

Publiskās politikas process



Ievads

Nodaļas mērķis – tautas attīstības kontekstā raksturot publiskās politikas procesu Latvijā. Balstoties uz normatīvo aktu izpēti, intervijām ar politikas veidošanā iesaistītiem cilvēkiem un paša politiskā procesa novērošanu, analizēts gan politiskā procesa formālais regulējums Satversmē, likumos un citos dokumentos, gan tā faktiskās norises. Īpaša uzmanība pievērsta Saeimas, Ministru kabineta un pašvaldību tiešajai lēmējdarbībai, taču jāatceras, ka pie publiskās politikas procesa pieder arī problēmu apzināšana, alternatīvu formulēšana, lēmumu realizēšana un izvērtēšana.

Publiskās politikas institucionālais ietvars

Satversme nosaka, ka Latvija ir parlamentāra republika. Latvijas parlamentā jeb Saeimā darbojas 100 deputātu, kurus ievēlē vispārējās, vienlīdzīgās, tiešās, aizklātās un proporcionālās vēlēšanās. Saeimu vēlē uz četriem gadiem. Saeimas deputāti nav atsaucami.

Tiesības vēlēti ir katram pilntiesīgam Latvijas Republikas pilsonim, kas sasniedzis 18 gadu vecumu, bet tiesības tapt ievēlētam ir vismaz 21 gada vecumu sasniegušiem pilntiesīgiem LR pilsoņiem. Pasīvās vēlēšanu tiesības ir liegtas personām, kas izcieš sodu brīvības atņemšanas vietās, ir bijušas sodītas par tišiem noziegumiem un sodītība nav dzēsta vai noņemta (izņemot rehabilitētos), kā arī personām, kas nav rīcībspējīgas.

Ņemot vērā padomiskās okupācijas atstāto vēsturisko mantojumu, pasīvajās vēlēšanu tiesībās (tiesībās tikt ievēlētam) ir arī daži ierobežojumi, kas saistīti ar darbību okupācijas laikā. Vairāki politiskie spēki ir apstrīdējuši šo ierobežojumu likumīgumu, vērstoties Satversmes tiesā un apgalvojot, ka šai gadījumā pārkāptas cilvēktiesības. Tomēr Satversmes tiesa savā 2000. gada 30. augusta spriedumā atzina, ka minētie ierobežojumi atbilst

gan Satversmes normām, gan arī vairākiem starptautiskiem cilvēktiesību dokumentiem. Tiesa norādīja, ka “pasīvo vēlēšanu tiesību ierobežojumu mērķis ir aizsargāt demokrātisko valsts iekārtu, nacionālo drošību un Latvijas teritoriālo vienotību, un tie ir vērsti nevis pret ideju pluralismu Latvijā vai kādas personas politiskajiem uzskatiem, bet gan pret personām, kuras ar aktīvu rīcību ir mēģinājušas graut demokrātisko valsts iekārtu un līdz ar to vērsušās pret Satversmes 1. pantu”.

Saeima uz četriem gadiem ievēlē Valsts prezidentu. Valsts prezidents galvenokārt veic reprezentatīvas funkcijas. Tomēr viņa kompetencē ietilpst tādas politiski nozīmīgas darbības kā Ministru prezidenta kandidātu izvirzīšana, Saeimas pieņemto likumu izsludināšana un valdības ārkārtas sēžu sasaukšana. Valsts prezidentam ir arī likumdošanas iniciatīvas tiesības. Valsts prezidentu no amata var atsaukt tikai vismaz ar 67 Saeimas deputātu piekrišanu. Prezidents savukārt var ierosināt tautas nobalsošanu par Saeimas atļaušanu. Latvijā laiku pa laikam aktivizējas diskusijas par to, vai nevajadzētu ieviest visas tautas vēlēta prezidenta institūciju.

Saeima arī apstiprina valdību jeb Ministru kabinetu, kas sastāv no Ministru prezidenta un viņa aicinātiem ministriem. Lai valdība varētu darboties, tai jāsaņem Saeimas uzticība, un Saeimai tā arī atbild par savu darbību.

Ministru kabinets ir izpildinstitūciju ietekmīgākā daļa, jo Latvijas likumi tā rokās koncentrējuši lielas pilnvaras. Decentralizācijas un pienākumu deleģēšanas procesi noris gausi. Tas rada valdības pārslogotības problēmu.

Satversme visai skaidri iedibina tā saukto parlamentārās virsvaras (*parliamentary supremacy*) sistēmu. No vienas puses, Latvijā ir vērojama zināma varas dalīšana. To iezīmē Satversmē fiksētā tiesu neatkarība, kā arī juridiska un funkcionāla likumdevējvaras un izpildvaras nošķiršana. Tiesa gan, likumdevējvaras un izpildvaras nošķirtība ir ierobežota, jo Saeimas deputāti var pildīt ministru vai ministriju parlamentāro sekretāru pienākumus, saglabājot savus deputāta mandātus. No otras puses, Saeimai ir plašas pilnvaras un tā vairāk vai mazāk var lemt

par visu valsts institūciju darbību. Taču Saeimu ierobežo Satversmē fiksētās cilvēka pamattiesības un vairāki tiešās demokrātijas elementi.

Ļoti svarīgs tiešās demokrātijas elements, kas paredzēts Latvijas Satversmē, ir tautas nobalsošana jeb referendums. Tas uzsver tautas suverēno lomu un rada papildu iespējas grozīt mazāk veiksmīgi formulētus atrisinājumus. Turklāt tos Satversmes pantus, kuros iedibināti Latvijas tiesiskie pamati, pati Satversme atļauj mainīt tikai tautas nobalsošanas ceļā.

Latvija ir unitāra valsts, par kuras robežām ir noslēgti starptautiski līgumi. Nereti gan valsti izšķir vairākus kultūrvēsturiskus novadus, taču nekāds īpašs tiesiskais statuss tiem nav piešķirts. Pārvaldīšanas nolūkos valsts ir sadalīta 26 rajonos. Tajos izveidotas vēlētas divu līmeņu (pilsētu/pagastu un rajonu) pašvaldības, kuru pilnvaru ilgums ir četri gadi. Tāpat kā Saeimu, arī pašvaldības vēlē vismaz 18 gadus veci pilntiesīgi Latvijas Republikas pilsoņi, bet tajās var tikt ievēlēti vismaz 21 gadu veci LR pilsoņi, ja uz viņiem neattiecas tie paši ierobežojumi, kas liedz kļūt par Saeimas deputātu.

Latvijas Satversmē ir iestrādāts varas dalīšanas princips. Ministru kabinetu apstiprina Saeima, turklāt valdības pārstāvji uz ministra pilnvaru laiku var saglabāt parlamenta deputāta mandātu. Tostarp Satversmes 81. pants Ministru kabinetam ierobežotā apjomā dod likumdošanas tiesības. Saeimas atļaušana ir vēlētajū ziņā, bet sarežģītā procedūra šās iespējas izmantošanu dara maz ticamu. Tiesu vara ir strikti nodalīta no divām citām varām, un institucionālā ziņā tai ir liela neatkarība.

Publiskās politikas aģenti

Sākot ar 80. gadu beigām, Latvijā ir risinājusies pāreja no situācijas, kur komunistiskā partija stingri reglamentēja un ierobežoja individu un organizāciju līdzdalību politikas veidošanā, uz situāciju, kur vismaz formāli politiskajā procesā var piedalīties neierobežots aģentu loks (ar politikas aģentu šeit saprotam jebkuru individu vai institūciju, kas kādā konkrētā jautājumā mērķtiecīgi piedalās politiskajā procesā un kam piemīt zināma autonomija un rīcības brīvība). Politiskajā procesā ir iesaistījušies tādi aģenti, kuri līdz 80. gadu beigām nemaz nevarēja pastāvēt, – autonomas nevalstiskās organizācijas, firmas un biznesa grupējumi, valsts nekontrolēti mediji utt.

Šis pārmaiņas nav tikai formālas. Apvienoto Nāciju Organizācija ir atzinusi, ka Latvijas nevalstiskās

organizācijas aizvien vairāk piedalās lēmumu pieņemšanas procesā: “Piemēram, kopš 1998. gada arodbiedrībām ir aktīva un svarīga loma Trīspusējās konsultatīvās padomes darbā, kas apvieno darba ņēmēju, darba devēju un valdības pārstāvjus. Tagad NVO locekļi var piedalīties dažu Saeimas komisiju apspriedēs, minoritāšu NVO locekļi ir plaši pārstāvēti pašvaldību līmeņa integrācijas padomēs.”

Taču Latvijā, tāpat kā daudzās citās pēcsociālisma valstīs, ir konstatēta “valsts sagrābšana” – tāda parādība, ka likumi, noteikumi un citi lēmumi, ko pieņem valsts institūcijas, top šauru grupu vai indivīdu interesēs, publiskām amatpersonām un politiķiem nelikumīgi par to saņemot privātus labumus. Turklāt Latvija kvalificēta kā valsts, kur “valsts sagrābšanas” jeb “sagrābšanas ekonomikas” pakāpe ir augsta. Tā kā valsts sagrābšana notiek pa kanāliem, kuri “sagrābējfirmām” piešķir izteiktas privilēģijas, bet sagrābšanā neiesaistītos subjektus diskriminē, ir pamats hipotēzei, ka Latvijā publiskās politikas procesā piedalās ierobežots aģentu loks. Vismaz daļēji to apstiprina arī **Pārskata** autoru veiktās intervijas.

Atbildes, kas saņemtas, aptaujājot iedzīvotājus un Saeimas deputātus, liecina: sabiedrība kopumā un deputāti ir vienprātīgi, ka galvenie politiskie lēmēji Latvijā ir Ministru kabinets, Saeima, biznesa grupējumu līderi, politisko partiju līderi, pozīcijas partijas un tā sauktie pelēkie kardināli, bet vismazāk politiskos lēmumus ietekmē pilsoņu kopas, nevalstiskās organizācijas un politisko partiju ierindas biedri (sk. 2.1. attēlu). Iedzīvotāji domā, ka pozīcijas partijām, partiju vadītājiem, kā arī biznesa grupējumu līderiem ir mazāka ietekme uz lēmumu pieņemšanu, nekā par to ir pārliecināti tautas priekšstāvji. Pēdējie savukārt uzskata, ka medijiem, ministriju darbiniekiem, nozaru asociāciju pārstāvjiem un sabiedriskās domas līderiem ir lielāka ietekme uz lēmumiem, nekā to domā iedzīvotāji.

Kvalitatīvajās intervijās ar politisku lēmumu pieņemšanu saistīti cilvēki (partiju vadītāji, uzņēmēji, mediju un NVO pārstāvji), atbildēdami uz jautājumu “Kas ir galvenie spēlētāji politiskajā procesā?”, norādīja, ka Latvijā politiskais process ir visai slēgts un galveno spēlētāju loks ir šaurs. Kā svarīgākos aģentus viņi minēja ekonomiskās grupas (lietojot apzīmējumus “ekonomiskās intereses”, “ekonomiskie grupējumi”, “partiju finansētāji”, “uzņēmēji”). Mazliet retāk aptaujātie eksperti par svarīgiem spēlētājiem politiskajā arēnā nosauca masu medijus, starptautisko sabiedrību un Eiropas Savienību, kā arī politiskās partijas un to līderus, arī tā sauktos partiju kasierus. Pieminēja arī birokrātiju un valdību.



Kā svarīgi politikas ietekmētāji tika nosaukti arī bijušie “komitečņiki” (PSRS Valsts drošības komitejas darbinieki), kas joprojām esot ļoti labi nodrošināti ar informāciju un sakariem, un Latvijas valsts specdienesti, kas, pēc ekspertu domām, arī sākot nodarboties ar politiku. Uz specdienestu ietekmi norādot, piemēram, ziņas par to, ka Satversmes aizsardzības birojs kādas energokompānijas bijušajam prezidentam devis padomus konkrētu darījumu veikšanā, kas vērtējams kā SAB iesaistīšanās politikā.

Legālā un publiskā jautājumu izlemšanas procesā dažādiem politikas aģentiem ir citāds svarīguma samērs nekā slēptā jautājumu izlemšanas procesā. Legālā procesā svarīgākie spēlētāji ir birokrātija, kas strādā sazobē ar Eiropas Savienību, vadošie politiķi “vecbiedri” ar savu neoficiālo personisko ietekmi, masu mediji. Slēptā procesā galvenie spēlētāji ir uzņēmēji vai ekonomiskās grupas, partiju lideri un “partiju kasieri”. Tālāk īpaši raksturoti trīs svarīgi politikas aģenti – ekonomiskie grupējumi, masu mediji un nevalstiskās organizācijas.

Ekonomiskie grupējumi

Zīmīgi, ka ekonomiskos grupējumus un to intereses, kā arī partiju finansētājus galveno aģentu vidū nosauca gandrīz visi intervētie eksperti. Arī piektā daļa aptaujāto Saeimas deputātu kā vienu no būtiskākajām kvalitatīvas politikas veidošanas problēmām minēja partiju atkarību no sponsoriem, t. i., būtībā no ekonomiskajiem grupējumiem. Vēl biežāk kā uz problēmu tika norādīts vienīgi uz partiju subjektīvajām interesēm un politisko egoismu. Visai paradoksālā kārtā ar tautas piešķirtu leģitimitāti apveltītie lēmēji – Saeimas deputāti – norāda, ka viņu darbu apgrūtina ekonomiskie grupējumi, kam nav nekādas publiskas leģitimitātes. Saeimas deputātu aptaujāšanas rezultāti norāda uz to, ka partiju lideriem (ja pieņem, ka tieši viņi formulē partiju nostādnes) un biznesa grupējumiem (vai to vadītājiem) ir lielāka ietekme uz politiskajiem lēmumiem nekā Saeimas “ierindas deputātiem”. Viens no aptaujātajiem deputātiem atzina, ka “dažādās partiju intereses “torpedē” svarīgu jautājumu efektīvu izlemšanu”.

Masu mediji

Tikpat kā visi eksperti atzina, ka medijiem ir liela ietekme uz publiskās politikas veidošanas procesu, taču vienlaikus vairāki no viņiem norādīja uz redak-

cionālās neatkarības trūkumu un to, ka mediji ir par maz atkarīgi no savas auditorijas. Šādos apstākļos vairākos medijos var apšaubīt redakcionālo neatkarību redaktoru līmenī. Kāds eksperts izteicās: “Par dažiem izdevumiem ir pilnīgi skaidrs, ka tur nav nekādas redakcionālās brīvības. Pārējiem arī ir savas simpātijas, bet tie tik skaļi to nesaka. Arī citās valstīs medijiem ir ievirzes, piemēram, liberāla vai konservatīva. Bet pie mums tas netiek atklāti deklarēts.” Tātad būtībā tiek apšaubīta vismaz atsevišķu mediju spēja vispār būt par politikas aģentiem, jo to saturu kontrolē īpašnieki un tādējādi šiem medijiem nepiemīt rīcības brīvība.

Nevalstiskās organizācijas

Nevalstiskajām organizācijām, iespējams, ir vislielākais potenciāls plašākas sabiedrības iesaistīšanai politisko lēmumu pieņemšanā. Bet intervētie eksperti nevalstisko organizāciju lomu novērtēja vai nu kā visai niecīgu, vai kā neskaidru: “NVO iespējas ietekmēt politiskos lēmumus ir tuvas nullei”. Vairākiem respondentiem, kas gan atzina, ka formāli valsts iestādes ir izveidojušas mehānismus sadarbībai ar nevalstiskajām organizācijām, nebija pārliecības, ka šīs organizācijas patiešām tiek kaut cik uzklausītas. Piemēram, sakarā ar Latvijas un Eiropas Savienības sarunām notiek valsts institūciju pārstāvju tikšanās ar Latvijas nozaru asociācijām, taču dažkārt šīs konsultācijas ir formālas. Tikai viens no aptaujātajiem ekspertiem norādīja, ka būtībā ikvienam aktīvam un izglītotam cilvēkam ir visas iespējas ietekmēt lēmumu pieņemšanu.

Politisko lēmumu pieņemšanas process ekspertu skatījumā

Pārskata gatavošanas laikā veicot pētījumu par sabiedrisko politiku un līdzdalību, ekspertiem tika uzdots atvērts jautājums “Kā Latvijā tiek pieņemti svarīgi politiski lēmumi?”. Jautājums apzināti tika uzdots vispārīgi, lai katrs intervētais pieminētu tieši tos aspektus un tos lēmumus, kas viņam šķiet būtiskākie. Lai gan intervijās izkristalizējās vairākas kopīgas tendences, ekspertu atbildes bija visai atšķirīgas. Tāpēc turpmākajā analizē pieminēti arī viedokļi, kuri, būdami vērā ņemami, tomēr izskanēja tikai dažās intervijās.

Kāds biznesa grupējuma lideris intervijā nekavējoties un viennozīmīgi norādīja, ka lēmumi tiek pie-

ņemti saskaņā ar Satversmē noteikto kārtību. Pārējie intervētie gan norādīja vai nu uz nepilnībām lēmumu pieņemšanā vispār, vai arī uz to, ka noteiktu kategoriju lēmumi tiek pieņemti slēptā un plašākai sabiedrībai nereti grūti saprotamā veidā. Viskritiskāk lēmumu pieņemšanu novērtēja aptaujātie NVO līderi.

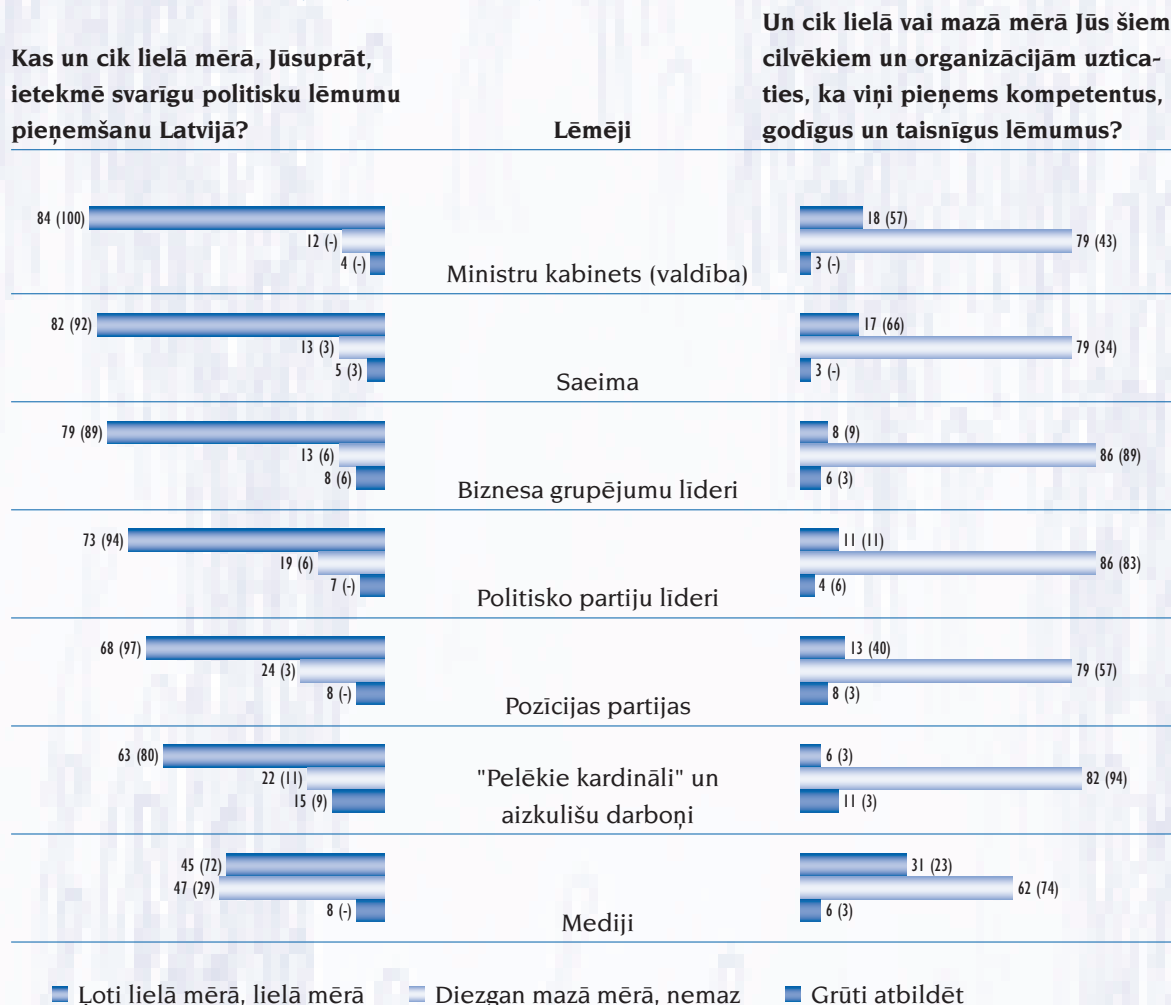
No intervijām izriet, ka lēmumu pieņemšanā maz tiek argumentēts un apelēts pie sabiedrības interesēm un daudzi lēmumi plašākai sabiedrībai nav saprotami. NVO pārstāvji teica: "Politiski lieto mulķīgus argumentus, jo lobē biznesu." Turklāt ir pamats bažām, ka politiskos lēmumus negatavo tie cilvēki, kuri ir amatpersonu sarakstos: "Lēmumus pieņem nevis Saeimā, bet kaut kur citur." To, pēc atsevišķu ekspertu domām, apstiprina vairāki politiski lēmumi, kuru motivācija plašākai sabiedrībai nav bijusi skaidra vai pieņemama un kurus pēc kāda laika ir

nācies atcelt, piemēram, Andra Šķēles vadītās valdības laikā 1999. gada augustā pieņemtie grozījumi Pensiju likumā un akcīzes nodokļa likmes paaugstināšana lietotiem automobiļiem.

