

LATVIJAS UNIVERSITĀTES  
RAKSTI

ACTA UNIVERSITATIS  
LATVIENSIS



Politika  
un socioloģija  
Politics  
and Sociology

663

ISSN 1407-2157

**LATVIJAS UNIVERSITĀTES  
RAKSTI**

663. SĒJUMS

Politika  
un socioloģija

**ACTA UNIVERSITATIS  
LATVIENSIS**

VOLUME 663

Politics  
and Sociology

**ACTA UNIVERSITATIS  
LATVIENSIS**

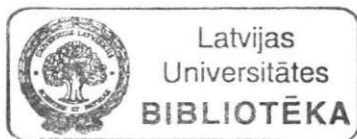
**VOLUME 663**

# Politics and Sociology

LATVIJAS UNIVERSITĀTES  
RAKSTI

663. SĒJUMS

# Politika un socioloģija





UDK 32+31(082)  
Po 276

*Redkolēģija*

Galvenā redaktore – Žaneta Ozoliņa, LU SZF Politikas zinātnes nodaļas profesore  
Galv. red. vietnieks – Tālis Tisenkopfs, LU SZF Socioloģijas nodaļas profesors

*Redkolēģijas locekļi*

Juris Rozenvalds, LU SZF Politikas zinātnes nodaļas profesors  
Aivars Tabūns, LU SZF Socioloģijas nodaļas profesors  
Nils Muižnieks, Dr. pol., Īpašo uzdevumu ministrs sabiedrības integrācijas jautājumos  
Carol Schmid, Duke University  
Jan Kubik, Rutger University

*Literārā redaktore* Rita Kļaviņa

*Angļu teksta redaktore* Regīna Jozauska

*Māksliniece* Ināra Jēgere

## Saturs

### LATVIJAS POLITIKA – SOCIĀLĀS UN POLITISKĀS STABILITĀTES MEKLĒJUMOS

<i>Juris Rozenvalds</i> . Latvia After Twelve Years of Renewed Independence: the Search for Normality	7
<i>Daina Bāra</i> . Valdību veidošanas pieredze Latvijā	23
<i>Feliciāna Rajevska</i> . Social Safety Net in Latvia	40
<i>Valts Kalniņš</i> . Institucionālo pretkorupcijas instrumentu nozīme un iespējas citu faktoru kontekstā	60
<i>Jenss Zvirgzdgrauds</i> . Eiropas Savienības vides politikas pārņemšana Latvijā	75

### LATVIJA MAINĪGAJĀ PASAULĒ

<i>Žaneta Ozoliņa</i> . Ārējo un iekšējo draudu attiecību izmaiņu ietekme uz indivīda drošību mūsdienu pasaulē	90
<i>Marika Laizāne-Jurkāne</i> . Reģionālās organizācijas un to nozīme starptautiskās politikas teorijā	105
<i>Toms Rostoks</i> . Reālisma izpausme Baltijas jūras reģionā: Kaļiņingrada	118
<i>Ivo Rollis</i> . Kopenhāgenas politiskā kritērija izpilde kā Centrālās un Austrumeiropas Eiropas Savienības kandidātvalstu institucionālās sistēmas attīstības priekšnoteikums	137

### ZINĀŠANU UN PĀRMAIŅU PROCESI MŪSDIENU SABIEDRĪBĀ

<i>Pēteris Bušmanis, Aija Zobena, Inta Dzalbe, Inga Grīnfelde, Gunta Gulbe</i> . Institucionālās vides faktoru ietekme uz augsnes apsaimniekošanu Latvijā	151
<i>Ingrīda Jansone</i> . Sociālā darba aktualitātes Latvijā	167
<i>Tālis Tisenkopfs, Sandra Šūmane</i> . Komunikācijas procesi Latvijas lauku kopienu attīstībā: partnerību piemērs	183
<i>Tālis Tisenkopfs</i> . Traumas dziedināšana: sociālā rīcība kā trauma	208

# LATVIJAS POLITIKA SOCIĀLĀS UN POLITISKĀS STABILITĀTES MEKLĒJUMOS

*Juris Rozenvalds*

professor,

Department of Political Science University of Latvia

## Latvia after Twelve Years of Renewed Independence: the Search for Normality

*Abstract.* The aim of this article is to propose the interpretation of relations between the Latvians and Russian-speaking minority in Latvia, different from usual understanding of situation in Latvia in the nineties in terms of ethnic conflict, which fails to explain that despite almost fifty – fifty proportion of main linguistic groups the peaceful path of sociopolitical transformations became possible and the “balkanization” of the situation was avoided. The interplay of changing identities of the main linguistic groups of society is put to the forefront and explained by the help of “minority” and “normality” concepts, which in their turn presupposes different proportions between ethnic, social and economic issues within group consciousness. Historical experience of the Latvians is understood as that of minority, which after renewal of independence is slowly transforming towards “normality” identity. Russian identity transforms from “normality” to “minority”, therefore the strengthening of the ethnic identity of Russians takes place. The conclusion is that stability of the society of Latvia may be challenged by uneven velocity of these two processes and the possibility of the collision of minority feelings still exists. “Normalization” of relations between the main ethnic groups of Latvia as crucial aspect of general “normalization” of society cannot be based on pure pragmatic compromise. The moral prerequisites of political decisions, namely creation of “ethico-political consensus” seems to be of a great importance.

*Key words:* normality, normalization, identity, democratization, conflict, Russian-speaking minority in Latvia.

*Kopsavilkums.* Raksta mērķis ir piedāvāt latviešu un Latvijas krievvalodīgās minoritātes attiecību izpratni, kas atšķiras no 90. gados ierastās interpretācijas, kad situācija tika raksturota etniskā konflikta kategorijās. Uzsvērts, ka šāda interpretācija neļauj izskaidrot, kā Latvijā, kur divu kopienu lielums ir aptuveni līdzīgs, tika nodrošināts mierīgs ceļš uz neatkarības atjaunošanu un novērsta situācijas “balkanizācija”. Aplūkojums balstīts priekšstatā par mijiedarbību starp Latvijas galveno lingvistisko grupu mainīgām identitātēm, kas tiek skatītas ar jēdzienu “normalitāte” un “minoritāte” palīdzību, kas savukārt paredz atšķirīgas proporcijas starp etniskiem un

sociāli ekonomiskiem jautājumiem grupas apziņā. Latviešu vēsturiskajā apziņā dominē “minoritātes” pieredze, kas pēc neatkarības atjaunošanas lēni transformējas “normalitātē”. Krievvalodīgo apziņa pēdējos gados transformējās no “normalitātes” par “minoritāti”, kas izpaužas pirmām kārtām Latvijas krievu etniskās apziņas pastiprināšanā. Tiek uzsvērts, ka Latvijas sabiedrības stabilitāti var apdraudēt šo procesu nevienāddie tempi, kas var izraisīt “minoritātes” izjūtu konfliktu; ka Latvijas galveno etnisko grupu attiecību “normalizācija” nevar tikt balstīta vienīgi pragmatiskā kompromisā. Par izšķiroši svarīgu jāuzskata “ētiski politiska konsensa” radīšana sabiedrībā, kas paredz morālo izvēli no abu kopienu pārstāvjiem. *Raksturvārdi:* normalitāte, normalizācija, identitāte, demokratizācija, konflikts, krievvalodīgo minoritāte Latvijā.

