībā.

Vienlaikus krievu mācībvalodas skolas padomju periodā kalpoja par asimilācijas līdzekļi nekrievu minoritātēm: ukraiņiem, baltkrieviem, ebrejiem u.c., jo Padomju Savienībā nepastāvēja minoritāšu izglītības tradīcijas.

Atgūstot neatkarību, Latvija kā padomju varas realizētās imigrācijas politikas rezultātu mantoja sabiedrību, kuru raksturoja lingvistiska un etniska sašķeltība un ideoloģiskas pretrunas. Lielākā daļa iebraukušo iedzīvotāju bija monolingvāli, t.i., pārvaldīja tikai krievu valodu.

Politikas formulēšana sākās 1995.gadā, izstrādājot Latviešu valodas apguves valsts programmu (turpmāk – LVAVP) desmit gadiem. Lai sasniegtu izvirzīto mērķi – latviešu valodas apguves veicināšanu – tika attīstīti divi rīcības virzieni:

1. Veicināt sabiedrības integrāciju, atbalstot latviešu valodas apguvi.
3. Īstenot izglītības sistēmas reformu, pārejot uz mazākumtautību izglītības programmām un bilingvālo izglītību.

Nozīmīgāko lēmumu pieņemšanas hronoloģija

1994.gads – ar ANO Attīstības programmas atbalstu tiek izveidota darba grupa, kura sagatavo pirmās rekomendācijas programmai, kas nodrošinātu latviešu valodas apguves veicināšanu. Tiek uzsākts jauno minoritāšu skolu veidošanās process.

1995.gada 1.novembrī Ministru kabinets akceptē *Latviešu valodas apguves valsts programmu (LVAVP)*. Izglītības un zinātnes ministrijai tiek uzdots sagatavot normatīvos dokumentus programmas ieviešanas institūcijas izveidei.

1995.gadā Saeima pieņem grozījumus Izglītības likumā, kas nosaka, ka citu tautu mācībvalodas skolās divi priekšmeti pamatizglītībā un trīs priekšmeti vidējā izglītībā tiek mācīti valodā.

1995.gada decembrī tiek izdoti Izglītības un zinātnes ministrijas ieteikumi par priekšmetiem, kurus ieteicams mācīt valsts valodā.

1996.gada februārī tiek uzsākta LVAVP ieviešana.

1996.gada 18.decembrī tiek izdots Izglītības un zinātnes ministrijas rīkojums “Par pedagoģisko darbinieku valsts valodas prasmes atestāciju”, kas nosaka, ka visu izglītības iestāžu pedagoģiskajiem darbiniekiem, kuri nav ieguvuši izglītību valsts valodā, valsts valodas prasmes līmenim jāatbilst valsts valodas prasmes atestācijas 3.(augstākajai) pakāpei, atestāciju nokārtojot līdz 01.09.1997. Vēlāk šis termiņš tiek pagarināts līdz 01.09.1998.

1996.gada 28.augustā Ministru kabinets pieņem lēmumu par LVAVP Koordinācijas padomes izveidošanu un apstiprina padomes nolikumu un sastāvu. Koordinācijas padomi vada izglītības un zinātnes ministrs.

1998.gada 12.maijā Ministru kabinets akceptē Izglītības un zinātnes ministrijas izstrādāto *Valsts programmu pakāpeniskai pārejai uz vidējo izglītību valsts valodā*. Programma paredz pārejas periodu līdz 2004.gadam un uzdod iekļaut šo valsts programmu *Sabiedrības integrācijas programmā*, kas šajā laikā tiek izstrādāta.

1998.gada 17.novembrī Saeimā tiek pieņemts jaunais Izglītības likums. Likums nosaka mazākumtautību izglītības programmu statusu un pāreju uz bilingvālo izglītības metodi šajās programmās, nosakot, ka šo programmu apguvē mazākumtautības valoda ir lietojama paralēli valsts valodai.

1999.gada 17.decembrī Ministru kabinets akceptē valsts programmas *Sabiedrības integrācija Latvijā* koncepciju, kurā ir ietvertas iepriekš akceptētās izglītības un valodas politikas pamatnostādnes.

6.1.2. Valdības un ārpus valdības esošo spēku iesaistīšanās politikas veidošanā

Deviņdesmito gadu sākumā veiktā analīze parādīja, ka krievu mācībvalodas skolu pedagogu vidē, kā arī lielā daļā latviski nerunājošās sabiedrības dominē negatīva attieksme pret latviešu valodu, trūkst motivācijas valodas apguvei, savukārt izglītības sistēmā trūkst gan finansiālo, gan institucionālo resursu šo problēmu risināšanai.

LVAVP ir ietverta plaša valodas situācijas analīze sabiedrībā un izglītības sistēmā, tiek definēti politikas pamatprincipi, mērķi un galvenie darbības virzieni.

Programmas pamatā ir vairāki principiāli atzinumi, kas raksturo pieeju problēmai:

- jāmaina latviešu valodas mācīšanas sistēma;
- jāievieš jauns priekšmets – latviešu valoda kā otrā valoda –, atsakoties no valodas mācīšanas metodikas, kas balstās uz dzimtās valodas mācīšanas metodēm;
- jāievēro mērķa grupas (adresāta) vajadzības;
- jāmāca lietot valodu, nevis jāapgūst zināšanas par valodu un literatūru;
- vajadzīga cita metodika un pieeja gan saturā, gan izvirzītajās prasībās.

Desmit gadiem paredzētā LVAVP tika sadalīta divos posmos, savukārt tās pirmais posms – divās fāzēs. Katra fāze tika plānota diviem gadiem: pirmā fāze 1997.–1998.gadam, otrā fāze 1999.–2000.gadam.

Likumā par valsts budžetu 1998.gadam tika piešķirti 200000 latu piemaksām latviešu valodas kā otrās valodas skolotājiem mazākumtautību programmās, turpmākajos gados šī summa tika palielināta līdz 600000 latu.

Programmu finansiāli atbalsta vairākas starptautiskās organizācijas un donorvalstis – ES Phare programma, ANO Attīstības programma, Zviedrijas, Dānijas, Nīderlandes, Somijas, Norvēģijas, Lielbritānijas, Kanādas, ASV valdības – kopumā programmas pirmajā posmā ieguldot 7,5 miljonus USD.

Lai nodrošinātu visu finansu plūsmu un plānošanas koordināciju, programmas pirmajā posmā tika sagatavoti divi divgadīgi ieviešanas projekti. Projektos tika iekļauti regulāri ikgadēji socioloģiskie pētījumi par izmaiņām valodas situācijā un paredzēta uzraudzība katru divu gadu beigās.

2000.gada augustā tika veikts neatkarīgu ekspertu sagatavots programmas ietekmes novērtējums. Nozīmīgu atbalstu programmas īstenošanā sniedza ANO Attīstības programma, saskaņā ar līgumu ar Latvijas valdību pirmo četrus gadus laikā veicot atbildīgās institūcijas un finansu plūsmu koordinācijas funkcijas.

Programmas vadību realizē ar Ministru kabineta lēmumu izveidota LVAVP Koordinācijas padome. Programmas īstenošanu veic ar Ministru kabineta lēmumu izveidota valsts bezpeļņas organizācija – LVAVP vadības vienība, kas realizē programmā paredzētos pasākumus un aktivitātes, regulāri (vismaz četras reizes gadā) sniedzot ziņojumus Izglītības un zinātnes ministrijai un LVAVP Koordinācijas padomei.

Par bilingvālās izglītības reformas ieviešanu kopumā ir atbildīga Izglītības un zinātnes ministrija. Likumdošanas līmenis ir Saeimas kompetence, savukārt konkrētajos ieviešanas pasākumos ir iesaistītas galvenokārt pašvaldību izglītības iestādes, valsts pārzinā esošās pedagoģiskās augstskolas, kā arī nevalstiskās organizācijas.

Novērtējot LVAVP ieviešanas pirmos četrus gadus, kā nozīmīgākos programmas sasniegumus var minēt mazākumtautību izglītībā strādājošo pedagogu valodas prasmes paaugstināšanu un bilingvālās mācību metodikas izstrādi. Novērojamas pozitīvas izmaiņas gan attieksmē pret latviešu valodu, valodas apguves motivācijā, kā arī to iedzīvotāju latviešu valodas prasmes līmeni, kuru dzimtā valoda nav latviešu valoda. Saskaņā ar 2000.gada tautas skaitīšanas datiem 49,7 % no visiem krievu tautības iedzīvotājiem prot latviešu valodu. Jāpiebilst, ka kopumā vēl arvien latviešu vidū krievu valodas prasmes līmenis ir augstāks – 72 %, kas apliecina, ka lingvistiskās disproporcijas var mainīties tikai ilgākā laikposmā.⁹

Pēdējo desmit gadu laikā valodas politika izglītībā ir bijis viens no jūtīgākajiem politiskajiem jautājumiem. Gandrīz jebkurš šajā jautājumā pieņemtais Saeimas, valdības, ministrijas vai citas atbildīgas institūcijas lēmums ir izraisījis kritisku attieksmi, protestus un spiedienu no radikālajām politiskajām organizācijām, kas bieži ir tikušas identificētas ar lielākajām sabiedrības lingvistiskajām grupām. Šajos apstākļos ļoti liela pozitīva loma ir bijusi starptautisko un nevalstisko organizāciju atbalstam.

Atbalstu valodas politikas realizācijā ir sniegušas:

- ANO attīstības programma;
- Phare programma;
- EDSO;
- Eiropas Padome;
- Sorosa Fonds Latvija;
- donorvalstis: Zviedrija, Dānija, Somija, Nīderlande, Norvēģija, Lielbritānija, Kanāda, ASV;
- pašvaldības un pašvaldību skolu valdes;
- mazākumtautību skolu vadītāji (daļēji);
- skolotāju asociācijas (daļēji).