Intervētie politikas procesa dalībnieki apšaubīja vai pat noliedza, ka svarīgi politiski lēmumi Latvijā tiek pieņemti saskaņā ar tiesiskas valsts principiem. Viņi norādīja, ka pat Latvijas valsts augstākās amatpersonas faktiski netic, ka valsts ir tiesiska: "Runājot par negatīvām parādībām, piemēram, korupciju, visi pēc kārtas, kam pieder vara, – Valsts kontrole, tiesas, prokuratūra, deputāti – sūdzas par bezspēcību." Šie novērojumi dod pamatu runāt, ka pastāv divas paralēlas lēmumu pieņemšanas sistēmas: pirmkārt, legālā, saskaņā ar demokrātijas kanoņiem strādājošā, daudzpartijiskā un publiskā; otrkārt, korporatīvā un korumpētā interešu grupu un personisko sakaru sistēma. Abas sistēmas pastāv līdzās.

2.1.1. attēls

Ietekmīgākie lēmēji un uzticēšanās viņiem (% no aptaujātajiem iedzīvotājiem; iekavās – % no aptaujātajiem Saeimas deputātiem)





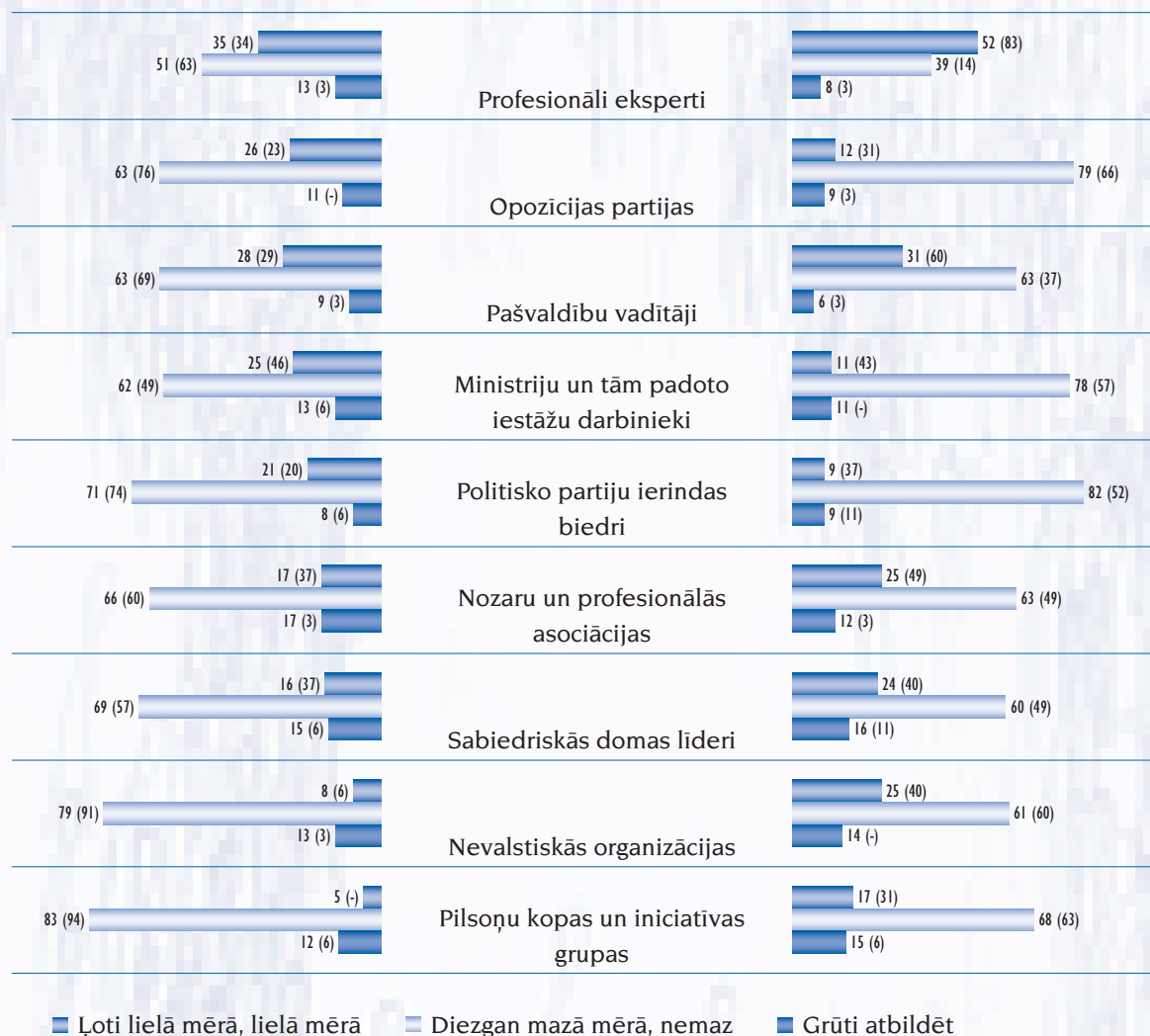
Tomēr liela daļa respondentu – Saeimas deputātu un iedzīvotāju – kvantitatīvajās aptaujās piekrit apgalvojumam, ka debatēm Saeimā ir svarīga nozīme politikas veidošanā, jo tās dod iespēju publiski diskutēt par strīdīgiem jautājumiem. Šim apgalvojumam pilnīgi vai daļēji piekrit 86,4 % aptaujāto deputātu un 59 % iedzīvotāju. Ja tik liela respondentu daļa uzskata, ka publiskās debātes konstitucionāli svarīgākajā institūcijā – Saeimā – ir svarīgas, tad Satversmē paredzētajam politiskā procesa ietvaram tomēr ir nozīme.

Lēmumu pieņemšanas gadījumos, kur nav kādu konkrētu interešu spiediena (piemēram, tādos jautājumos, kuri nav saistīti ar svarīgiem ekonomiskiem jautājumiem, privatizāciju, korupcijas novēršanu), sabiedrībai ir lielākas ietekmes iespējas, jo “no ārpuses par šiem lēmumiem neinteresējas”. Arī ierēdņi tādu lēmumu pieņemšanas procesā ir atvērtāki.

Politikas ietekmēšanas kanāli

Hipotēzi, ka politiskais process Latvijā ir visai slēgts, nostiprina ekspertu atbildes uz jautājumu “Kā un pa kādiem kanāliem Latvijā var ietekmēt lēmumu pieņemšanu?”. Runājot par ietekmes kanāliem, vairums intervēto pieminēja to, ka ļoti liela nozīme ir finansiāliem resursiem, un stāvokli novērtēja pat visai radikāli: “Ir tikai nauda.” Piemēram, apvienības “Tēvzemei un Brīvībai / LNNK” stingrā nostāja jautājumā par to, vai Latvijā dzīvojošajiem nepilsoņiem būtu jāļauj piedalīties pašvaldību vēlēšanās, tiek skaidrota ar šās partijas vēlmi nosargāt savu ekonomisko ietekmi Rīgā: “Vai [kādam uzņēmējam] kā galvenajam finanšu avotam nav svarīgi, lai TB/LNNK ir politikā? Visi zina, ja nepilsoņiem piešķirs pašvaldību vēlēšanu tiesības, tad kreisie Rīgā nonāks pie

2.1.1. attēla turpinājums



varas un notīks ekonomiskās ietekmes pārdalīšana.” Turklāt eksperti atzina, ka naudas maksāšana kā ietekmes kanāls kļūst sarežģītāka un tādējādi nostiprinās. *“Komerckanāli kļūst rafinētāki – no prasas aploksnes ar diviem trijiem tūkstošiem, pateicoties kuriem pēc tam maza firmiņa saņem valsts pasūtījuma līgumu, līdz kredītkartēm u. tml.”*

Sastopamas arī norādes uz ietekmes kanālu slepenību: *“Latvijā nevar būt runas par modernu valdīšanu, jo pārlietu svarīgi ir slēpti ietekmes kanāli, kas ir raksturīgi mafiozām vai oligarhiskām struktūrām.”* Galveno ietekmes kanālu vidū ir personiskie kontakti, kas daudzos gadījumos plašākam spēlētāju lokam nav pieejami. Nav oficiāla lobēšanas mehānisma, un līdz ar to ietekme balstās uz personiskām attiecībām. Zināmas iespējas ir konkrētiem nevalstisko organizāciju cilvēkiem, kuri personiski iekarojuši uzticību.

Norādes uz slēptiem un nelegitīmiem (dažkārt arī nelikumīgiem) ietekmes kanāliem vismaz kaut kādā mērā atsvaro tas, ka atsevišķi respondenti minējuši arī atklātus un leģitīmus ietekmes kanālus, piemēram, par tādiem nosaucot masu medijus. Dažkārt minēts, ka iespējams pievienoties politiskām partijām vai citādi veikt lobēšanu partijās, kā arī veidot nevalstiskas organizācijas. Norādīts, ka jautājumu izlemšanu var ietekmēt, izmantojot tiešus kontaktus ar konkrētiem politiķiem. Politiķi gan domājot, kas viņiem par to būs, bet tā var nebūt vienmēr nauda. Ja politiķis redz, ka risinot kādu jautājumu, viņš var parādīties labā gaismā, viņš var iesaistīties tā risināšanā.

Konstatētos politiskās ietekmes kanālus var grupēt pēc divām pazīmēm – pēc atvērtības un leģitimitātes. Daļa no šiem ietekmes kanāliem šādā veidā sagrupēta 2.2. attēlā. Ietekmes kanāls ir uzskatāms par atvērtu, ja to iespējams izmantot lielākajai sabiedrības daļai. Savukārt par slēgtu var uzskatīt kanālu, ko var izmantot tikai šaura sabiedrības daļa. Otrai pazīmei – leģitimitātei – ir normatīvs raksturs, proti, tā raksturo, vai attiecīgais ietekmes kanāls ir demokrātiskā pārvaldībā pieņemams un veicina tautas attīstību. Ierobežots politikas aģentu loks Latvijā aktīvi un efektīvi izmanto slēgtus un nelegitīmus ietekmes kanālus. Turpretī atvērto un leģitīmo kanālu nozīme ikdienas politikā pieaug lēni. Jāpiebilst, ka masveidīgas vardarbības akcijas attēlā ir pieminētas kā teorētiska alternatīva, kas Latvijas politiskajiem procesiem nav raksturīga.

Veiksmīgi politiski lēmumi

Aptaujātie eksperti tika lūgti arī raksturot kādus pašu pieredzētus gadījumus, kur lēmumu pieņemša-

na bijusi veiksmīga. Daļa respondentu varēja neka-vējoties šādus lēmumus nosaukt, bet citi to varēja izdarīt tikai ar zināmām grūtībām, dažkārt pēc pārdomu brīža. No pozitīvajiem lēmumiem aptaujātie nosauca valdības konceptuālo lēmumu veidot korupcijas novēršanas biroju, “Latvenergo” privatizācijas jautājuma pārskatīšanu parakstu vākšanas ietekmē, lēmumu par valsts atbalstu sportam, Valsts valodas likuma ieviešanai nepieciešamo MK noteikumu pieņemšanu, Vairas Viķes-Freibergas apstiprināšanu par Valsts prezidenti, Informācijas atklātības likuma pieņemšanu, atsevišķus ar eirointegrāciju saistītus lēmumus, Latvijas iesniegumu tikt uzņemtai Eiropas Savienībā, asociācijas un brīvās tirdzniecības līgumus ar Eiropas Savienību (tiesa gan, sabiedrībā šo vēsturisko lēmumu projekti netika izdiskutēti un novērtēti), Satversmes tiesas izveidošanu, lēmumu par nacionalizēto īpašumu denacionalizāciju un citus veiksmīgu lēmumu piemērus. Tādējādi, lai gan politikas procesā ir nopietni trūkumi, vesela virkne lēmumu pēc sava satura ir bijuši veiksmīgi.

Raksturīgi, ka par veiksmīgiem dēvēti vairāki svarīgi politiski lēmumi, kas pieņemti visai “slēgtā” procesā, kur sabiedrības līdzdalība bijusi neliela. Tādi, piemēram, ir gandrīz visi svarīgākie ar eirointegrāciju saistītie lēmumi un Vairas Viķes-Freibergas ievēlēšana par Valsts prezidenti. Tāpat sagādīšanās rezultātā slēgtas politikas procesā varētu tapt arī tādi lēmumi, kuri pozitīvi ietekmē tautas attīstību. Tomēr tas, vai slēgts process kādā gadījumā dos pozitīvu efektu, nav prognozējams un sabiedrības locekļi ar to nevar iepriekš rēķināties.

Publiskās politikas dienaskārtība

Vispārīgi var apgalvot, ka tautas attīstības sakarā svarīgākie ir tie politiskie jautājumi, kuri visvairāk ietekmē iedzīvotāju labklājību, izglītību un veselību. Tomēr sabiedrības dzīvē un politiskajā ikdienā daži jautājumi attiecīgajā laika periodā ir aktuālāki nekā citi, dažiem no tiem tiek aktīvi meklēti politiski risinājumi, turpretī par citiem tikpat kā nerunā. Lai varētu politiski risināt kādu sabiedrības problēmu, tai jānonāk politiskajā dienaskārtībā.

Politiskā dienaskārtība būtībā ir visai īss to jautājumu saraksts, kurus plašāka sabiedrība vai politiskā elite uzskata par vissvarīgākajiem. Par dienaskārtības veidošanu var saukt procesu, kurā politiskie jautājumi tiek izkārtoti pēc tā, kādu svarīguma pakāpi tiem



piedevē. Tā kā politiskā dienaskārtība ir lielā mērā uzskatāma par individu uztveres jautājumu, to visai precīzi parāda sabiedriskās domas aptaujas.

Latvijā regulāri tiek noskaidrots iedzīvotāju viedoklis par politisko dienaskārtību, aptaujās lūdzot nosaukt trīs problēmas, kuras, pēc viņu domām, Latvijas valdībai būtu jārisina pirmām kārtām. 2.3. attēlā ir parādītas aktuālākās problēmas iedzīvotāju uztverē 2000. gada decembrī. Redzams arī tas, cik procenti respondentu tās pašas problēmas nosauca triju svarīgāko vidū 2000. gada jūlijā, martā un 1999. gada augustā.

Tabulā redzams, ka iedzīvotāju uztverē vismaz pieci no desmit svarīgākajiem jautājumiem ir tādi, kuru risināšanas iespējas ir tieši saistītas ar valsts ekonomisko izaugsmi. Par tādiem jautājumiem var

uzskatīt bezdarba un jaunu darba vietu problēmas, sociālās aizsardzības un sociālās politikas jautājumus, iedzīvotāju dzīves līmeņa celšanu, izglītību, ekonomikas attīstību un korupcijas novēršanu. Protams, jāņem vērā, ka arī visu pārējo minēto jautājumu risināšanai ir nepieciešami ekonomiskie resursi.

Desmit svarīgāko problēmu vidū nav nosauktas tādas Latvijas prioritātes kā ārpolitika (integrācija Eiropas Savienībā), ārējā drošība (aizsardzība) un sabiedrības integrācija. Zīmīgi, ka 2000. gadā pieaudzis to respondentu skaits, kuri par vienu no trijām problēmām, kuras valdībai jārisina pirmām kārtām, nosauc korupciju. Šis pieaugums izskaidrojams ar korupcijas tēmas nokļūšanu mediju, nevalstisko organizāciju un politiķu uzmanības deg-

2.2. attēls

Politiskās ietekmes kanāli

	Atvērti kanāli (pieejami lielākajai sabiedrības daļai)	Slēgti kanāli (pieejami šaurai sabiedrības daļai)
Leģitīmi kanāli (demokrātiskā pārvaldībā pieņemami un tautas attīstību veicinoši ietekmes kanāli)	<ul style="list-style-type: none"> - darbība nevalstiskās organizācijās, politiskās partijās - viedokļu paušana medijos, līdzdalība sabiedriskās diskusijās - piedalīšanās tautas nobalsošanās, vēlēšanās - piedalīšanās streikos, piketos, mitiņos, demonstrācijās - publiski kontakti ar politiķiem, vēstuļu rakstīšana 	<ul style="list-style-type: none"> - likumīgi un apjomīgi ziedojumi partijām - personiski kontakti, kuri balstīti uz ilgu pazišanos, kompetenci un uzticību un kuru rezultātā uzlabojas lēmumu kvalitāte
Neleģitīmi kanāli (demokrātiskā pārvaldībā nepieņemami un tautas attīstību bremsējoši ietekmes kanāli)	<ul style="list-style-type: none"> - masveidīgas vardarbības akcijas (Latvijas politikajai dzīvei nav raksturīgas) 	<ul style="list-style-type: none"> - pretlikumīgi maksājumi vai citi labumi partijām, politiķiem vai ar tiem saistītiem uzņēmumiem - personiski kontakti, kuri balstīti uz ilgu pazišanos vai draudzību un kuru rezultātā tiek upurētas plašākas sabiedrības intereses - "atslēgas cilvēku" un politikas "bīdītāju" izmantošana, kas ļauj panākt, ka lēmumi tiek pieņemti, tos pilnvērtīgi neizskaidrojot pat valdības vai Saeimas locekļiem - drošības struktūru izmantošana likumos neatļautā veidā - citi sabiedrībai nezināmi kanāli

punktā pēc Pasaules Bankas publicētā pētījuma par korupcijas izplatību pēcsociālisma valstīs. Pirms tam veiktajās aptaujās korupcija nebija iedzīvotājiem aktuālāko problēmu vidū, kas izskaidrojams gan ar šajās aptaujās respondentiem piedāvāto ierobežoto izvēļu skaitu, gan ar citos pētījumos (piemēram, pētījumā “Korupcijas seja Latvijā”) konstatēto lielas iedzīvotāju daļas visai iecietīgo attieksmi pret korupciju. Zinot, cik lielu uzmanību, vismaz vārdos, korupcijai pievērš eksperti un politiķi, jāatceras, ka vidusmēra iedzīvotāji atsevišķu problēmu (piemēram, korupcijas) nozīmīgumu vērtē ļoti atšķirīgi.

Politiskās dienaskārtības veidošana

Kad vien ir svarīgi rast politiskus risinājumus kādam jautājumam, šis jautājums jāiekļauj politiskajā dienaskārtībā jeb, citādi sakot, politiski jāaktualizē, jāpadara tāds, par kuru diskutē un/vai lem. Tāpēc nozīmīgs attiecīgās politiskās organizācijas (valdības, parlamenta, partijas utt.) politiskais resurss ir tās spēja kādus jautājumus aktualizēt (iekļaut savā

politiskajā dienaskārtībā) vai deaktualizēt (no dienaskārtības izslēgt). Tieši tā politiskās dienaskārtības veidošanu formāli var skaidrot – kā jautājumu politisko aktualizēšanu un deaktualizēšanu.

