



Sabiedriskās politikas process Latvijā

Deputāti uzskata: partijas ir atkarīgas no ekonomiskajiem grupējumiem, politiķi nav pietiekami kompetenti, sabiedrība ir vāji iesaistīta politikā.

*Vai ar vēstulņu rakstīšanu avīzēm pietiek, lai ietekmētu politiku?
Vai medijus interesē tikai skandāli, nevis daudzpusīga viedokļu apmaiņa?
Kas ir demokrātiskas līdzdalības pamats?*

*Tikai 15 procentiem no 6000 Latvijā reģistrētajām nevalstiskajām organizācijām līdzekļi pārsniedz 5000 latu gadā.
Ko spēj izdarīt pārējās?*

*Lai gan tiek īstenotas dažādas reģionālās attīstības programmas, laucinieku reālie ienākumi nav pieauguši.
Kā to izskaidrot?*

*Ierēdņi uzskata, ka nav korumpēti.
Kāpēc iedzīvotāji domā, ka viņi tādi ir?*



undp



LATVIJA PĀRSKATS PAR TAUTAS ATTĪSTĪBU 2000/2001



LATVIJA

PĀRSKATS PAR TAUTAS ATTĪSTĪBU

2000

2001

Latvija
Pārskats par tautas attīstību 2000/2001

SABIEDRISKĀS POLITIKAS PROCESS LATVIJĀ



undp

Rīga
2001



Politika ir tā sfēra, kurā pieņemtie lēmumi vistiešākajā veidā ietekmē tautas attīstību. Piemēram, runādami par Latvijas mērķi iestāties Eiropas Savienībā un NATO, mēs skaidri saprotam, ka patiesībā šī iestāšanās ir nevis pašmērķis, bet gan līdzeklis, ar kura palīdzību iespējams garantēt valsts drošību un gūt iespējas straujākai, ilgtspējīgai valsts attīstībai. Tieši tāpat tautas pārticību un labklājību iespējams paielināt ar precīzas pensiju politikas, veselības aprūpes vai lauku attīstības politikas palīdzību.

Politisko jautājumu izlemšana un institūciju spēja pieņemt lēmumus realizēt aizvadītajos neatkarības gados ir attīstījusies un kļuvusi daudz kvalitatīvāka. Taču es skaidri apzinu, ka tikpat strauji ir pieaugušas pilsoņu prasības un vēlmes. Cilvēki ir kļuvuši kritiskāki, vēlas redzēt ļoti profesionālu politiku, izsvērtus lēmumus, kuru sekas ir precīzi prognozētas.

Lēmšana nav tikai profesionālu politiķu kompetences sfēra. Politiķiem ir jāieklaušās sabiedrībā, viņi ir ieinteresēti, lai aug pilsoņu līdzdalība politiskajos procesos un atbildība par savu rīcību. Pozitīvi, ka šā gada maijā ir reģistrēta jau seštūkstošā nevalstiskā organizācija, ka palielinās nevalstisko organizāciju līdzdalība lēmumu projektu apspriešanas procesā. Nacionālās trīspusējās sadarbības padomes ietvaros sekmīgi notiek viedokļu saskaņošana ar Latvijas Darba devēju konfederāciju un Latvijas Brīvo arodbiedrību savienību. Lai ikvienam iedzīvotājam būtu iespējams saņemt informāciju, internetā valdības mājaslapā tagad var iepazīties ar Ministru kabinetā iesniegtajiem un pieņemtajiem dokumentiem.

Iepriekš teiktais ir mans subjektīvais politiķa viedoklis. Pilnīgas un objektīvas ainas iegūšanai vienmēr nepieciešama neatkarīgu ekspertu analīze, kas izvērtē politiķu, ierēdņu, uzņēmēju, nevalstisko organizāciju, masu mediju un citu grupu pārstāvju priekšstatus. Laikam jau ikviens, kā atzīmējis angļu rakstnieks un teologs G. Čestertons, vēlas, lai viņu informē godīgi, bezkaislīgi, patiesīgi – un turklāt pilnīgā saskaņā ar viņa uzskatiem. Tomēr patiesu ainu iespējams iegūt tikai tad, ja godīgi, bezkaislīgi, patiesīgi informē arī tad, ja dabūtie rezultāti nesaskan ar kāda uzskatiem vai tos atspēko.