Politikas ieviešanas procesā ir notikušas vairākas krievu mazākumtautību politisko grupu organizētas demonstrācijas un protesta akcijas ar prasībām atsāties no bilingvālās izglītības metodes un atgriezties pie krievu valodas kā vienīgās mācību valodas krievu mazākumtautību programmās. Tomēr jāatzīst, ka šī pozīcija nav ieguvusi vairākuma mazākumtautību skolu vadītāju, skolotāju un vecāku atbalstu. Socioloģiskie pētījumi parāda, ka 75 % krievu tautības vecāku atbalsta bilingvālo izglītību.¹⁰

6.1.3. Faktori un lēmumi, kas noteica politikas veiksmīgumu

Šī politika tika izvēlēta par pozitīvas politikas piemēru tāpēc, ka, pirmkārt, laikposmā kopš politikas ieviešanas var konstatēt noturīgu latviešu valodas prasmes uzlabošanās tendenci, kas apliecina to, ka politika sasniedz savu mērķi, un, otrkārt, politikas ieviešanā ir nodrošināta tās pārmantojamība un ilglaicīgums, tās īstenošanu nav ietekmējušas valdību maiņas, izmaiņas likumdošanas aktos u.c. faktori.

Lai gan valodas politikas ieviešanu Latvijas izglītības sistēmā un neformālajā izglītībā nevar uzskatīt par pabeigtu, tomēr par līdzšinējā ieviešanas procesa veiksmīgo gaitu liecina šādi faktori:

1. Lai gan sākotnēji politika tika veidota kā atsevišķa rīcības programma latviešu valodas apguves veicināšanai, tā pakāpeniski attīstījās par kompleksu politiku, kas tiek realizēta arī likumdošanas un institucionālā līmenī.

⁹ Centrālā statistikas pārvalde. Informatīvs ziņojums par 2000. gada tautas skaitīšanas gaitu un galvenajiem rezultātiem.

¹⁰ Baltijas Datu Nams, 2000. gads

2. Neskatoties uz dažādu radikāli orientētu politisko grupu spiedieniem, politikas ieviešanā ir saglabāta pārmantojamība un pakāpeniski tiek sasniegti sākotnēji izvirzītie mērķi uzlabot latviešu valodas zināšanu līmeni gan skolu beidzēju, gan pieaugušo iedzīvotāju vidū.

3. Politika ir ieguvusi stabilu un **ilglaicīgu raksturu**, saskaņojoties ar plašāko sabiedrības integrācijas politiku, kļūstot par vienu no būtiskākajām sadaļām Latvijas sabiedrības integrācijas programmā.

6.2. Atkāpšanās periods no plānotās pensiju sistēmas reformas ieviešanas

6.2.1. Pensiju sistēmas reformas politikas raksturojums un ieviešanas konteksts

Šī apakšnodaļa aplūko to pensiju reformas politikas attīstības periodu Latvijā, kad notika atkāpšanās no sākotnēji plānotās reformas, tādējādi apgrūtinot iecerēto mērķu sasniegšanu plānotajā termiņā.

Pirmā reforma pensiju sistēmā tika veikta pēc neatkarības atgūšanas – 1990.gada novembra beigās Augstākā padome pieņēma pirmo likumu “Par valsts pensijām”.

Tomēr tirgus ekonomikas attīstības apstākļos no Padomju Savienības pārmantotā pensiju sistēma nevarēja funkcionēt efektīvi. Nelabvēlīga demogrāfiskā situācija, kuras dēļ šajā laikā bija 1,5 apgādājāmie uz vienu strādājošo, radīja pieaugošu spriedzi valsts sociālajā budžetā.

Nepieciešamību pēc pensiju reformas izsauca ļoti zemais vidējās pensijas līmenis Latvijā. Lai gan kopš 1991.gada vidējā pensija katru gadu pieaug, tā vēl aizvien nav samērojama ar dzīves dārdzību un iztikas minimumu.

1995.gadā pieņemtās jaunās pensiju sistēmas reformas galvenais mērķis ir attīstīt sociālekonomiski un finansiāli stabilu pensiju sistēmu, kuras pamatā ir triju līmeņu pensiju shēmas.

Iedzīvotājiem, kuri pensionējušies vēl atbilstoši iepriekšējam likumam, t.i., pirms 1996.gada, pensijas izmaksā pēc solidaritātes principa (**1.līmeņa pensiju shēma**), t.i., izmaksājot pensijas no strādājošo sociālajām iemaksām.

Pakāpeniski tiek nodrošināta pāreja uz **2.līmeni** – uz valsts fondēto pensiju shēmu, kura balstīsies uz obligātajiem sociālās apdrošināšanas maksājumiem, kas ir individualizēti, uzskaitīti un garantē stabilus ienākumus pensijas vecumā.

Privātajos pensiju fondos, kas veido **3.līmeņa pensiju shēmu**, iemaksas katrs strādājošais varēs veikt brīvprātīgi.

Galvenais apstāklis, kas izraisīja novirzi no plānotās pensiju reformas, bija situācija sociālās apdrošināšanas budžetā 1998.gada maijā. Kopš jaunās pensiju reformas koncepcijas apstiprināšanas 1995.gadā Labklājības ministrija bija aktīvi skaidrojusi pensiju reformas būtību sabiedrībai. Šāda pensiju reformas popularizēšana deva pirmos pozitīvos rezultātus. Pēdējos gados bija uzlabojusies arī ekonomiskā attīstība, līdz ar to radot 26 miljonu latu lielu pārpalikumu sociālās apdrošināšanas budžetā.

Cita svarīga iezīme bija tā, ka 1998.gada oktobrī bija gaidāmas Saeimas vēlēšanas, kas būtiski ietekmēja politisko situāciju un lēmumu pieņemšanas procesu.

Abi šie faktori izraisīja situāciju, kad bija jāizdara politiskā izvēle starp divām alternatīvām:

1. Sekot iepriekš plānotajai pensiju reformas politikai, izmantojot sociālā budžeta rezerves, lai

turpinātu līdzekļu uzkrāšanu otrā līmeņa pensiju shēmu ieviešanai.

2. Atbildot uz sabiedrības spiedienu, izmantot sociālās apdrošināšanas budžeta rezerves esošo pensiju indeksācijai, tādējādi uz nenoteiktu laiku aizkavējot pensiju reformas īstenošanu.

Pēdējās alternatīvas izvēles rezultātā pensiju reforma ieslīga divu gadu garā diskusiju un pārskatīšanas periodā, kas noveda pie neskaitāmiem labojumiem Pensiju likumā un pie referenduma. Autori to vērtē kā atkāpšanos no noteiktās pensiju reformas politikas, izmainot reformas nosacījumus. Tādu novirzīšanos var definēt kā politikas neveiksmi un daļēji arī kā reformas neveiksmi, vismaz aplūkotajā laikposmā.

Nozīmīgāko lēmumu pieņemšanas hronoloģija

1990.gada 29.novembrī Augstākā padome pieņem likumu "Par valsts pensijām". Likums paredz pensiju indeksāciju no pēdējā gada izpeļņas, kā arī pensijas vecuma noteikšanu no 60 gadiem gan vīriešiem, gan sievietēm, paredzot, ka pēc tā sasniegšanas varēs turpināt strādāt, saņemot pensiju. Pensijas tiek maksātas pēc solidaritātes principa ar individuālu maksājumu uzskaiti. Šie nosacījumi neattiecas uz personām, kas jau ir pensijā.

1995.gadā kopā ar Pasaules banku tiek izstrādāta un pieņemta jauna pensiju reformas koncepcija, kas vērsta uz trīs līmeņu pensiju shēmu pakāpenisku ieviešanu.

1995.gada 2.novembrī atbilstoši koncepcijai Saeima pieņem jaunu likumu "Par valsts pensijām". Likums nosaka pensijas vecumu no 60 gadiem un iespēju palielināt pensijas apmēru, ja pensionārs pēc pensijas piešķiršanas turpina strādāt un ir nostrādājis ne mazāk kā gadu. Likums stājas spēkā 1996.gada 1.janvārī.

1997.gada 5.jūnijā Saeima pieņem likumu "Par privātajiem pensiju fondiem", nosakot 3.līmeņa pensiju shēmas ieviešanu valstī.

1998.gada 17.septembrī Saeima pieņem grozījumus likumā "Par valsts pensijām", kas paredz, ka strādājošajiem pensionāriem, kuri līdz 1996.gada 1.janvārim ir aizgājuši pensijā, jaunas pensijas saņemšanas gadījumā iepriekš saņemtā nauda vairs nebūs jāatmaksā.

1998.gada 19.septembrī Valsts prezidents Guntis Ulmanis pieprasa grozījumu pensiju likumā otrreizējo caurlūkošanu.

1998.gada 21.oktobrī Saeima pieņem grozījumus likumā "Par valsts pensijām". Tiek noteikts lielāks pensiju indeksācijas koeficients pensionāriem virs 80 gadiem. Grozījumi paredz, ka gadījumā, ja no jauna piešķirtās pensijas apmērs pārsniedz divas minimālās darba algas, valsts pensiju speciālajā budžetā atmaksājama no 1996.gada 1.janvāra līdz vecuma pensijas piešķiršanai no jauna jau izmaksātā pensija.

1999.gada 22.aprīlī Saeima pieņem grozījumus likumā "Par valsts pensijām", kas paredz 10 % paaugstinājumu pensijām cilvēkiem, kas devušies pensijā līdz 1997.gada 1.janvārim un sasnieguši 80 gadu vecumu.

1999.gada 5.augustā Saeima pieņem grozījumus likumā "Par valsts pensijām", kas paredz:

- pakāpenisku pensijas vecuma paaugstināšanu līdz 62 gadiem gan vīriešiem, gan sievietēm;
- izslēdz iespēju sievietēm priekšlaicīgi pensionēties no 55 gadu vecuma;

- no 2000.gada 1.janvāra strādājošajiem pensionāriem tiek pārtraukta pensijas izmaksa, ja tā pārsniedz valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta divkāršu apmēru;
- tiek turpināta tikai to pensiju indeksācija, kas nepārsniedz trīs minimālās darba algas, turpmāk pensiju indeksācija notiks vienreiz gadā – 1.oktobrī, ņemot vērā tikai faktisko patēriņa cenu indeksu.