Masu medijiem ir liela loma politiskās dienaskārtības veidošanā – tik liela, ka pielīdzināma pašu ietekmīgāko institūciju – Saeimas un Ministru kabineta – lomai. Masu mediji gan ne vienmēr nosaka, kā cilvēki domā, taču daudzos gadījumos tie nosaka, *par ko* cilvēki domā. Arī **Pārskata** autoru veiktās intervijas apstiprina, ka visām politiskajām organizācijām un interešu grupām, kuras cīnās par dienaskārtību, jāiziet caur medijiem, kuriem tāpēc ir stratēģiski izšķirīgs stāvoklis.

Ir vairāki jautājumi, kurus mediji pēdējos gados nepārtraukti uzturējuši savā dienaskārtībā. Viens no tiem ir korupcija. Savulaik, iespējams, visvairāk sabiedrības uzmanību piesaistījušais korupcijas skandāls Latvijā – tā sauktā Latvenego trīs miljonu afēra – sabiedrības dienaskārtībā nonāca, tieši pateicoties preses centieniem. Korupcija joprojām ir mediju dienaskārtībā. Tā, 2000. gada jūlijā, augustā un septembrī Latvijas nacionālie masu saziņas līdzekļi ir publicējuši 393 rakstus, kuri saistīti ar korupcijas tēmu.

Korupcijas problēma ilustrē, kādu ietekmi uz vidusmēra iedzīvotāju dienaskārtību atstāj mediju

2.3. attēls

Aktuālākās problēmas iedzīvotāju uztverē (% no aptaujātajiem, apkopotas atbildes uz jautājumu par trim svarīgākajām problēmām, kuras, pēc respondentu domām, valdībai būtu jārisina pirmām kārtām)

Problēmas	2000. gada decembris	2000. gada jūlijs	2000. gada marts	1999. gada augusts
1. Sociālās aizsardzības un sociālās politikas jautājumi	38	35	29	47
2. Bezdarba problēmu risināšana un jaunu darba vietu radīšana	30	35	33	43
3. Iedzīvotāju dzīves līmeņa celšana	26	26	22	18
4. Izglītības jautājumi	23	27	22	33
5. Korupcija	21	11	10	*
6. Ekonomikas attīstība	17	15	21	26
7. Veselības aizsardzības jautājumi	16	16	7	8
8. Alkoholisms un narkomānija	10	8	4	-
9. Lauksaimniecības problēmas	9	18	12	19
10. Sabiedriskās drošības un kārtības jautājumi	8	7	8	-

* Nav salīdzināmu datu



(un arī starptautiskas organizācijas – Pasaules Bankas) dienaskārtība, jo, biežākām kļūstot mediju publikācijām par korupciju, pieaug arī to iedzīvotāju skaits, kuri domā, ka tā ir viena no trijām svarīgākajām problēmām. Tādējādi mediji, iespējams, sasniedz to, ka iedzīvotājiem korupcijas problēma ir pazīstama un šķiet svarīga.

Līdzīgā veidā mediji dienaskārtībā uzturējuši sabiedrības integrācijas jautājumus. Tā, piemēram, 1999. gadā Latvijas nacionālajos masu saziņas līdzekļos ir bijušas 269 publikācijas par Naturalizācijas pārvaldi un naturalizācijas procesu. Var secināt, ka masu mediji ne tikai atspoguļo iedzīvotāju dienaskārtību, bet arī aktīvi to veido.

Tomēr dienaskārtību var veidot arī citi politikas aģenti. Viens no oficiālajiem dienaskārtības veidošanas līdzekļiem ir likumdošanas iniciatīvas

tiesības, ko Latvijā Satversmes 65. pants piešķir Valsts prezidentam, Ministru kabinetam, Saeimas komisijām, ne mazāk kā pieciem deputātiem un – Satversmē paredzētos gadījumos un kārtībā – vienai desmitajai daļai vēlētāju. Liela nozīme Latvijas politiskās dienaskārtības veidošanā ir starptautiskajai sabiedrībai, jo virzība uz tādām struktūrām kā Eiropas Savienība un NATO uzliek veselu virkni pienākumu (sk. 2.1. informāciju).

Sabiedrības un valdības dienaskārtības atšķirības

Valdības dienaskārtību var pētīt, balstoties uz dažādiem informācijas avotiem. Vismaz deklarātīvā

Pārskata viesis

Ingrīda Blūma, a/s "Hansabanka" valdes priekšsēdētāja

Kā es vērtēju politiskās norises Latvijā

Vērtējot Latvijas politisko vidi, pamatā raugos no biznesa viedokļa. Fakts, ka politiskā kārtība Latvijā pēdējo desmit gadu laikā ir piedzīvojusi lielas pārmaiņas un ka politiskā vide Latvijā demonstrē reālu daudzpartiju sistēmu, vairs nav apstrīdams. Kā arī partiju mērķis – veidot patiesi demokrātisku valsti – ir viens no visu Latvijā darbojošos partiju skaļi paustajiem vadmotīviem.

Tāpat neapšaubāmi gan pozitīvs signāls ārvalstu vērtējumam par Latviju, gan arī jauns impulss iekšpolitikai bija Vairas Viķes-Freibergas ievēlēšana par Valsts prezidenti. Pirmo reizi Baltijas valstu vēsturē prezidente ir sieviete, ar politiski stingru nostāju, savu viedokli. Ar šo soli Latvija pierādīja, ka jautājumā, kas skar sievieti lomā sabiedrībā, ir lielu soli priekšā citām jaunās demokrātijas valstīm Centrāleiropā un Austrumeiropā.

Grūtāk novērtēt ir to politiskā procesa daļu, kuru politologi dēvē par politisko kultūru. Citās Eiropas valstīs demokrātija ir veidojusies gadu desmitiem ilgi, un šo valstu sabiedrības zina, kā nodrošināt rūpīgu kontroli pār sabiedriskajiem procesiem ar mērķi izvairīties no interešu konfliktiem un nošķirt biznesa vidi no politiskās. Uzskatu, ka demokrātiskā valstī nav pieļaujama politiskās darbības un uzņēmējdarbības "saaugšana" jebkādas tās izpausmēs. Valdošo partiju un vadošo ierēdniecības pārstāvju pilnvaras parasti ikvienā valstī ir lielas, tādēļ manuprāt nebūtu pieļaujama iespēja politiķiem pārāk vērienīgi iesaistīties ekonomiskās vides regulēšanā. Domāju, ka drīzāk uzņēmumu starpā ir jāļauj darboties vienkāršiem brīvā tirgus procesiem un normālai konkurencei. Pie šiem jautājumiem Latvijas sabiedrībai ir vēl daudz jāstrādā.

Pozitīvs signāls pašas Latvijas sabiedrības veselīgajai nostājai šajos jautājumos ir tas, cik aktīvi masu mediji izvērtē dažādas izveidojušās situācijas. Arī iedzīvotāji ir aktīvi un neatsakās paust savu viedokli par dažādiem ekonomiskiem jautājumiem. Piemēram, negaidīti liela bija pilsoņu aktivitāte parakstu vākšanas procesā (2000. gada jūnijā) par tautas nobalsošanas ierosināšanu valsts akciju sabiedrības "Latvenergo" privatizācijas jautājumā.

Jāpiebilst, ka arī uzņēmumi ir kļuvuši gudrāki un arvien biežāk izmanto profesionālās asociācijas, lai darītu zināmu savu nostāju dažādos ar konkrēto uzņēmējdarbības jomu saistītos jautājumos, ierosinājumus likumu grozījumiem. Paredzu, ka nākotnē šie procesi kļūs tikai plašāki.

līmeni par valdības dienaskārtību (vissvarīgāko jautājumu sarakstu) var spriest pēc deklarācijas par Ministru kabineta iecerēto darbību. Šim avotam ir gan priekšrocības, gan trūkumi. Priekšrocība ir tā, ka šeit vienā dokumentā apkopots pārskats par uzdevumiem, kurus Ministru kabinets gatavojas veikt. Savukārt trūkums ir tas, ka deklarācijas ne vienmēr sakrīt ar reālajiem pasākumiem, kurus pēc valdības apstiprināšanas ir iespējams vai vispār plānots veikt. Šāda nesakrītība dažkārt ir izskaidrojama ar to, ka tā sauktās valdības deklarācijas nereti top koalīcijas partneru sarunu gaitā un tiek izstrādātas ārkārtīgā steigā, lai pēc iespējas ātrāk būtu iespējams apstiprināt jaunu Ministru kabinetu.

Andra Bērziņa vadītā Ministru kabineta deklarācijas preambulā var saskatīt vairākus uzdevumus vai jomas, kuras ir deklarētas kā svarīgākās. Šīs jomas ir ārpolitika (integrācija Eiropas Savienībā un transatlantiskajās drošības struktūrās), ekonomikas izaugsme, sociālie jautājumi, uzdevums veicināt izaugsmes valsts varai, nostiprināt likuma varu (lai ikkura norise mūsu valstī balstītos uz stingriem likumiskiem pamatiem), palielināt valsts pārvaldības institūciju rīcībspēju.

Ja pieņemam, ka deklarācijas preambulā ir pieminēti svarīgākie uzdevumi, tad daudzos aspektos valdības dienaskārtība sakrīt ar iedzīvotāju dienaskārtību. Tiesa gan, valdības dokumenta preambulā nav tieši pieminētas lauksaimniecības problēmas, korupcija (ja neskaita likumības nostiprināšanu), alkoholisms un narkomānija, sabiedrības drošības un kārtības jautājumi, kas iedzīvotājiem šķiet svarīgi. Taču svarīgākā atšķirība starp abām dienaskārtībām ir ārpolitikas jautājumus. Valdības deklarācijas tekstā ārpolitika pieminēta kā viens no pirmajiem uzdevumiem, turpretī tikai 5 % iedzīvotāju 2000. gada jūlijā uzskatīja, ka ārpolitika ir problēma, kas Latvijas valdībai jārisina pirmām kārtām.

Ārpolitikas vietu politiskajā dienaskārtībā var vērtēt vismaz divējādi. No vienas puses, var uzskatīt, ka ārpolitika, ieskaitot pat jautājumu par integrāciju Eiropas Savienībā (vienu no galvenajām Latvijas prioritātēm), ir svarīga tikai politiskajai elitei. Tādējādi jākonstatē liela plaisa starp iedzīvotāju attieksmi un to, cik lielus resursus valdība atvēl Latvijas integrācijai Eiropas Savienībā. No otras puses, var uzskatīt, ka jautājums par Eiropas Savienību ir ne tikai ārpolitikas jautājums. Proti, integrācija Eiropas Savienībā, kas formāli gan ir ārpolitikas jautājums, var palīdzēt atrisināt daudzas problēmas, kuras par svarīgām nosauc iedzīvotāji. Uz to ir vērsti daudzi pašas Eiropas Savienības prioritārie uzdevu-

mi, piemēram, bezdarba apkarošana, cīņa ar terorismu (narkotiku kontrabandu, organizēto noziedzību), tautsaimniecības veicināšana, sociālās aprūpes nodrošināšana un lauksaimnieku ienākumu nodrošināšana. Šajos jautājumos ES prioritātes sakrīt ar Latvijai ļoti svarīgām tautas attīstības vajadzībām.

Sevišķi liela ietekme uz valdības dienaskārtības veidošanos ir politisko partiju attiecību dienaskārtībai (sk. 2.2. informāciju).

Privatizācija valdības un iedzīvotāju dienaskārtībā

Kopš 90. gadu pirmās puses, kad Latvijā uzsāka valsts uzņēmumu privatizāciju, šis jautājums tikpat kā nav atstājis valdības dienaskārtību. Vesela virkne notikumu parāda, ka dažādo valdību koalīciju partneriem jautājumi, kas saistīti ar lielo uzņēmumu privatizāciju un Privatizācijas aģentūras vadību, ir vissvarīgāko vidū. Spriežot pēc vairāku aptaujāto politikas aģentu teiktā, kā arī pēc citiem indikatoriem, resursu sadale privatizācijas ceļā ir viens no svarīgākajiem valdības dienaskārtības jautājumiem. Tomēr iedzīvotāju ikdienas prioritāšu vidū šie sabiedriski ļoti nozīmīgie jautājumi ieņem nebūtisku vietu.

Svarīgākie aģenti, kas iesaistīti privatizācijas jautājumu risināšanā, ir partijas, politiskie līderi, privatizācijas pretendenti jeb, lielo objektu privatizācijas gadījumā, ietekmīgie biznesa grupējumi un mediji, kurus vismaz atsevišķos gadījumos kontrolē biznesa grupējumi. Šāda situācija dod pamatu tēzei, ka privatizāciju ir "privatizējusi" politiskās un ekonomiskās varas elite.

Pašu lielāko uzņēmumu – Latvijas Kuģniecības, "Latvenergo", "Lattелеkom", "Latvijas gāzes" – privatizācijā sakarā ar elites grupu konfliktiem joprojām nav rasti galīgie risinājumi. Arī nu jau likvidēšanai paredzētās Privatizācijas aģentūras vadības jautājumos līdz šim nav sasniegti risinājumi, kuri reizi par visām reizēm izbeigtu dažādu grupu cīņas.

2001. gadā Sabiedrība par atklātību "Delna" uzsāka Latvijas Kuģniecības privatizācijas novērošanu, lai pārliecinātos, ka šis process noris godīgi, un lai tam piešķirtu lielāku caurspīdīgumu.

Lielo uzņēmumu privatizācijas jautājumos nav vērojama pastāvīga sabiedrības līdzdalība. Izskaidrojums varētu būt meklējams apstākļi, ka saikne starp privatizāciju un tautas attīstību šķiet netieša, proti, tikai tāda, ka veiksmīga privatizācija, iespē-



jams, paātrinātu makroekonomisko augsmi un tas uzlabotu tautas attīstības rādītājus.

“Latvenergo” privatizācijas gadījumā bija vērojama īslaicīga un masveidīga sabiedrības aktivitāte;

tika savākts vairāk nekā 130 000 parakstu par atbalstu likumprojektam, kurš būtiski ierobežoja “Latvenergo” privatizācijas iespējas. Tiesa gan, likumprojektu un parakstu vākšanas kampaņu aktīvi

2.1. informācija

Eiropas Savienība kā Latvijas politiskās dienaskārtības veidotāja

Kopš 1997. gada, kad Eiropas Komisija par visām ES kandidātvalstīm sāka gatavot tā sauktos progresa ziņojumus, Latvijas politikas dienaskārtību ļoti lielā mērā nosaka Eiropas Savienība. Kā zināms, lai iestātos Eiropas Savienībā, Latvijai jāpārņem Eiropas Savienības tiesisko normu kopums (*Acquis Communautaire*), kas aptver 31 jomu – lauksaimniecību, rūpniecību, izglītību, sociālo politiku, iekšlietas, tieslietas u. c.

Ik gadu saņemot Eiropas Komisijas regulāros ziņojumus par to, cik Latvija jau ir gatava, lai pievienotos Eiropas Savienībai, valdība iegūst visaptverošu novērtējumu par to, kā Latvijai veicies ar vajadzīgajām reformām. Eiropas Komisijas gatavotajos dokumentos “Pievienošanās partnerība” (*Accession Partnership*), kuru mērķis ir “vienā kopīgā ietvarā izvirzīt prioritārās jomas tālākam darbam”, ietverti uzdevumi, kas Latvijai un citām ES kandidātvalstīm īsā un vidēji ilgā laikā jāpaveic politiskajā un ekonomiskajā laukā, īpaši nodalot jautājumus, kas saistīti ar iekšējo tirgu, lauksaimniecību, zivsaimniecību, enerģētiku, transportu, nodarbinātību un sociālo sfēru, ekonomisko un sociālo kohēziju, vidi, tieslietām un iekšlietām, administrācijas un tiesu rīcībspējas pastiprināšanu. (Par to vairāk sk.: *Accession Partnership 1999. Latvia* // www.europa.eu.int. Par eirointegrācijas un tās prioritāšu sakaru ar tautas attīstību sk. **Pārskata** 1. nodaļā.)

Balstoties uz EK formulētajiem ieteikumiem, Latvija ir izstrādājusi Nacionālo programmu *Acquis* pārņemšanai; programmas uzdevums ir īstenot “Pievienošanās partnerībā” izklāstītās prioritātes. Lai sniegtu dažus piemērus: tādi jautājumi kā civildienesta reforma, publiskās administrācijas stiprināšana, fiksēto telekomunikāciju monopola izbeigšana u. c., lai gan ir svarīgi Latvijai pašai par sevi, politiskajā dienaskārtībā atrodas tāpēc, ka bez to risināšanas būtu apgrūtinātas Latvijas turpmākās sarunas ar Eiropas Savienību (telekomunikāciju gadījumā – arī attiecības ar Pasaules Tirdzniecības organizāciju). Rodas paradoksāla situācija, jo starptautiskas institūcijas gūst iespēju pat institucionalizēti ietekmēt Latvijas dienaskārtību, turpretī vietējām interešu grupām un nevalstiskajām organizācijām ir visai ierobežoti ietekmes kanāli.

Lai gan atsevišķos gadījumos ar eirointegrāciju saistītie jautājumi izraisa pa kādam asam konfliktam, kā tas bija, piemēram, jautājumā par cūkgaļas importu no Eiropas Savienības, vairums konkrēto ar ES paplašināšanu saistīto problēmu tā arī nenokļūst plašas sabiedrības uzmanības lokā un dienaskārtībā. Potenciāli konflikti sabiedrībā varētu rasties tad, kad atsevišķas ES normas jau būs spēkā un ietekmētās grupas būs apjautušas gaidāmās sekas.

Ar eirointegrāciju saistītie jautājumi valdības dienaskārtībā nonāk tikpat kā bez nekādas plašākas sabiedrības līdzdalības. Šajā gadījumā dienaskārtības veidošanas process gan nav slepens (jebkurš var attiecīgajos dokumentos izlasīt, kādus uzdevumus Latvijai ir uzdevusi Eiropas Komisija), taču sabiedrības grupu ieinteresētības trūkuma dēļ tikpat kā visus nepieciešamos lēmumus līdz šim bijis iespējams sagatavot ierēdņu līmenī un šaurā lokā. Izņēmums ir konsultatīvās padomes, kurās ministriju ierēdņi un ieinteresētās grupas apspriež tiesiskās normas, kas būs jāpārņem.

Pozitīvi vērtējamu projektu ar Baltijas-Amerikas partnerattiecību programmas atbalstu 2000. gadā sāka realizēt Eiropas kustība Latvijā; projekta mērķis ir veicināt nevalstisko organizāciju iesaistīšanos Eiropas Savienības tiesisko normu ieviešanā Latvijā.

Tā kā plašāka sabiedrība patlaban neizrāda aktīvu interesi par to, kādi jautājumi nonāk valdības dienaskārtībā, valdībai būtu jāuzņemas sabiedrības intereses veicinātājas loma, iespēju robežās paplašinot kontaktus ar potenciālajām interešu grupām un nevalstiskajām organizācijām. Liels potenciāls šajā jomā ir valdības iestāžu un nozaru asociāciju (piemēram, Tirdzniecības un rūpniecības kameras) konsultācijām par ES paplašināšanas sarunām.

atbalstīja Latvijas Sociāldemokrātiskā strādnieku partija, ko savukārt atbalsta Ventspils uzņēmumu grupējums. Sabiedriskās diskusijas par "Latvenergo" un citu lielo uzņēmumu privatizāciju lielākoties ir aprobežojušās ar dažādiem masu medijos izteiktiem speciālistu, žurnālistu un politiķu viedokļiem.

Tā kā lielo uzņēmumu privatizācijas jautājumu izvērtēšana prasa lielu ekonomisko kompetenci un tā kā pretendēt uz kaut cik vērtīgu ņemamas šo uzņēmumu daļas privatizāciju var tikai ļoti lielu finansālo līdzekļu īpašnieks, lielākā daļa sabiedrības ir atstumta gan no šo jautājumu izvērtēšanas, gan lēmumu gatavošanas un pieņemšanas. Plašākas informācijas sniegšana, lielāka atklātība lēmumu gatavošanas un pieņemšanas procesā un it īpaši cenšanās veicināt sabiedriskas diskusijas šo atstumtību varētu mazināt. Ekspertu uzdevums būtu stiprināt iedzīvotāju kompetenci.