The historical events in Central and Eastern Europe (CEE) at the end of the eighties and beginning of nineties are regarded as one of the most important waves of democratization in the world history. Transitional processes in the former “socialist countries” were unique by many of their characteristics. First of all, as Klaus Offe points out<sup>1</sup>, the complexity of transitional processes in this case was determined by the obstacle that three processes — political transformation from dictatorship to democracy, economical transformation from command economy to market economy, and, last but not least, collapse of the socialist federations and formation or renewal of independent states. Unlike the Western European history where formation of the state, (formation of) capitalist economic order, formation of the democratic order were separated in time and mastered over a centuries-long sequence, in CEE these processes were launched at the same time. Offe calls this as a problem or dilemma of simultaneosity. In this sense the market economy as it emerged in CEE – was, in fact, “political capitalism”, because the driving motive was not the prepolitical datum of the owner’s “natural” right to his property, but the creation of the class of owners by the state in the course of political transformations.

Second important difference from the Western European history was that these goals, especially formation of the states and the consolidation of society around the state had to be achieved by democratic means which not always was the case in the Western European experience, where “the development of nation and the nation-state was a long-term process, which was enforced in non-civilized and undemocratic way”<sup>2</sup>. The third difference from Western European experience was much more important role of the relations between ethnic groups in transformation processes. In this connection it has to be mentioned that the social development of the last decades overthrew one illusion shared by Western liberal democracies, namely, “that ethnocultural conflicts were really by-products of some other, deeper problem, and would fade once this deeper problem was resolved”<sup>3</sup>, and “the achievement of democracy, economic prosperity, and personal tolerance will lead to an abatement of ethnocultural mobilization”<sup>4</sup>. It has to be taken into account that despite previous predictions of the decreasing of role of ethnic factors, their role is rather high not only in newborn democracies of CEE countries, but in Western Europe as well, which faces

with the growing language cleavages and significant support for radical nationalist parties in several countries. It raises question, to what extent the Western European experience may be useful in CEE countries? As Boris Tsilevich correctly states, “the broad diversity of practices in ‘old’ democracies – all of which used to be recognized as legitimate and corresponding to liberal – democratic standards – creates confusion for those diligently working to build ethnic policies in accordance with ‘civilized Western patterns’”<sup>5</sup>.

Will Kymlicka points out that Western democracies have been pushing CEE countries to adopt constitutional philosophy grounded on the concepts of civic nationalism, constitutional patriotism, common citizenship, separation of state and ethnicity etc. and at the same time to implement (on practical level) a number of very specific minority rights regarding the use of minority languages in schools, the media, public administration. He writes: “The problem is that these two levels of discourse do not really match up. The theory of liberal democracy presented at the philosophical level does not clearly defend, or even allow for, the sorts of minority rights being pushed at the political level”<sup>6</sup>. At the same time, high degree of differences between Western countries in respect to treatment of minorities leads to the situation that representatives of very different political positions within CEE, including radical nationalists, can find arguments based on Western European practices.

If we agree that one of the most important features of the transformation processes in CEE is close interweaving of social, economic, political and ethnic problems, two Baltic states – Latvia and Estonia – may be understood as striking examples due to dramatic changes in political, social, economic relations and ethnic composition of society, experienced during the decades after World War II. In this article I will focus mainly on Latvia with some reference to Estonia. The third Baltic state – Lithuania – will be left apart due to slightly different ethnic composition of society. M. Opalski, B. Tsilevich and P. Dutkewicz correctly point out, that Lithuania “was only marginally affected by the massive immigration of Russian labor that caused dramatic ethnodemographic change and generated fears of “national extinction” in Latvia and Estonia”<sup>7</sup>.

## Did Latvia experience ethnic conflict in the nineties?

The social, economic and political system created in Latvia during 20 years of independent statehood was destroyed as a result of occupation of Latvia in June, 1940 and following incorporation of Latvia into the Soviet Union. The postwar years of Soviet rule were marked by no respect towards specificity of Latvia, drastic industrialization, the labour force being brought in from other parts of the Soviet Union. On the one hand it was clearly economically motivated on the basis of developed infrastructure and lack of local labour resources. As G. Smith points out, “the attractions of

higher living standards and Western lifestyles motivated much migration. This accounted for over two-thirds of Latvia's demographic increase throughout the 1970s<sup>8</sup>. On the other hand, inflow of Russian speaking population was determined also by political and strategic considerations: to ensure loyalty of population by means of increasing the percentage of Russian speakers. As a result of processes mentioned above, dramatic changes in proportions between ethnic groups were reinforced. In 1935–1989 the specific weight of Latvians within the whole population of Latvia decreased by 25 percentage points (from 77% in 1935 to 52% in 1989), the highest specific weight of Latvians was during the years of German occupation when within contemporary borders of Latvia they constituted 83% of population. Specific weight of Russians increased four times (from 8.8% in 1935 to 34% in 1989). Similar processes took place in Estonia, where the specific weight of Estonians decreased from 95% in 1945 to 61% in 1989<sup>9</sup>. Language became the most powerful (but not the only one) expression of power relations and inequality between Russian-speaking and Latvian-speaking part of population.

Dramatic changes in ethnic proportions in Latvia and Estonia combined with general social and economic contradictions of the “real socialism” made basis for fundamental political, economic and social changes, where ethnic problems played particularly important role. Therefore many authors tend to understand situation in Latvia in the nineties in terms of ethnic conflict. Graham Smith writes about the last years of the Soviet rule in Latvia: “The opening of Latvian society (*glasnost*) was to provide the first real acid test since 1959 not only of how easily a national consciousness could find its way into the political arena of public life but also of whether, despite nearly half a century of Soviet rule, such a sense of nation-ness was still bound up with a people's imagination of again being sovereign”<sup>10</sup>. He points out three phases in the transition to statehood: national reawakening (1985–1988), reemergence and consolidation of a grassroots-based nationalist movement (1988–1990) and, finally, marginalization of the local communist party as the basis of Moscow's political power, support by the Latvian government for independent statehood<sup>11</sup>. As Wolfgang Merkel states, “während in Litauen Demokratisierung für die Volksfront-Opposition wietgehend mit einer “Entkommunisierung” war, zielten die nationalistisch-oppositionellen Eliten Estlands und Lettlands weniger auf einen Ausschluss der (Post)Kommunisten von den politischen Schlüsselpositionen, als vor allem auf eine “Entrussifizierung” des politischen Systems”<sup>12</sup>. Boris Tsilevich describes conflict situation in Latvia and Estonia as ethnopolitical conflict, as combination of political and ethnic factors with different proportions between them in different stages of “singing revolution” and transitional processes<sup>13</sup>. He points out the specific features of ethnopolitical conflict in Latvia and Estonia as follows:

- 1) latent character – there are no manifestations of physical violence on ethnic basis;
- 2) strong influence of the ideology of ethnic statehood combined with official support of human rights principles;
- 3) lack of institutionalized subjects of conflict;

4) shortages of “political” methods of conflict management due to minor disproportion of citizens among main ethnic groups, which produces underrepresentation of non-Latvians and non-Estonians, accordingly; and

5) two main linguistic groups are quite similar in size, which produces situation of linguistic apartheid<sup>14</sup>.