1999.gada 4.novembrī Saeima atbalsta jau astotos – “mikstinātos” – grozījumus likumā “Par valsts pensijām”, kas paredz:

- personām, kuras sasniegušas 60 gadu vecumu, ir tiesības priekšlaicīgi pieprasīt vecuma pensiju, ja to apdrošināšanas stāžs nav mazāks par 30 gadiem. Priekšlaicīgi pensionējoties, pensija līdz pensijas vecuma sasniegšanai tiks izmaksāta 80 % apmērā no piešķirtās vecuma pensijas;
- no 2000.gada 1.janvāra strādājošajiem pensionāriem tiek pārtraukta tikai tās pensiju daļas izmaksa, kas pārsniedz valsts sociālā nodrošinājuma pabalsta divkāršu apmēru.

1999.gada 13.novembrī notiek referendums par 1999.gada 5.augusta grozījumu atcelšanu likumā “Par valsts pensijām”.

6.2.2. Lēmumu pieņemšanas process un tajā iesaistīto pušu loma

Atkāpšanās no pensiju reformas stratēģijas

Pirmā atkāpšanās no pensiju reformas stratēģijas parādījās 1998.gada septembrī, kad Saeima pieņēma kārtējos grozījumus likumā “Par valsts pensijām” (skat. hronoloģiju).

26 miljonu rezerve sociālās apdrošināšanas budžetā tika uzskatīta par pietiekamu garantu, lai pakļautos sabiedrības spiedienam un indeksētu esošās pensijas. Līdz ar to šo naudu nevarēja izmantot uzkrājumiem, lai pakāpeniski pārietu uz fondēto pensiju shēmu, kā sākotnēji bija paredzēts pensiju sistēmas reformas stratēģijā.

Grozījumus atbalstīja lielākā daļa Saeimas deputātu. Jāņem vērā, ka lielākā daļa no viņiem ir pensijas vecumā. Labklājības ministrs uzsvēra, ka grozījumu rezultātā deputātu pensijas sasniegs 400 latu

Labklājības ministrija šo grozījumu rezultātā 2002.gadā prognozēja 31,5 miljonu latu lielu sociālā budžeta deficītu. Labklājības ministrs, uzskatīdams šos politiskos lēmumus par populistiskiem, nolēma atkāpties no amata. Tomēr, ņemot vērā priekšvēlēšanu situāciju, šo atkāpšanos neakceptēja Ministru prezidents, paužot uzskatu, ka valdības lēmums par pensiju paaugstināšanu ir bijis pārdomāts un ka labklājības ministra bažas par to, ka pensiju paaugstināšana nākotnē varētu atstāt negatīvu iespaidu uz sociālās apdrošināšanas budžetu, ir bez iemesla.

Pensiju jautājums sabiedrībā ir politiski un sociāli jūtīgs. 640000 pensionāru veido gandrīz trešdaļu no sabiedrības, bet kā ģimenes loceklis vai nākotnes pensionārs ar šo jautājumu ir saistīts katrs iedzīvotājs. Tas lielā mērā nosaka arodbiedrību un pensionāru organizāciju aktivitāti pensiju likuma grozījumu apspriešanā.

Dažādās procesa fāzēs viedokļi atšķiras, bet kopumā var teikt, ka no pensionāru organizāciju puses tika atbalstīti tikai pirmie populistiskie 1998.gada novembra grozījumi un pensiju indeksācija 1999.gada maijā.

Mēģinājums panākt pensiju likuma atbilstību reālajam budžeta iespējam

1999.gada pavasarī Labklājības ministrija nonāca pie secinājuma, ka 1998.gada augusta grozījumus likumā “Par valsts pensijām” nebūs iespējams īstenot. Tas prasītu pārāk daudz līdzekļu. Pēc ministrijas iniciatīvas tika sagatavoti jauni grozījumi, kurus Saeima apstiprināja 1999.gada 22.aprīlī (skat.

hronoloģiju). Tomēr jāsecina, ka arī šie grozījumi nespēja atrisināt sociālā budžeta deficīta problēmu.

Atpakaļceļš pie iepriekš ieplānotās stratēģijas

Pēc valdības maiņas 1999.gada jūlijā tika sagatavoti un Ministru kabinetā akceptēti jauni grozījumi likumā par valsts pensijām. Sociālās apdrošināšanas budžeta deficīts šajā laikā sasniedza 50 miljonus latu. Situāciju ievērojami pasliktināja arī Krievijas ekonomiskā krīze. 1999.gada 5.augustā šie grozījumi ar labojumiem tika pieņemti Saeimā (skat. hronoloģiju).

Tomēr pieņemto grozījumu ietekme uz ekonomisko situāciju joprojām bija neskaidra.

Tika prognozēts, ka grozījumu pieņemšana radīs valsts sociālās apdrošināšanas speciālā budžeta līdzekļu ekonomiju pensiju jomā, palielināsies sociālās apdrošināšanas izmaksas bezdarba, slimības un invaliditātes gadījumā. No otras puses, tika prognozēta sociālās apdrošināšanas iemaksu ieņēmumu samazināšanās, kā arī bezdarbnieku skaita pieaugums pirmspensijas vecumā.

35 opozīcijas deputāti parakstīja aicinājumu Valsts prezidentei novilcināt pensijas likuma grozījumu izsludināšanu. Grozījumu izsludināšana tika atlikta uz diviem mēnešiem.

Šajā laikā visi pilsoņi tika aicināti parakstīties par referendumu organizēšanu, ar kura palīdzību pilsoņi varētu izteikt savu attieksmi pret Saeimā pieņemtajiem, bet vēl neizsludinātajiem grozījumiem.

Latvijas Pensionāru federācija (LPF) uzskatīja, ka pensijas minimumam jābūt tieši saistītam ar iztikas minimumu, kas tajā laikā bija apmēram 80 latu mēnesī. Maksimālā pensija, pēc viņu domām, varētu būt trīs reizes augstāka. LPF aicināja valdību netaupīt budžetu uz pensionāru rēķina. Tā pieprasīja, lai visi normatīvie akti, kas saistīti ar pensijām, tiktu nodoti diskusijām LPF, tādējādi nodrošinot labāku rezultātu prognozi.

Pārstāvji no Latvijas brīvo arodbiedrību asociācijas, politiskajām partijām, kā arī daļa Latvijas iedzīvotāju piedalījās protesta akcijā pret valdības "antisociālo" politiku. Arodbiedrības uzskatīja, ka tās nevar atbalstīt šādu valsts politiku, kas samazina sociālās garantijas un atbilstoši ienākumus strādājošajiem, kā arī ignorē daudzu iedzīvotāju slāņu ekonomiskās intereses.

Protesta akcijā piedalījās apmēram 50000 cilvēku. To organizēja rīcības komiteja, kuras sastāvā bija Latvijas Sociāldemokrātiskās strādnieku partijas, Demokrātiskās partijas "Saimnieks", Par cilvēku tiesībām vienotā Latvijā, Jaunās partijas, Latvijas Zemnieku savienības, Latvijas brīvo arodbiedrību asociācijas, politiski represēto un Latvijas transporta asociācijas pārstāvji.

Labklājības ministrija izteica bažas, ka tad, ja paredzētais referendums noraidīs grozījumus, nākamajos gados sociālā budžeta deficīts strauji pieaugs. Valdības koalīcijas partijas piekrita jauniem grozījumiem pensiju likumā, kas būtu "maigāki" un ne tik strauji ietekmētu budžetu.

Atviegloti likuma grozījumi tika pieņemti 1999.gada 4.novembrī – 9 dienas pirms paredzētā referendumā (skat. hronoloģiju). Pēc atviegloto grozījumu pieņemšanas valdošās koalīcijas frakcijas aicināja pilsoņus neatbalstīt tuvojošos referendumus, jo piedalīšanās tajā varētu nozīmēt arī pēdējās grozījumu versijas noraidīšanu.

Pasaules banka neatbalstīja iespēju pensionēties priekšlaicīgi, saņemot mazāku pensiju, jo uzskatīja, ka pensionāriem būtu jāatļauj strādāt pēc iespējas ilgāk, saņemot lielāku pensiju vecumdienās, nevis pensionēties priekšlaicīgi un saņemt mazāku pensiju.

Referendumā par pensiju likuma grozījumu atcelšanu piedalījās 70 % no nepieciešamā pilsoņu skaita, tādēļ tas cieta neveiksmi. Valsts prezidente izsludināja grozījumus, par kuriem balsoja referendumā laikā, kā arī kompromisa grozījumus, kurus Saeima pieņēma 1999.gada 4.novembrī.

6.2.3. Faktori un lēmumi, kas noteica politikas neveiksmi

Kā neveiksmīgas politikas piemērs šī politika tika analizēta galvenokārt šādu iemeslu dēļ:

- Lai gan Pensiju sistēmas reformas koncepcija un normatīvie akti tika sagatavoti ar demogrāfiskās perspektīvas analīzi ilgam laikposmam un reformas sagatavošanas laikā tika ņemti vērā Pasaules bankas ieteikumi, novirzīšanās no plānotās pensiju reformas politikas netika precīzi formulēta un analizēta kā politika.

- Netika apspriesti politikas mērķi un pamatota atkāpšanās no reformas nepieciešamība. Grozījumi likumā "Par valsts pensijām" tika veikti bez nopietnas ekonomisko, finansiālo un sociālo seku analīzes.

- Neskaitāmie reformas labojumi, pastāvīgās izmaiņas un pensiju politikas neprognozējamība radīja sociālu spriedzi, kas negatīvi ietekmēja tālāko pensiju sistēmas reformas attīstību. Sociāli pieņemamas reformas politikas attīstība netika balstīta uz kompromisu un dialogu starp dažādām sociālajām un interešu grupām.

- Trūka informācijas par reformas gaitu, daudzi iedzīvotāji neizprata reformas būtību un nebija informēti par pensiju aprēķināšanas un pārrēķināšanas kārtību.

1998.gada pensiju likuma grozījumi padarīja neiespējamu jebkādu būtisku pensiju pieaugumu tiem pensionāriem, kuri bija pensionējušies līdz 1996.gadam un pēc tam nestrādāja, līdz ar to, pēc autoru domām, pensiju reformā nav ievērots sociālā taisnīguma princips. Līdz ar to iespējama tālāka sociālās spriedzes attīstība un nepieciešamība pēc kārtējiem būtiskiem labojumiem pensiju likumā.

Labklājības ministrijas darbinieki uzskata, ka izmaiņas pensiju sistēmas reformā, kas notika laikposmā no 1998. līdz 1999.gadam, aizkavēja reformas sekmīgu ieviešanu vismaz par pāris gadiem, atgriežoties atpakaļ pie situācijas, kāda bija pirms reformas apstiprināšanas.

