

Pierādījumos balstīta lēmumu pieņemšana ES jautājumos: kad kļūs par Latvijas realitāti?

Īsais apraksts: Diskusija par pierādījumos balstītu politiku notika 2014.gada 7.februāra Sabiedriskās politikas centra PROVIDUS organizētās konferences „Latvijas intereses Eiropas Savienībā: vai zinām, ko aizstāvēt?” ietvaros.

Diskusijā (07/02/2014) piedalījās: Latvijas pastāvīgā pārstāve Eiropas Savienībā **Ilze Juhansone** (videointervija), Valsts kancelejas direktora vietniece valsts pārvaldes un cilvēkresursu attīstības jautājumos **Eva Upīte**, Saeimas Eiropas lietu komisijas vecākais konsultants **Ģirts Ostrovskis**, valsts pārvaldes eksperts **Valērijs Stūris**, Pārresoru koordinācijas centra Attīstības uzraudzības un novērtēšanas nodaļas vadītājs **Vladislavs Vesperis**, Baltic Institute of Social Sciences pētniece **Oksana Žabko**. Diskusijas moderators: **Gatis Litvins** (Žurnāla „Jurista Vārds” tieslietu redaktors, PROVIDUS pētnieks).

Gatis Litvins: Sāksim šo diskusiju ar mūsu neklātienas dalībnieci, Ilzi Juhansoni, Latvijas vēstnieci Eiropas Savienībā, kas savu skatījumu uz šodienas tēmu izstāstīs video!

Ilze Juhansone (videoieraksts): Latvijas sagatavotās pozīcijas ES jautājumos ir mūsu pārstāvniecības ikdiena. Latvijas pārstāvniecības mandāts ES balstās uz to mandātu, ko iedod Ministru Kabinets un nozaru ministrijas. Ideālā pasaulē mēs būtu tikai instruments, kas nes tālāk valdības pozīciju. Bet, protams, realitātē, apzinoties, ka esam maza valsts ar nelieliem cilvēkresursiem, katrs pārstāvniecības eksperts ļoti intensīvi piedalās arī nacionālo pozīciju ES jautājumos gatavošanā – jau tad, kad šīs pozīcijas tikai top nozaru ministrijās un tiek saskaņotas ar nevalstiskajām organizācijām. Šim nolūkam izmantojam zināšanas gan par dažādu lēmumu politisko kontekstu un aizkulisēm, gan arī procedūras aspektiem.

Ekspertu darbs Briseles darba grupās notiek atbilstoši vadlīnijām, kas saņemtas no Latvijas. Šīm vadlīnijām dažkārt piekrītam, dažkārt nepiekrītam, taču ievērojam, jo gala vārdam jābūt tieši Rīgā. Mūsu darba devējs ir Latvijas sabiedrība, tautsaimniecība, kas uzdevumus formulē caur nozaru ministrijām.

Skaidrs, ka ne vienmēr nozaru ministriju rīcībā būs visa svarīgā informācija, taču tad, ja jautājums ir īpaši nozīmīgs, tad parasti mums vajadzīgie fakti tiek atrasti. Ne vienmēr gan pietiekami ātri. Iespējams, tādēļ, ka Eiropas Savienības jautājumiem tiek pievērsta mazāka uzmanība nekā Latvijas līmeņa uzdevumiem.

Nacionālo pozīciju kvalitāte atšķiras – ar pilnu atbildību varu apgalvot, ka tajos jautājumos, kur ir skartas Latvijai būtiskas intereses, pozīcijas ir izsvērtas un labi argumentētas. Kādēļ tad atšķirība? Dažas ministrijas ir salīdzinoši vājas arī nacionālās politikas izstrādē – tās parasti ir vājas arī attiecībā uz Eiropas līmeņa jautājumiem.

Ne vienmēr liels darbinieku skaits pārvaldē nozīmē augstu kvalitāti: svarīga darbinieku pieredze. Jābūt balansam starp jauniem darbiniekiem un pieredzējušiem. Svarīga problēma – Latvijas valsts pārvaldes iekšējā birokrātija, dažādās procedūras, kurām patērējam pārāk daudz laika.

Gatis Litvins: Manuprāt, vēstnieces teiktajā īpaši interesanta atziņa bija tā, ka pierādījumos balstīta lēmumu pieņemšana neattiecas tikai uz Eiropas Savienības līmeņa politiku, bet arī uz Latvijā pieņemtiem lēmumiem. Ierosinu, ka šajā sarunā runāsim par abiem šiem līmeņiem! Bet tagad es vēlētos jautāt Ģirtam Ostrovskim, Saeimas Eiropas lietu konsultantam, vai Jums ir kāds komentārs pie vēstnieces Ilzes Juhansones teiktā?