Privatizācijas jautājuma konkrētie risinājumi vai arī šādu risinājumu trūkums nenoliedzami ietekmē Latvijas makroekonomisko stāvokli un līdz ar to arī iekšzemes kopproduktu uz vienu iedzīvotāju (vienu no svarīgākajiem tautas attīstības rādītājiem) un daudzu uzņēmumu mikroekonomisko situāciju. Diemžēl, tā kā sabiedrībai dotas tikai minimālas iespējas kaut ko kontrolēt, tad sakarā ar to, ka sev izdevīgā privatizācijā ārkārtīgi ieinteresēti atse-

višķi spēcīgi aģenti, rodas tāds stāvoklis, ka privatizācijas jautājumi tiek risināti slēgti un neprognozējami.

Turklāt tas, ka ieinteresēto aģentu darbības rezultātā politiķu cīņa par atsevišķiem jautājumiem un beigu beigās pieņemtie lēmumi nav saprotami plašākai sabiedrībai, veicina tālāku valdības un sabiedrības atsvešināšanos. Iedzīvotāju dienaskārtībā dominē dzīves līmeņa un ekonomikas attīstības jautājumi, bet politisko partiju un līderu rīcībā nevar skaidri konstatēt šīs pašas prioritātes un tas liek domāt, ka tur svarīgākie jautājumi varētu būt ekonomisko resursu sadale starp dažādiem biznesa grupējumiem.

Tā kā privatizācija jau tuvojas beigām un valdība Privatizācijas aģentūru ir iecerējusi likvidēt, šās institūcijas darbību vajadzētu analītiski un neatkarīgi izvērtēt, lai noskaidrotu, kas tajā bijis veiksmīgs un kas – neveiksmīgs. Iegūt šādu novērtējumu būtu ļoti svarīgi, jo tas palīdzētu turpmāk nodrošināt, lai situācijās, kur valsts pārvalda nozīmīgus ekonomiskos resursus, atbildīgās institūcijas un personas nevainojami ievērotu publiskās intereses. Novērtēšanu varētu veikt kāds no politikas institūtiem, kuri pašreiz top (sk. analīzi 4. nodaļā).

2.2. informācija

Partiju attiecību dienaskārtība

Formālā valdības deklarācija īsti neatklāj faktisko valdības dienaskārtību jeb to, kādi jautājumi Ministru kabineta un valdību veidojošo politisko spēku skatījumā tiešām ir svarīgākie. Viens no dienaskārtības rādītājiem ir tas, kādi jautājumi ir visaktuālākie valdību veidojošo partiju attiecībās. Tā, 2000. gada septembrī analītiķi ir vērtējuši, ka valdības likteni atkal pavisam tieši izšķīrusi Tautas partijas un TB/LNNK konflikta norise, kur vienas puses uzbrukums tūlīt saņēmis pretdarbību. Tautas partija, kurai lielu triecienu devis TB/LNNK balsojums pret Edmunda Krastiņa apstiprināšanu Finanšu un kapitāla tirgus komisijas vadītāja amatā un TB/LNNK ierosinājumi grozīt Enerģētikas likumu, nekavējoties uz to reaģējusi. Ekonomikas ministra (TP) Aigara Kalviša gatavotie grozījumi "Latvenergo" statūtos bijuši vērtējami kā mēģinājums mazināt TB/LNNK ietekmi "Latvenergo" padomē. Savukārt TB/LNNK atbilde Tautas partijai – "tēvzemiešu" gatavība atbalstīt opozīcijas ierosināto A. Kalviša demisiju – stipri ietekmējusi valdības stabilitāti.

Šeit varam saskatīt veselu virkni jautājumu, kuri bija svarīgi divām valdību veidojošajām partijām – Tautas partijai un "Tēvzemei un Brīvībai / LNNK": to vispārīgās savstarpējās attiecības, Finanšu un kapitāla tirgus komisijas vadītāja amats, Enerģētikas likuma grozījumi, grozījumi "Latvenergo" statūtos un ekonomikas ministra A. Kalviša iespējamā demisija. Tikpat kā neviens no šiem jautājumiem tieši neattiecas uz iedzīvotājiem svarīgākajām problēmām. Šo jautājumu lielākā daļa (piemēram, kaut vai par ekonomikas ministra demisiju) arī nekādā veidā nerisina tos jautājumus, kuri, pēc iedzīvotāju domām, jārisina pirmām kārtām. Šķiet, tā nostiprinās plaisas starp tautu un politiskās varas eliti.



Lēmumu pieņemšanas process Saeimā

Tiesības iesniegt jautājumus izskatīšanai Saeimā likumi dod tikai visai ierobežotam personu un institūciju lokam: Valsts prezidentam, Ministru kabinetam, Saeimas komisijām, vismaz pieciem Saeimas deputātiem, kā arī desmitajai daļai reģistrēto vēlētāju. Šiem iesniegumiem jābūt noformētiem likumprojektu veidā. Vienīgi Valsts prezidents ir tiesīgs iesniegt likuma ierosinājumus bez konkrētiem formulējumiem.

Svarīgi ievērot, ka Saeimas plenārsēdes ir atklātas. Izskatīšanai pieņemtus likumprojektus Saeima parasti skata trijos lasījumos, taču valsts budžeta projekts un par steidzamiem atzītie likumprojekti tiek skatīti divos lasījumos.

Atbildīgā komisija sagatavo savu atzinumu par iesniegto likumprojektu un ir tiesīga piedāvāt arī alternatīvu likumprojektu. Tikai pēc tam, kad saņemts atbildīgās komisijas atzinums, Saeimas Prezidijs lemj, vai likumprojektu uzņemt Saeimas darbākārtībā. Divos gadījumos pēc iesniedzēja pieprasījuma Saeimas sēdē jāizskata arī tie likumprojekti, kurus atbildīgā komisija ir noraidījusi: tas jā dara tad, ja iesniedzējs ir Ministru kabinets vai vismaz desmitā daļa vēlētāju.

Likumprojektu izskatot pirmajā lasījumā, tiek diskutēts par tā vispārīgajiem principiem. Otrajam lasījumam likumprojektu sagatavo atbildīgā komisija, apkopojot atsevišķu deputātu vai frakciju, Saeimas komisiju, Valsts prezidenta, Ministru prezidenta vai ministra iesniegtos priekšlikumus. Otrajā lasījumā Saeima likumprojektu skata pa pantiem, tāpēc arī debātes ir atļautas tikai par atsevišķu pantu saturu. Trešajam lasījumam likumprojektu sagatavo atbildīgā komisija, apkopojot priekšlikumus, kas iesniegti pēc otrā lasījuma. Trešajā lasījumā Saeima apspriež tikai tos likumprojekta pantus, par kuriem ir saņemti priekšlikumi. Pēc tam, kad šie priekšlikumi pieņemti vai noraidīti, balsošanā nāk likumprojekts kopumā. Ja Saeima to noraida, tas tiek atdots atbildīgajai komisijai, lai to sagatavotu atkārtotai skatīšanai trešajā lasījumā. Ja Saeima likumprojektu pieņem par likumu, to nosūta Valsts prezidentam izsludināšanai. Ja prezidents likumu izsludina, tas publicējams laikrakstā "Latvijas Vēstnesis".

Taču Valsts prezidentam ir arī tiesības aizkavēt likuma izsludināšanu vai pat nodot to Saeimai otrreizējai caurlūkošanai. Ja prezidents motivētā rak-

stā pieprasa likuma otrreizēju caurlūkošanu, Saeima lemj, kāda būs atbildīgā komisija un līdz kuram termiņam likuma projekts jāizskata atkārtoti. Šai gadījumā Saeima likumprojektu izskata pēc trešā lasījuma noteikumiem. Ja Saeima likumu negroza, Valsts prezidentam tas jāizsludina.

Pēc vismaz vienas trešdaļas Saeimas deputātu lūguma Valsts prezidents likuma publicēšanu var uz diviem mēnešiem apturēt. Šī iespēja ir paredzēta, lai pilnvērtīgāk varētu izmantot pašai tautai dotās likumdošanas iniciatīvas tiesības un lai būtu laiks savākt parakstus, ka jāuzsāk kampaņa par referenduma rīkošanu. Ja referenduma izsludināšanu atbalstījusi vismaz desmitā daļa vēlētāju, tiek rīkota tautas nobalsošana. Pretējā gadījumā Valsts prezidents pēc diviem mēnešiem likumu izsludina.

Būtiski svarīgi ir ievērot, ka ne visus likumus var nodot tautas nobalsošanai. Satversme neatļauj referendumā lemt par valsts budžetu un likumiem, kas saistīti ar aizņēmumiem, nodokļiem, dzelzceļu tarifiem, muitas likmēm, karaklausību, mobilizāciju un demobilizāciju, kara pasludināšanu un uzsākšanu, miera noslēgšanu, izņēmuma stāvokļa ieviešanu vai atcelšanu, kā arī par līgumiem ar ārvalstīm.

Saeimas struktūra un Saeimas darbības principi dod samērā plašas iespējas sekot tam, kā tajā noris jautājumu izlemšana un lēmumu pieņemšana. To nodrošina ne vien diskusiju publiskums, kas izpaužas tādejādi, ka Saeimas plenārsēdes ir atklātas un tiek translētas pa radio, bet arī ar interneta palīdzību nodrošinātā iespēja gūt visai skaidru priekšstatu par to, kā virzās attiecīgā likumprojekta izskatīšana parlamentā un kāds pašreiz ir tā statuss. Tomēr sabiedriskās domas aptaujas pastāvīgi rāda, ka iedzīvotāju uzticēšanās Saeimai ir zemā līmenī. Domājams, ka šādu attieksmi nosaka arī tas, kādā veidā noris lēmumu pieņemšana parlamentārajā līmenī.

Saeima ir ietekmīgākā un visvairāk politizētā valsts institūcija, kurā ar partiju starpniecību ir pārstāvēti atšķirīgi sabiedrības segmenti un to intereses. 5. Saeimā noteikts pārsvars bija labēji orientētām politiskajām organizācijām, kas aktīvi iestājās par strauju pāreju uz tirgussaimniecību un plašu privatizāciju, mazu uzmanību pievēršot sociālo jautājumu risināšanai. Pateicoties šādai politikai un dažiem citiem faktoriem, 6. Saeimā ieplūda vairāki populistiski noskaņoti spēki. Pēc neveiksmīgiem mēģinājumiem izveidot kreisi centrisku valdību tie faktiski sašķēlās, atslogodami labēji centrisko valdību darbu. 7. Saeimā populistu īpatsvars ir mazinājies un parlamentārajā arēnā sevi nopietni pieteikušas kreisās partijas.

Lai gan kopš 1993. gada Saeimā faktiski domnējušas labēji orientētas partijas, tās nav spējušas vienoties par saskanīgu valsts attīstības koncepciju, kas varētu būt arī atskaites punkts Ministru kabineta deklarāciju sastādīšanai. Par to runāts jau 1999. gada **Pārskatā**. Šādas koncepcijas trūkums īpaši izjūtams ir tāpēc, ka valdības maiņa notiek ne retāk kā reizi gadā. Šobrīd ir izstrādāts Nacionālā attīstības plāna projekts, kas vēl jāapspriež sabiedrībā un jāakceptē Saeimā, un ir arī publiskota Latvijas ilgtspējīgas attīstības koncepcija, ko sagatavojusi Ministru prezidenta izveidota darba grupa. Tomēr šās koncepcijas apspriešanas un īstenošanas mehānisms vēl nav skaidrs.

Konceptualitātes trūkums ir vērojams arī atsevišķu partiju limenī. Par to liecina ne vien priekšvēlēšanu laikā doto solījumu izpildes gaita, bet arī partiju darbības saskanīgums ar to programmatiskajiem dokumentiem. Partiju pārstāvji atzīst, ka taktiskie apsvērumi un partiju finansiālo atbalstītāju intereses būtiski apgrūtinā partiju darbību, kas būtu vērstas uz programmatisko mērķu sasniegšanu.

Salīdzinot ar 90. gadu sākumu, likumdevēja loma likumprojektu izstrādē ir būtiski samazinājusies, jo šo darbu ir uzņēmis Ministru kabinets (sk. 2.1. tabulu). Kā norādīja kāda Saeimas deputāte, "*Saeima šobrīd filtrē un precizē valdības priekšlikumus*". Šis izteikums iezīmē arī vairākas citas tendences. Vispirms jāuzsver valdošās koalīcijas tieksme noraidīt opozīcijas iesniegtos likumprojektus neatkarīgi no to lietderības. Šī tendence nonāk krasā pret-runā ar plaši izplatītiem pašu deputātu uzskatiem, ka debatēm un diskusijām Saeimā jānodrošina, lai tiktu rūpīgi izdebatēts un uzklausīts opozīcijas viedoklis. Tā uzskata 89 % aptaujāto Latvijas parlamentāriešu. Turklāt 86 % no aptaujātajiem Saeimas deputātiem diskusijas Saeimā uzlūko par svarīgu

politikas veidošanas elementu, jo tās dod iespēju publiski diskutēt par strīdīgiem jautājumiem. Interesanti, ka līdzīgās domās ir arī sabiedrība: 81 procenti uzskata, ka rūpīgi jāuzklausa arī opozīcijas viedoklis, bet 61 procenti diskusijas Saeimā redz kā nozīmīgu politikas veidošanas elementu.

Aizspriedumainība pret opozīcijas priekšlikumiem savukārt neveicina koleģiālu darbību parlamentā un liek opozīcijai izmantot radikālus, taču konstitucionālus paņēmienus savu interešu aizsardzībai, tādējādi saasinot politisko klimatu valstī. Turklāt nepietiekama diskusija par opozīcijas priekšlikumiem un neargumentēta to noraidīšana mēdz radīt lēmumu pieņemšanas gaitas novilcināšanu (piemēram, Pensiju likuma grozījumi 1999. gadā) un taustāmus finansiālus zaudējumus (piemēram, parakstu vākšana par VAS "Latvenergo" saglabāšanu valsts īpašumā).

Otrkārt, tas, ka likumprojektu izstrādē pieaugusi valdības loma, netieši nozīmē alternatīvu risinājumu skaita samazināšanos un izvēles iespēju sašaurināšanos, jo Ministru kabineta priekšlikumos tradicionāli tiek izdarīts tikai nedaudz labojumu. To nosaka fakts, ka Saeima lielā mērā paļaujas uz savu komisiju ieteikumiem, bet komisijas visai cieši sadarbojas ar ministriju pārstāvjiem.

To, ka samazinās piedāvāto alternatīvo risinājumu skaits, nespēj kompensēt arī Saeimas resursi. Daudzi parlamenta komisiju konsultanti lielā mērā veic tehniskus un administratīvus pienākumus, turklāt šos amatus nereti ieņem augstskolu vecāko kursu studenti. Tāpēc konsultantu iespējas izstrādāt alternatīvus risinājumus ir ierobežotas.

Arī Saeimas deputātu palīgi nesniedz pienācīgu ieguldījumu likumprojektu izstrādē. Tāpat Saeimas rīcībā nav sava analītiskā dienesta, kas varētu atvieglot parlamentāriešu lēmējdarbību.

2.1.1. tabula

Institūciju un vēlētāju aktivitāte likumprojektu iesniegšanā Saeimā

Iesniegto likumprojektu skaits

	Ministru kabinets		Saeimas deputāti		Saeimas komisijas		Valsts prezidents	Vēlētāji
	Kopā	Vidēji mēnesī	Kopā	Vidēji mēnesī	Kopā	Vidēji mēnesī	Kopā	Kopā
5. Saeima	472	17	182	7	177	6	8	0
6. Saeima	715	20	374	10	244	7	4	0
7. Saeima*	513	20	120	5	109	4	2	1

* Līdz 2000. gada decembrim.



Šādā situācijā par galveno avotu alternatīviem priekšlikumiem kļūst konsultēšanās ar nozaru asociācijām vai citām grupām, kas ir tieši ieinteresētas attiecīgajā likumprojektā. Konsultēšanās ar atsevišķiem uzņēmējiem ir mazāk nozīmīgs likumdošanas ierosmju avots, bet konsultēšanās ar arodbiedrībām tiek izmantota visai reti.

Saeimas deputāti maz pasūta pētījumus neatkarīgiem ekspertiem, kaut gan tiem uzticas visvairāk. Tā vietā politiķi dod priekšroku neoficiālām konsultācijām ar šiem ekspertiem. Lēmumu pieņemšanas procesā pavisam reti tiek izmantota konsultēšanās ar ārvalstu ekspertiem vai starptautiskām institūcijām.

Kā vienu no lēmumu pilnveidošanas paņēmieniem deputāti min konsultēšanos ar vēlētājiem. Tomēr politiķi atzīst, ka sabiedrības viedoklis tiek ņemts vērā maz. Tas saskan ar Saeimas deputātu pausto vērtējumu, ka iedzīvotāju iespējas ietekmēt Saeimas lēmumus ir nelielas. Šie novērojumi vedina secināt, ka konsultācijām ar vēlētājiem (sabiedrību) pārsvarā ir formāls raksturs un tās drīzāk ir vērstas uz politiskās iesaistišanās ilūzijas radīšanu.

Šo tendenču kontekstā var piekrist daudzu Saeimas deputātu viedoklim, ka valsts ietekmīgākā institūcija ir Ministru kabinets. Tomēr Saeimas lēmumus būtiski ietekmē arī valdošajā koalīcijā ietilpstošās partijas, politisko partiju līderi, biznesa grupējumu līderi, tā sauktie pelēkie kardināli, kā arī masu saziņas līdzekļi. Intervijās ar politiķiem vairākkārt tika uzsvērts, ka Latvijā ir ne vairāk kā 50 personas, kas var būtiski ietekmēt jautājumu izlemšanu valstī, turklāt ne tuvu visi šie cilvēki ir ievēlēti Saeimā vai iecelti ministru posteņos. Svarīgi ievērot, ka daudzi Saeimas deputāti maz uzticas partiju vai biznesa grupējumu līderiem, kā arī ietekmīgiem aizkulišu darboņiem.

Ņemot vērā iepriekš sacīto, var secināt, ka jautājumu izlemšanas procesam Saeimā daudzos gadījumos ir raksturīga noslēgtība, centralizētība un elitaritāte. Īpaši spēcīgi tas izpaužas ekonomiskajos jautājumos, par kuriem interese izrāda biznesa grupējumi vai atsevišķas nozares. Intervijas ar politiķiem atklāja, ka šajos gadījumos norisinās visai nepastarpināts dialogs starp partiju vadītājiem un ieinteresēto grupu līderiem. "Pelēkajiem kardināliem" šai procesā ir kontaktu izveidotāju un konsultantu loma, taču viņi nekļūst par lobistiem, kas pret tūlītēju samaksu veiktu zināmus pienākumus un vienlīdz sadarbotos ar visām partijām. Profesionālu lobistu Latvijā ir ļoti maz, kas izskaidrojams ar politiskās kaulēšanās nepastarpinātību.

Kaut gan sabiedrībā ir izplatīts uzskats, ka politiķi ir pilnīgi pakļāvušies partiju finansiālajiem atbalstītājiem (šādu ieskatu daļēji veicina nepastarpinātais dialogs starp partijām un to finansētājiem), paši politiķi iebilst pret tik vienkāršotu skatījumu un uzsver, ka viņi mēģina manipulēt ar konfliktējošo grupējumu pārstāvjiem, lai lēmumu pieņemšanā varētu būt neatkarīgāki.

Nevalstiskām organizācijām, pilsoņu kopām un citām iniciatīvas grupām, kā arī pašvaldību vadītājiem ir neliela vai pat niecīga ietekme uz parlamenta lēmējdarbību. Tas tāpēc, ka šo politikas aģentu rokās ir tikai minimāli varas resursi. Tomēr jāuzsver, ka politiķi labi apzinās, ka sabiedrība kontrolē vissvarīgāko resursu, kas viņiem nepieciešams, – balsis vēlēšanās. Tāpēc daudzi politiķi par nopietniem spēlētājiem lēmumu pieņemšanas procesā uzskata masu saziņas līdzekļus.