6.3. Pārtikas tirgus uzraudzības politika

6.3.1. Pārtikas tirgus uzraudzības politikas raksturojums un ieviešanas konteksts

Pārtikas tirgus uzraudzības politika kā neveiksmīgas politikas piemērs analīzei tika izvēlēta divu iemeslu dēļ:

1) šī politika atspoguļo Latvijas politikas veidošanas tradīcijas. Politika kopumā konceptuāli netiek definēta, bet gan izstrādāta, sagatavojot virkni tiesību aktu,

2) pārtikas tirgus uzraudzības politika skar vairāku ministriju kompetences jomu, tādējādi raksturojot ministriju sadarbību.

Pārtikas tirgus uzraudzības politika ir valsts institūciju realizēto pasākumu kopums (likumdošana, uzraudzība un kontrole, rīcība krīzes situācijās u.c.), kas ir vērstas uz sabiedrības nodrošināšanu ar cilvēka veselībai nekaitīgu un drošu pārtiku. Vienlaikus tā ietekmē arī pārtikas ražošanas nozares ekonomisko attīstību, nosakot nekaitīguma prasības gan Latvijā ražotajiem, gan arī importētajiem pārtikas produktiem.

Pārtikas tirgus uzraudzība jānodrošina visos pārtikas aprites posmos: ieguvē, pārstrādē, transportēšanā, tirdzniecībā un patēriņā .

Pārtikas tirgus uzraudzības politiku iespējams aprakstīt, analizējot spēkā esošos likumdošanas aktus

un pārtikas tirgus uzraudzības un kontroles sistēmas uzbūvi un darbību, jo Latvijā nepastāv skaidri definēta pārtikas tirgus uzraudzības politika ar skaidri noteiktiem mērķiem, galvenajiem uzdevumiem un mērķu sasniegšanas rādītājiem.

Pārtikas apriti Latvijā regulē **Pārtikas aprites uzraudzības likums**, kura mērķis ir nodrošināt kvalitatīvas un cilvēka veselībai, dzīvībai un videi nekaitīgas pārtikas apriti, novēršot risku, veicinot tirdzniecību un vienlaikus aizsargājot patērētāju intereses.

Papildus šim likumam pārtikas tirgus uzraudzības jomā darbojas arī **Likums par veterinārmedicīnu**, kas regulē sabiedrības attiecības veterinārās uzraudzības un dzīvnieku veterinārmedicīniskās aprūpes jomā.

Uz pārtikas apriti attiecas arī **Augu aizsardzības likums, Alkohola aprites likums u.c.** likumi, kā arī uz šo likumu pamata pieņemtie Ministru kabineta normatīvie akti. Latvijas normatīvajos aktos adaptēto ES direktīvu skaits šajā jomā pārsniedz 100.

Līdz neatkarības atgūšanai Latvijā darbojās padomju pārtikas tirgus uzraudzības sistēma, kas kontrolēja ne vien pārtikas nekaitīguma prasību ievērošanu, bet arī noteica pārtikas kvalitātes standartus.

Latvijai kļūstot par Eiropas Savienības kandidātvalsti, tika sākta Latvijas tiesību sistēmas saskaņošana ar ES tiesību normām. ES tiesības izvirza pārtikas nekaitīguma prasības, kas jāiestrādā likumdošanas aktos, bet neparedz kāda konkrēta pārtikas aprites uzraudzības modeļa izveidošanu valstī. Institucionāli pārtikas aprites uzraudzību nodrošina Zemkopības ministrija un Labklājības ministrija, kā arī to pārraudzībā esošās iestādes.

Nozīmīgāko lēmumu pieņemšanas hronoloģija

1992.gada jūnijā Saeima pieņem likumu "Par veterinārmedicīnu". Tas nosaka Valsts veterinārā dienesta izveidošanu un Zemkopības ministrijas atbildības nostiprināšanu par dzīvnieku izcelsmes pārtikas produktu aprites uzraudzību (izņemot mazumtirdzniecību).

1997.gada martā valdība izdod Ministru kabineta rīkojumu "Par Sanitārās robežinspekcijas izveidošanu", izveidojot Sanitāro robežinspekciju Zemkopības ministrijas pakļautībā.

1998.gada februārī Saeima pieņem Pārtikas aprites uzraudzības likumu, kas nosaka galvenās nekaitīguma prasības pārtikai, izveido pārtikas aprites uzraudzības un kontroles institucionālo struktūru, kā arī nosaka, ka visiem pārtikas uzņēmumiem jābūt atzītiem no valsts puses.

1998.gada jūnijā valdība apstiprina Ministru kabineta noteikumus "Noteikumi par pilnvaru sadalījumu starp ministrijām pārtikas aprites valsts uzraudzības un kontroles nodrošināšanai".

2000.gada augustā Zemkopības ministrija ierosina veikt labojumus likumā "Par veterinārmedicīnu", nosakot, ka atbilstoši vairuma ES valstu pieredzei Sanitārā robežinspekcija ir jālikvidē un tās funkcijas jānodod Valsts veterinārajam dienestam un Valsts augu aizsardzības dienestam.¹¹

2000.gada oktobrī Ministru kabinetā tiek iesniegta Zemkopības ministrijas sagatavotā koncepcija "Par vienota pārtikas kontroles un uzraudzības dienesta izveidošanu", kas paredz visas pārtikas aprites uzraudzības sistēmas konsolidāciju Zemkopības ministrijas pārraudzībā.

2000.gada 16.oktobrī Saeimas Eiropas lietu komisija nosūta Ministru prezidentam vēstuli, kurā tiek atbalstīta vienotā pārtikas dienesta izveidošana.

¹¹ Līdz pētījuma beigām likums "Par veterinārmedicīnu" Saeimā trešajā lasījumā vēl netika pieņemts

2000.gada oktobrī Ministru kabinetā tiek iesniegts Labklājības ministrijas sagatavotais informatīvais materiāls “Par pārtikas aprites valsts uzraudzības un kontroles sistēmas pilnveidošanu”, kas paredz pārtikas aprites uzraudzības sistēmas pārkārtošanu, vienlaicīgi saglabājot abu ministriju – Labklājības ministrijas un Zemkopības ministrijas – līdzdalību.

2000.gada 25.oktobrī tiek pieņemta Ministru prezidenta rezolūcija, kas nosaka, ka Labklājības ministrijai un Zemkopības ministrijai jāveic viedokļu saskaņošana un jā sagatavo vienots viedoklis skatīšanai Ministru kabinetā. Tiek izveidota darba grupa, kurā līdzdarbojas arī Eiropas integrācijas birojs.

2000.gada vasara–rudens Labklājības ministrijas un Zemkopības ministrijas sagatavotais Phare 2001 projekts “Vienotas pārtikas kontroles sistēmas izveidošana” netiek apstiprināts, jo abu ministriju starpā nav iespējams panākt vienošanos.

6.3.2. Lēmumu pieņemšanas process

Tieši institūciju darbības līmenī iespējams identificēt politikas neveiksmes izpausmes (piemēram, izmaksu neefektivitāte un šķēršļi uzņēmējdarbībai), tādēļ diskusija par pārtikas tirgus uzraudzības politiku līdz šim pamatā tikusi koncentrēta uz institucionāliem jautājumiem, t.i., uz jautājumiem par institūciju un funkciju piederību Labklājības vai Zemkopības ministrijai.

Pēc autoru domām, pārtikas tirgus uzraudzības politika ir tikai konteksts, kurā tiek risinātas abu ministriju domstarpības par institucionālo uzbūvi.

Aplūkojot lēmumu pieņemšanas procesu, nepieciešams izcelt šādus problēmjautājumus:

Vienotas un skaidras pārtikas aprites uzraudzības politikas trūkums

Latvijā līdz šim nav diskutēts par vienotu un skaidru pārtikas aprites uzraudzības politiku. Tā vietā ir pieņemti likumdošanas akti, kas atbildību par pārtikas jomu sadala starp divām ministrijām.

Saskaņā ar likumu “Par pārtikas aprites uzraudzību”, likumu “Par veterinārmedicīnu” un Ministru kabineta noteikumiem par pilnvaru sadalījumu starp ministrijām pārtikas aprites valsts uzraudzības un kontroles nodrošināšanai pastāv šāda kompetences sadale starp ministrijām pārtikas aprites uzraudzības un kontroles jomā:

- pārtikas ieguve, ražošana un transports – Zemkopības ministrija;
- pārtikas pārstrāde un transports – Zemkopības ministrija;
- pārtikas tirdzniecība tirgos un vairumtirdzniecībā – Labklājības ministrija;
- pārtikas tirdzniecība mazumtirdzniecībā un sabiedriskajā ēdināšanā – Labklājības ministrija.

Arī pārtikas aprites uzraudzības un kontroles veikšana ir sadalīta starp šīm abām ministrijām (sīkāks pilnvaru sadalījums – **2.tabulā**).

2.tabula

Pilnvaru sadalījums starp ministrijām
pārtikas aprītes valsts uzraudzības un kontroles nodrošināšanai

Produkti	Pārtikas produktu aprītes posms				
	ieguve	tirgus	pārstrāde, transportis	vairum- tirdzniecība, noliktavas	mazum- tirdzniecība, sabiedriskā ēdināšana
Gaļa, gaļas izstrādājumi, zivis, piens, olas un medus	ZM	ZM	ZM	ZM	LM
Dārzeņi, augļi, rieksti, kafija, tēja	ZM	LM	LM	LM	LM
Graudaugu kultūras	ZM	ZM		ZM	LM
Milnrūpniecības produkcija		LM	ZM	LM	LM
Eļļas augu sēklas utt.	ZM	LM	ZM	LM/ZM	LM
Sveķi, augu sulas utt.		LM	LM	LM	LM
Tauki un eļļas		LM/ZM	LM/ZM	LM/ZM	LM
Cukurs		LM	LM/ZM	LM	LM
Kakao, miltu un piena izstrādājumi, dārzeņu izstrādājumi		LM	LM	LM	LM
Jaukti produkti		ZM	ZM	ZM	LM
Dzērieni, sāls, olbaltumvielas		LM	LM	LM	LM

LM – Labklājības ministrija

ZM- Zemkopības ministrija

Tabula sastādīta, pamatojoties uz Ministru kabineta 1998.gada 16.jūnija noteikumiem Nr.221 "Noteikumi par pilnvaru sadalījumu starp ministrijām pārtikas aprītes valsts uzraudzības un kontroles nodrošināšanai"

Kontroli un uzraudzību veic gan institūcijas, kas ir Zemkopības ministrijas pakļautībā (Valsts veterinārais dienests, Augkopības produkcijas kvalitātes kontroles valsts dienests, Sanitārā robežinspekcija), gan arī institūcijas, kas atrodas Labklājības ministrijas pakļautībā (Valsts sanitārā inspekcija un Vides veselības centrs). Katra no institūcijām izmanto savus inspektorus, laboratoriju tīklus un tehnisko aprīkojumu.