Marju Lauristin and Peeter Vihalemm in their analysis of societal changes in Estonia during transitional period put to forefront political, economic and social changes and in accordance with Z. Brzezinski point out three main stages of transition:

1) the breakthrough (singing revolution in 1988–1991);

2) laying the foundations of the Estonian state, launching radical economic reform (1991–1994); and

3) economic and cultural stabilization (since 1994)<sup>15</sup>.

At the same time Lauristin and Vihalemm underline role of ethnic factors in initiating mass movement during the years of “singing revolution”, as well as influence of Russian-speaking minority status questions to policies adopted in Estonia after renewal of independence<sup>16</sup>. In this connection the beginning of long-term adjustment strategies of Russian-speaking minority in Estonia is pointed out<sup>17</sup>.

Similar interpretation of ethnic relations in Latvia is proposed by Airat Aklaev. In his understanding, intense ethnopolitical tensions that reached crisis point in 1993–1994 were followed in 1994–1999 by transition to de-escalation, a ‘wait-and-see’ period, exploration of alternative strategies of conflict management through political and societal integration. The period from the late 1999 onwards is characterized as initial attenuation of ethnic tensions and start of conflict transformation in conjunction with implementation of integrationist strategies of ethnic peace-building<sup>18</sup>.

To my understanding this is not fully compatible with survey data. In accordance with survey *On the road to civil society*, made by Baltic Social Science Institute, the number of inhabitants of Latvia who evaluated ethnic relations in Latvia as good ones increased during the last years (citizens – from 21% in 1997 to 32% in 2000, non-citizens, accordingly, from 22% to 27%). Only 5% of citizens and 10% of non-citizens evaluated ethnic relations in Latvia as bad ones ( accordingly 10% and 14% in 1997)<sup>19</sup>, which to great extent may be explained as the result of changes in Citizenship Law implemented in 1998. On the other hand, one of the main expression of ethnic cleavages is connected with language usage issues. In this connection, it has to be taken into account that the number of non-citizens of Latvia, who think that each inhabitant of Latvia must know the Latvian language decreased during the last years (67% in 1997 compared to 62% in 2000), despite attempts made in Latvia during the recent years to propagate necessity of Latvian language knowledge and improve its level among non-Latvians. At the same time the number of non-citizens, who support invention of the Russian language as the second state language has increased from 46% in 1997 to 55% in 2000. 82% of citizens of Latvia express negative attitude towards invention of the Russian language as the second state language, compared with only 8% among non-citizens<sup>20</sup>.

There are no doubts about intense political, social and economic tension in Latvia at the end of eighties – beginning of nineties. Nevertheless the question may be asked: to what extent this tension may be explained in the terms of ethnic conflict? If yes, how to explain that despite almost fifty – fifty proportion of the main linguistic groups in Latvia, the peaceful path of sociopolitical transformations was possible and the “balcanization” of the situation was avoided?

The language, development of ethnic culture and decrease of specific weight of the Latvians within population of Latvia played extraordinary important role in political mobilization of the Latvians who, in their turn played a leading role in political transformations in Latvia in the eighties and the nineties. At the same time, “social conflicts are about incompatible goals”<sup>21</sup>, therefore the question may be asked, to what extent ethnic aspirations of the Latvians at the end of the eighties – beginning of the nineties were confronted with contradicting or incompatible ambitions of other ethnic groups in Latvia, especially that of the Russians? And last, but not least – what are the perspectives for development of the relations between the main ethnic groups?

In order to find out possible way of answering these questions, some general remarks has to be made. One of the common features of above mentioned interpretations of conflict situation in Latvia is that interplay of changing identities of main participating groups is not taken into account. Significant attention was paid during the last years to the changes of identity of Russian-speakers in the former Soviet republics. Triin Vihalemm and Marju Lauristin in their study on the Russians in Estonia point out the appearance of a new territorial identity of the Russians in Estonia<sup>22</sup>. David D. Laitin points out the radical crisis of identity of the Russian-speakers in the post-soviet republics and describes how new identities of the Russian-speakers arise under different circumstances closely connected with three different patterns of peripheral incorporation within former Soviet Union. He distinguishes between “most favored lord” or elite-incorporation on equal terms model with Ukraine as the most striking example, and “colonial model” (Kazakhstan), “where elite ambitions could only be fulfilled as subalterns under Russian surveillance within the titular republic”<sup>23</sup>. He underlines specificity of the Baltic republics of the former Soviet Union as the “unique historical form”. Under Soviet rule each of the Baltic republics developed parallel set of institutions for indigenou and Russian speakers with little communication across the language divide, what Laitin calls “integralist model of political incorporation”<sup>24</sup>. At the same time it has to be mentioned that D. Laitin concentrates exclusively on Russian-speaking population and discusses identities of “titular nations” only as background paying no special attention to their dynamics.

As the example of attempt to describe dynamics of Latvian identity the study of Mari-Ann Herlof-Mortensen<sup>25</sup> has to be mentioned. She understands changes of Latvian identity within relations between “local” or “Latvian Latvians”, “Western Latvians”, who escaped the country during and immediately after World War II, and “Eastern Latvians” or “Russia’s Latvians” who have returned from the former Soviet republics, predominantly from Russia<sup>26</sup>. At the same time study of Herlof-Mortensen



concentrates only on intra-ethnic differentiation among the Latvians, and interaction between the Latvians and other ethnic groups in Latvia is not taken in account as identity transforming factor.

## “Normality” as a key concept

It seems that for understanding of transformation and interaction of ethnic identities the concepts of “normality” and “normalization” may be useful and important. The usual connotations of the word “normal” is “conforming to the standard or the common type”<sup>27</sup>. “Normal” person is like everyone else, behaves as most people behave, and stays within current conventions. The notion of “normality as used in social sciences is connected with multiplicity of understandings, therefore, as Daina Stukuls Eglitis correctly states, “normality’ is a loose (and sometimes contradictory) amalgamation of ideas, hopes, visions, symbols, and discourses”<sup>28</sup>. On the other hand, the advantage of the notion of “normality” is connected with possibility to bind together objective descriptions of social structures and processes with changes of identities of the main actors of social life, and discourses where understanding of “normality” is constructed.