Ar ANO Attīstības programmas atbalstu veiktais pētījums "Latvija. Pārskats par tautas attīstību" jau vairākus gadus neapšaubāmi ir labākais šāda veida pētījums, kāds Latvijā pieejams. To varu apgalvot arī tāpēc, ka savulaik pats, strādādams Labklājības ministrijā, esmu piedalījies tā veidošanā. 2001. gada pētījumā ir sastopami arī diskutējami apgalvojumi un secinājumi, tomēr kopējais līmenis kā vienmēr ir augsts. Vēlos uzsvērt, ka pētījuma autori ne vien kritizējuši, bet arī centušies izcelt pozitīvo un sniegt ieteikumus politikas uzlabošanai. Ceru, ka pārskats tiks novērtēts un to plaši izmantos gan politikas analizē, gan praktisku jautājumu izlemšanā.

ANDRIS BĒRZIŅŠ
Ministru prezidents

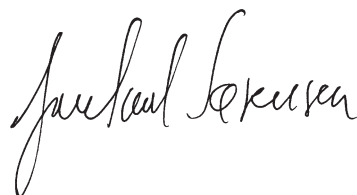
Galvenais nolūks, kādā ANO Attīstības programma (UNDP) kopš 1989. gada regulāri publicējusi **Pārskatus par tautas attīstību** (sākumā tikai globālus, vēlāk arī nacionālus), ir bijis rosināt plašas sabiedriskas diskusijas par svarīgiem faktoriem, no kuriem atkarīgs attīstības process, un tādējādi ietekmēt politisko nostāju un rīcību – gan visā pasaulē kopumā, gan katrā valstī atsevišķi. **Pārskatu** izejpunkts ir tāds attīstības jēdziens, kas neaprobežojas ar parastu ekonomisku skatījumu un par attīstības virsmērķi un vienīgo īsteno tās mērķu izvirza tautas attīstību (kas definēta kā cilvēku izvēles iespēju paplašināšanās). Attīstības jēdziena pamatā likts tautas attīstības indekss (TAI) – kopējs rādītājs, kas sevi ietver ekonomiskās augsmes indeksu, veselības indeksu un izglītības indeksu un, kaut arī nav nedz pilnīgi nevainojams, nedz pilnīgi neapstrīdams, ir kļuvis par kritēriju, pēc kura var labi novērtēt, kā laika gaitā mainās atsevišķas valsts sniegums šajā aspektā, un salīdzināt, kādu uzmanību dažādas valstis savas politikas veidošanā pievērš tautas attīstībai.

Piecos iepriekšējos izdevumos **Latvija. Pārskats par tautas attīstību** analizēts, ar kādām sociālām (un cilvēciskām) “izmaksām” saistīta Latvijas pāreja uz tirgus ekonomiku. Uzmanība pievērsta tādiem jautājumiem kā sociālā aizsardzība, veselība un izglītība un aizvien pieaugošajām sociālajām atšķirībām starp reģioniem, etniskajām grupām un grupām ar dažādu ienākumu līmeni. Tiešu cēlonību gan būtu grūti pierādīt, tomēr vairākām svarīgām likumu reformām un nacionālajām programmām pirmsākumi neapšaubāmi rodami Latvijas sabiedrības strukturālo problēmu analizē, kas aizsākta tieši **Pārskatos**, un šās analīzes rosinātās sabiedriskās diskusijās un sabiedrības informētības un apzinīguma pieaugumā. Pašreizējais, sestais izdevums **Latvija. Pārskats par tautas attīstību** šo analīzi pavirza soli tālāk, pievēršdamies pašam *ricībpolitiskajam procesam* Latvijā. Proti, šajā **Pārskatā** galvenā uzmanība ir koncentrēta nevis uz to, vai sociālekonomiskie apstākļi šodienas Latvijā un centrālās valdības un pašvaldību piekoptā politika atbilst tautas vajadzībām un centieniem, bet gan uz to, cik lielā mērā indivīdiem un sociālajām grupām ir iespējams ietekmēt politiku, kas skar to intereses, un vai tos uzklausa.