Vērtējot pārtikas tirgus uzraudzības politiku, jāuzsver, ka pārtikas tirgus uzraudzības sakārtošanas rezultātā vairāki Latvijas uzņēmumi ir ieguvuši atļauju eksportēt savu produkciju uz ES. Tomēr pašlaik valstī ir parādījušās pirmās izpausmes, kas norāda uz esošā laboratoriju tīkla neefektivitāti. Vides veselības centrs starpniekus starp pārtikas ražotāju un patērētāju kontrolē izlases kārtībā, apgalvojot, ka starpnieki regulāri netiek kontrolēti resursu trūkuma dēļ. Tajā pat laikā Latvijā pastāv dubults laboratoriju tīkls ar nepietiekamu noslogotību.

Pārtikas aprites valsts uzraudzības un kontroles institūciju izveide

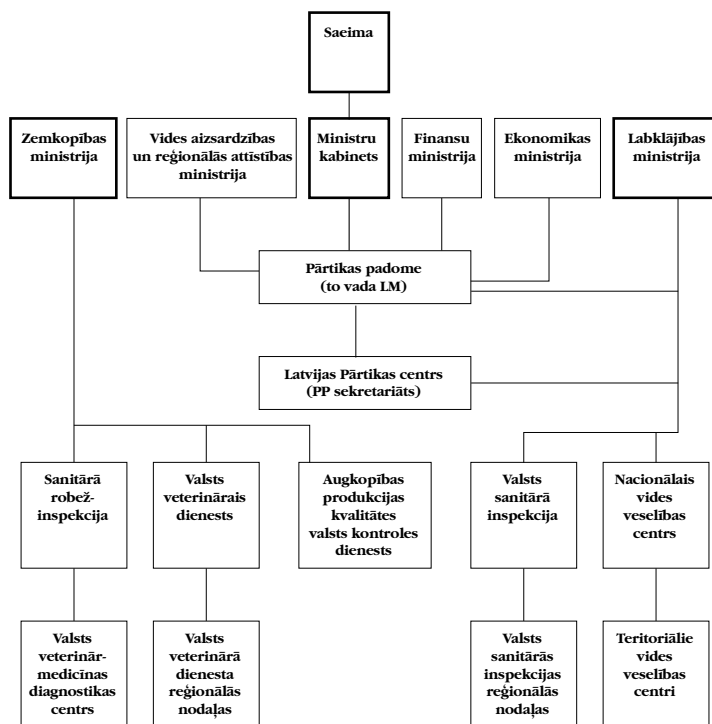
Līdz ar Pārtikas aprites uzraudzības likuma pieņemšanu tika izveidotas pārtikas aprites valsts uzraudzības un kontroles galvenās institūcijas – Pārtikas padome un Latvijas Pārtikas centrs (sīkāk institucionālais sadalījums – **2.shēmā**).

Pārtikas padome ir Ministru kabineta izveidota koordinējoša un konsultatīva institūcija, kuras sastāvā ietilpst ar pārtikas apriti saistīto institūciju pārstāvji un kuras sekretariāta funkcijas pilda Labklājības ministrija¹². Diemžēl nepietiekami tika novērtēta Labklājības ministrijas un Zemkopības ministrijas nespēja veidot Pārtikas padomi kā efektīvu koordinējošo institūciju.

Savukārt Latvijas Pārtikas centra izveide Labklājības ministrijas pakļautībā noteica, ka Labklājības ministrija ir atbildīga par pārtikas aprites valsts uzraudzību un kontroli¹³. Tomēr Latvijas Pārtikas centrs šo funkciju nav spējīgs pilnvērtīgi īstenot, jo saskaņā ar Ministru kabineta noteikumiem par pilnvaru sadalījumu starp ministrijām, pārtikas aprites valsts uzraudzības un kontroles nodrošināšanai atbildība par pārtikas aprites uzraudzību un kontroli ir sadalīta starp divām ministrijām.

2.shēma

Pārtikas apriti regulējošās, koordinējošās un uzraudzības institūcijas



¹² Pārtikas padomes sastāvā ietilpst Ekonomikas ministrijas, Labklājības ministrijas, Zemkopības ministrijas, Finanšu ministrijas, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas, Latvijas sertifikācijas centra, Zemkopības ministrijas Valsts zivsaimniecības pārvaldes, Valsts veterinārā dienesta, Standartizācijas tehniskās komitejas pārstāvji un Latvijas Pārtikas centra direktors.

¹³ Pārtikas aprites uzraudzības likuma 20.panta 1. punkts

Abu minēto institūciju – Pārtikas padomes un Latvijas Pārtikas centra – neefektivitāte skaidri izpaužas divos gadījumos. Pirmkārt, līdz šim abu ministriju nesaskaņu dēļ nav bijis iespējams īstenot Pārtikas aprites uzraudzības likuma prasību par to, ka visiem pārtikas uzņēmumiem jābūt atzītiem pilnvarotā kompetentā institūcijā un reģistrētiem speciālā pārtikas uzņēmumu reģistrā Latvijas Pārtikas centrā.

Otrkārt, Phare 2001 sagatavošanas procesā Ministru kabinets vienotas pārtikas kontroles sistēmas izveidošanu apstiprināja kā prioritāti.

Projekta pieteikuma izstrādāšanas gaitā abas ministrijas nespēja radīt vienotu priekšstatu par pārtikas aprites sistēmas attīstības perspektīvām, bet gan pamatoja tikai savas vajadzības. Līdz ar to projekts netika apstiprināts, un Latvija nesaņēma iespējamo ES finansiālo palīdzību.

Sanitārās robežinspekcijas izveide

1997.gada martā tika izveidota Sanitārā robežinspekcija, kuras uzdevums ir organizēt valsts robežu šķērsojošo kravu importa, eksporta un tranzīta kontroli. Līdz ar to pārtikas aprites uzraudzības sistēma tika sadrumstalota vēl vairāk, radot situāciju, kad vienas un tās pašas funkcijas (piemēram, veterināro uzraudzību) iekšzemē veic Valsts veterinārais dienests, bet uz valsts robežas – Sanitārā robežinspekcija, kuras izveidošanā liela ietekme bija tās vēlākajam direktoram un bijušajam zemkopības ministram.

Lai arī Sanitārās robežinspekcijas darbība tika vērtēta atzinīgi, Zemkopības ministrija 2000.gada augustā piedāvāja to likvidēt, funkcijas sadalot starp citiem dienestiem un tādējādi panākot atbilstību ES integrācijas nosacījumiem, kas prasa apvienot pārtikas aprites uzraudzības un kontroles sistēmu. Lai veiktu šādus pārkārtojumus, bija nepieciešams veikt grozījumus likumā "Par veterinārmedicīnu".

Būdamā Zemkopības ministrijas pakļautībā, Sanitārās robežinspekcijas vadība tomēr iebilda pret šādu ministrijas priekšlikumu. Līdz šīs publikācijas sagatavošanas beigām likums "Par veterinārmedicīnu" Saeimā trešajā lasījumā vēl netika pieņemts. Tas, vai Zemkopības ministrijai izdosies īstenot nodomu par Sanitārās robežinspekcijas funkciju nodošanu citu institūciju kompetencē, vēl arvien ir atklāts jautājums.

Sanitārās robežinspekcijas izveidošana veicināja pārtikas uzraudzības sistēmas sadrumstalotību. Sanitārās robežinspekcijas izveidošanu sekmēja bijušā zemkopības ministra un potenciālā Sanitārās robežinspekcijas vadītāja aktīvā nostāja šajā jautājumā. Šis faktors demonstrē personību nozīmi politikas veidošanas procesā.

Grūtības vienota pārtikas kontroles un uzraudzības dienesta izveidošanā

2000.gada oktobrī Zemkopības ministrija sagatavoja koncepciju, kas paredz apvienot Valsts veterināro dienestu, Sanitāro robežinspekciju, Valsts sanitāro inspekciju un Valsts augu aizsardzības dienestu, pakļaujot minētās institūcijas Zemkopības ministrijai.

Labklājības ministrija iebilda pret šādu Zemkopības ministrijas priekšlikumu un sagatavoja savu pārtikas tirgus uzraudzības sistēmas attīstības redzējumu, ko 2000.gada oktobrī iesniedza izskatīšanai Ministru kabinetā. Labklājības ministrijas priekšlikums paredz pārtikas sistēmas reorganizāciju, nododot pārtikas ieguves un ražošanas uzraudzību Zemkopības ministrijas pārziņā, bet pārtikas tirdzniecību – Labklājības ministrijas pārziņā.

Līdz ar to abas ministrijas uzskata, ka pārtikas aprites uzraudzības un kontroles pašreizējā sistēma nav optimāla un ka nepieciešams veikt šīs sistēmas pārkārtošanu. Tomēr abām ministrijām ir atšķirīgi viedokļi par to, kā veicama sistēmas optimizācija.

Šobrīd notiek abu ministriju pozīciju saskaņošana īpašā darba grupā, kura izveidota pēc Ministru prezidenta iniciatīvas un kurā līdzdarbojas arī neitrāla institūcija – Eiropas integrācijas birojs.

Labklājības ministrijas un Zemkopības ministrijas grūtības vienoties par optimālu pārtikas aprites uzraudzības un kontroles sistēmas modeli lielā mērā ir saistītas ar to, ka jebkādi institucionāli

pārkārtojumi šajā jomā ir saistīti ar izmaiņām finansējumā no valsts budžeta un citiem ieņēmumiem (piemēram, maksas, ko saņem laboratorijas par noteiktu pakalpojumu veikšanu).