Three possible approaches to understand “normality” may be distinguished.

The first one presupposes that something may be described as “normal” on basis of its conformity to more or less universal criteria, like “human nature”, “legal norms”, “rules of economics” etc.

The second way of understanding “normality” is to define it on the basis of belonging to the dominant culture.

And finally, the third possibility of understanding normality is emphasizing the question whether there is a set of basic conventions recognized by the main social groups as basis for stability of society and its sustainable development

The first approach of understanding “normality” in connection with post-communist Latvia is developed by Daina Stukuls Eglitis<sup>29</sup>. She understands concept of “normality” not as replacement, but as supplement for the explanatory concept of nationalism, and links concept of “normality” to questions of elevation and salvation of nation on the basis of “normal” political, legal and economical conditions. Within this understanding “...part of the process of change has been a struggle between different groups to define and redefine what is socially “natural” and “normal”<sup>30</sup>. Four ideal types of normality in post-communist society of Latvia are pointed out as follows:

	Revolutionary	Conservative
Progress	Spatial / Modern West	Evolutionary / Immediate Past
Return	Temporal / Distant Past	Reactionary / Immediate Past

Spatial type of normality takes as its primary model of transformation the modern West, temporal type of normality focuses not on modernization but on restoration and

re-creation of the institutions, norms and values of the interwar period of independence, both of them are based on conviction that fifty years of Soviet power were deviation from normal path of political, economic and cultural development of Latvia. Evolutionary type of normality, in accordance with Daina Stukuls Eglitis, highlights an evolutionary transformation of Soviet structures such as the socialist economy and citizenship regime, whereas the reactionary narrative is concerned with the legacy of the immediate past in order to return to the heritage of the "real socialism"<sup>31</sup>, but both cases prescribe to the Soviet time some degree of normality. The classification of the ideal types of normality proposed by Stukuls Eglitis seems to be rather useful for understanding of types of political thinking in transitional society of Latvia, but at least one remark has to be made. Despite attempts to underline connection between notions of "normality" and "nationalism", the latter finds its place only as static factor within notions mentioned above, changes of identities of the main linguistic groups of Latvia's society are not covered in the study of Daina Stukuls Eglitis.

The second way of approaching "normality" is, as it was mentioned above, its understanding as belonging to the dominant culture which refers to that of the people who are either the greatest in number or who have the most political, economic and symbolic power. The group which identifies itself with the dominant culture especially with the language dominant in political, social, cultural and economic life usually understands this situation as "normal" and differ itself from "minorities" (or "abnormalities") – other ethnic and cultural groups claiming their language, cultural, sometimes also – political and economic rights and recognition. The "normality – minority" distinction is closely connected with structure of identity. Within "normal" identity ethnic questions such as survival of language, education in a native language etc. usually play less important role compared to social, economic questions, identification with the state, community, region or religion. Situation of "normality" doesn't presuppose that carrier of "normality" constitutes the majority of population. As example, the Swedes in Finland in the first half of the 19th century: the Swedish language was the language of administration and cultural life, therefore it was "normal" language, and Swedes were carriers of "normality". At the same time Finns being majority of population represented "minority" or "anomaly" in this context. It has to be pointed out that relations between "normality" and "minority" are closely linked to historical, cultural and social context and may undergo dramatic changes over time. For example, in Finland the situation fundamentally changed in the second part of the 19th century and beginning of the 20th century.

## Identity in transition

The question may be stated, to what extent "normality – minority" distinction may be applied for understanding of relations between the Latvians and the Russians in Latvia? Historical experience of the Latvians is that of centuries long minority experience

under German, Swedish, Polish and Russian domination, which was interrupted by twenty years of independent statehood between the First and the Second World Wars, followed by tragic events of Soviet occupation in June, 1940, and later repressions and russification. It has to be pointed out that the Latvians had double sense of being minority under Soviet rule. First of all, they were small minority in the huge Soviet Union (approximately 0.5% of the population), secondly, they felt themselves as minority in their native land, due to pro-Moscow and pro-Russian politics of local branch of the CPSU, especially after failure of attempts of so called “national-communists” at the end of the fifties to strengthen the role of the Latvian language and culture in Latvian SSR. These feelings were supported by dramatic changes in ethnic composition of Latvia during the postwar decades. This experience was the real basis for extremely high level of the mass participation during the years of “singing revolution”, and, at the same time, it produced various illusions and prejudices in mass consciousness, which strongly influenced political culture of society and until now determine the behaviour of the main political forces<sup>32</sup>.

Now it seems necessary to turn shortly to the specific features of Russian identity in general and those in Latvia, especially at the end of the eighties – beginning of the nineties. The historical memory of the Russians in the former Soviet Union was based on experience of a big nation which felt itself associated with Russia and later Soviet Union as the whole, that, in its turn, presupposed underdevelopment of Russian nationhood in both aspects of nationhood – civic and ethnic ones. As British historian Geoffrey Hosking states: “I believe that both aspects of Russians’ nationhood have been gravely impaired by the way in which their empire evolved”<sup>33</sup>. It seems to me that the same tendency may be marked in the history of the Soviet Union as the continuation of the Russian Empire.

Fulfillment of the essential state functions of the Russian Empire and later – Soviet Union (army, the administrative and industrial structure of national scale), was based on the Russian language, which in this connection was the “normal” basis for communication and fulfillment of the state-level administrative functions. Therefore the Russian-speakers objectively got essential preferences – social, as well as linguistic. Almost in every corner of the former Soviet Union Russians – beyond their specific weight in population – had possibility to fulfill their essential needs – to speak to government officials, physicians and usually to people in the streets – in their native language. There were Russian schools everywhere, TV and radio channels in Russian, although street signs were usually in the titular language, they were always accompanied by Russian translations. As David D. Laitin correctly states, “Russians outside of the RSFSR were protected from coming to terms with their “minority” status”<sup>34</sup>. It is important to take in account that crucial difference between Russians and other nationalities of the former Soviet Union was that none Soviet republic, including Russian Federation, had rights to speak in the name of Russians as such. These rights belonged only to All-Union institutions, among them CPSU has to be mentioned above all<sup>35</sup>. In this sense, if one looks for concrete representatives of the

entity, which on the official Soviet level was named "Soviet people" (as overethnic community) the Russians and non-Russian migrants from other Soviet republics (who usually used the Russian language as the language for communication and fulfillment of their essential needs outside the borders of their own republic) may be mentioned first of all. Important psychological dimension of postwar migration processes has to be born in mind. Great majority of post-war Russian-speaking migrants to non-Russian republics of the former Soviet Union didn't think of themselves as "immigrants" to another country or "minority". Instead, as Will Kymlicka correctly states, they saw themselves as moving around within a single country – a country in which the Russians formed a majority throughout the country as a whole<sup>36</sup>.