Ģirts Ostrovskis: Savā amatā pēdējo astoņu gadu laikā esmu saskāries ar ļoti daudzām nacionālajām pozīcijām ES jautājumos. Vēstniece vairākkārt pieminēja procedūras – un es viņai piekritu, Latvijai īpaši raksturīga ir tieši procedūru nepārzināšanas problēma. Mēs vāji pārzinām ne tikai Eiropas Savienības lēmumu pieņemšanas procedūras, bet dažkārt pat nacionālās. Šis apstāklis traucē labi pārstāvēt Latvijas intereses.

Es neesmu tik optimistisks kā vēstniece attiecībā uz Latvijas pārvaldes īpaši labo darbu Latvijai svarīgos jautājumos. Mēs šos Latvijas tautsaimniecībai svarīgos jautājumos pamanām pārāk vēlu: kvalitatīvai interešu aizstāvībai Eiropas Savienībā vajadzētu sākties agrākā stadijā. Eiropas Savienības nākotnes dienaskārtības jautājumi gaitēnos cirkulē gadiem iepriekš, bet mēs parasti reaģējam tikai tad, kad Eiropas Komisija ir jau sagatavojusi risinājuma melnrakstu. Tikai šajā brīdī valsts pārvalde sāk veidot nacionālo pozīciju – bet šai pozīcijai bija jātop jau tad, kad nebija vēl nekā cita kā tikai runas gaitēnos! Esam reaktīvi nevis proaktīvi.

Gatis Litvins: vai šeit labs piemērs nebūtu Latvijas žāvētās gaļas (kūpinājumu) problēma, kur aizliegums šī gada otrajā pusē jau stāsies spēkā, bet mēs tikai šobrīd par to runājam?

Ģirts Ostrovskis: Tehniski nevienam nebija noslēpums, ka šāda iniciatīva ir – pārvalde „pieslēdzās”, par jautājumu bija nacionālā pozīcija, tikai pati nozare nebija pamanījusi, ka viņus tas skars. Precīzāk: viena nozares daļa (zivsaimniecība) bija pamanījusi, devusi ziņu Zemkopības ministrijai un Zemkopības ministrija spēja atrast risinājumu, bet otra nozares daļa – nepamanīja.

Gatis Litvins: Tiesības pieder modrajiem?

Ģirts Ostrovskis: Šeit nenostādā divi faktori. Jā, nozare „nogulēja”. Bet arī ministrija un citas pārvaldes struktūras nebija izvērtējušas, ka šis ierobežojums varētu skart ne tikai zivsaimniecību, bet arī citas tautsaimniecības nozares.

Gatis Litvins: Oksana, vai Latvijas pārvaldei pirms pieņemt kādu lēmumu, ir raksturīgi veikt izvērtējumu, šo lēmumu balstīt labos pierādījumos?

Oksana Žabko: Pagājušajā gada vasarā Valsts Kancelejas pasūtīta pētījuma ietvaros par šo jautājumu aptaujājām Latvijas ierēdņus, kuri iesaistīti politikas plānošanā. Aptaujā parādījās, ka viņi par pašu nozīmīgāko problēmu uzskata informācijas un datu, pētījumu trūkumu, lai novērtētu esošo situāciju, kā arī izstrādātu politikas alternatīvas. Kopā 70% to uzskata par problēmu. Ministriju līmenī situācija ir atšķirīga. Vides ministrijā un Zemkopības ministrijā ir labas prakses attiecībā uz datu pieejamību, bet dažām citām ministrijām nav resursu datiem un pētījumiem pat tad, kad šie dati ir ļoti vajadzīgi. Latvijā joprojām lielāko daļu pētījumu finansē Eiropas Savienība. Tādēļ brīdī, kad valsts pārvalde diskutē ar Eiropas Komisiju par nākamo struktūrfondu plānošanas periodiem, tur pētniecībai jābūt paredzētai! Ja Eiropas Komisijai netiek pierādīts, ka Latvijai tiešām vajag attiecīgo jomu izpētīt, tā līdzekļus nepiešķir.

Gatis Litvins: Upītes kundze, tad kā šobrīd Latvijas pārvalde pieņem lēmumus – balstoties uz „muguras smadzenēm” vai tomēr pierādījumiem?