Sabiedrības iesaistišanās lēmumu pieņemšanas procesā ir veicināma vairāku apsvērumu dēļ. Pirmkārt, tas ļautu pilnveidot sabiedrības spējas piedalīties lēmumu pieņemšanā ilglaika perspektīvā. Otrkārt, jau šobrīd daļa sabiedrības var formulēt vērtīgus priekšlikumus, un ilgākas un plašākas diskusijas ir labākas par jau pieņemtā lēmuma vairākkārtēju grozīšanu. Treškārt, sabiedrības iesaiste uzlabos politisko dialogu un lēmumu kvalitāti, kā arī mazinās šauru grupējumu ietekmes iespējas. Ceturtkārt, sabiedrības iesaistišanās un skepses pārvarēšana ļaus mazināt plaisu starp sabiedrību un politisko eliti, paverot ceļu jaunām idejām un jauniem politiķiem. Par vienu no svarīgākajiem sabiedrības iesaistišanās aģentiem tiek uzskatīti masu saziņas līdzekļi.

Parlamentārajā limenī ir iedibināti vairāki institucionāli mehānismi, kas sabiedrībai dod lielākas vai mazākas līdzdalības iespējas. Saeimā ievēlētie deputāti rīko tikšanās ar saviem vēlētājiem; deputāti var iesniegt likumu labošanas ierosinājumus, kas precizēti sarunās ar vēlētājiem; plašu ieskatu par Saeimā topošajiem likumprojektiem sabiedrība var gūt ar interneta starpniecību (www.saeima.lv); vēlētāji ar saviem priekšlikumiem var vērsties pie Valsts prezidenta, kam ir likumdošanas iniciatīvas tiesības; likumdošanas iniciatīvas iespējas Satversme dod arī tautai. Tāpat ir iespējams rīkot dažādas akcijas: piketus, demonstrācijas, parakstu vākšanu u. tml.

Te svarīgi ievērot, ka sabiedrība saņem visai daudz informācijas par Saeimas darbu, jo tas nepārtraukti ir preses, radio un televīzijas uzmanības lokā. Tomēr šajā informācijas plūsmā nav viegli atrast būtisko informāciju, kas ir nozīmīga lēmumu

pieņemšanā vai šā procesa ietekmēšanā. Politikī bieži atturas par problēmām runāt analītiskā skatījumā, to aizstājot ar formālām vai virspusējām atbildēm. Sabiedrībā tas rada šaubas par viņu profesionalitāti un piemērotību amatam. Tostarp arī masu saziņas līdzekļi bieži vien nespēj piedāvāt analītisku vērtējumu par kādu lēmumu vai fenomenu; to nosaka žurnālistu profesionālā sagatavotība, masu saziņas līdzekļu idejiskā angažētība un vairāku preses izdevumu zemais redakcionālās autonomijas līmenis. Tāpēc, neiesaistot sabiedrības pieprasītos politikas analītiķus un ekspertus, netiek atviegloti tās centieni iegūt informāciju, kas ir būtiski svarīga racionālā lēmumu pieņemšanā.

Politiku dialogs ar plašu sabiedrību mēdz intensificēties Saeimas un pašvaldību vēlēšanu kampaņu laikā, taču neapmierinošā priekšvēlēšanu solījumu pildīšana pat valdošās koalīcijas dalībnieku vidū iezīmē politiskās atbildības trūkumu, kas savukārt veicina cinisku viedokļu veidošanos sabiedrībā par politiku un politiķiem, kā arī mazina sabiedrības uzticēšanos vēlētajām institūcijām.

Noturīgāka ir politiķu komunikācija ar nozaru asociācijām un it īpaši ar biznesa grupējumiem. Šo grupējumu dalībnieku rīcībā ir lielāks būtiskās informācijas apjoms, tāpēc komunikācija ir mērķtiecīgāka. Tā tiek uzturēta tieši vai ar "pelēko kardinālu" starpniecību.

Parlamentāro politiķu vidū visai atklāti tiek runāts, ka lēmumu pieņemšanas procesu nepieciešams reformēt. Pēc Saeimas deputātu aptaujas rezultātiem, par būtiskākajām problēmām tiek uzskatīts kompetences un demokrātiskās atklātības trūkums, kā arī partiju savtīgās intereses. Pēc politiķu domām, korupcija un biznesa grupējumu intereses ir mazāki šķēršļi kvalitatīvai lēmumu pieņemšanai. Risinājumus viņi saredz politiskās rīcības uzlabošanā, jaunu, kompetentu profesionāļu piesaistē, kā arī likumu uzlabošanā.

Kaut gan politiķu minētie faktori ir svarīgi procesa uzlabošanai, arī skaidras, pārskatāmas un konceptuālas politikas istenošana politiskās atbildības gaisotnē dos būtisku ieguldījumu plaisas mazināšanā starp sabiedrību un politisko eliti un cels politiķa prestižu, radot labvēlīgus apstākļus jaunas un kompetentas politiķu paaudzes ienākšanai Latvijas parlamentārajā politikā.

Lēmšana valdībā

Par valdību jeb Ministru kabinetu Latvijā dēvē augstāko koleģiālo izpildvaras institūciju, ko apstip-

rina Saeima. Tajā ietilpst Ministru prezidents, Ministru prezidenta biedrs, ministri, kas politiski atbild par savas ministrijas darbību, un valstsministri, kas politiski atbild par atsevišķām attiecīgās ministrijas nozarēm. Katrā ministrijā ir Ministru prezidenta iecelts parlamentārais sekretārs, kas uztur pastāvīgu saikni starp ministriju un Saeimu un tās komisijām. Ministrijas valstssekretārs – augstākais ierēdnis attiecīgajā ministrijā – vada tās administratīvo darbību, koordinējot departamentu un nodaļu rīcību.

Gan atsevišķas ministrijas, gan Ministru kabineta dokumentu projekti visbiežāk top departamenta līmenī. Ja tiek gatavots Ministru kabinetā apstiprināms dokuments, tad tā projekts – attiecīgajā ministrijā apstiprināts un ministra akceptēts – tiek virzīts uz apspriešanu valstssekretāru sanāsmē. Ne vēlāk kā divas nedēļas pēc tam, kad dokumenta projekts izskatīts šajā sanāsmē, savus atzinumus un ieteikumus par to sniedz citas ministrijas vai Ministru kabinetam padotas institūcijas. Noteiktos gadījumos vērtējums jāsaņem arī no Latvijas Pašvaldību savienības un no Eiropas integrācijas biroja.

Tiesību aktu projektus Ministru kabineta sēdē izskata pēc tam (parasti ne vēlāk kā divas nedēļas pēc tam), kad viedokļu saskaņošanas nolūkā tie izskatīti un atbalstīti Ministru kabineta komiteju sēdēs. Turklāt Ministru kabineta sēdē nav atļauts izskatīt tādus jautājumus, par kuriem visiem Ministru kabineta locekļiem nav iepriekš nosūtīti attiecīgi materiāli. Ministru kabineta komitejās lēmumus parasti pieņem vienbalsīgi.

Ministru kabineta sēdes nav atklātas, un tajās drīkst piedalīties tikai ļoti ierobežots personu loks. Savus lēmumus Ministru kabinets pieņem ar vienkāršu balsu vairākumu. Balsstiesības MK sēdēs ir Ministru prezidentam, Ministru prezidenta biedram, ministriem un īpašo uzdevumu ministriem. Jautājumus, kas attiecas uz kāda valstsministra nozari, balsstiesības ir arī viņam. Ministru prezidents uz MK sēdi var uzaicināt lietpratējus, lai tie izskatāmajos jautājumos sniegtu savus paskaidrojumus.

Saeimas sesiju starplaikos Ministru kabinets ir tiesīgs pieņemt noteikumus ar likuma spēku. Saskaņā ar Saeimas Kārtības rulli tas šos noteikumus iesniedz Saeimai – ne vēlāk kā trīs dienas pēc tam, kad atklāta jaunā Saeimas sesija. Ja Saeima šos noteikumus nenodod izskatīšanai komisijās vai arī tos galīgajā lasījumā neapstiprina sešu mēnešu laikā pēc to nodošanas komisijām, noteikumi zaudē spēku.



Būtiski svarīgi ir ievērot, ka pilsoņu rīcībā nav daudz institucionālo mehānismu, kā ietekmēt atsevišķas ministrijas vai Ministru kabineta lēmumu gatavošanu un pieņemšanu. Iedzīvotāji var vērsties valsts institūcijās ar ierosinājumiem un priekšlikumiem. Zināmu ieskatu par ministriju gatavotajiem tiesību aktiem dod Valsts kancelejas uzturētā mājaslapa internetā (www.mk.gov.lv), kur pieejamas ziņas par visiem valstssekretāru sanāksmēs izsludinātajiem projektiem.

Kā jau teikts, Latvijā pastāv parlamentārās virsvaras sistēma. Arī par katras valdības darbības virzieniem faktiski lemj Saeima, jo par Ministru kabineta apstiprināšanu tā balso pēc debatēm par valdības deklarāciju.

Valdības deklarācija top sarunās, balstoties uz koalīcijā piedalošos politisko partiju programmatiskajām nostādnēm un taktiskajām interesēm. Parasti deklarācija nesakņojas skaidri definētos valsts attīstības modeļos – ne vien tāpēc, ka valdības veidošanas procesā jāpanāk kompromiss starp visai atšķirīgiem politiskajiem spēkiem, bet arī tāpēc, ka trūkst alternatīvu modeļu.

Vidējais valdību mūža ilgums pēc 5. Saeimas vēlēšanām ir aptuveni 10 mēneši. Neraugoties uz šādu nestabilitāti, valdību vispārīgā politiskā orientācija ir saglabājusies visai nemainīga, ko atspoguļo arī valdību deklarācijas. Izņemot 1995. gadā akceptēto valsts ārpolitikas koncepciju, nekādi stratēģiski valsts attīstības dokumenti nav pieņemti. Tāpēc nepārsteidz, ka valsts iekšējās un ārējās politikas stūrakmeņi ir centieni integrēties Eiropas Savienībā un Ziemeļatlantijas līguma organizācijā (NATO).

Par nerakstītu valsts attīstības koncepciju, kas sazimējama valdību deklarācijās, ir kļuvusi ekonomistu apvienības "Latvija 2010" savulaik izstrādātā programma, kas balstās uz neolīberālisma paradigmu un Vašingtonas konsensa principiem. Tajā paredzēta strauja pāreja uz tirgussaimniecību, plaša valsts īpašumu privatizācija, iespējami neliela valsts iejaukšanās saimnieciskajā dzīvē, makroekonomiskās stabilitātes uzturēšana; sociālo jautājumu risināšanai šajā programmā ierādīta otršķirīga loma.

Tomēr šī programma ir daļēji zaudējusi savu aktualitāti, kas izskaidrojams ar vairākiem nozīmīgiem faktoriem (izteikti neviennozīmīgie privatizācijas rezultāti; sociālo problēmu saasināšanās; banku krīze 1995. gadā; tranzītbiznesa politiskā nestabilitāte; paradigmu pārskatīšana pasaules politiskajā ekonomijā). Tāpēc pozitīvi vērtējams ir fakts, ka šobrīd pabeigts darbs pie Latvijas nacionālā attīstības plāna un Latvijas attīstības stratēģijas projekta.

Tas nozīmē, ka Latvijai pašlaik nav stratēģiska redzējuma par savu nākotni, kas būtu iemantojis skaidru politisku atbalstu un akceptēts valsts līmenī, un nav adekvātas attīstības koncepcijas. Šādu pamatprincipu trūkums būtiski sarežģī saskaņotu lēmšanu.

Konceptualitātes trūkumu daļēji kompensē divi faktori. No vienas puses, nemainīgā eirointegrācijas prioritāte rada nepieciešamību Latvijas normatīvos aktus harmonizēt ar Eiropas Savienības dokumentiem. No otras puses, vairākām nozarēm laikā pēc neatkarības atjaunošanas ir izstrādātas attīstības koncepcijas un sektorpolitikas dokumenti (sk. analīzi 1. nodaļā). Tomēr nevar neievērot, ka šīs koncepcijas un dokumenti nav savstarpēji saskaņoti.

Lēmumprojektus par politikas prioritātēm un konkrētiem risinājumiem parasti izstrādā paši ministriju speciālisti, galvenokārt konsultējoties ar kolēģiem no citiem savas ministrijas departamentiem, kā arī ar ieinteresētām grupām un nevalstiskām organizācijām. Mazliet neparasti, ka ministriju vadībai un politiķiem gan taktisko, gan stratēģisko lēmumu izstrādē ir relatīvi mazāka loma (sk. 4. nodaļu).

To daļēji izskaidro cits novērojums: 2000. gada septembrī aptaujājot ministriju departamentu direktorus, puse no aptaujas dalībniekiem norādīja, ka augstākā līmeņa politikas veidotāji viņus politiski neatbalsta un ka valdību izvirzītās prioritātes neatbilst tam, kas būtu reāli nepieciešams. Ņemot vērā arī aptauju respondentu atbildēs fiksēto un plaši izplatīto neuzticību gan pozīcijas, gan opozīcijas partijām, to līderiem, "pelēkajiem kardināliem" un ekonomisko grupējumu līderiem, var secināt, ka veidojas plaisa starp ministriju politisko vadību un ierēdniecību.

Neatkarīgu ekspertu pakalpojumus mēdz izmantot maz. Minētās aptaujas rezultāti liek domāt, ka attieksme pret šiem ekspertiem ir visai pretrunīga. No vienas puses, vairums respondentu uzticas profesionāliem ekspertiem un norāda, ka tādu trūkst vai nepietiek. Arī par nopietnākajiem šķēršļiem, kas neļauj uzlabot lēmumu izstrādāšanu, viņi uzskata profesionālu darbinieku un pietiekama finansējuma trūkumu. No otras puses, respondenti nav apmierināti ar ekspertu pašreizējo darbu: pasūtījumi nereti tiek izpildīti pārāk ilgā laikā vai virspusēji, netiekot piedāvāti konkrēti risinājumi un alternatīvas. Tas acīmredzot ir viens no iemesliem, kāpēc vairāk tiek izmantotas neoficiālas konsultācijas ar šiem ekspertiem (tāda tradīcija izveidojusies arī Saeimā; sk. 2.5.1. nodaļu). Starptautisku organizāciju un ekspertu palīdzība tiek izmantota vēl mazāk.

Dažādām konsultatīvajām padomēm un sarunām ar sociālajiem partneriem lēmumu izstrādes un pieņemšanas procesā ir visai ierobežota loma. Viena no ilglaicīgākajām šāda veida institūcijām ir Nacionālā trīspusējā sadarbības padome, kuras pirmsākumi meklējami jau 1993. gadā un kuras ietvaros bija iecerēti apspriest jautājumus, kas attiecas uz darba devējiem, darba ņēmējiem un valdību. Kaut ko jau ir izdevies sasniegt (piemēram, ir panākta minimālās algas palielināšana un kaut kādu sociālo garantiju nodrošināšana maksātspējīgo uzņēmumu darbiniekiem, Darba aizsardzības likuma projekta saskaņošana utt.), un tomēr septiņu gadu pieredze uzrāda ļoti daudz tādu gadījumu, kur valdība un Saeima šīs padomes ieteikumus un panāktās vienošanās ir ignorējušas, tādējādi mazinādamas konsultāciju nozīmi. Arī 1999. gadā izveidotā Tautsaimniecības padome, kura darbojas Ekonomikas ministrijas paspārnē un kuras sastāvā ir daudz savās jomās atzītu speciālistu, nevar lepoties ar lielu ietekmi uz lēmējdarbību.

Plašāku sabiedrības segmentu ietekme uz lēmumu izstrādāšanas un pieņemšanas procesu ir niecīga. Politikā un ministriju darbinieki gan atzīst, ka lēmēji sabiedrības intereses ievēro nepietiekami un ka sabiedrība lēmumu izstrādāšanas procesā būtu jāiesaista vairāk, tomēr daudzi no viņiem šo stāvokli joprojām attaisno, jo esot jāsaubās, vai ierindas pilsoņi šajā procesā spēj kvalitatīvi piedalīties, un turklāt sabiedrības iespējas ietekmēt lēmumu izstrādāšanu vai lēmumu pieņemšanu esot niecīgas. Taču fakts ir tāds, ka sabiedrība nemaz nesaņem pietiekamu informāciju par toposajiem lēmumiem: internetā ir pieejami tikai tie dokumenti, kas jau iesniegti valstssekretāru saņākšmei, bet informācija par lēmumprojektu izstrādes agrākajām stadijām tiek sniegta tikai atsevišķos gadījumos.

Ministru kabineta lēmējprocedūras noteikumos lēmumu projektus paredzēts visai rūpīgi saskaņot ar ieinteresētajām institūcijām. Prakse rāda, ka īpaši nozīmīgs ir Finanšu ministrijas atzinums par lēmuma projektu. Šai ministrijai bieži vien arī ir izšķirīgais vārds: tiklīdz kāds likumprojekts prasa papildu izdevumus, Finanšu ministrija to noraida. Tātad nepietiek ar to, ka pieņem teorētiski labus likumus (piemēram, par informācijas atklātību): pilnīgi iespējams, ka nebūs līdzekļu to ieviešanai (piemēram, ierēdņu izglītošanai).

Tomēr Ministru prezidents jebkuru jautājumu var izsludināt par Ministru kabineta lietu un tādējādi panākt, ka to pēc būtības izskata jau tuvākajā MK

sēdē, apejot saskaņošanas procedūras noteikumus. Ja šādi izskata politiski jūtīgu jautājumu vai ja šāda prakse bieži atkārtojas, tas var radīt koalīcijas partneru domstarpības. Piemērs ir tas, kā vairākas koalīcijas partijas, kas atbalstīja Andra Šķēles 1995.–1997. un 1999.–2000. gadā vadītos kabinetus, premjeram pārmeta, ka MK sēdēs pēkšņi lemj par jautājumiem, kuros nav notikusi viedokļu saskaņošana.

Jāsaka, kaut kāda nozīme nostādņu saskaņošanā pirms daudzu jautājumu izlemšanas ir neoficiālajām valdošās koalīcijas dalībnieku sarunām, kas notiek Sadarbības padomes jeb Koalīcijas padomes veidolā. Tajās tiek paustas partiju un to atbalstītāju intereses, reizumis notiek politiska kaulēšanās. Tā kā MK struktūra ir centralizēta, šis ir viens no forumiem, kuros būtu visproduktīvāk ietekmēt lemmšanas procesu un konceptuālo izšķiršanos par vienu vai citu risinājumu, ja vien šeit notiktu reāla viedokļu saskaņošana. Šī ir arī tāda institūcija, kuras darbību samērā maz atspoguļo masu saziņas līdzekļi. Tomēr politiķu intervijas rāda, ka šīs sarunas galvenokārt tiek izmantotas, lai apmainītos ar informāciju par partiju nostāju attiecīgajos jautājumos, nevis lai izstrādātu kopīgu nostāju. Turklāt šo padomju funkcionēšanas veids un efektivitāte lielā mērā ir atkarīgi no Ministru prezidenta attieksmes.

Ministriju iesniegti jautājumi, par kuriem partiju pārstāvjiem nav tiešas intereses, bet kuriem iespējami alternatīvi risinājumi, vispirms tiek izskatīti konceptuālā līmenī. Tas vienkāršo lēmumprojekta saskaņošanas procesu un paātrina problēmas risināšanu. Kad MK pieņēmis konceptuālo lēmumu, iesniedzēja ministrija, balstoties uz MK apstiprinātajām nostādnēm, izstrādā konkrētu risinājumu.

Konceptuālo jautājumu īpatsvars MK darbībā ir diezgan liels, taču valdība ir pārlietu noslogota ar ļoti sīku problēmu un jautājumu risināšanu. Tie būtu risināmi zemākā līmenī, palielinot stratēģiskās vadišanas iespējas. Nevar gan arī nepiebilst, ka ierēdniecība zemāka līmeņa izpildinstitūcijām neuzticas: ierēdņi uzskata, ka ar uzticētajiem jautājumiem tās nespēs tikt galā.