In this connection it has to be mentioned, that after the "singing revolution" (1988–1991) began, the Popular Front of Latvia as one of the leading political forces in Latvia, made special efforts in order to explain its ideas to Russian-speaking part of the population of Latvia. At the beginning Popular Front tried to speak to Russians in the same "language" as to Latvians, making accents on cultural values and language, and had to recognize that this approach was only partly fruitful. The questions which were important for Russian-speakers were not ethnic, but social and economic ones. Unfortunately, there are no sociological data concerning ethnic consciousness of inhabitants of Latvia in the last years of Soviet power and so-called "singing revolution". As sociological surveys made in 1993 showed, there were important differences in perception of the other ethnic groups between the Latvians and the Russians in Latvia. Answering the question, to what extent Latvian (Russian) respondents felt common with the Russians (Latvians), Latvians as well as the Russians underline importance of their ethnicity. At the same time 46% of the Latvians answered that they have nothing common with the Russians, but only 17% of the Russians gave the same answer concerning the Latvians. The same tendency may be pointed out in answering question about differences in ways of life between the Latvians and the Russians. In May 1994, 47% of the Russians and only 25% of the Latvians answered that there were no differences between ways of life, and 25% of Latvians and only 5% of Russians answered that the differences are very big<sup>37</sup>. To my understanding, these data show that ethnocultural differences also two years after renewal of independence – which many authors consider as the peak of ethnic conflict in Latvia – played less important role in self-understanding of the Russians as social and economic similarities with the Latvians.

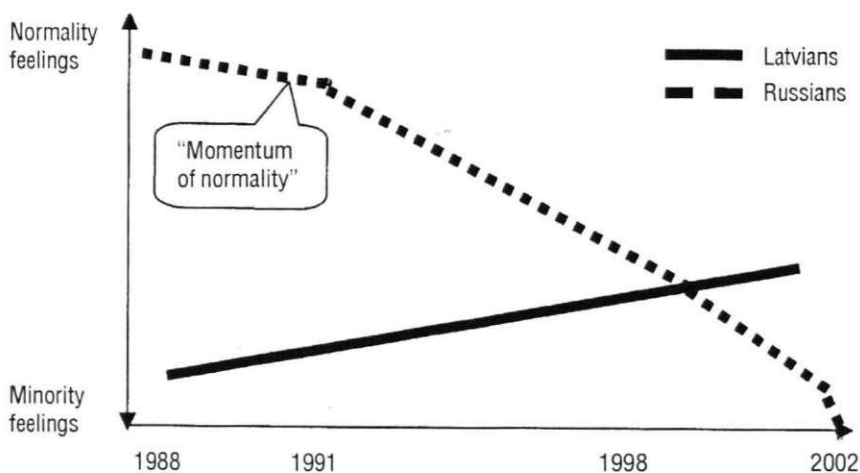
On the basis of arguments mentioned above the conclusion may be made that attitudes of the majority of Russian-speaking population were on the different "level" in comparison with the demands of the Latvians for preservation of the Latvian language and culture, and independence as fundamental means of achieving these goals, or, at least, were not in direct contradiction with them. This produced, so to say, 'momentum of normality', namely the orientation of Russian-speaking population mainly on social and economic issues, which played extraordinary important role in ensuring peaceful character of the renewal of independence

of Latvia after fifty years of Soviet occupation. In this connection, comparison between Latvia on the one hand, and former Yugoslavia, on the other, seems to be useful in order to explain rather different path of development in two countries despite quite similar starting positions in respect to proportions between main ethnic groups. It seems to me that one of the most important cultural presuppositions of tragic ethnic conflicts in Balkans was the obstacle not present in Baltics, namely that all main ethnic groups of former Yugoslavia simultaneously perceived themselves as endangered, although sometimes on clear mythological and irrational basis. As Stuart J. Kaufman states, "one result of Yugoslavia's history is that every group has a history of having been dominated and repressed"<sup>38</sup>. In case of Latvia one of important presuppositions of peaceful character of political transformations was more or less neutral position occupied by great majority of Russian-speaking population as regards demands of pro-independence forces. During the years of "singing revolution", the majority of Russian-speaking population was interested rather in possible social and economic benefits of dismantling political and economic system of "real socialism" than in prospects of their language, culture and education resulting from these changes. It was successfully used by the first generation leaders of the Popular Front of Latvia who fulfilled moderate and on compromises based policy in face of pressure from Moscow and were able to establish important elements of a broad social dialogue, including a dialogue between ethnic communities, which unfortunately almost disappeared after August 1991.

Changes of identities of the Latvia's main ethnic groups during the years of renewed independence of Latvia may be described as the mixture of two processes. On the one hand, there are changes of Latvian identity from "minority" to "normality", recognition in mass consciousness of new prospects for Latvian nation due to renewal of independence and return to the "normal" path of development of Latvia interrupted by Soviet occupation in June, 1940. These changes are slowed down by various subjective and objective factors, such as "momentum of minority" and employment of popular fears and prejudices for political purposes by various political forces, still unfavourable for Latvians ethnic composition of society, especially in big cities, the fact that the Latvians are still minority in the biggest cities of Latvia, and last but not least – lack of clear understanding (mainly due to shortage of information) of prospects for distinctive Latvian culture within the European Union.

On the other hand, one may speak about transformation of Russian identity from "normality" to "minority", sometimes rather painful process of recognition of a new non-privileged social situation, that, in its turn, strengthens the ethnic identity of the Russians. This process, which takes place not only in Latvia but also in other former Soviet republics, in Latvia was accelerated among other factors by adoption of the Education Law of 1998, which prescribes that since 2004 the instruction language in state financed secondary educational institutions will be Latvian.

The processes mentioned above may be schematically displayed as follows:



The conclusion could be made that stability of society of Latvia may be challenged by uneven “velocity” of these two processes. Russian-speakers move from “normality” to “minority” faster than Latvians are able to overcome their fears and prejudices based on previous historical experience. Therefore the possibility of the collision of minority feelings exists and conclusion may be made, that at present Latvia stands on the breakpoint of the relations between the main ethnic and linguistic groups. Two options of further development still exist: the consolidation of previous achievements and deepening of the integration processes, on the one hand, and evolution towards escalation of ethnic discontent, on the other.