Eva Upīte: Mēs Valsts Kancelejā redzam tās nacionālās pozīcijas ES jautājumos, kuras tiek virzītas uz Ministru Kabineta sēdi. Mana 11 gadu pieredze rāda, ka pozīcijas kļūst vienkāršākas un saprotamākas. Agrāk nebija saprotama pat Latvijas kopējā nostāja. Tagad jau pirmais teikums izsaka visu: vai piekristam vai nē.

Latvijai svarīgās pozīcijas ir ļoti labi argumentētas. Bet vai argumentācijas pamatā ir intuīcija vai pētījums? Atkarīgs no ierēdņa un nozares. Dažām nozarēm ir gan pētījumi, gan nevalstiskā sektora ekspertīzes. Citām – nav. Šādos gadījumos viņi balstās uz citu valstu pieredzi – piemēram, ja zina, ka kāda reformas iecere citur beidzās neveiksmīgi.

Gatis Litvins: Kuras šajā ziņā ir pašas spēcīgākās ministrijas?

Eva Upīte: Jau tika pieminētas Vides un Zemkopības ministrijas, bet es pieminētu arī Satiksmes ministriju. Šīm ministrijām ir pietiekami resursi, lai sagatavotu kvalitatīvas pozīcijas. Ne visiem tādi ir.

Cilvēkresursi ir problēma – 2008. un 2009. gadā tika mazināti valsts iestāžu budžeti, kas ietekmēja kadru mainību. Pozitīvs process – apmācības (dokumentu sagatavošana, sarunu vešana, interešu aizstāvība, angļu valoda), kas tiek šobrīd veiktas, gatavojoties 2015.gada ES Prezidentūrai. Dažkārt valsts darbinieki tikai pēc šīm apmācībām saprot, kā funkcionē Eiropas Savienība: kādēļ kādā viņu apmeklētā sēdē notikušas debates, pēc kāda principa atlasīti dalībnieki. Pirms iestāšanās Eiropas Savienībā diemžēl nebija specifisku apmācību tam, kā aizstāvēt Latvijas intereses. Cilvēks tika nozīmēt braukt uz Briseli, kur viņš pēc labākās sirdsapziņas darīja, ko varēja. Tagad šāda apmācības programma ir, un es ceru, ka saglabāsies arī nākotnē.

Vladislavs Vesperis: Manuprāt, svarīgi ir apzināties, kādai informācijai ir jābūt pamatā Latvijas pozīcijai Eiropas Savienības jautājumos. Un pamatā jābūt iepriekš paveiktam mājasdarbam! Proti, jābūt mūsu pašu politikas plānošanas dokumentiem, kuros esam sadarbibā ar nevalstisko sektoru izanalizējuši esošo situāciju, izpētījuši problēmas, izstrādājuši risinājumus. Ja ir šāds pamats, tad ar ES jautājumiem strādāt ir viegli. Tas ir pareizais kurss. Diemžēl šobrīd esam no tā tālu. Tikai 40% gadījumos Latvijas pārvalde sasaista

savus priekšlikumus ar pētījumos pamatotiem secinājumiem. Tātad, pierādījumos balstītas politikas princips labākajā gadījumā (jo jautājums ir arī par kvalitāti!) attiecas tikai uz šiem 40% gadījumu. Tādēļ vajadzīga daudz ciešāka uzraudzība, monitorings par to, kas notiek nozarēs (sadarbībā ar NVO sektoru, ekspertiem), kā arī jāiniciē pēc iespējas daudz pētījumi svarīgos jautājumos. Pārresoru koordinācijas centrā cenšamies apzināt visus pieejamos pierādījumus, turklāt vēl paši veicam analītisko darbu tam, lai pamatotu tās politikas rīcības, ko piedāvājam valdībai.

Jāsaprot, ka laba pārvalde un politika nemaksā lēti, dažkārt kļūdas maksā daudz vairāk. Tas nozīmē, ka ir jāiegulda valsts pārvaldes cilvēku spēju celšanā, kā arī pētījumos.

Turklāt, varbūt tas skanēs izaicinoši, bet teikšu, ka dažkārt šķiet, ka politiskā vide nav ieinteresēta kvalitatīvu izvērtējumu veikšanā: galu galā izvērtējuma rezultāti var parādīt kaut ko pretēji tam, ko vēlas attiecīgā politiskā spēka vadītā ministrija.

Gatis Litvins: Stūra, kungs – atceros ierakstu Jūsu blogu, kur kritizējāt kādu pētījumu izglītības jomā. Vai nav tā, ka tad, ja pētījumi, izvērtējumi paši ir nekvalitatīvi, atsauce uz tādiem valsts pārvaldes darbinieku aizvedīs nepareizā virzienā?