Viena no lēmumu pieņemšanas procesa problemātiskākajām iezīmēm ir horizontālās saskaņotības trūkums: ministrijas nepietiekami savā starpā koordinējas prioritāšu izvirzīšanā un likumprojektu izstrādāšanā. Tādu stāvokli rada izpildinstitūciju centralizētība, un to veicina Ministru kabineta lēmējprocedūras noteikumi. Cenšoties šo trūkumu pārvarēt, 2000. gada septembrī Valsts kancelejā tika



izveidots Politikas plānošanas un koordinācijas departaments, kura uzdevums ir uzlabot politikas veidošanu valstī, sagatavojot attiecīgus likumdošanas priekšlikumus, koordinējot valdības deklarācijas izpildi, analizējot valsts institūciju darbību, kā arī prognozējot valsts attīstības stratēģiju un sekas.

Vienotas stratēģijas un sadarbības trūkums un savrupība izpaužas arī dažādu ministriju savstarpējā cīņā par ietekmi un resursiem, kā arī cīņā starp centrālajām un pašvaldību struktūrām par resursiem. Šādas attiecības neļauj konfliktos iesaistītajām pusēm pilnvērtīgi veikt savas funkcijas un apgrūtina valsts pārvaldības sistēmas darbību.

Acimredzot ministri tiem uzticētās ministrijas ne vienmēr spēj pilnīgi kontrolēt. Kaut gan Latvijas apstākļos ir pilnīgi iespējams, ka ar padoto starpniecību tiek kārtotas partijiskas attiecības, daudz reālāks cēlonis šādām sadursmēm šķiet pieaugoša ierēdniecības ietekme, ko veicina biežā valdības mainīšanās.

Tomēr ierēdniecības loma lēmumu pieņemšanas procesā nebūtu pārspilējama. Tikai 4 % ministriju departamentu direktoru uzskata, ka viņi pietiekami pārzina lēmumu pieņemšanas procesu, lai tajā iesaistītos, un tikai 32 % tic, ka viņu iniciatīva varētu ietekmēt lēmēju viedokli. Turklāt gan iedzīvotāji un pašvaldību darbinieki, gan arī paši ierēdņi ministriju darbinieku ietekmi uz lēmējdarbību ierindo tālu aiz ekonomisko grupējumu, "pelēko kardinālu", Saeimas, valdības un politisko partiju varējuma.

Latvijā ir novērojama tendence politizēt augstāko ierēdniecību. Īpaši pamanāma tā kļuva pēc kadru pārmaiņām, kas 2000. gadā notika Izglītības un zinātnes, kā arī Iekšlietu ministrijā. Proti, ierēdniecība tiek spiesta atteikties no sekmīgai valsts pārvaldīšanai tik nepieciešamās politiskās neitralitātes un profesionālās kompetences, tās aizstājot ar politisku lojalitāti pret ministrijas vadītāju. Turklāt nereti šādos gadījumos tiek arī pārkāpta hierarhiskā subordinācija un izkropļoti profesionālās karjeras veidošanas principi.

Lemšana pašvaldībās

Pašvaldību līmenī lemšanu būtiski ietekmē šo institūciju dualitāte. No vienas puses, vietējās pašvaldības tiek ievēlētas vispārējās vēlēšanās, tātad sabiedrība tām ir devusi politisku mandātu. No otras puses, pašvaldību autonomija ir diezgan ierobežota: pašvaldību funkcijas, kas fiksētas likumos,

Saeima vai Ministru kabinets visai viegli var paplašināt un sašaurināt, un pašvaldību finanses tiek regulētas ar pašvaldību izlīdzināšanas fonda starpniecību. Šo ierobežojumu dēļ pašvaldības drīzāk uzskatāmas par centrālo izpildvaras institūciju pārstāvēm rajonos, pilsētās un pagastos. Zīmīgi, ka līdz 1998. gadam pēc Latvijas likumiem pašvaldības bija valsts izpildvaras sastāvdaļa.

Pašvaldību dualitāti izceļ to ikgadējās sarunas ar valdību – sarunas par jautājumiem, kuru spektrs ir visai plašs. Pašvaldību darba eksperti uzskata, ka šo sarunu rezultāti ir atkarīgi no valdošās koalīcijas attieksmes pret pašvaldību jautājumiem un no valdības vēlmēs rēķināties ar panāktajiem nolīgumiem. Tomēr pēdējos gados vērojams, ka politiķu attieksme pret pašvaldībām kļuvusi iecietīgāka. Viens no cēloņiem, kāpēc notikusi tāda evolūcija, ir tas, ka sabiedrība pašvaldībām uzticas daudz vairāk nekā politiskajām partijām. Otrs cēlonis ir tas, ka Latvijas attieksmi pret pašvaldībām novēro Eiropas Padome, un sūdzība, ko 1996. gadā iesniedza Latvijas pašvaldības, šo novērošanu pastiprināja.

Cita būtiska problēma ir tā, ka nav pabeigta administratīvi teritoriālā un reģionālā reforma. Šo reformu gaitā izpaužas konceptuāli neskaidrā centrālo institūciju attieksme pret pašvaldībām. Reformu kontekstā ir notikusi atteikšanās no vēlētajām otrā līmeņa pašvaldībām, rajonos pārejot uz deleģētām pašvaldībām. Šā jaunieveduma efektivitāte ir apšaubāma, jo rajona pašvaldībai, kurā darbojas pagastu padomju un pilsētu domju vadītāji, nav viegli risināt jautājumus, kas pārsniedz vienas administratīvi teritoriālās pamatvienības mērogus.

Jautājumā par reģionālās reformas modeli joprojām valda pilnīga neskaidrība, kas veicina nesaikātas starp potenciālajiem reģionu centriem un apgrūtina to sadarbību. Tostarp par jaunu akcentu uzskatāma tā saukto plānošanas reģionu veidošana, kas dotu iespēju piesaistīt līdzekļus no Eiropas Savienības strukturālo reformu fondiem.

Plānošanas reģionu izveide ir faktiskas apliecinājums nepieciešamībai radīt lielākus teritoriālos veidojumus, kuriem būtu arī jūtams ekonomiskais potenciāls un kuru ietvaros varētu racionālāk izmantot resursus. Uz to ir vērsta administratīvi teritoriālā reforma. Liela daļa pašvaldību šo reformu pieņem negribīgi. To liecina ne vien rezultāti, kas iegūti, 2000. gada oktobrī aptaujājot pašvaldību vadītājus, bet arī pašvaldību brīvprātīgās apvienošanās procesa gausums. Zīmīgi, ka lielākā daļa pašvaldību vadītāju atbalsta ciešāku sadarbību ar kaimiņu pagastiem vai pilsētām, taču apvienošanas

noraida. Kā svarīgākos argumentus pret apvienošanu mēdz minēt to, ka vēl vairāk palielināsies nomaļo pašvaldību atstumtība, mazināsies pakalpojumu pieejamība iedzīvotājiem un institūcijas attālināsies no iedzīvotāju dzīvesvietām.

2001. gada pavasarī sabiedrībā diskusiju izraisīja Īpašo uzdevumu ministra valsts reformu lietās sekretariāta piedāvātais reformu modelis, kas paredz pašreizējās vairāk nekā 550 pašvaldības aizstāt ar 102 vai 33 novadu pašvaldībām. Lielākā daļa diskusijā iesaistījušos pašvaldību vadītāju pret šo ideju izturas kritiski. Tomēr lielāku novadu izveidošana, ja tā tiktu papildināta ar mērķtiecīgām valsts investīcijām, dotu spēcīgu impulsu reģionu attīstībai.

Līdztekus saviem tiešajiem pienākumiem pašvaldības veic ļoti nozīmīgu politiskās komunikācijas funkciju, jo tās ir institūcijas, kas vistiešāk saistītas ar iedzīvotājiem. Aptaujas dati rāda, ka ar ministriem vai Saeimas deputātiem tikušies tikai 20 % iedzīvotāju, bet ar pašvaldību deputātiem – 30 %. Līdzīga (kaut arī ne tik krasa) tendence ir vērojama vēstulju rakstīšanā politiķiem, ministrijām un pašvaldību pārstāvjiem.

Tomēr ne jau tikai fiziskais attālums nosaka to, cik cieša ir saikne starp sabiedrību un pašvaldībām. Gan Saeimas deputāti un ministriju departamentu vadītāji, gan iedzīvotāji un pašvaldību vadītāji vienprātīgi uzskata, ka tieši pašvaldību lēmumus (pretstatā Saeimas vai Ministru kabineta lēmumiem) sabiedrība var ietekmēt visvairāk. Acīmredzot iedzīvotāju kontaktu biežumu nosaka arī tas, cik daudz viņiem reāli iespējams ietekmēt attiecīgās institūcijas darbību un cik lielā mērā iedzīvotāju viedokli ņem vērā.

Vairāk nekā puse pašvaldību vadītāju apgalvo, ka sabiedrībā ir vēlme iesaistīties jautājumu izlemšanā un ka viņi bieži izmanto tikšanās ar iedzīvotājiem, lai risinātu svarīgus jautājumus. Tomēr municipālpolitiķi arī atzīst, ka iedzīvotāji nav pietiekami kompetenti, lai risinātu nozīmīgas pašvaldību problēmas.

Municipālpolitiķi ļoti augstu uzticas profesionālajiem ekspertiem, kaut gan viņu pakalpojumus pašvaldības izmanto reti. Arī konsultācijas ar ministrijām vai Saeimas politiķiem notiek reti. Taču to acīmredzot nosaka pašvaldību līderu skepse un neuzticēšanās šim amatpersonām, kā arī tas, ka iespējas panākt sev labvēlīgus risinājumus ir ierobežotas. Cita starpā to liecina pārsteidzoši vienprātīgais vērtējums par valsts vadību. Vairāk nekā 90 % pašvaldību līderu uzskata, ka valstī trūkst skaidras valdības politikas attiecībā uz pašvaldībām un ka valdības prioritātes neatbilst reālajām pašvaldību vajadzībām. Pašvaldības arī neizjūt augstākā līmeņa politikas veidotāju atbalstu.

Norobežošanas no augstāka līmeņa politiķiem daļēji rada pašvaldību uzskats, ka lēmumus Saeimā un Ministru kabinetā nepieņem atklāti. Turklāt municipālpolitiķi netic, ka viņi vai sabiedrība kopumā varētu tur ko ietekmēt. Gan pašvaldību vadītāju, gan iedzīvotāju vidū ļoti plaši izplatīts ir uzskats, ka lēmumus nosaka ekonomiskie grupējumi, kas ir ietekmīgāki nekā Saeima vai valdība (atbildot uz jautājumu "Kas un cik lielā mērā, Jūsprāt, ietekmē svarīgu politisku lēmumu pieņemšanu Latvijā?", 59 % pašvaldību vadītāju un 44 % iedzīvotāju atzīst, ka ekonomisko grupējumu līderi ļoti lielā mērā ietekmē lēmumu pieņemšanu, bet vēl 31 % municipālpolitiķu un 35 % iedzīvotāju – ka tie to ietekmē diezgan lielā mērā). Tāpat bieži mainās valdības prioritātes, un tas pašvaldību attīstību dara ilgākā perspektīvā neprognozējamu.

Augstākā līmeņa konceptualitātes vakuuma apstākļos pašvaldības aktīvi formulē dažādus reģionālās attīstības plānus. Šobrīd ir izstrādātas Latgales un Zemgales reģionu attīstības stratēģijas. Liels plānošanas darbs tiek veikts rajonu līmenī, cenšoties saskaņoties ar reģionālajām stratēģijām un vairākiem desmitiem nozaru koncepciju visas valsts līmenī.

Šo plānu izstrādē tiek izmantoti arī profesionāli eksperti, un plānu projektu apspriešanā plašas iespējas izteikt savu viedokli tiek piedāvātas iedzīvotājiem. Šajos plānos gan ir visai rūpīgi ievērtētas attiecīgā reģiona vai pašvaldības priekšrocības ilglaika attīstības kontekstā, taču tas, ka tie nav savstarpēji saistīti un saskaņoti un turklāt trūkst arī valsts kopējās attīstības koncepcijas, liek mazliet bažīties, vai tie būs sekmīgi.

Pašvaldību vadītāju neuzticēšanās Saeimai un centrālajām izpildinstitūcijām, kā arī skepse par iedzīvotāju varējumu un profesionālo ekspertu neiesaistīšana jautājumu izlemšanā viņus nostāda īpatnējā iekūņotības un norobežotības situācijā. Tāpēc ir likumsakarīgi, ka visvairāk iecienītais problēmu risināšanas paņēmiens ir konsultācijas ar citu pašvaldību pārstāvjiem. Domājams, ka problēmu līdzīgums un ciešie ikdienas sakari rada priekšnoteikumus spēcīgai iekšējai solidaritātei pašvaldību vadītāju vidū.

Par visplašāk izplatīto un vienu no smagākajām problēmām, kas ietekmē ne vien pašvaldību lēmējdarbību, bet arī pašvaldību darbību kopumā, pašvaldību vadītāji uzskata līdzekļu trūkumu. Īpašu neapmierinātību pašvaldībās izraisa tas, ka tām deleģē arvien jaunus pienākumus, nepiešķirot tam pietiekamu finansējumu no valsts budžeta (kura sadali pašvaldību vadītāji nešaubīgi uzskata par necaurspīdīgu).



Likums "Par pašvaldībām" gan iezīmē pašvaldību budžetu veidošanās mehānismu un avotus, tomēr reāli šis process ir sarežģīts un attīstību maz stimulē. Par pašvaldību budžetu pamatavotu šis likums gan pasludina iedzīvotāju ienākuma nodokli, taču šo nodokli tieši iekasē tikai trīs pašvaldības – Rīgas, Liepājas un Ventspils pašvaldība. Pārējās vietējās pašvaldības savu finansējumu saņem ar valsts budžeta un pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fonda starpniecību. Šis fonds ir izveidots, lai visām pašvaldībām nodrošinātu minimālo finansējuma līmeni. Līdzekļi šai fondā tiek ieskaitīti no valsts budžeta, tāpēc saistīti ar attiecīgās pašvaldības iedzīvotāju nomaksāto ienākuma nodokļa apjomu ir visai aptuvena: to, kāda summa pašvaldībai jāpiešķir, aprēķina, izmantojot divus gadus vecus datus, turklāt iedzīvotāju ienākuma nodokļa lielākas iekasēšanas gadījumā pašvaldības šo papildienākumu nesaņem. Tieši tāpēc lielākās vietējās pašvaldības cenšas iegūt tiesības pašām administrēt iedzīvotāju ienākuma nodokli.

1997. gadā, kad tika mainītas otrā līmeņa pašvaldību funkcijas, jūtami tika samazināti rajonu pašvaldību budžeti. Pašlaik rajonu pašvaldības saņem mērķdotācijas nedaudzu funkciju veikšanai, un šo dotāciju kopapjoms tiek aprēķināts, ņemot vērā attiecīgā rajona iedzīvotāju skaitu.

Līdzekļu trūkums ir viens no cēloņiem, kāpēc atsevišķas pašvaldības ķerušās pie apšaubāmiem savu budžetu papildināšanas paņēmieniem, ko labi demonstrē ziedojumu prakse Jūrmalas pilsētā. Ne vienā pašvaldībā vien uzņēmējus vedina ziedot līdzekļus vai veikt noteiktus pakalpojumus pašvaldībai apmaiņā pret noteiktas ievirzes lēmumu pieņemšanu.

Tostarp nevar noliegt, ka uzņēmējiem ir liela ietekme uz to, kādus lēmumus pašvaldības pieņem. Var teikt, ka pašvaldības ir valsts mikrokosms: valsts līmenī ietekme ir ekonomiskajiem grupējumiem, bet pašvaldību līmenī nozīmi iegūst atsevišķi vietējie uzņēmēji vai to grupas. Īpaši izjūtami šī ietekme izpaužas, lemjot par pašvaldību pasūtījumiem. Šajos gadījumos lemšanas process nereti tikai teorētiski ir caurspīdīgs.

Pašvaldības ir tiesīgas aizņemt līdzekļus, taču šīs iespējas ir ierobežotas. Latvija nav pievienojusies Eiropas Pašvaldību hartas punktam, kurš paredz brīvu kapitāla kustību. Tādējādi pašvaldībām ir liegta iespēja kredītu ņemt tieši bankās. Tā vietā pašvaldības var lūgt Finanšu ministrijas Kreditēšanas padomi, lai tā piešķir Valsts kases aizdevumu.

Cits risinājums šai problēmai būtu deleģēt atsevišķas funkcijas nevalstiskām organizācijām, taču pašvaldībās valda neticība to spējām. Gandrīz puse

Pārskata viesis

Ojārs Kalniņš, Latvijas institūta direktors

Par ko es esmu lepns Latvijā

Latviju pozitīvā nozīmē īpaši izceļ tas, ka tā ir valsts ar bagātu kultūras mantojumu un lielu kultūras potenciālu nākotnē. Neskatoties uz trūkumiem citās nozarēs (politikā, ekonomikā, sociālajā nodrošinātībā), kultūras, mākslas, kā arī zinātnes un sporta sasniegumi ir paliekošas vērtības. Tie liecina, ka Latvija ir bagāta ar savdabīgām tradīcijām un jaunrades vērtībām. Kopš neatkarības atjaunošanas 1991. gadā valsts finansiālais atbalsts kultūrai un sportam ir strauji samazinājies, bet Latvijas mākslinieki un sportisti joprojām ir izcēlušies pasaules mērogā. Latvijas sportistu augstie rezultāti Olimpiskajās spēlēs Sidnejā, pasaules un Eiropas čempionātos ir ievērojami, ņemot vērā to, ka Latvija ir vidēji maza valsts tikai ar 2,3 miljoniem iedzīvotāju. Latvija ir īpaši izcēlusies, piemēram, hokejā – ne tikai ar nacionālās izlases panākumiem, bet arī ar to, ka Latvijas hokejisti ir pasaules profesionālā hokeja labāko spēlētāju vidū – spēlē Ziemeļamerikas Nacionālās hokeja līgas komandās. Arī Latvijas operdziedātāji ir kļuvuši par zvaigznēm Eiropas visiecienītākajās operas trupās. Grupas "Prāta vētra" sasniegums 2000. gada Eirovīzijas dziesmu konkursā un turpmākā popularitāte Eiropā apliecina, ka Latvijas mākslinieki spēj konkurēt arī pasaules popmūzikas tirgū. Par Latvijas postfolkloras grupu "Ilģi" ASV visiecienītākajā tradicionālās mūzikas žurnālā "Rootsworld" ir rakstīts kā par vienu no labākajiem postmodernisma tautas mūzikas aranžētājiem un izpildītājiem pasaulē.

Latvija ir pierādījusi, ka gan sportā, gan kultūrā arī ekonomiski grūtos apstākļos un bez liela valdības finansiālā atbalsta, pateicoties iniciatīvai un uzņēmībai, ir iespējams sasniegt labus rezultātus.

aptaujāto pašvaldību vadītāju norādīja, ka nav droši par to, cik sekmīgi nevalstiskās organizācijas izpildīs tām deleģētās funkcijas.

Taču līdzekļu sadale pašvaldībās ne vienmēr ir caurredzama un līdzekļu izlietošana – ne vienmēr efektīva. Valsts kontroles dati rāda, ka 2000. gadā tikai 120 Latvijas pašvaldības no 581 ir pildījušas Latvijas likumu prasības un sastādījušas pārskatus, no kuriem būtu saprotams līdzekļu iztērēšanas veids. Tāpat ir pašvaldības, kur budžets nav fiksēts rakstveidā, radot plašas iespējas manipulācijām un neefektīvai līdzekļu izmantošanai. Valsts kontrole uzskata, ka neatbilstoša finansiālo pārskatu sastādīšana ir ļoti nozīmīgs pārkāpums, lai arī atsevišķas pašvaldību amatpersonas to uzskata par nenozīmīgu. Šo pārskatu neiesniegšanu pašvaldības pamato ar to, ka trūkstot līdzekļu to sastādīšanai. Tomēr tas arī uzrāda nepieciešamību pēc lielākas pašvaldību darbības pārskatāmības.