## Agonism vs. antagonism

Here the third approach to “normality” comes to forefront, namely, normality as stability and sustainability, especially within relations between the main ethnic and cultural groups of society. As Will Kymlicka correctly points, the main question here is to ensure ethnocultural justice instead of unachievable equality of ethnic groups in their relations to the state, where the concrete expressions of justice and forms of minority rights may vary substantially from country to country<sup>39</sup>. What is clear is that just solution has to be achieved by democratic means, which, in its turn, states a question: which one of the various contemporary models of democracy may provide appropriate setup for societies divided by ethnic lines. In this connection “agonistic” model of democracy elaborated by Chantal Mouffe seems to me the most plausible for conceptualization of tendencies in relations between the main ethnic groups of Latvia. In her book *The Democratic Paradox* (2000) Chantal Mouffe underlines necessity for democratic theory to grasp the nature of the political one which requires to place

power and antagonism at its very centre<sup>40</sup>. Traditional liberal approach is based on the idea of preconstituted individual identities and power relations as external for them, therefore it is presupposed that democratization of society is inversely proportional to the amount of power constitutive of social relations. For Mouffe, vice versa, “the main question of democratic politics is not how to eliminate power but how to constitute forms of power more compatible with democratic values”<sup>41</sup>. The democratic character of society from this point of view expresses itself in the way that no group of society claim to be the representative of the whole and exclude other positions as politically invalid. From this point of view the aim of politics is “the creation of unity in context of conflict and diversity; it is always concerned with the creation of an ‘us’ by the determination of a ‘them’”<sup>42</sup>. Instead of phantasmal attempts to overcome us/them opposition, crucial feature of democratic politics according to Mouffe is constructing of ‘them’ in the way that perceives carrier of different values, preferences, style of life, or, at last but not least, language and religion, as enemy to be destroyed, but as ‘adversary’. Mouffe explains term “adversary” as “somebody whose ideas we combat but whose right to defend those ideas we do not call into question”<sup>43</sup>. In other words, “adversary” is a legitimate opponent and object of toleration, which presupposes principal disagreement on the one hand, and conviction that “other” has inalienable right to express his/her otherness, on the other. On the basis of concept of “adversary”, Mouffe distinguishes between “antagonism” and “agonism”: “Whereas antagonism is struggle between enemies, agonism is struggle between adversaries”<sup>44</sup>. Underlining importance of agonism, Mouffe at the same time agrees that pluralist democracy demands a certain amount of consensus on what she calls “ethico-political principles”, first of all liberty and equality. Ethico-political principles in their turn, Mouffe states, can exist only through many different and conflicting interpretations, therefore such a consensus is itself bound to be a conflictual consensus<sup>45</sup>.

Coming closer to Latvia, it has to be pointed out that one of the main challenges for Latvian political elite and substantial part of Latvian-speaking population is to accept that democratic development of Latvia to great extent depends on acknowledgement of Russian community as more than object of political decisions of Latvian-speaking political elite, but also as a legitimate adversary whose proposals and preferences cannot be simply rejected, they have to become part of political discussions. This question is especially sensitive in Latvia because of strong impact in society of phenomena which may be called “moral antipolitics”. Andreas Schedler points out that “moral antipolitics shuts down the arena of political debate by invoking material (as opposed to procedural) normative givens. Parting from fundamentalist convictions this variety of antipolitics strives to monopolize the definition and defence of goals it takes for immutable”<sup>46</sup>. The same may be said about attitudes of great part of Latvian politicians and general public who define all questions concerning language and culture as crucial for existence of Latvian nation, and in this sense – antipolitical. As Vello Pettai correctly states in connection with Latvia and Estonia, still, even within liberalized settings of ethnopolitics implemented in these countries to great extent

under pressure from European institutions, “‘ethnocultural justice’ for the Russian minorities continued to focus mainly on their integration into an Estonian- and Latvian-dominated societal culture, not a broader, multicultural societal or ethnopolitical structure”<sup>47</sup>. In this connection one of the most important presuppositions of “normalization” of ethnic relations in Latvia and, therefore, society in general is creation of “ethico-political consensus” as prerequisite for political decisions. The creation of such “ethico-political consensus” presupposes moral choice from both sides. For great part of the Latvians it means recognition of rights of the Russians to develop themselves in Latvia as Russians, in other words – transition from pseudotolerance imposed to great extent by external pressure to tolerance in its full liberal sense, namely recognition of other’s rights to self-expression as a matter of principle. For the Russians, in their turn, moral choice seems to be connected with ability and willingness to recognize that upside-down situation inherited from the Soviet past has to be fundamentally changed and new, non-privileged position of the Russians has to be acknowledged. It is hard to predict, which concrete political settings will take place in further development of ethnic relations in Latvia. Nevertheless it seems clear, that “normalization” of relations between the main ethnic groups of Latvia as crucial aspect of general “normalization” of society cannot be based on pure pragmatic compromise. The moral prerequisites of political decisions seem to be of a great importance.

### References

- <sup>1</sup> Offe C. *Capitalism by Democratic Design? Democratic Theory Facing the Triple Transition in East Central Europa*. In: Social Research, Vol. 58, No. 4 (Winter, 1991). Pp. 865–902.
- <sup>2</sup> Merkel W. *Systemtransformation. Eine Einführung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. Opladen: Leske + Budrich, 1999. S. 379.
- <sup>3</sup> Kymlicka W. *Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. In: Can Liberal Pluralism be Exported? Ed. by Will Kymlicka and Magda Opalski. New York: Oxford University Press, 2001. P. 82.
- <sup>4</sup> *Ibidem*, p. 83.
- <sup>5</sup> Tsilevich B. *New Democracies in the Old World*. In: Can Liberal Pluralism be Exported? Ed. by Will Kymlicka and Magda Opalski. New York: Oxford University Press, 2001. P. 165.
- <sup>6</sup> Kymlicka W. *Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. In: Can Liberal Pluralism be Exported? Ed. by Will Kymlicka and Magda Opalski. New York: Oxford University Press, 2001. P. xiii.
- <sup>7</sup> Opalski M., Tsilevich B., Dutkewicz P. *Ethnic Conflict in the Baltic States: The Case of Latvia*. Kingston: The Kashtan Press, 1994. P. 1.
- <sup>8</sup> Smith G. *Latvia and Latvians*. In: The Nationalities Question in the Post-Soviet States. Ed. by G. Smith. London and New York: Longman, 1996. P. 153.