Valērijs Stūris: Šodien būšu pieklājīgs provokators! Atceros pieredzi ar vienas direktīvas izstrādāšanu, kas sākās vēl 2003.gadā. Bija jautājums par labākas informācijas sistēmas izstrādi, labākie nozaru eksperti brauca uz Briseli aizstāvēt Latvijas pozīcijas, tika sniegti pierādījumos balstīti piemēri, bet ... kāds rezultāts? Tāds, ka tā laika izmaksas Latvijai no direktīvas bija kādi 5 miljoni, tālāk ikgadējās izmaksas ap 2 miljoniem latu. Joprojām maksājam. Kur bija problēma? Tas, ka fokuss bija tikai uz šo nelielo nacionālās pozīcijas veidošanas brīdi. Mums nebija „track and trace” sistēmas, kuras ietvaros jāsaprot, kāda ir situācija pirms pārmaiņām, pēc tam jāseko līdzi tam, kas mainās. Šobrīd tā pati problēma: būtu jāsaprot viss process, sākot ar iemesliem, kādēļ kāda ideja radusies, un beidzot ar izpratni, kā tas viss tautsaimniecībai beigsies.

Turklāt jāsaprot, ka ir lēmumi (dažkārt, it sevišķi, kad vajadzīgs ātrs lēmums!), kur nojauta, intuīcija ir labāks pamats lēmumu pieņemšanai nekā pierādījumi, it sevišķi tad, ja pierādījumi sastāv no milzīga datu masīva. [ironiski] Nedod dies, ja Latvija būtu sev dibinājusi, balstoties uz pierādījumiem – nekad nebūtu nodibinājušies!

Gatis Litvins: Oksana, pāradresēšu Jums jautājumu par pētījumu kvalitāti!

Oksana Žabko: Jāatzīst, ka Latvijā pētījumiem ir ļoti atšķirīga kvalitāte. Līdz 2005. gadam, kad ienāca struktūrfondu finansējums, Latvijā pētniecība vēl nebija pietiekami attīstīta - zinātnieki orientējās uz lekcijām, bet ne pētniecību. Tad visi šajā pārorientēšanās procesā guvām punus, bet, šķiet, esam grūtības pārvarējuši.

Cits svarīgs jautājums – pētījuma veikšanai piešķirtais laiks, it sevišķi tad, kad pa vidu ir oficiāls iepirkums. Dažkārt ir tā, ka pētījumam oficiāli ielānoti 18 mēneši, bet reāli tiek piešķirti tikai seši. Tā sakot, dariet ko variet, bet mums vajag pētījumu, turklāt tieši tādā pašā apjomā, kā senāk ielānojam!

Vēl kāda problēma: pētniekus dažkārt kaitina tas, ka pētījums par vienu un to pašu lietu jātaisa no jauna, jo ministrijas nezina, ka citas ministrijas jau šo tēmu izpētījusi vai zudusi pašas ministrijas institucionālā atmiņa. Turklāt pastāv mistisks arguments, ka divus gadus vecs pētījums ir novecojis, ka realitāte jau ir cita. Bet tas parasti ir nepamatoti, pētījums joprojām ir aktuāls!

Gatis Litvins: Bet kāds varētu būt pētniecības institucionālais modelis – ministrijām jātiek galā pašām, jāiesaista zinātnieki vai jāiesaista arī privātie pētniecības centri?

Oksana Žabko: Vairāk sliecos atbalstīt pētniecības deleģēšanu uz ilgstoša līguma bāzes. Igaunija pētniecību uztic zinātniskiem institūtiem, kas ļauj pārvaldei regulāri iegūt datus, ekspertīzi, pārvaldei pašai neesot lielai, kā arī vienlaikus ļauj attīstīties arī zinātnei.

Gatis Litvins: Jautājums visiem diskusijas dalībniekiem – kas konkrēti Latvijā būtu jādara, lai pierādījumos balstīta lēmumu pieņemšana kļūtu par Latvijas realitāti?

Oksana Žabko: Mana pārlicība – tas visvairāk atkarīgs no valsts pārvaldes cilvēkresursiem. Ja cilvēks vājš, tad nesapratīs arī pētījumu un nespēs tā secinājumus labi izmantot. Tāpat svarīgi, lai valsts pārvaldes darbiniekiem ir motivācija strādāt labāk – lai strādā ar jēgu nevis tikai atražo procesus.

Girts Ostrovskis: Viena no galvenajām problēmām – patiesībā nezinām, ko gribam. Viedokli izstrādājam tikai tad, kad jau ir gatavs Eiropas Komisijas dokuments. Un pat tad, ja zinām, ko paši gribam - nezinām, kā piedāvāt arī citiem pieņemamu risinājumu!