Līdz šim pārtikas tirgus uzraudzības politikas veidošanā pārsvarā ir bijušas iesaistītas divas ministrijas – Labklājības ministrija un Zemkopības ministrija, kā arī to pakļautībā un pārraudzībā esošās institūcijas. Ārējo spēku iesaistīšanās politikas veidošanā ir bijusi minimāla, ko daļēji var izskaidrot ar uzņēmēju u.c. interešu grupu samērā zemo organizētības līmeni.

Iespējams, ka Eiropas integrācijas biroja iesaistīšanās Labklājības ministrijas un Zemkopības ministrijas izveidotajā darba grupā veicinās pārtikas uzraudzības politikas veidošanas sakārtošanu pēc sistēmas principa, nevis no nozaru ministriju interešu viedokļa.

6.3.3. Faktori un lēmumi, kas noteica politikas neveiksmi

Pārtikas tirgus uzraudzības politiku šīs publikācijas kontekstā autori uzskata par neveiksmīgu vairāku iemeslu dēļ:

1. Ministriju starpā nav notikusi plašāka saturiska diskusija par pārtikas nekaitīguma politikas mērķiem, uzdevumiem un galvenajiem realizācijas mehānismiem, kā arī saikni ar citām politikām. Tā rezultātā pārtikas tirgus uzraudzības sistēma ir veidojusies uz dažādu likumu un Ministru kabineta noteikumu bāzes. Šiem likumiem ir bijuši dažādi iniciatori (galvenokārt Labklājības ministrija un Zemkopības ministrija), un tie ir tikuši pieņemti dažādos laikos. Līdz ar to pārtikas uzraudzības sistēma ir veidota sadrumstaloti.

2. Pārtikas nekaitīguma un drošuma prasību iestrādi Latvijas likumdošanas aktos lielā mērā ietekmējušas ES tiesības. ES pārtikas nekaitīguma un drošuma politika ir attīstījies samērā sadrumstaloti, pieņemot atsevišķas direktīvas noteiktā jomā, nevis veidojot skaidru pārtikas nekaitīguma politiku. Latvijā, līdzīgi kā ES, pārtikas tirgus uzraudzības politika veidota, ik pa laikam pieņemot atsevišķus normatīvos aktus, bet neveicot padziļinātu diskusiju par pārtikas tirgus uzraudzības politikas mērķiem, principiem un metodēm.

3. Ņemot vērā dažādo pārtikas tirgus uzraudzības institūciju pakļautību dažādām ministrijām, līdz šim nav bijusi iespējama neatkarīgas analīzes veikšana no sistēmiskā viedokļa, identificējot sistēmas trūkumus un veicot nepieciešamos pārkārtojumus trūkumu novēršanai. Pārāk lielā laboratoriju skaita dēļ izmaksas ir neefektīvas¹⁴ un mākslīgi tiek izkropļotas tirgus attiecības laboratoriju pakalpojumu jomā.¹⁵

4. Dažkārt divu ministriju nesaskaņu atrisināšanai ir nepieciešama trešā institūcija, kura ir neitrāla un kurai ir pietiekami lielas pilnvaras, lai veiktu sistēmas sakārtošanu. Līdz šim šādas institūcijas nepieciešamība vai esošo institūciju iespējas veikt šādas funkcijas nav pietiekami izvērtētas. Starpinstitūciju problēmu risināšana ir apgrūtināta arī situācijās, kad ministriju politisko vadību ir uzņēmušas dažādas politiskās partijas (kā tas ir pārtikas jomā).

¹⁴ Latvijā ir vairāki desmiti laboratoriju, kuras veic vienādus pakalpojumus un daļēji tiek finansētas no valsts budžeta

¹⁵ Piemēram, lai uzņēmējs varētu nodarboties ar medus produkcijas ražošanu un tirdzniecību, tam jāveic savas produkcijas pārbaude laboratorijā. Šādu pārbaudi iespējams veikt divās valsts laboratoriju sistēmās – gan Valsts veterinārajā dienestā, kas atrodas Zemkopības ministrijas pārraudzībā, gan arī Nacionālajā vides veselības centrā, kas atrodas Labklājības ministrijas pārraudzībā. Cena par vienu un to pašu pakalpojumu abos laboratoriju tīklos var atšķirties, taču uzņēmēji bieži vien ir spiesti izvēlēties dārgāko variantu – Nacionālo vides veselības centru, jo medus mazumtirdzniecība ir Labklājības ministrijas kompetencē. Maksājot dārgāko cenu par pakalpojumu, uzņēmējs tādējādi var izvairīties no problēmām savas produkcijas izplatīšanā.

5. Latvijā valsts pārvaldes darbībā dominē vertikālā administratīvā kultūra, kur katra ministrija vispirms pārstāv un aizstāv tikai savas nozares tiešās intereses, bet starpnozaru problēmu risināšana ir apgrūtināta. Šādu sistēmu nostiprina arī pašreizējā budžeta veidošanas metodika, kad resursi tiek piešķirti institūcijām, nevis uz konkrētu mērķu sasniegšanu orientētām budžeta programmām kādā nozarē.

6. Abu ministriju priekšlikumi uzlabot pārtikas aprites uzraudzības un kontroles sistēmas funkcionēšanu pamatā bija vērsti uz organizatoriskiem pārkārtojumiem, kas neizbēgami izraisīja negatīvu pretreakciju.

6.4. Labības intervences politikas ieviešana un attīstība

6.4.1. Labības tirgus intervences politikas raksturojums un ieviešanas konteksts

Galvenais tirgus intervences mērķis ir kompensēt tirgus sezonālās svārstības un stabilizēt ražotājiem tirgus cenas, kā arī nodrošināt lauksaimnieciskajiem ražotājiem garantētu minimālo cenu līmeni.

Labības tirgus intervences politikas uzdevums ir valsts intervence labības tirgū ar mērķi motivēt pārstrādes uzņēmumus, piedāvājot graudu audzētājiem salīdzinoši pieņemamus un prognozējamus iepirkšanas noteikumus.

ES kopējās lauksaimniecības politikas ietvaros lietotais tirgus intervences mehānisms ir veidots uz šādiem principiem:

- a) iepirkt labības pārpalikumus un nepieļaut pārprodukcijas nonākšanu tirgū, kas ievērojami pazeminātu cenas patērētājiem, bet tajā pat laikā arī ienākumus lauksaimniekiem;
- b) stabilizēt produkcijas iepirkšanas cenas, tādējādi uzlabojot tirgus attiecības;
- c) izveidot t.s. drošības tīklu graudu ražotājiem.

Labības tirgus intervences politikas attīstību un ieviešanu Latvijā 1998.gadā nosaka nestabilā situācija labības tirgū, kā arī vispārējais process integrācijai Eiropas Savienībā.

No vienas puses, pārņemot ES likumdošanu, pakāpeniski arvien vairāk aktualizējas valsts regulējošā loma lauksaimnieciskajā ražošanā.

No otras puses, līdz 1998.gadam Latvija neveic apjomīgus tiešas valsts intervences pasākumus graudu tirgū. Lielākā daļa valsts subsīdiju lauksaimniecības sektorā ir vērstas uz pasākumiem, kas saistīti ar attīstību un strukturālajiem pārkārtojumiem¹⁶.

Līdz 1998.gadam vienīgā labības tirgus intervences pieredze Latvijā ir saistīta ar t.s. valsts labības rezervi, kuras mērķis ir nevis stabilizēt iepirkuma cenas lauksaimniekiem, ko varētu definēt kā intervences galveno mērķi, bet izveidot valsts graudu rezervi, kas saskaņā ar likumu "Par Latvijas labības tirgu un valsts labības rezervi", noteikta triju mēnešu patēriņa apjomā. Iepirkums no graudu audzētājiem notiek pēc valsts pasūtījuma principiem, Zemkopības ministrijas pārraudzībā esošajai VAS "Labības tirdzniecības aģentūra" izsludinot konkursu. Galvenais princips, izvēloties piedāvājumu valsts rezervei, ir cenu un apjoma konkurence (zemākā cena/lielākais piegādes partijas apjoms).

¹⁶ Tas, ka šie atbalsta pasākumi subsīdiju programmas ietvaros katru gadu ir mainījušies, liecina par lauksaimnieciskās politikas pamatprincipu nekonekvenci.

Nozīmīgāko lēmumu pieņemšanas hronoloģija

1994.gada 15.jūnijā Saeima pieņem likumu "Par Latvijas labības tirgu un valsts labības rezervi", kurš nosaka valsts labības rezerves iepirkšanas principus un procedūru.

1998.gada jūnijā Zemkopības ministrija izstrādā un iesniedz Ministru kabineta noteikumu projektu "Par valsts tirgus intervenci labības un piena produktu tirgū", kurš netiek akceptēts. Šis projekts neparedz ieviest labības intervences mehānismu, bet tikai iezīmē dažas izmaiņas valsts rezerves iepirkuma procesā.

1998.gada jūlijā Labības tirdzniecības aģentūra izsludina konkursu par labības iepirkumu valsts rezervei.

1998.gada augustā Ministru kabinets pieņem noteikumus par tirgus intervenci labības tirgū, kas liek pamatus labības tirgus intervences instrumenta izveidošanai Latvijā.

1998.gada 1.septembrī pirmo reizi tiek uzsākta valsts intervence labības tirgū atbilstoši Eiropas Savienības labības tirgus intervences izpratnei.

1999.gada 1.novembrī tiek uzsākta valsts intervence labības tirgū 1999./2000.gadam.

2000.gada augustā tiek uzsākta valsts intervence labības tirgū 2000./2001.gadam.

Ņemot vērā mainīgo situāciju labības tirgū, valsts intervencei katru gadu (līdzīgi Eiropas Savienībā) tiek pieņemti jauni valdības noteikumi.

6.4.2. Lēmumu pieņemšanas process un ārpus valdības esošo spēku loma politikas attīstībā

Labības tirgus intervences uzsākšana (1998./1999.gads)

1998.gada augusta sākumā Ministru kabineta akceptētie un Ministru prezidenta iniciētie noteikumi Nr.305 "Noteikumi par tirgus intervenci labības tirgū" iezīmēja sarežģītu un nekonekventu labības tirgus intervences ieviešanas politisko procesu, kas ievērojami mazināja intervences instrumenta lietderību¹⁷.