- <sup>9</sup> Mežs I. *Pārmaiņas Latvijas iedzīvotāju etniskajā sastāvā 20. gadsimtā*. In: Latvijas Zinātņu Akadēmijas Vēstis. A, Nr. 5/6 (1995). 30. lpp.
- <sup>10</sup> Smith G. *Latvia and Latvians*. In: The Nationalities Question in the Post-Soviet States. Ed by G. Smith. London and New York: Longman, 1996. P. 155.
- <sup>11</sup> *Ibidem*, p. 156.
- <sup>12</sup> Merkel W. *Systemtransformation. Eine Einfuehrung in die Theorie und Empirie der Transformationsforschung*. Opladen: Leske + Budrich, 1999. S. 441
- <sup>13</sup> Цилевич Б. *Этнополитический конфликт в постсоветском пространстве: балтийский вариант*. В кн.: Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технология разрешения. Москва, 1994, С. 81.
- <sup>14</sup> *Ibidem*, p. 91.
- <sup>15</sup> Lauristin M., Vihalemm P. *Recent Historical Developments and Estonia: Three Stages of Transition*. In: Return to the Western World. Cultural and Political Perspectives of the Estonian Post-Communist Transition. Ed. by Marju Lauristin & Peeter Vihalemm with Karl Erik Rosengren and Lennart Weibull. Tartu: Tartu University Press, 1997. Pp. 82–83.
- <sup>16</sup> *Ibidem*, pp. 112–113, 118–119.
- <sup>17</sup> Vihalemm T., Lauristin M. *Cultural Adjustment to the Changing Societal Environment: The Case of Estonia*. In: Return to the Western World. Cultural and Political Perspectives of the Estonian Post-Communist Transition. Ed. by Marju Lauristin and Peeter Vihalemm with Karl Erik Rosengren and Lennart Weibull. Tartu: Tartu University Press, 1997. P. 287.
- <sup>18</sup> Aklaev A. *From Confrontation to Integration*. (RPIF-Report No. 59/2001). <http://www.hsfk.de/deu/pub/prifrep5901.htm>, p. 1.
- <sup>19</sup> *Pētījumu un rīcības programma "Ceļā uz pilsonisko sabiedrību"*. Latvijas iedzīvotāju aptauja. 2000. gada novembris. Rīga, Baltijas Sociālo zinātņu institūts, LR Naturalizācijas pārvalde, 2001, 114. lpp.
- <sup>20</sup> *Ibidem*, p. 104.
- <sup>21</sup> Krisberg L. *Conflict, social*. In: The Social Science Encyclopedia. Ed. by Adam Kuper and Jessica Kuper. London, Boston and Henley: Routledge & Kegan Paul, 1985. P. 147.
- <sup>22</sup> Vihalemm T., Lauristin M. *Cultural Adjustment to the Changing Societal Environment: The Case of Estonia*. In: Return to the Western World. Cultural and Political Perspectives of the Estonian Post-Communist Transition. Ed. by Marju Lauristin and Peeter Vihalemm with Karl Erik Rosengren and Lennart Weibull. Tartu: Tartu University Press, 1997. P. 287.
- <sup>23</sup> Laitin D. D. *Identity in Formation. The Russian-Speaking Populations in the Near Abroad*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998. P. 65.
- <sup>24</sup> *Ibidem*, pp. 66–67.
- <sup>25</sup> Herlof-Mortensen M.-A. *We Are not Us: Intra-ethnic Differentiation among Latvians*. In: Anthropology of East Europe Review. Vol. 14, No. 1, Spring 1996. [http://condor.depaul.edu/~rrotenbe/aeer/aeer14\\_1/herloff.html](http://condor.depaul.edu/~rrotenbe/aeer/aeer14_1/herloff.html), p. 1.

- <sup>26</sup> Due to limited scope of this article, I will not discuss in detail some inaccuracies of her study, e.g. identification of "Eastern Latvians" with KGB-deportees despite the fact that a body of "Eastern Latvians" was to great extent formed by migration of Latvians to other parts of Russian Empire at the end of the 19th century and beginning of the 20th century and by flow of refugees during World War I. The second inaccuracy is the identification of "Western Latvians" as carriers of Western values in Latvia has to be mentioned, which is only partly true.
- <sup>27</sup> *Webster Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language*. New York: Portland House, 1989. P. 983.
- <sup>28</sup> Stukuls Eglitis D. *Imagining the Nation. History, Modernity and Revolution in Latvia*. The Pennsylvania State University Press, 2002. P. 228.
- <sup>29</sup> Stukuls Eglitis D. *Imagining the Nation. History, Modernity and Revolution in Latvia*. The Pennsylvania State University Press, 2002. P. 265.
- <sup>30</sup> *Ibidem*, p. 10.
- <sup>31</sup> *Ibidem*, pp. 16–19.
- <sup>32</sup> Rozenvalds J. *The Political Responsibility of Intellectuals in a Transitional Society*. In: *New Ethics – New Society*. Acta Philosophica Fennica. Vol. 65. Ed. by Timo Airaksinen and Olli Loukola. Helsinki, 2000. Pp. 225–226.
- <sup>33</sup> Hosking G. *Russia. People and Empire*. Cambridge Mass.: Harvard University Press, 1997. P. xx.
- <sup>34</sup> Laitin D. D. *Identity in Formation. The Russian-Speaking Populations in the Near Abroad*. Ithaca and London: Cornell University Press, 1998. P. 69.
- <sup>35</sup> In this connection it has to be mentioned that there were local Communist parties in all the Soviet republics, but until the last months of the existence of the Soviet Union there were no Communist party of the Russian Federation.
- <sup>36</sup> Kymlicka W. *Western Political Theory and Ethnic Relations*. In: *Can Liberal Pluralism be Exported?* Ed. by Will Kymlicka and Magda Opalski. New York: Oxford University Press, 2001. P. 76.
- <sup>37</sup> Zepa B. *Valsts statusa maiņa un pilsoniskā apziņa*. In: *Sabiedrības pārmaiņas Latvijā*. Rīga: Jumava, 1998. 11.–112. lpp.
- <sup>38</sup> See: Kaufman S. J. *Modern Hatreds. The Symbolic Politics of Ethnic War*. Ithaca and London: Cornell University Press. P. 177.
- <sup>39</sup> Kymlicka W. *Western Political Theory and Ethnic Relations*. In: *Can Liberal Pluralism be Exported?* Ed. by Will Kymlicka and Magda Opalski. New York: Oxford University Press, 2001. P. 21–22.
- <sup>40</sup> Mouffe C. *The Democratic Paradox*. London: Verso, 2000. P. 99.
- <sup>41</sup> *Ibidem*, p. 100.
- <sup>42</sup> *Ibidem*, p. 101.
- <sup>43</sup> *Ibidem*, p. 102.
- <sup>44</sup> *Ibidem*, p. 103.
- <sup>45</sup> *Ibidem*, p. 103.
- <sup>46</sup> Schedler A. *Introduction: Antipolitics – Closins and Colonizing the Public Sphere*. In: *The End of Politics? Explorations into Modern Antipolitics*. London: Macmillan Press, 1997. P. 13.
- <sup>47</sup> Pettai V. *Applying Kymlicka's Models to Estonia and Latvia*. In: *Can Liberal Pluralism be Exported?* Ed. by Will Kymlicka and Magda Opalski. New York: Oxford University Press, 2001. P. 267.

## *Daina Bāra*

Dr. sc. pol., LU Sociālo zinātņu fakultātes Politikas zinātnes nodaļa

# Valdību veidošanas pieredze Latvijā

*Kopsavilkums.* Šajā rakstā apskatīts viens no būtiskākajiem jautājumiem parlamentārajās demokrātijās – valdības veidošanas process, kas to ietekmē, kā notiek valdības vadītāja izvēle, kā valdības vadītājs izvēlas Ministru kabineta sastāvu. Pievērsta uzmanība politisko partiju darbībai un nozīmei valdības veidošanā, jo piedalīšanās valdībā dod iespēju realizēt partiju galveno funkciju. Koalīcijas valdību veidošanas pieredze skatīta atbilstoši parlamenta (Saeimas) darbības periodiem. Rakstā iezīmēti arī daži teorētiskie aspekti par valdību veidošanas procesu, tomēr autore nepretendē uz pilnīgu un plašu teorētisko jautājumu analīzi. Ir izdarīti secinājumi par Latvijas pieredzi un problēmām attiecībā uz valdību veidošanu.