Finansējumam esot ierobežotam, īpašu nozīmi iegūst līdzekļu izmantošanas efektivitāte. Ir fakti, kas liek šaubīties, vai visās sfērās pašvaldību finansiālie resursi tiek izlietoti efektīvi. Piemēram, ir pamats uzskatīt, ka neveiksmi ir cietuši centieni decentralizēt sociālās palīdzības sniegšanu, šai darbā iesaistot arī pašvaldības. Labklājības ministrijas pētījumi rāda, ka viszemākie ienākumi uz vienu cilvēku ir ģimenēs ar nepilngadīgiem bērniem. Taču šī sabiedrības daļa pienācīgu atbalstu no pašvaldībām nesaņem, jo tās daudz lielākus līdzekļus novirza sociālajai palīdzībai pensionāriem. Šis piemērs atklāj, ka pašvaldību lēmējdarbībā ir kāda nopietna problēma: pašvaldības nepietiekami kontrolē savu lēmumu izpildes gaitu un rezultātus.

Var pieņemt, ka daļēji šis efektivitātes trūkums saistīts ar dažām citām pašvaldību lēmējdarbības īpatnībām. Prakse rāda, ka daudzviet pašvaldības vadītājs ir ļoti ietekmīga figūra un viņa ietekmi nosaka ne vien likumos rakstītās funkcijas, bet arī viņa personība un tas, ka viņš pilnu laiku nodarbojas ar municipālpolitiku. Viņa statuss un ietekme vedina neievērot noteikumus, kuri reglamentē lēmšanas procedūru (piemēram, noteikumu, ka lēmumprojekti laikus jā-sagatavo un jāizsniedz citiem pašvaldības deputātiem), kā arī budžeta veidošanu un kontrolēšanu.

Ievēribu pelna **Pārskata** aptaujas sniegtais ieskats pašvaldību vadītāju vērtīborientācijā, jo sakarā ar viņu ietekmīgumu tai var būt īpaša nozīme. Divas trešdaļas respondentu uzskata, ka, veidojot politiku, vispirms jādomā, kā sekmēt valsts ekonomisko izaugsmi, tāpēc sociālais taisnīgums un vienlīdzība ir sekundāri jautājumi (iedzīvotāju vidū šajā jautāju-

mā domas dalās: 48 % respondentu piekrīt, ka sociālajam taisnīgumam ir sekundāra nozīme, 47 % nepiekrīt, bet 5 % nespēj formulēt savu viedokli). Tostarp vairāk nekā 90 % aptaujāto pašvaldību vadītāju domā, ka jāiedibina tādi mehānismi, lai sabiedrība varētu pilnvērtīgāk iesaistīties politikas veidošanas procesā. Tiesa gan, divas trešdaļas respondentu uzskata, ka sabiedrība ir pārāk emocionāla un slikti informēta, lai tā varētu sekmīgi piedalīties politikas izstrādē. Gandrīz 70 % pašvaldību vadītāju zemu vērtē arī savu politisko ietekmi, netic, ka viņu iniciatīva varētu ietekmēt lēmēju viedokli.

Municipālpolitīki uzskata, ka sabiedrība tiek labi informēta par jau pieņemtajiem lēmumiem; taču informācija par izstrādes procesā esošiem aktiem ir nepietiekama. Interesanti ir tas, ka pašvaldībnieki visai zemu vērtē masu medijus, uzskatīdami, ka tiem trūkst gan kompetences un atbildīguma, gan godīguma un neatkarības. Tāpēc arī uzticība sabiedriskās saziņas līdzekļiem pašvaldībnieku vidū ir zema.

Latvijas publiskās politikas īpatnības

Gan fakti, par kuriem šeit jau runāts, gan arī vēl daudz kas cits liek konstatēt, ka publiskās politikas procesam Latvijā piemīt vairākas tādas īpatnības, ko nenosaka tā konstitucionālais, likumiskais ietvars. Dažos gadījumos šīs īpatnības pat ir pretrunā ar Latvijas konstitucionālās sistēmas burtu un/vai garu (neoficiāla un slēpta politisku lēmumu gatavošana un pieņemšana jeb tā sauktā valsts sagrābšana), bet citos gadījumos jārūnā par to, ka pilsoniskās sabiedrības grupas vēl nepilnīgi izmanto līdzšinējās un potenciālās iespējas, ko dod demokrātiska valsts sistēma (jo atbildību par sabiedrības problēmām pārmērīgi noveļ uz valsts institūcijām).

Paralēlas lēmumu gatavošanas un pieņemšanas prakse

Iespējams, simboliski ir tas, ka Latvijas politisko partiju līderi dažkārt "attiecības skaidro" (jeb savstarpēji konsultējas) nevis Saeimas vai Ministru kabineta telpās, kas pēc savas būtības ir publiskas, bet gan tādās privātās un slēgtās vietās kā viesnīcas



“Hotel de Rome” telpas. Intervijās, kurās pārskata autori aptaujāja iedzīvotājus, Saeimas deputātus, ministriju departamentu direktorus un pašvaldību vadītājus, tika izteikti šādi viedokļi: svarīgi politiski lēmumi tiek gatavoti ārpus publiskajām institūcijām (piemēram, privātās firmās); partiju un valsts institūciju politisko nostāju dažādos svarīgos jautājumos nosaka indivīdi, kuri nav valsts amatpersonas un dažkārt nav pat politisko organizāciju amatos; atklātās un leģitimās institūcijas (piemēram, Saeima) tikai formāli apstiprina jau iepriekš pieņemtus lēmumus.

Šie viedokļi liecina, ka līdztekus Satversmē paredzētajai publiskajai politisko lēmumu gatavošanas, pieņemšanas un īstenošanas sistēmai darbojas slēpta, daļēji ārpus valsts institūcijām esoša un neleģitī-

ma sistēma. Visticamāk, slēptā un neleģitimā sistēma nedarbojas visu laiku un attiecībā uz visiem jautājumiem (liela daļa aptaujāto politikas aģentu norāda, ka arī likumīgajām un atklātajām institūcijām ir liela nozīme), taču tai ir liela – pilnīgi precīzi neizmērāma – loma Latvijas publiskās politikas tapšanā. Ilustratīvā nolūkā 2.3. informācijā ir sniegts galēji slēgts un neleģitīms rīcībpolitikas procesa modelis.

Valsts institūciju dominēšana

Jārūnā ne vien par to, ka daudzi lēmumi tiek gatavoti un būtībā apstiprināti ārpus oficiālajām valsts institūcijām, bet arī par to, ka sabiedrības

2.3. informācija

Slēgta un neleģitīma rīcībpolitikas procesa galējs modelis

1. Privāta persona (piemēram, ietekmīgs uzņēmējs) vai firma apzinās problēmu, kurai nepieciešams politisks risinājums. Tā meklē un izvērtē alternatīvus risinājumus.
2. Šī persona kontaktējas ar politiskām personām (ministriem, “partiju kasieriem”, “pelēkajiem kardināliem” u. tml.). Dažkārt šajos kontaktos nozīme ir agrākiem vai pašreizējiem naudas maksājumiem, piemēram, partijas finansēšanai.
3. Pēc konsultācijām firmas juristi izstrādā vēlamā likuma pamatnostādnes vai visu projektu.
4. Likuma gatavošanas stadijā var iesaistīt arī ministriju ierēdņus, taču tiek ignorētas citas sabiedrības grupas, kuru intereses ir skartas.
5. Ministrs, kuram ir saikne ar attiecīgo privāto personu, jautājumu virza Ministru kabinetā. Slēgtu sarunu ceļā tiek nodrošināts, ka likumprojektu atbalstīs citi ministri no viņa partijas un pārējām valdības koalīcijas partijām.
6. Likumprojekts tiek virzīts uz Saeimu, kur partiju līderi, “atslēgas figūras” vai “bīdītāji” nodrošina attiecīgo frakciju deputātu atbalstu. Pārējie deputāti nesaņem pilnīgu informāciju un nedzird patiesos argumentus, taču paļaujas uz partijas/frakcijas vadību.
7. Publiskā administrācija pieņemto likumu īsteno. Ietekmīgā privātā persona ar politisko kontaktu palīdzību nodrošina, lai likuma īstenošana noritētu tai labvēlīgi.

Šādam politikas procesa modelim ir raksturīgi, ka 1., 2. un 3. stadija plašākai sabiedrībai ir pilnīgi apslēptas. 4. stadijā sakarā ar mediju darbību (ne pēc lēmuma ierosinātāju iniciatīvas) dažkārt informāciju saņem arī plašāka sabiedrība – notiek “informācijas noplūde”. Garantēta informācijas saņemšana plašākai sabiedrībai ir tikai sākot ar Ministru kabineta stadiju (5., 6. un 7. stadija). Šādā procesā tautas attīstības prioritāšu ievērošanu nodrošināt ir grūti vai tikpat kā neiespējami. Iespējams, nav daudz tādu reālās politikas gadījumu, kuri pilnīgi saskanētu ar šādu galēju modeli, bet pētījumi liecina, ka tā elementi praksē ir konstatējami bieži.

apziņa dominējošo lomu pārmērīgi atvēl valsts institūcijām un dažkārt tās pārmērīgi dominē arī faktiskajā politikas procesā. Valsts institūciju dominēšana izpaužas vismaz divos aspektos. No vienas puses, sabiedrībā ir tendence valsts institūcijām tik lielā mērā uzvelt atbildību par dažādu problēmu risināšanu, ka stipri samazinās pilsoniskās sabiedrības loma; no otras puses, valsts iestāžu darbā joprojām ir atklātības deficīts un valsts amatpersonām piemīt tendence uz klausīt tikai stipri ierobežotu potenciālo politikas aģentu loku.

Pirmo tendenci ilustrē Sabiedrības par atklātību "Delna" pētījums, kurā 74 % no aptaujātajiem Latvijas iedzīvotājiem pāuda uzskatu, ka galvenā korupcijas apkarotājas loma jāuzņemas valdībai. Salīdzināšanai: tikai 12 % uzskata, ka šī loma būtu jāuzņemas pašiem iedzīvotājiem, 3 % – ka nevalstiskajām organizācijām, 3 % – ka masu saziņas līdzekļiem. Tomēr, ņemot vērā, ka vairumā korupcijas darījumu (piemēram, kukuļošanā) ir iesaistīta vismaz viena puse, kas nepieder pie valsts institūcijām, visai loģiski būtu uzskatīt, ka arī atbildība par korupcijas apkarošanu būtu jāuzņemas valstij kopīgi ar pilsonisko sabiedrību. Acīmredzot lielas iedzīvotāju daļas apziņā šāda atbildības dalīšana pagaidām vēl nav pietiekami nostiprinājusies.

Atklātības trūkums publiskajā politikā

Atklātības trūkums publiskajā politikā ne tikai ir nevēlams no politikas kopējās efektivitātes viedokļa, bet arī pārkāpj tiesības uz vārda brīvību, kas Satversmes 100. pantā ierakstītas šādi: "Ikvienam ir tiesības uz vārda brīvību, kas ietver tiesības brīvi iegūt, paturēt un izplatīt informāciju, paust savus uzskatus." Tas, ka publiskās politikas process Latvijā ir nepietiekami caurredzams, izpaužas gan administratīvo lēmumu līmenī (valsts iestāžu darbinieki dažkārt liedz iedzīvotājiem saņemt pat tādu informāciju, kurai pēc likuma jābūt publiski pieejamai), gan politisko lēmumu līmenī, kur plašākai sabiedrībai nav zināmi svarīgākie argumenti un tas, kādas grupas attiecīgajos lēmumos ieinteresētas. Tādējādi var izšķirt divus šā jautājuma aspektus – administratīvo atklātību un politisko atklātību.

Sabiedrība par atklātību "Delna" 1999. gadā veica pētījumu par valsts un pašvaldību iestāžu rīcībā

esošās informācijas pieejamību. Pētnieki sistemātiski pieprasīja informāciju no dažādām institūcijām, un konstatējumi bija šādi. Tad, kad sūtīti rakstiski iesniegumi un saņemtas atbildes, pilnīga informācija uzreiz sniegta tikai aptuveni 30 procentos gadījumos; pārējos 70 procentos gadījumos vispirms ir saņemta atteikuma vēstule. Kad informācija pieprasīta atkārtoti (parasti citējot kādu tiesību normu), apmēram uz pusi no iesniegumiem ir saņemtas apmierinošas atbildes, bet otra puse palikusi neatbildēta vai arī atteikums izteikts atkārtoti.

Apgalvojums, ka Latvijas publiskajā politikā trūkst atklātības, sakrīt ar viedokli, ko pauž liela Latvijas iedzīvotāju daļa. Tā, piemēram, 1999. gadā 32 % no aptaujātajiem rīdniekiem un 41 % no aptaujātajiem lauciniekiem teica, ka valsts/pašvaldību iestādes dažreiz noklusē svarīgu informāciju, kura sabiedrībai būtu jāsaņem. Attiecīgi 47 % un 34 % atbildēja, ka valsts un pašvaldību iestādes šādu informāciju noklusē bieži vai ļoti bieži.

Neskatoties uz konstatētajiem trūkumiem, jāatzīmē, ka pēdējo gadu laikā Latvijā administratīvās atklātības jomā ir noticis vērā ņemams progress. Ir pieņemts Informācijas atklātības likums, kas tiek aizvien pilnīgāk realizēts. Aizvien vairāk amatpersonu apzinās, ka iedzīvotājiem ir tiesības no valsts institūcijām pieprasīt visu informāciju, kuras pieejamība nav ar likumu ierobežota. Tomēr tikpat kā nav konstatējams, ka būtu palielinājusies svarīgāko politisko lēmumu projektu apspriešanas un pieņemšanas atklātība – jeb politiskā atklātība. Caurmēra Latvijas iedzīvotājam nav pilnīgas, uzticamas un precīzas informācijas par politisko partiju saņemto finansējumu, par augstāko valsts amatpersonu rīcībā esošo īpašumu izcelsmi, par interesēm un argumentiem, kam ir nozīme politisko spēku savstarpējās attiecībās, kā arī par daudzām citām politikā svarīgām lietām.

Atklātības trūkuma "medaļas otra puse" ir pašu iedzīvotāju zināšanu trūkums. Šajā jautājumā rezultāti, kas iegūti, aptaujājot iedzīvotājus, sakrīt ar rezultātiem, kas iegūti, aptaujājot ministriju departamentu direktorus. 61 % aptaujāto iedzīvotāju pilnīgi vai drīzāk piekrīt, ka viņi pārāk slikti pārzina lēmumu tapšanas procesu, lai tajā iesaistītos. Vēl vairāk (65 % iedzīvotāju) pilnīgi vai drīzāk piekrīt, ka politikas izstrādāšana jāatstāj ekspertu ziņā, jo caurmēra iedzīvotājiem ir pārāk maz zināšanu un viņi ir pārāk emocionāli, lai šajā procesā efektīvi piedalītos. Tāpat uzskata 64 % no aptaujātajiem ministriju departamentu direkto-



riem. Zemais iedzīvotāju pašvērtējums par savu informētību un spējām ir uzskatāms par nopietnu barjeru tam, lai stipri pieaugtu sabiedrības pieprasījums pēc lielākas politiskās atklātības.

Masveidīga, kampaņveidīga, taču īslaicīga sabiedrības līdzdalība

90. gadu sākumā Latvijas sabiedrības politiskā līdzdalība jūtami apsīka. Pēdējos gados Latvijā bijusi vērojama nevienmērīga, bet aizvien pieaugoša atsevišķu sociālo grupu politiskā aktivitāte (par to sīkāk sk. 3. nodaļā). Latvijai raksturīgi, ka līdzdalība bieži vien mēdz būt masveidīga, kampaņveidīga un īslaicīga. Tādi, piemēram, bija skolo-tāju streiki 1999. gada nogalē, zemnieku protesta akcijas 2000. gada vasarā pie Latvijas robežām un parakstu vākšana par to, lai tiktu grozīts Enerģētikas likums, ar nodomu apturēt “Latvenergo” privatizāciju (sk. 2.4. informāciju). Tikmēr caurmērā politiskā līdzdalība (izņemot Saeimas un pašvaldību vēlēšanas) Latvijas sabiedrībā saglabājas visai zemā līmenī. 1999. gadā veiktajā pētījumā “Dzīves apstākļu apsekojums Latvijā” tikai 14 % no personām, kuras bija vecākas par 18 gadiem, atbildēja, ka pēdējo piecu gadu laikā ir parakstījušas peticiju (politisku prasību) vai citu politisku dokumentu, sniegušas finansiālu atbalstu sabiedriskai vai politiskai organizācijai vai kustībai; vēl mazāk – 4 % – bija piedalījušās politiskā manifestācijā, demonstrācijā vai mitiņā, savu politisko viedokli publicējušas avīzē, piedalījušās vēlēšanu kampaņas organizēšanā, par politiskiem jautājumiem uzstājušās politiskā mitiņā/konferencē (par līdzdalības formām un intensitāti sīkāk sk. 3. nodaļu).

Triju minēto līdzdalības akciju dalībnieki panāca, ka viņu prasības vismaz daļēji tika apmierinātas. Tomēr šāda līdzdalība nespēj nodrošināt pastāvīgu un pilnvērtīgu publiskās politikas kontrolēšanu.

Pirmkārt, līdz šim plašas sabiedrības grupas ir bijis iespējams mobilizēt pārsvarā tikai relatīvi vienkāršu, dažkārt pat primitīvu formulētu jautājumu risināšanai: paaugstināt atalgojumu vai nepieļaut uzņēmuma privatizāciju (mazliet vairāk izstrādātas un niansētas bija zemnieku prasības). Tās daudzās sabiedrības problēmas, kurām nemaz nav vienkārši formulējami reālu risinājumu, tādā veidā atrisināt nevar.

Otrkārt, kampaņveidīga jeb īslaicīga politiskā līdzdalība neļauj risināt tādus politikas jautājumus,

kuri prasa ilgstošu uzmanību. Tā, piemēram, ja plašāka sabiedrība vēlētos stingrāk izkontrolēt, lai Latvijas sarunās ar Eiropas Savienību tiktu ievērotas dažādu sociālo grupu intereses, būtu jāisteno pastāvīga uzraudzība (tā sauktais monitorings) vairāku gadu garumā.

Treškārt, līdzšinējā politiskā līdzdalība gandrīz vienmēr bijusi saistīta ar protestu pret jau uzsāktu un īstenotu valsts politiku, kuras rezultāti šķituši neapmierinoši. Plašāki sabiedrības slāņi nemobilizējas, lai piedalītos politikas tapšanā, kamēr vēl “nekas slikts nav noticis”.

Pārlieku sasteigti vai izstiepti publiskās politikas procesa posmi

Publiskās politikas procesu mēdz iedalīt vairākos posmos: procesa ierosināšana, alternatīvu formulēšana, lēmuma pieņemšana un lēmuma realizēšana. Visi četri posmi ir nepieciešami. Ja kāds no tiem ir izlaists, pārlieku sasteigts vai pārlieku izstiepts, publiskā politika var būt mazāk efektīva (sk. 2.5. informāciju).

Lai gan grūti ir izvirzīt zinātniskus kritērijus, pēc kuriem spriest, cik ilgam vajadzētu būt katram posmam, Latvijas publiskajā politikā ir piemēri tam, ka nesamērīgi sasteigti (vai izstiepti) politikas procesa posmi negatīvi ietekmē politikas kvalitāti. Vairākos gadījumos sasteigts bijis tieši alternatīvu formulēšanas posms – no procesa tikuši izslēgti vairāki būtiski aģenti, šaurā lokā atlasīta viena alternatīva un tā virzīta uz lēmuma pieņemšanu. Šādas rīcības piemērs ir Izglītības un zinātnes ministrijā (valdībā) gatavotais lēmums Medicīnas akadēmiju apvienot ar Latvijas Universitāti. Līdz brīdim, kad šis jautājums piesaistīja plašas sabiedrības uzmanību un neizpratni, divi svarīgi procesa dalībnieki – abas augstskolas – pat nebija pieaicināti risinājumu meklēšanai (alternatīvu formulēšanai).