Pēc noteikumu pieņemšanas paziņojot, ka valdība iepirks visus tirgū esošos graudus par fiksētu cenu, Ministru prezidents netieši veicināja dažādu politisko viedokļu apmaiņu un diskusiju sākumu par intervences politikas ieviešanu.

Ņemot vērā to, ka netika veikti finansiālie aprēķini par potenciālajām izmaksām (turklāt nepieciešamā summa varēja svārstīties no 5 līdz 30 miljoniem latu), šādam paziņojumam tolaik nebija atbilstoša valsts budžeta seguma.

¹⁷ Ministru kabinets vairākkārt veic būtiskas izmaiņas divos galvenajos intervences mehānisma parametros – intervences uzsākšanas laikā un cenā.

Zemkopības ministrs tobrīd neatradās Latvijā, taču viņa partijas Saeimas frakcija asi iestājas pret šādiem Ministru prezidenta paziņojumiem, norādot, ka šādai valdības politikai vispirms jānodrošina nepieciešamais finansējums valsts budžetā.

Ministru prezidents ierosināja partijai atsaukt savu pārstāvi no ministra amata, uzskatot, ka viņš nespēj atrisināt kritisko stāvokli labības tirgū. Ministrs tomēr neatkāpās, taču nokļuva problemātiskā situācijā kā valdības loceklis, kura partija krasi iestājas pret Ministru prezidentu šajā jautājumā.

Par politiskā procesa kulmināciju var uzskatīt politisko partiju un Saeimas aktīvu iesaisti labības tirgus intervences ieviešanas jautājumos.

Lai gan abi galvenie labības tirgus dalībnieki – lauksaimnieki un pārstrādes uzņēmumi – labības tirgus intervences ieviešanas gadā bija samērā aktīvi, viņu ietekme netika pietiekami strukturēta un institucionalizēta. Tomēr tuvo vēlēšanu iespaidā lielākā daļa politisko spēku centās atspoguļot atšķirīgo lauksaimnieku viedokli. Pārstrādes uzņēmumi reaģēja tieši pretēji valdības cerētajam un necentās slēgt līgumus ar graudu audzētājiem.

Ņemot vērā to, ka 80 % no labības tirgus kontrolēja četri vadošie uzņēmumi, kuru starpā bija iespējama vienošanās par kopīgu rīcību, Ministru prezidents aicināja Konkurences padomi izvērtēt tirgus potenciālo monopolizāciju.

Šī procesa rezultātā labības tirgus intervences pirmajā gadā intervences cena neatbilda labības tirgus intervences modeļa optimālajam variantam un ekonomiskajiem apsvērumiem, bet drīzāk gan bija uzskatāma par neargumentētu politisku solījumu rezultātu¹⁸.

Pirmajā intervences periodā (1998./1999.gadā) valsts intervencē iepērk 28 % no kopējā kviešu apjoma kopsummā par 4,19 miljonu latu. Šajā laika posmā intervences politiku nevar vērtēt kā veiksmīgu, jo tā neatbilst intervences principam stimulēt tirgus dalībniekus ar minimāliem resursiem. Šādu iepirkuma līmeni, kas sasniedz gandrīz trešdaļu no labības kopapjoma, nevar uzskatīt par labības atlikumiem¹⁹.

Labības tirgus intervence 1999./2000.gadā

Izvērtējot labības tirgus intervences pirmā perioda rezultātus, tika konstatēts, ka augstas intervences cenas un pārāk agra valsts iejaukšanās procesā nav motivējusi pārstrādes uzņēmumus savlaicīgi slēgt līgumus ar lauksaimniekiem.

Līdzīgi kā iepriekš valdība veica biežas izmaiņas Ministru kabineta noteikumos par tirgus intervenci labības tirgū, kuri tomēr lielā mērā pamatojās uz tirgus stāvokļa izvērtējumu un ekonomiskajiem faktoriem.

Otrais labības tirgus intervences periods (1999./2000.gadā) tomēr uzskatāms par salīdzinoši veiksmīgāku, ņemot vērā, ka valsts intervencē iepirka gandrīz divreiz mazāku graudu apjomu nekā pirmajā periodā.

Labības tirgus intervence 2000./2001.gadā

Pirmo Zemkopības ministrijas iesniegto labības tirgus intervences noteikumu projektu 2000.gadā Ministru kabinets noraidīja, uzskatot, ka labības tirgus intervences uzsākšanas termiņš Latvijā jāaskaņo ar Eiropas Savienības intervences procedūru. Saskaņā ar Ministru kabineta lēmumu atbildīgajai ministrijai par labības tirgus intervences sākumu bija jānosaka novembris, nevis augusts, kā tika piedāvāts Zemkopības ministrijas iesniegtajā noteikumu projektā.

¹⁸ Saeimas ārkārtas sēdē par šo jautājumu Ministru prezidents uzsver, ka tas viss labākajā gadījumā atgādina vairāksolišanu, ar neesošiem resursiem un atlikto maksājumu pērkot nepelnītu popularitāti, bet sliktākajā gadījumā jākvalificē kā blefs.

¹⁹ ES intervencē tiek iepirkti tikai aptuveni 10 % no kviešu kopapjoma.

Nākamajā valdības sēdē zemkopības ministrs iesniedza divus noteikumu projektus ar atšķirīgiem intervences sākuma datumiem – novembri un augustu. Pēdējais tika sagatavots sadarbībā ar Lauksaimniecības organizāciju konsultatīvo padomi, motivējot ar to, ka vēlā intervence (pamatojoties uz iepriekšējā perioda intervences rezultātiem) nedeva labības cenu stabilizējošu efektu.

Galarezultātā Ministru kabinets akceptēja atbildīgās ministrijas un lauksaimnieku organizāciju kopējo viedokli, ka intervences pasākumi jāsāk jau augustā.

Jāatzīmē, ka atbalstu atbildīgās ministrijas viedoklim pirms valdības sēdes pauda arī Valsts prezidente.

6.4.3. Apstākļi, kas veicināja sekmīgas politikas veidošanos

1. Analizējot samērā ātro labības tirgus intervences ieviešanu 1998.gadā, jāatzīmē, ka tas bija izteikti politizēts jautājums, ko lielā mērā ietekmēja gaidāmās Saeimas vēlēšanas. Par šīs politikas iniciatoru var uzskatīt Ministru prezidentu, jo 1998.gadā jau bija uzsākts graudu iepirkums pēc valsts rezerves principa.

2. Pēc autoru domām, intervences politika nebija sekmīga no tās ieviešanas brīža, bet kļuva par tādu pastāvīgu tirgus un intervences pieredzes izvērtējuma rezultātā.

3. Jāatzīmē, ka Ministru kabinets kopumā vienmēr aktīvi iesaistījies visos ar labības tirgus intervences politikas formulēšanu un ieviešanu saistītajos jautājumos. Vairākas reizes diskutējot par šiem jautājumiem Ministru kabinetā, atbildīgais ministrs bijis opozīcijā pret pārējo valdību. Tomēr, kā liecina pēdējā labības intervences politika, valdība var atkāpties no savas pozīcijas un akceptēt Zemkopības ministrijas ierosinājumu, ja tas ir argumentēts un lauksaimniekus pārstāvošo organizāciju atbalstīts.

4. Sekmīgas politikas attīstībā jāuzsver arī nevalstiskā sektora aktīva iesaistišanās politikas formulēšanas stadijā.

Par sekmīgas labības tirgus intervences politikas indikatoriem šajā gadījumā var uzskatīt:

- prognozējamu valsts regulējošo lomu tirgū;
- cenu stabilitāti;
- tirgus attiecību optimizāciju graudu ražotājiem ar iespējami minimālu valsts finansiālu iejaukšanos.

Vēlreiz jāuzsver, ka par sekmīgu politiku labības intervence kļuva pastāvīgas politikas attīstības, tirgus analīzes un sociālekonomisko partneru iesaistišanās rezultātā.

Autori pieļauj varbūtību, ka, izvēloties citus progresā indikatorus, intervences novērtējums var atšķirties, tomēr var uzskatīt, ka galveno mērķi – līdzsvarot tirgus radītās problēmas graudu ražotājiem – šī politika ir sasniegusi.

Secinājumi:

Izanalizējot politikas lēmumu pieņemšanas procesu kopumā, izdalāmi vairāki sekmīgu politikas attīstību veicinoši faktori:

- a) pastāvīga politikas izvērtēšana un atbilstošu izmaiņu veikšana visos politikas veidošanas posmos;
- c) adekvāta politikas formulēšanas ekspertīze no atbildīgās ministrijas puses;
- d) pastāvīgas konsultācijas ar nevalstisko sektoru jeb politikas tiešajiem klientiem.

Kopsavilkums par nodaļā analizēto politiku sekmīgas īstenošanas nosacījumiem

Aplūkojot faktorus, kuri ietekmējuši nodaļā analizēto politiku īstenošanu, var izdalīt šādus galvenos sekmīgas politikas nosacījumus:

1. Konceptuāli izvērtēta programma, kurā precīzi noteikts politikas ieviešanas procesa plānojums, formulēti novērtēšanas un kontroles mehānismi, kā arī pieminēti sasniedzamie rādītāji.

2. Sociālais dialogs un sabiedrības informēšana jāieplāno visā politikas ieviešanas procesā, paredzot šiem pasākumiem nepieciešamos resursus.

3. Ļoti nozīmīga ir cieša visu politikas ieviešanā iesaistīto organizāciju sadarbība, kā arī sistemātiska šīs sadarbības koordinācija.

4. Politikas ieviešanas procesa vadītājiem jābūt pārliecinātiem par šādas politikas nepieciešamību un jāstrādā ar entuziasmu.

5. Svarīgs ir valdības politiskais un finansiālais atbalsts politikas īstenošanai, neskatoties uz valdību maiņām.

7. Priekšlikumi kvalitatīva politikas formulēšanas un lēmumu pieņemšanas un ieviešanas procesa nodrošināšanai

Šajā publikācijā skartās politikas veidošanas procesa problēmas pamatā ir saistītas ar minētā procesa īpatnībām izpildvaras līmenī. Šī jautājuma dziļāka analīze sevi ietvertu arī politikas veidošanas procesa apskatu likumdevējas varas, pašvaldību lēmēj institūciju, kā arī politisko partiju un pilsoniskās sabiedrības līmenī.