Kā **Pārskats par tautas attīstību** šis izdevums ir kas pilnīgi jauns ne tikai Latvijā, bet arī pasaulē, jo pagaidām vēl nav daudz tādu valstu, kurās kādas ANO aģentūras ziņojumā būtu iespējams novērtēt,

vai politikas veidošanas institūcijās, procesos un paražās ir iesaņņojusies un sakupļojusi īstena un rezultatīva demokrātija. Vienā otrā valstī ar stingri nostabilizējušos demokrātiju varētu būt pat otrādi: ziņojums, kurā meklētas atbildes uz tamlīdzīgiem jautājumiem, tajā varētu izraisīt pretrunīgu reakciju. Atvērtība, ar kādu daudzi lēmēji, Saeimas deputāti un valdības amatpersonas, mediju, akadēmisko iestāžu un nevalstisko organizāciju pārstāvji palīdzējuši gatavot šajā ziņojumā sniegto analīzi un ieteikumus, ir apliecinājums tam, cik tālu uz priekšu Latvija puvirzījies laikā pēc neatkarības atgūšanas, un zīme, ka šī valsts vēlas izveidot atvērtu, līdzdalīgu, demokrātisku sabiedrību.

Par rīcībpolitisko procesu ir jēga runāt tikai demokrātiskas sabiedrības kontekstā. Kā liecina jaunais **Pārskats**, Latvijā šo procesu joprojām stipri ietekmē vairāk nekā piecdesmit gadus valdījušā totalitārā režīma sekas, kas vājina pilsonisko sabiedrību un rada neuzticēšanās plaisu starp valsti un indivīdiem. Jaunās demokrātiskās institūcijas cenšas šo plaisu pārvarēt, taču jaunās, uz tirgu balstītās ekonomikas izraisītā ekonomiskās varas, mediju un informācijtehnoloģisko resursu koncentrēšanās šauru aprindu rokās rada jaunas iespējas nedaudziem ietekmēt un kontrolēt cilvēku rīcību. To, kā neatkarīgajā Latvijā attīstās politikas veidošana dažādās jomās, šajā **Pārskatā** mēģināts atainot līdzsvaroti. No vienas puses, tajā parādīti konkrēti sasniegumi un jaunradītās iespējas plašāk izvērst valsts un pilsoniskās sabiedrības dialogu un savstarpējo konsultēšanos. No otras puses, visai kritiskā skatījumā aplūkotas tās jomas, kurās joprojām trūkst caurredzamības un atvērtības un kurās politikas veidošanas procesi noris pārāk šaurā lokā un šauru aprindu ietekmē. Es ceru, ka šajā pārskatā sniegtā analīze un ieteikumi būs arī ieguldījums rīcībpolitiskā procesa demokratizācijā, kas savukārt pati sabiedrību padara aizvien atvērtāku un cilvēcīgāku.



JANS SANDS SORENSEN
ANO Attīstības programmas
(United Nations Development Programme)
pastāvīgais pārstāvis

Pārskata par tautas attīstību Latvijā 2000/2001 autorkolektīvs

Tālis Tisenkopfs, galvenais redaktors
Anita Švarckopfa, konsultante statistikas jautājumos
Aldis Lauzis, literārais redaktors

IEVADS:

Tālis Tisenkopfs

1. NODAĻA:

Tālis Tisenkopfs,
Valts Kalniņš,
Aija Rieba

2. NODAĻA:

Valts Kalniņš,
Jānis Ikstens

3. NODAĻA:

Aivita Putniņa,
Pauls Raudseps,
Vladimirs Meņšikovs

4. NODAĻA:

Astrīda Neimane,
Linda Zīverte

NOBEIGUMS:

Tālis Tisenkopfs

PIELIKUMS:

Anita Švarckopfa

ANO ATTĪSTĪBAS PROGRAMMAS (UNDP) DARBA GRUPA

Jans Sands Sorensens (*Jan Sand Sorensen*), UNDP pastāvīgais pārstāvis

Kims Ligers, projekta vadītājs

Inīta Pauloviča, programmas daļas vadītāja

Alēna Hansena, programmas asistente

KOMENTĒTĀJA

Anita Dūdiņa

| | |
|--|------------|
| I E V A D S | 1 1 |
| Atvērta un atbildīga politika kā tautas attīstības priekšnosacījums | |
| Kas ir politika? | 12 |
| Pārskata pamattermini | 13 |
| Pārskats par tautas attīstību kā līdzdalībnieks atvērtas politikas veidošanā | 14 |
| Pārskata struktūra | 14 |
| Pateicība | 15 |
| 1 . N O D A Ļ A | 1 6 |
| Sabiedriskā politika un tautas attīstība | |
| Ievads | 16 |
| Kāda ir sabiedriskā politika Latvijā? | 16 |
| Demokrātiskās vērtības politikā | 16 |
| Iedzīvotāju iespējas ietekmēt politiku | 18 |
| Līdzšinējā sabiedriskā politika un tās ietekme uz tautas attīstību | 19 |
| Pensiju politika | 19 |
| Veselības aprūpes politika | 20 |
| Lauku attīstības politika | 21 |
| Integrācija Eiropas Savienībā | 23 |
| Slēgtas sabiedriskās politikas izpausmes un to negatīvās sekas | 24 |
| Kas Latvijā ir svarīgi politiski lēmumi? | 27 |
| Zaudētāji un zaudējumi slēgtā politikā | 27 |
| Atvērtas sabiedriskās politikas veidošana Latvijā | 32 |
| Politiskās pašapziņas celšana | 33 |
| Politisko aizspriedumu pārvarēšana | 35 |
| Līdzdalības veicināšana | 36 |
| Saeimas deputātu ieteikumi politikas uzlabošanai | 37 |
| Publiskās atbildības procedūru nostiprināšana | 39 |
| Secinājumi | 40 |
| Ieteikumi | 41 |
| 2 . N O D A Ļ A | 4 3 |
| Publiskās politikas process | |
| Ievads | 43 |
| Publiskās politikas institucionālais ietvars | 43 |
| Publiskās politikas aģenti | 44 |
| Ekonomiskie grupējumi | 45 |
| Masu mediji | 45 |
| Nevalstiskās organizācijas | 45 |
| Politisko lēmumu pieņemšanas process ekspertu skatījumā | 45 |
| Politikas ietekmēšanas kanāli | 47 |
| Veiksmīgi politiski lēmumi | 48 |

| | |
|--|----|
| Publiskās politikas dienaskārtība | 48 |
| Politiskās dienaskārtības veidošana | 50 |
| Sabiedrības un valdības dienaskārtības atšķirības | 51 |
| Privatizācija valdības un iedzīvotāju dienaskārtībā | 52 |
| Lēmumu pieņemšanas process Saeimā | 55 |
| Lemšana valdībā | 58 |
| Lemšana pašvaldībās | 61 |
| Latvijas publiskās politikas īpatnības | 64 |
| Paralēlas lēmumu gatavošanas un pieņemšanas prakse | 64 |
| Valsts institūciju dominēšana | 65 |
| Atklātības trūkums publiskajā politikā | 66 |
| Masveidīga, kampaņveidīga, taču īslaicīga sabiedrības līdzdalība | 67 |
| Pārlieku sasteigti vai izstiepti publiskās politikas procesa posmi | 67 |
| Politika bez analītiska pamatojuma | 67 |
| Secinājumi | 68 |
| Ieteikumi | 70 |