Politika bez analītiska pamatojuma

Pārskata pētījums liecina, ka politiski lēmumi Latvijā dažkārt tiek pieņemti, pietiekami neizanalizējot situāciju un iespējamās lēmumu sekas (sk. arī analīzi 4. nodaļā). Citā pētījumā “Neatkarīga sabied-

riskās politikas analīze Latvijā: situācijas apsekojums un secinājumi” ir konstatēts: “Problēma ir neatīstītā lēmumu pieņemšanas kultūra valstī: tikai ļoti retos un specifiskos gadījumos ir pieprasījums pēc kvalitatīva politikas analīzes darba un pētījumiem (šāda situācija ir pašas valdības ietvaros, nemaz nerunājot par neatkarīgu analīzi). Lietišķie pētījumi, ko pasūta valdība, tikai retos gadījumos ir tieši saistīti ar politiku, tās izvērtēšanu vai izstrādāšanu.”

Secinājumi

Sākot ar 80. gadu beigām, Latvijā ir risinājusies pāreja no situācijas, kur komunistiskā partija stingri reglamentēja un ierobežoja individu un organizāciju līdzdalību politikas veidošanā, uz situāciju, kur vismaz formāli politiskajā procesā var piedalīties neierobežots aģentu loks.

2.4. informācija

Paraksti pret "Latvenergo" privatizāciju

Valsts akciju sabiedrība "Latvenergo" jau 1996. gada februārī tika nodota privatizācijai. Tomēr kopš tā laika nerimās diskusijas par šādiem jautājumiem: vai "Latvenergo" būtu jāsadala kā vienots uzņēmums vai jāsadala; cik lielā mērā un kādā veidā privatizācijā varētu piedalīties ārzemju investori: vai to privatizēt pilnīgi, daļēji vai arī neprivatizēt vispār.

2000. gada februārī Ministru kabinets pieņēma konkrētu lēmumu par "Latvenergo" restrukturizāciju un privatizāciju, akceptējams uzņēmuma sadalīšanu koncerna veidā un 49 % termoelektrocentrālu privatizāciju. Saeimas opozīcija – deputāti no Latvijas Sociāldemokrātiskās strādnieku partijas, Jaunās partijas un apvienības "Par cilvēktiesībām vienotā Latvijā" – pret valdības lēmumu un it īpaši pret "Latvenergo" sadalīšanu iebilda. Valdībai opozīcijā nostājās arī enerģētiķu arodbiedrība "Enerģija" un Latvijas Brīvo arodbiedrību savienība.

Arodbiedrības izstrādāja grozījumus Enerģētikas likumā un martā sāka 10 000 parakstu vākšanas kampaņu, lai uzsāktu vienas desmitās daļas vēlēšanu parakstu vākšanu. Arodbiedrību iecere izdevās, un jūnijā notika parakstu vākšana, kurā vairāk nekā 130 000 Latvijas pilsoņu atbalstīja ierosinātos likuma grozījumus. Ja likumprojektu iesniedz viena desmitā daļa vēlēšanu, pēc Satversmes tas Saeimai jāizskata. Ja Saeima likumprojektu neatbalsta vai likumu pieņem būtiski grozītā veidā, notiek tautas nobalsošana. Viena no valdību veidojošajām frakcijām – "Tēvzemei un brīvībai / LNNK" – balsoja tāpat kā opozīcija, un vēlēšanu iesniegtais likumprojekts tika pieņemts.

Līdz 2000. gadam vienīgie ietekmīgie aģenti politiskajās cīņās par un pret "Latvenergo" privatizāciju ir bijušas politiskās partijas un, visticamāk, arī aiz tām stāvoši ekonomiskie grupējumi. Arodbiedrības gan uzsāka parakstu vākšanu, taču atbalstošo politisko partiju (piemēram, LSDSP) aktivitāte arī šajā laikā bija ļoti liela un daudzi runāja par to, ka politiskās partijas turpina cīņu, izmantojot vēlēšanu jūtas vai pat manipulējot ar tām.

Konflikta būtībā sadūrās dažādu privatizācijas pretendentu ieinteresētība panākt sev pēc iespējas izdevīgākus privatizācijas noteikumus, bet daļa iedzīvotāju, šķiet, rīkojās saskaņā ar populistiskiem un ne visai pamatotiem aizspriedumiem pret privatizāciju un lielā energouzņēmuma reformēšanu principā. Turklāt sabiedrībā bija vērojama arī visai pamatota neticība, ka jebkāds privatizācijas process noritēs plaša iedzīvotāju loka interesēs.

Parakstu vākšanas rezultātā "Latvenergo" privatizācija no ļoti slēgti izskatīta jautājuma pārtapa par tādu, kurā pēkšņi bija iespējams piedalīties jebkuram Latvijas pilsonim. Ja neskaita Latvijā dzīvojošos nepilsoņus, nebija atstumto.

Vērtējot "Latvenergo" privatizācijas apturēšanu, nākas konstatēt gan negatīvu, gan pozitīvu rezultātu. Negatīvais ir tas, ka ārkārtīgi svarīgais lēmums apturēt "Latvenergo" privatizāciju ir pieņemts, tā arī neizvērtējot profesionālus ekonomiskus argumentus un analīzi. Iespējams, pamatotas ir bažas, ka neprivatizētam "Latvenergo" būs grūti izturēt Eiropas energotirgus konkurenci. Toties pozitīvi ir tas, ka liela iedzīvotāju daļa guva praktisku pārlicību, ka demokrātiskais un Satversmē paredzētais vēlēšanu gribas paušanas mehānisms – likumprojektu iesniegšana un tautas nobalsošana – svarīgu jautājumu izlemšanā var būt efektīvs.



Ietekmīgākie politiskie lēmēji un šā procesa ietekmētāji Latvijā ir Ministru kabinets, Saeima, biznesa grupējumu līderi, politisko partiju līderi, “pelēkie kardināli” un mediji.

Efektīvākie politiskās ietekmes kanāli ir slēgti, un pārsvarā tie ir saistīti ar lieliem naudas maksājumiem un personiskiem kontaktiem.

Pat pēc satura veiksmīgi politiski lēmumi Latvijā nereti tiek pieņemti slēgtā un necaurredzamā procesā.

Politisko partiju un valdības politiskā dienaskārtība stipri atšķiras no iedzīvotāju politiskās dienaskārtības. Tas veicina atsvešinātību no varas un neuzticību tai. Starptautiskām organizācijām, it īpaši Eiropas Savienībai, ir tik plašas institucionalizētas iespējas ietekmēt Latvijas valdības dienaskārtību, kādu nav gandrīz nevienam citam politikas aģentam.

Privatizācijas gaitā ir vērojami tik asi politiskās un ekonomiskās elites grupu konflikti, ka plašāki sabiedrībai nav tikpat kā nekādu iespēju ietekmēt šo ārkārtīgi svarīgo procesu. Izņēmums ir “Latvener-

go” privatizācija, kuru apturēja pilsoņu parakstu vākšanas kampaņas iznākums. Sabiedrības līdzdalību apgrūtinā arī ekonomiskās kompetences trūkums un privatizācijas necaurredzamība.

Valsts konstitūcija paredz demokrātisku lēmšanas procedūru ar visai plašām topošo lēmumu ietekmēšanas iespējām. Saeima ir formāli ietekmīgākais lēmumu pieņemšanas centrs.

Sabiedrībai gan ir institucionālas iespējas dot ieguldījumu jautājumu izlemšanas procesā, taču šīs iespējas visai maz tiek izmantotas, jo sabiedrība neuzticas politiķiem un netic saviem spēkiem, kā arī tai trūkst specifisku zināšanu, iemaņu un informācijas.

Lēmumu pieņemšanas process Saeimā ir noslēgts, centralizēts un elitārs, kur milzīga nozīme ir partiju līderiem, “pelēkajiem kardināliem” un biznesa grupējumiem.

Kaut gan Saeima tiek uzlūkota kā lielisks forums diskusijām, faktiski diskusiju ir maz. Turklāt opozīcijas priekšlikumi visbiežāk tiek noraidīti bez iedziļināšanās lietas būtībā. Tas liek opozīcijai ķerties pie ārpusparlamentāriem ietekmes līdzekļiem.

2.5. informācija

Sasteigtie pensiju likuma grozījumi

1999. gada augustā Latvijas valdība paziņoja par briesmām, ka pensionāri varētu nesaņemt savas pensijas, jo sociālās apdrošināšanas budžetā ir liels un pieaugošs deficīts. Tāpēc 1999. gada augustā Pensiju likums tika radikāli grozīts, palielinot pensionēšanās vecumu un ierobežojot strādājošo pensionāru pensijas summu. Saeimas opozīcijas nostāja bija atšķirīga: tā apgalvoja, ka galvenais deficīta cēlonis ir ar nodokļu iekasēšanu saistītās problēmas.

Izmantojot juridiskās procedūras, opozīcija ierosināja tautas nobalsošanu par pensiju likumu. Tā notika 1999. gada novembrī. Vienlaikus valdošā koalīcija nopietni pārskatīja augustā pieņemtos Pensiju likuma grozījumus un pieņēma jaunus grozījumus – “maigākus” un saprātīgākus. Rezultātā tautas nobalsošanā piedalījās mazāk nekā 50% pilsoņu, un 1999. gada decembrī Pensiju likuma grozījumu “maigā” versija stājās spēkā.

Šajā gadījumā bija runa par politisku lēmumu, kas skāra ļoti lielas sociālās grupas – galvenokārt tā sauktos strādājošos pensionārus un pirmspensijas vecuma cilvēkus. Kaut arī ieinteresēto personu loks bija tik plašs, gan alternatīvu formulēšana, gan pati lēmuma pieņemšana bija visai sasteigta un noslēgta. Liela sabiedrības daļa šā jautājuma kontekstā kļuva par atstumtajiem. Pārsteidzīgā rīcība izraisīja plašu konfrontāciju starp lielu daļu no ieinteresētajām sociālajām grupām un valdību, un rezultātā politika tika steidzīgi pārformulēta, pieņemot “maigākus” Pensiju likuma grozījumus.

Šis būtībā ne visai veiksmīgais politikas procesa gadījums parādīja, ka, par spīti Latvijas pilsoniskās sabiedrības nepilnībām, demokrātiskā sistēma nepieļauj slēgtu un sasteigtu lēmumu pieņemšanu, ja liela sabiedrības daļa šo lēmumu uzskata par krasi netaisnīgu un tās interesēm nelabvēlīgu. Ilgākā laika periodā šāda pieredze var paaugstināt pilsoniskās sabiedrības pašapziņu un veicināt līdzdalības politisko kultūru. Savukārt publiskās politikas veidotājiem vajadzētu atcerēties, ka demokrātiskā sabiedrībā nav pieļaujama slēgta, nepietiekami motivēta un sasteigta lēmumu pieņemšana jautājumos, kuri skar plašu sociālo grupu vitālas intereses.

Brīžiem Saeimas lēmumiem ir pietrūcis konceptualitātes un savstarpējas saskaņotības. Tāpēc saprotama ir parlamentāriešu vēlme pārvarēt savu nekompetenci un aprobežotību.

Vairums lēmumprojektu top ministrijās, bet pašai Saeimai praktiski nav vērā ņemamas analitiskās kapacitātes. Kompensācijai tiek izmantotas neoficiālas konsultācijas ar ekspertiem.

Valdību darbības laiks ir visai īss, un tas apdraud lēmumu pēctecīgumu un konceptualitāti.

Ministriju politiskās vadības izvirzītās prioritātes bieži vien atšķiras no reālajām vajadzībām, un tas rada ierēdniecības neuzticēšanos vadībai. Augstākā ierēdniecība, gribējama šo plaisu mazināt, pati politizējas, un tas savukārt apdraud birokrātiskā aparāta normālu funkcionēšanu.

Lēmumprojekti ministrijās bieži vien top bez ārēju resursu piesaistes, reizumis konsultējoties ar ieinteresētām grupām vai nevalstiskām organizācijām.

Sabiedrībai ir visai sarežģīti ietekmēt valdības lēmējdarbību, jo trūkst attiecīgu institucionālu mehānismu. Turklāt dažādu konsultatīvo padomju un sociālo partneru sarunu ietekmīgums ir ierobežots.

Vairāku ministriju (Labklājības, Zemkopības, Satiksmes, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības) departamenti likumprojektu gatavošanā sadarbojas ar nozaru asociācijām un nevalstiskām organizācijām, taču šī prakse nav regulāra.

Lēmumprojektu politiskā saskaņošana valdošās koalīcijas ietvaros nav pietiekama, kas nereti apdraud valdības stabilitāti.

Valdība gūst arvien lielāku ietekmi, salīdzinot ar Saeimu. To nosaka nepieciešamība lemt par arvien sarežģītākiem jautājumiem, kam vajadzīgas specifiskas zināšanas; arī likumprojektu gatavošana galvenokārt notiek izpildinstitūcijās.

Latvijas pašvaldību autonomija ir stipri ierobežota. Attiecībā ar valsts institūcijām tām jāpaļaujas uz Eiropas Pašvaldību hartu, jo Satversme nenosaka pašvaldību statusu.

Pašvaldības neizjūt valdības un Saeimas atbalstu, kā arī nesaredz plašas iespējas sadarboties ar iedzīvotājiem, lai panāktu sev izdevīgākus augstākā līmeņa institūciju lēmumus. Tas ir veicinājis pašvaldību "iekapsulēšanos" un to, ka visai ciešas savstarpējās saites izveidojušās starp pašvaldību vadītājiem.

Pašvaldību darbību ierobežo nepabeigtā administratīvi teritoriālā un reģionālā reforma.

Pašvaldību finansiālie līdzekļi ir nepietiekami tām uzticēto funkciju veikšanai, un tas pašvaldībām

licis ķerties pie apšaubāmiem resursu iegūšanas avotiem, darbojoties uz likumu pārkāpšanas robežas. Taču ir pamats uzskatīt, ka līdzekļu izlietošanas efektivitāti pašvaldībās var palielināt.

Liela ietekme pašvaldībās ir to vadītājam, kas var negatīvi ietekmēt gan jautājumu izlemšanas, gan budžeta veidošanas procesu. Pašvaldību lēmumus var jūtami ietekmēt vietējie uzņēmēji, kas apvienojumā ar pašvaldību vadītāju ietekmi mazina jautājumu izlemšanas caurredzamību un rada korupcijas draudus.

Līdztekus Satversmē paredzētajai publiskajai politisko lēmumu gatavošanas, pieņemšanas un īstenošanas sistēmai darbojas slēpta, daļēji ārpus valsts institūcijām esoša un nelegitīma sistēma.

Sabiedrības apziņa dominējošo lomu pārmērīgi atvēl valsts institūcijām, un dažkārt tās pārmērīgi dominē arī faktiskajā politikas procesā. Sabiedrībā ir tendence valsts institūcijām tik lielā mērā uzvelt atbildību par dažādu problēmu risināšanu, ka stipri samazinās pilsoniskās sabiedrības loma. Valsts iestāžu darbībā savukārt saglabājas atklātības deficīts.

Tikpat kā nav konstatējams, ka pēdējos gados būtu palielinājusies svarīgāko politisko lēmumu projektu apspriešanas un pieņemšanas atklātība (jeb politiskā atklātība).

Latvijai raksturīgi, ka līdzdalība bieži vien mēdz būt masveidīga, kampaņveidīga un īslaicīga. Tikmēr caurmērā politiskā līdzdalība (izņemot Saeimas un pašvaldību vēlēšanas) Latvijas sabiedrībā saglabājas visai zemā līmenī.

Latvijas publiskajā politikā ir bijuši gadījumi, kur nesamērīgi sasteigti (vai izstiepti) politikas procesa posmi negatīvi ietekmējuši politikas kvalitāti.

Politiski lēmumi Latvijā dažkārt tiek pieņemti, pietiekami neizanalizējot situāciju un iespējamās lēmumu sekas.

Ieteikumi

Lai lēmumu gatavošana un pieņemšana kardināli mainītos uz labo pusi, jāsamazina Saeimā ievēlēto partiju atkarība no šaurām interesēm, ko vispirms nosaka dārgās priekšvēlēšanu kampaņas. Tāpēc jāmaina politiskās reklāmas politika.

Lai mazinātos plaīsa starp sabiedrību un politisko eliti un sabiedrības cinisms, jāiedibina reālas konsultācijas ar vēlētajiem, politiķiem stingrāk jāievēro priekšvēlēšanu solījumi, kā arī jāradā pozitīvs piemērs liderības funkcijas veikšanā.



Savstarpējas uzticēšanās atmosfēru veicinātu opozīcijas viedokļa uzklaušanās un apspriešana Saeimā.

Parlamenta analītiskās kapacitātes nostiprināšana ar papildu finansiālajiem resursiem katrai frakcijai vai pat atsevišķu analītisko dienestu izveidi palielinātu Saeimas nozīmi jautājumu izlemšanā.

Efektīvs politikas atklātības un kvalitātes nostiprināšanas līdzeklis varētu būt cilvēku masveidīgāka līdzdalība politiskajās partijās. Tad partiju līderi būtu pakļauti dubultai kontrolei – gan no vēlētāju, gan no savas partijas ierindas biedru puses.

Politikas process varētu uzlaboties, pieaugot sabiedrības prasīgumam un nostiprinoties līdzdalības politiskajai kultūrai. Tādējādi būtu arī iespējams panākt, ka politikā lielāka uzmanība tiek pievērsta tautas attīstības mērķiem.

Valdības lēmumu kvalitātes uzlabošanu var panākt, Ministru kabinetu atslogojot – mazāk nozīmīgo, tehnisko jautājumu izlemšanu deleģējot ministrijām. Tas jūtami stiprinātu Ministru kabineta stratēģiskās vadības lomu.

Apstiprinot ilglaicīgu un savstarpēji saskaņotu valsts attīstības stratēģiju, tiktu atvieglots ierēdniecības darbs un turklāt veicināta politikas pārskatāmība.

Intensīvāka neatkarīgu ekspertu iesaistīšana lēmumprojektu gatavošanā dotu iespēju paplašināt alternatīvo risinājumu klāstu un sekmētu sabiedrības iesaistīšanos leņšanas procesā.

Viens no veidiem, kā paaugstināt ierēdņu kontingenta profesionalitāti un izglītības līmeni, būtu atteikšanās no centieniem politizēt augstāko ierēdniecību.

Valdības deklarācijas un citu konceptuālo dokumentu izpildi atvieglotu horizontālās starpministriju koordinācijas veicināšana.

Lielāku sabiedrības iesaisti leņšanas procesā veicinātu tas, ka pārskatāmāka kļūtu lēmumprojektu gatavošana jau ministrijās. Tāpēc vēlams būtu izveidot publiski pieejamu lēmumprojektu reģistru, kurā dokumenti atspoguļotos jau pirms tam, kad tie izsludināti valstssekretāru sanāksmē.

Politisko nestabilitāti mazināt un valdību mūža ilgumu pagarināt cita starpā iespējams, koalīcijas partneriem rūpīgi apspriežoties par diskutablajiem Saeimas un Ministru kabineta darbākārtības jautājumiem.

Visās valsts un pašvaldību institūcijās būtu jāpanāk stingra un pareiza to normatīvo aktu piemērošana, kuri garantē iedzīvotāju tiesības saņemt informāciju.

Lai mazinātos slēptu un nelegitīmu politiskās ietekmes kanālu nozīme, būtu jānostiprina institūcijas, kas uzrauga, vai amatpersonu vidū nepastāv korupcija, un jāuzlabo attiecīgais normatīvais regulējums.

Lai pašvaldību līmeni rastos ilglaicīgāka perspektīva, nepieciešams iespējami drīz (taču pārdomāti un nesasteigti!) pabeigt administratīvi teritoriālo un reģionālo reformu.

Ļoti svarīgi ir paredzēt pietiekamus līdzekļus pašvaldību funkciju veikšanai, kā arī nodrošināt efektīvāku piešķirtā finansējuma izlietošanu. Šajā nolūkā izmantojama gan administratīvi teritoriālā reforma, gan izglītojoši un konsultatīvi pasākumi, gan pilnvērtīgi funkcionējoša atskaišu sistēma.

Tas, kādā veidā pašvaldībās notiek lēmumu gatavošana un pieņemšana, un tas, ka pašlaik šis process tikai relatīvi ir atvērts, vēlreiz atgādina, ka jāmazina lēmēju un sabiedrības savstarpējā nošķirtība. Tad sabiedrība valsts institūciju lēmējdarbību vērtētu pozitīvāk un pieaugtu šā procesa leģitimitāte.