Analizējot izpildvaras darbību šīs publikācijas tapšanas laikā, ir parādījušies vairāki būtiski jautājumi, kurus būtu nepieciešams risināt jau tuvākajā laikā.

1. Valdības darba plānošanas sistēmas uzlabošana:

a) valdības darba plānošanas sistēmas uzlabošanas iespējas jāskata kopējās valsts attīstības politikas plānošanas kontekstā, sasaistot Valdības deklarāciju vienotā sistēmā ar citiem valsts plānošanas dokumentiem, kā arī nodrošinot efektīvu plānošanas sasaisti ar valsts budžetu;

b) lai uzlabotu valdības darba plānošanas sistēmas kvalitāti, nākotnē jāizvērtē arī ar to tieši nesaistīti jautājumi, piemēram:

- starpsektoru jautājumu risināšanas efektivitātes paaugstināšana;

- lēmumu pieņemšanas deleģēšanas iespēja zemākiem izpildvaras līmeņiem (Ministru kabineta komitejai vai ministrijām) par specifiskiem tehniskiem un administratīviem jautājumiem, tādējādi ļaujot valdībai koncentrēties uz prioritāru problēmu risināšanu (nodrošinot atbilstošu kontroli);

c) kā īstermiņa pasākumu valdības plānošanas sistēmas uzlabošanai varētu uzskatīt ministriju rīcības plānu pārvērtēšanu:

- grupējot tajos paredzētos pasākumus prioritārā secībā;

- izvērtējot iespējas ministriju regulāro darbību pārraudzīt citos plānošanas dokumentos, ministriju rīcības plānos atstājot būtiskākos darbības virzienus;

- ieviešot triju gadu stratēģisko plānu un ikgadējo rīcības plānu sistēmu, tādējādi radot priekšnoteikumus valdības stratēģisko prioritāšu sasaistei ar valsts makroekonomiku un fiskālo politiku vidējā termiņā.

2. Politikas veidošanas procesa uzlabošana

Pēc autoru domām, Latvijas politikas veidošanas procesa kontekstā nepieciešams padziļināt vārda “politika” jēgas izpratni. Ar šo vārdu būtu jāsaprot iespējamā rīcība konkrētajā jomā iepriekš noteiktu mērķu sasniegšanai. Nepieciešams pilnveidot politikas sagatavotāju iemaņas, radot tiem vienotu izpratni par galvenajiem politikas veidošanas posmiem. Šis process jāsakārto arī juridiski, panākot noteiktu juridisko statusu politikas veidošanas dokumentiem un lēmumu pieņemšanas procedūrām.

Izpildvaras līmenī jebkuru normatīvo aktu izstrādes kārtību nosaka Ministru kabineta iekšējās kārtības un darbības noteikumi, kuros patlaban nav iestrādāta politikas veidošanas procesa galvenie pamatprincipi. Līdz ar to nav skaidra saikne starp dažādām valsts apstiprinātajām programmām, koncepcijām, politikas pamatnostādņiem un vadlīnijām, stratēģijām un plāniem.

Ņemot vērā to, ka pašlaik notiek darbs pie minēto Ministru kabineta noteikumu pārstrādāšanas, šajā procesā būtu jāvienojas par to, kādi politikas plānošanas dokumentu veidi ir nepieciešami un kāda ir to iesniegšanas, apstiprināšanas, izpildes un kontroles kārtība Ministru kabinetā.

Ir svarīgi saprast, ka konceptuāli izvērtēta programma, kurā precīzi noteikts politikas ieviešanas

procesa plānojums, formulēti novērtēšanas un kontroles mehānismi un pieminēti sasniedzamie rādītāji, ir būtisks nosacījums sekmīgai politikas veidošanai.

3. Valdības politisko prioritāšu sasaiste ar valsts budžetu

Valsts finansu stabilitātes nodrošināšana ir katras valdības darbības mērķu pamatā. Lai nodrošinātu valdības prioritāro mērķu īstenošanu, būtu jāvienojas par to, kā sasaistīt valdības akceptētās programmas un plānus ar ikgadējā valsts budžeta veidošanas procesu, lai politikas formulēšanā un izstrādē ieguldītais darbs dotu nepieciešamo rezultātu un iecerētie politikas plāni nepaliktu tikai labo nodomu statusā bez to tālākas virzības un īstenošanas.

Valdībai pieejamie finansu resursi vidējā termiņa perspektīvā būtu jāsaista ar politikas lēmumiem, nosakot izdevumus prioritārām programmām.

Šo jautājumu sakārtošana būtu nozīmīgs solis budžeta un lēmumu pieņemšanas procesu sasaistei, kas pašreiz nereti ir atdalīti.

4. Politiku ieviešanas un uzraudzības procesa optimizācija

Pašreizējām politikas iniciatīvām bieži vien trūkst detalizēta ieviešanas plāna, kā rezultātā valdības lēmumu ieviešana tiek aizkavēta vai arī netiek veikta pietiekoši kvalitatīvi. Ir ļoti būtiski, lai vismaz politiski nozīmīgiem jautājumiem, izskatot tos valdībā, būtu ieviešanas plāni.

Institūcijām detalizēti būtu jāizstrādā arī ieviešanas izvērtēšanas un uzraudzības mehānisms, politikas iniciatīvās iekļaujot mehānismus un rezultatīvos rādītājus, kas dotu iespēju attiecīgā lēmuma izpildi kontrolēt arī kvalitatīvi.

5. Likumdošanas seku prognozes metodoloģijas un izvērtēšanas sistēmu pilnveidošana

Nepieciešams uzlabot un attīstīt likumdošanas seku prognozes metodoloģiju un sistēmu. To vajadzētu piemērot ne tikai likumprojektiem, bet arī politikas iniciatīvām Ministru kabinetā. Augsts politisko diskusiju līmenis lēmumu pieņemšanas procesā prasa profesionālu problēmu analīzi, kura ne tikai piedāvā risinājumus, bet arī izvērtē katra risinājuma finansiālās, sociālās un politiskās sekas.

Anotācijas, kas tiek aizpildītas Ministru kabinetā un Saeimā iesniedzamajiem likumprojektiem, tikai daļēji nodrošina šo procesu. Šeit nepieciešami ievērojami uzlabojumi, īpaši sociālo seku izvērtēšanas jomā.

Īpaša uzmanība jāpievērš politiku plānošanas un izvērtēšanas sistēmu attīstībai. Tajā jāiekļauj tādi elementi kā sabiedrības iesaistīšana svarīgāko problēmu apspriešanā un nevalstisko organizāciju lomas palielināšana politiku sagatavošanas un īstenošanas gaitā. Sociālais dialogs un sabiedrības informēšana jāieplāno visā ieviešanas procesā, paredzot šiem pasākumiem nepieciešamos resursus.

6. Sekmīga starpsektoru problēmu risināšana

Starpsektoru politikas joprojām ir viena no galvenajām valdības problēmu jomām. Lai šo politiku formulēšanas un ieviešanas procesu optimizētu, valsts pārvaldes reformas gaitā nepieciešams precizēt institūciju kompetences un funkcijas.

Radniecīgas funkcijas būtu lietderīgi koncentrēt vienas ministrijas pārziņā, tādējādi izvairoties no nesaskaņām starp ministrijām.

Dažkārt šādu problēmjaudājumu risināšanai ir nepieciešama trešā institūcija, kas, būdama neitrāla

un ar pietiekami lielām pilnvarām, varētu veikt sistēmas sakārtošanu. Starpinstitūciju problēmu risināšana ir apgrūtināta arī situācijās, kad vienā starpsektoru jomā iesaistīto ministriju politisko vadību ir uzņēmušas dažādas politiskās partijas.

7. Ilglaicīga un stabila politiskā un finansiālā atbalsta nodrošināšana ieviešamajām politikām

Nozīmīgu un ilgstošu politiku labvēlīga iznākuma pamatā ir pastāvīgs politiskais un finansiālais atbalsts visā politikas ieviešanas laikā, neskatoties uz valdību maiņām. Konsekventi jāietur iepriekš paredzēto reformu gaita, būtiskas izmaiņas tajā veicot tikai ārkārtas gadījumā, turklāt balstoties uz izvērstu situācijas analīzi, nevis pakļaujoties sabiedrības vai politiķu spiedienam.

Tajā pat laikā jāsaprot, ka politikai elastīgi jāreaģē uz apstākļu izmaiņām. Jānotiek pastāvīgai politikas izvērtēšanai un atbilstošu izmaiņu veikšanai visos politikas veidošanas posmos.

Autori cer, ka politikas saskaņotības process Latvijā tiks uzlabots, sadarbojoties visām šajā procesā iesaistītajām pusēm – ministrijām, citām valsts institūcijām un nevalstiskajām organizācijām.

Vai Latviju var ierindot starp tām valstīm, kur konkurence starp politikas iniciatīvām dažādās jomās palīdz nodrošināt politikas risinājuma kvalitāti? Kad būsīm sasnieguši līmeni, kurā pretrunīgās intereses tiks efektīvi pārvaldītas, nevis vienkārši neievērotas, tad uz šo jautājumu varēsīm sniegt pozitīvu atbildi.

Politikas lēmumu pieņemšanas process Latvijā

2000.gada oktobrī Valsts kancelejā izveidotā Politikas koordinācijas departamenta pamatuzdevums ir uzlabot politikas veidošanu valstī, ieviešot demokrātiskās politikas veidošanas pamatprincipus, modernizējot un attīstot politikas plānošanas sistēmu un veicinot lēmumu sagatavošanas kvalitāti.

Departamenta pirmā sagatavotā publikācija “Politikas lēmumu pieņemšanas process Latvijā” ir veltīta atsevišķiem politikas veidošanas aspektiem valdības darbībā. Tās galvenais mērķis ir veicināt diskusiju starp ieinteresētajām pusēm un radīt priekšnoteikumus politikas veidošanas kultūras tālākai attīstībai Latvijā. Veiktajā analīzē ir izmantota Pasaules Bankas izstrādātā metodoloģija.