3. N O D A Ļ A

7 2

Līdzdarbības ienākšana publiskajā politikā

| | |
|---|----|
| Ievads | 72 |
| Publiskā telpa kā līdzdarbības mājvieta | 72 |
| Publiskās telpas likumiskās aprises | 73 |
| Sabiedrības resursi līdzdalībai | 74 |
| Līdzdarbības motivācija | 75 |
| Institūciju un domubiedru atbalsts | 76 |
| Zināšanas un prasme līdzdarboties | 76 |
| Finansiālie resursi līdzdarbībai | 76 |
| Sabiedriskās saziņas līdzekļi publiskajā telpā | 79 |
| Līdzdalības formas un iedzīvotāju priekšstatī par to efektivitāti | 84 |
| Līdzdarbības stratēģijas | 87 |
| Līdzdarbības praktiskie aspekti | 90 |
| Iedzīvotāju iesaistišana: piemērs ar Ventspils Sabiedrības integrācijas programmu | 90 |
| Valsts un pašvaldību iestāžu uzraudzība: piemērs ar Rīgas autostāvvietu būvēšanu | 92 |
| Politikas veidošana un interešu aizstāvēšana: piemērs ar reprodūktīvās veselības politiku | 95 |
| Kopsavilkums un ieteikumi | 97 |
| Veicināt valsts struktūru pretimnākšanu sabiedrības interesēm | 97 |
| Stiprināt sabiedrības spēju līdzdarboties | 98 |
| Pilnveidot sabiedriskās kontroles mehānismus | 98 |
| Veicināt nevalstisku organizāciju sadarbošanos sabiedrības interešu aizstāvēšanā | 98 |

4. N O D A Ļ A

1 0 0

Pārvaldības institūciju rīcībspēja tautas attīstības kontekstā

| | |
|---|-----|
| Ievads | 100 |
| Centrālo pārvaldības institūciju rīcībspēja | 100 |
| Kur meklēt Latvijas valdības stratēģisko vīziju? | 102 |
| Sadarbošanās spēja un politiku koordinācija | 104 |
| Publiskās pārvaldības saturiskā rīcībspēja – spēja piesaistīt un izmantot nepieciešamo ekspertīzi | 107 |
| No valsts budžeta finansētie politikas analīzes pētījumi | 108 |
| Neatkarīga politikas analīze Latvijā | 110 |
| Valdības publiskā atbildība un pārskatu sniegšana sabiedrībai | 113 |

| | |
|---|-----|
| Publiskās pārvaldības institūciju rīcībspēja pašvaldībās | 115 |
| Lēmējvaras un izpildvaras attiecības pašvaldībās | 116 |
| Pašvaldību administrācijas rīcībspēja – izglītība un zināšanas | 117 |
| Pašvaldību spēja izmantot informācijas tehnoloģijas | 118 |
| Iedzīvotāju līdzdalība jautājumu izlemšanā un pašvaldību darba publiskais atbildīgums | 120 |
| Pašvaldību iekšējais audits | 122 |
| Pārvaldības īpatnības mazajās pašvaldībās | 123 |
| Secinājumi un ieteikumi | 126 |

NOBEIGUMS 129

Savu pilsonisko piederību veido pats!

PIELIKUMS 134

Pārskats par tautas attīstības galvenajiem rādītājiem

| | |
|--|-----|
| Iekšzemes kopprodukts | 134 |
| Ienākumu sadalījums | 135 |
| Cenu pārmaiņas un iedzīvotāju pirktspēja | 136 |
| Nodarbinātība un bezdarbs | 137 |
| Demogrāfiskā situācija | 138 |
| Veselība | 139 |
| Izglītība | 140 |
| Secinājumi | 141 |

STATISTIKAS PIELIKUMS 142

AVOTI, LITERATŪRA 149

IZCELTĀS INFORMĀCIJAS

| | |
|--|-----|
| 1.1. Slēgtas politikas vārdnīca | 28 |
| 1.2. Iedomātais slēgtas politikas cenrādis | 30 |
| 2.1. Eiropas Savienība kā Latvijas politiskās dienaskārtības veidotāja | 53 |
| 2.2. Partiju attiecību dienaskārtība | 54 |
| 2.3. Slēgta un nelegitīma rīcībpolitikas procesa galējs modelis | 65 |
| 2.4. Paraksti pret “Latvenergo” privatizāciju | 68 |
| 2.5. Sasteigtie pensiju likuma grozījumi | 69 |
| 3.1. Līdzdarbības motivācijas stāsti | 75 |
| 3.2. Žurnālistu ētikas kodeksi | 81 |
| 3.3. Sabiedrības integrācijas programmas izstrāde Ventspilī | 91 |
| 3.4. Līdzdalības centieni un mehānismi Rīgas autostāvvietu būvēšanas gadījumā | 93 |
| 4.1. Labas pārvaldības principi | 101 |
| 4.2. Nacionālais attīstības plāns – mēģinājums radīt valsts stratēģisko vīziju | 103 |
| 4.3. Eiroleģitīcija – pozitīvs horizontālās sadarbības piemērs | 106 |
| 4.4. Valsts kancelejas Politikas koordinācijas departamenta izveide – solis ministriju sadarbības un integrētas politikas virzienā | 107 |
| 4.5. Kas ir politikas analīze (rīcībpolitiskā analīze)? | 109 |
| 4.6. Kas ir neatkarīgas politikas institūts? | 111 |
| 4.7. Latvijas pašvaldību sadalījums 2000. gada beigās | 124 |