Kādēļ nezinām, ko gribam? Cilvēkresursi, protams, ir problēma. Es nepiekrītu Evas Upītes teiktajam, ka Latvijas izstrādātās nacionālās pozīcijas kopš 2008.gada ir uzlabojušās: tās, manuprāt, ir pasliktinājušās, kļuvušas vispārīgākas, tās nedod skaidru priekšstatu par to, kur ir sarkanās līnijas un kur – manevra iespējas.

Bet problēma ir arī pašā procesā: mēs orientējamies uz reaģēšanu uz jau sagatavotiem tekstiem, turklāt arī tas notiek pēdējā brīdī - tad, kad attiecīgais ministrijas darbinieks atbrīvojies no citiem ikdienas darbiem. Protams, ja NVO tiek iedotas dažas stundas reaģēt uz pārvaldes sagatavoto Latvijas nacionālo pozīciju ES jautājumos, tad par kādu kvalitatīvu pienesumu var būt runa?

Valērijs Stūris: Mana atbilde uz jautājumu par to, kas būtu jādara – jānodrošina lielāka disciplīna attiecībā uz pierādījumos balstītas lēmumu pieņemšanas jautājumiem (piemēram, ex ante un ex post izvērtējumiem). Lielāka disciplīna atkarīga no tā, vai ir labāka uzraudzība – uzraudzība pār to, uz cik kvalitatīvas informācijas pamata tiek pieņemti lēmumi. Šim nolūkam vajadzīga savdabīga „monarhija”, koordinācijas centrs. Kādēļ gan parlaments nevarētu uzņemties atbildību par šādu virsuzraudzību, ja tiktu stiprināts tā analītiskais dienests?

Vladislavs Vesperis: Pārresoru koordinācijas centrs savā ziņā jau ir uzņēmies šo centra lomu, nodrošinot MK ar analītisko informāciju. Tomēr PKC nav tik liels, lai iedziļinātos visās nozarēs. Bet varam vērtēt, cik ļoti ministriju izstrādātās politikas balstās pierādījumos un kā tiek koordinētas ar citu nozaru politikām.

Gatis Litvins: Vai kādam auditorijā ir kāds jautājums diskusijas dalībniekiem vai replikas?

Boriss Cilēvičs (SC): ES pozīcijas parasti nav par pilnīgi jaunām jomām, bet par jautājumiem, ar kuriem Latvijas pārvalde un Saeima jau vairākus gadus ir strādājušas. Manuprāt, lielākā problēma ir tāda, ka nav jau pat šajās jomās skaidri formulētas Latvijas stratēģiskās intereses. Lūk, tieši šajās jomās pamatā esošo Latvijas interešu formulēšanā es saskatu īpaši lielu Saeimas pienesumu!

Ginta Jākobsone (LOSP): Svarīga nevis pētījumos (tie tikai parāda tendences!), bet labos argumentos balstīta lēmumu pieņemšana. Tāpat svarīgi gan pārvaldei, gan nozarei iemācīties labi prezentēt pētījumu rezultātus: tā, lai prezentācija ir īsa, mērķtiecīga, orientēta uz mērķgrupas vajadzībām. Tad arī lēmumu pieņēmēji sapratīs, cik šādi pētījumi ir vajadzīgi.

Andris Gobiņš (EKL): Vēlējos uzzināt, ko Latvijas valsts pārvaldes pārstāvji domā darīt situācijas uzlabošanai?

Eva Upīte: Mums katram, pārvaldē strādājošajam, jāsaprot, kur pazūd mūsu laiks. Valsts kanceleja šobrīd uzdevusi ministrijām izvērtēt, kur un kādiem jautājumiem ierēdņi velta savu laiku! Tas padarīs viņu darbu efektīvāku. Tātad primārais – sakārtot savus procesus, nevis uzbūvēt vēl papildus uzraudzības mehānismus.

Inese Stepiņa (LDDK): Manuprāt, ne tik svarīgi ir procesi, cik mērķi - ir vai nav uzstādījums strādāt pēc mērķa? Process, protams, ir svarīgs, bet tikai tad, ja tas ved uz mērķi. Tādēļ tik svarīgi saprast, kur ir mūsu, Latvijas intereses. Šo interešu apzināšanās ļaus mums saprast, ko vēlamies Eiropas Savienībā. Diemžēl šī sasaiste starp Latvijas (Nacionālās attīstības plānu) un ES līmeni pašlaik ir nepietiekama.