TABULAS

| | |
|---|----|
| 1.1. Demokrātijas principu ievērošana pārvaldības institūcijās iedzīvotāju, Saeimas deputātu un pašvaldību vadītāju vērtējumā | 18 |
|---|----|

| | |
|--|-----|
| 1.2. Vidējā vecuma pensija un iztikai minimālais preču un pakalpojumu grozs | 20 |
| 1.3. Mājsaimniecību ienākumi un darba meklētāji laukos un pilsētās | 23 |
| 2.1. Institūciju un vēlētāju aktivitāte likumprojektu iesniegšanā Saeimā | 56 |
| 4.1. Vājas politikas koordinētības izpausmes, faktori un risinājumi | 105 |
| 4.2. Ministriju veidotās interneta mājaslapas – politikas publiskā atbildīguma piemērs | 115 |
| 4.3. Pašvaldību nodrošinājums ar datortehniku un programmatūru | 119 |
| P.1. IKP dinamika nozaru griezumā | 135 |
| P.2. Iekšzemes kopprodukts uz vienu iedzīvotāju pēc pirktspējas paritātes standartiem | 135 |
| P.3. Iekšzemes kopprodukta sadalījums pa reģioniem 1997. gadā | 136 |
| P.4. Patēriņa cenu pārmaiņas | 136 |

ATTĒLI

| | |
|---|-----|
| 1.1. Politikas subjektu viedokļi par politikas īpatnībām Latvijā | 17 |
| 1.2. Politiskā atkarība un ietekmējamība iedzīvotāju vidū un varas pārstāvju attiecībās | 19 |
| 1.3. Slēgtas politikas modelis Latvijā | 25 |
| 1.4. Atvērtas politikas modelis Latvijā | 26 |
| 1.5. Atstumtie un atkritēji slēgtā lēmumu pieņemšanā | 31 |
| 1.6. Iedzīvotāju, politiķu, ierēdņu un pašvaldību vadītāju pašnovērtējums un savstarpējais raksturojums | 34 |
| 1.7. Politikas šauru vietu pārvarēšana Saeimas deputātu skatījumā | 38 |
| 2.1. Ietekmīgākie lēmēji un uzticēšanās viņiem | 46 |
| 2.2. Politiskās ietekmes kanāli | 49 |
| 2.3. Aktuālākās problēmas iedzīvotāju uztverē | 50 |
| 3.1. Mediju ietekmīgums citu politiskās sistēmas dalībnieku vidū | 83 |
| 3.2. Līdzdalība vēlēšanās un referendumos 1990.–2001. gadā | 84 |
| 3.3. Līdzdalības formas un to efektivitātes novērtējums | 85 |
| 3.4. Iedzīvotāju līdzdarbības stratēģijas | 88 |
| 4.1. Pašvaldību darbība iedzīvotāju iesaistīšanā un iedzīvotāju iesaistīšanās pašvaldības lēmumu pieņemšanā | 121 |
| 4.2. Pārvaldības izdevumu, ieņēmumu un valsts dotāciju kopsakars ar pašvaldību lielumu | 126 |
| P.1. Iekšzemes kopprodukta dinamika | 134 |
| P.2. Tautsaimniecībā nodarbināto vidējais skaits | 137 |
| P.3. Iedzīvotāju skaita pārmaiņas Latvijā un to veicinošie faktori 1986.–1999. gadā | 138 |
| P.4. Iedzīvotāju dzimstība, mirstība un dabiskais pieaugums 1985.–1999. gadā | 139 |
| P.5. Vidējais paredzamais mūža ilgums | 140 |
| P.6. Iedzīvotāju sadalījums pēc izglītības līmeņa | 141 |