*Raksturvārdi:* valdību veidošana, valdību tipi, koalīciju valdības.

*Summary.* This article examines one of the essential questions in the parliamentary democracies – government formation process in Latvia, what affects and influences this process, how the head of government is chosen, how he chooses the members of cabinet. The attention is focused on the actions of political parties in the forming of government, because taking part in the government gives the possibilities to fulfill the main party function. The experience of coalition building is analyzed according Saeima's election period. The article provides some theoretical aspects on government formation process, but the author doesn't claim on wide and absolute analyses of the theoretical questions. Conclusions have been made about Latvia's experience and problems regarding the formation of government in Latvia.

*Keywords:* government formation, types of government, coalition government.

## Ievads

Kopš 20. gadsimta 90. gadu sākuma Latvija ir guvusi ievērojamus panākumus demokrātijas attīstībā un tās konsolidēšanā. Veiksmīgi nomainīts centralizētais padomju režīms un tiek sekmīgi veidoti demokrātiskie institūti, kas funkcionē un ir guvuši sabiedrības atbalstu. Tas gan nenozīmē, ka Latvijā nav problēmu demokrātijas nostiprināšanā, valdību veidošanas procesā, to darbībā, kā arī citos jautājumos.

Valdību veidošanas process ir visai sarežģīts daudzpartiju sistēmas valstīs, kur liela nozīme ir vēlēšanu rezultātam, partiju sarunām un prasmei vienoties. Savukārt no tā, kā partijas spēs vienoties un atrisināt savs pretrunas valdības veidošanas procesā, ir atkarīga valdības darbības efektivitāte un stabilitāte. Šajā laikā politiskās

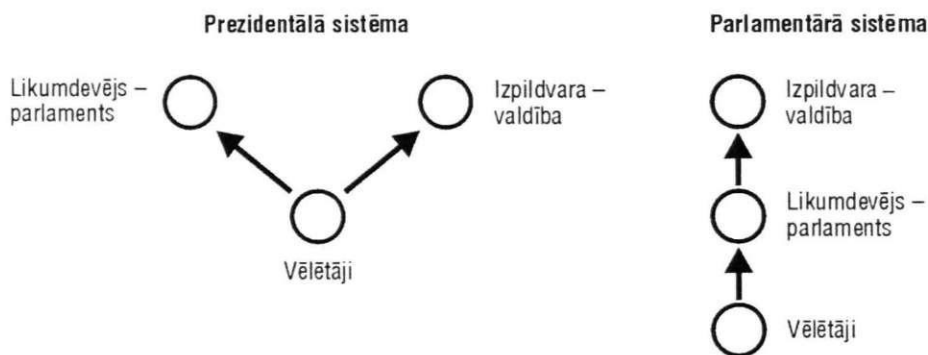
partijas īsteno savu galveno funkciju – iegūt varu, to realizēt un noturēt. Vislabākā iespēja, kā to īstenot, ir līdzdalība valdībā. Valdības veidošanas process politiskajām partijām ir laiks, kad tām ir visciešākā saikne ar valdību, jo, kā rāda pieredze, pēc tam, kad valdība sāk patstāvīgu darbību, tā visai negribīgi ieklausās parlamentā, lai gan valdības darbība ir tieši saistīta ar parlamenta atbalstu.

Vēsture parāda, ka Latvijai ir visai liela pieredze koalīciju valdību veidošanā. Tās ir bijušas gan pirmajā brīvvalsts laikā līdz 1934. gadam, gan arī kopš 1993. gada, kad tika ievēlēta 5. Saeima. Koalīciju veidošanos nosaka tas, ka neviena partija līdz šim Saeimā nav ieguvusi tādu vairākumu, lai varētu izveidot valdību. No 1993. gada līdz 2002. gadam (8. Saeima) Latvijā ir bijušas astoņas koalīciju valdības, un tas dod pietiekami daudz materiāla, lai varētu tās salīdzināt. Turklāt situāciju Latvija var salīdzināt ar daudzu Eiropas demokrātisko valstu pieredzi, kur valdību formēšanas procesā galvenā vieta ir politiskajām partijām. Lielā mērā koalīciju veidošana ir saistīta ar politisko kultūru, ar zināšanām, pieredzi, tradīcijām, kā arī ar līderiem un viņu ambīcijām, ar prasmi rast kompromisus un spējām būt atbildīgiem, risinot ekonomiskos, politiskos un sociālos jautājumus.

## Valdības vadītāja izvēle un valdības sastāvs

Parlamentārās iekārtas valstīs valdību veidošanu vistiešāk ietekmē vēlētāji, kas ievēl likumdošanas institūtu – parlamentu, kurš savukārt no vadošajiem politiskajiem spēkiem veido valdību. Tā ir viena no būtiskākajām parlamentārās sistēmas iezīmēm, turklāt valdībai ir jāiegūst parlamenta uzticība, un tās pastāvēšana un darbība ir atkarīga no šīs uzticības. Parlamentārajā sistēmā ir cieša sakarība starp vēlētāju, parlamentu un valdību. Pastāv atšķirības starp šo sakarību parlamentārajās un prezidentālajās sistēmās (sk. shēmu).

### Attiecības starp vēlētājiem, likumdevēju un izpildvaru prezidentālajās un parlamentārajās sistēmās



Parlamentārajā sistēmā izpildvaru īsteno kabinets vai valdība, ko vada premjerministrs vai Ministru prezidents, kā tas ir Latvijā.

Valdības veidošana ir izpildvaras – Latvijā Ministru kabinets – locekļu izvēles un apstiprināšanas process. Valdības veidošanas modeļi ir vairāki, kas savukārt ietekmē nākamās valdības darbību. Jaunas valdības veidošana parasti sākas pēc vēlēšanām ar premjera kandidatūras izvēli. Gan valdības veidošanas process, gan **valdības vadītāja kandidatūras izvēle** lielā mērā ietekmē valdības darba efektivitāti un stabilitāti. Tāpēc liela nozīme ir politiķu atbildībai jau valdības veidošanas sākumā, izvēloties premjera kandidatūru. Par premjera kandidatūras izvēli ir atbildīga partija, tā ir prioritāte, un tas ir partijas iekšējais jautājums. Atšķirībā no citām Eiropas demokrātiskajām valstīm, kur par premjera kandidātu parasti tiek izvirzīts un nominēts lielākās parlamentā pārstāvētās partijas pārstāvis, Latvijā pagaidām nav šādas pieredzes. Šeit partijas vadītāju vienmēr izvirza premjera amatam. Tas zināmā mērā liecina par līderu problēmu, kā arī valdības vadīšanas darba svarīguma nenovērtēšanu un politisko partiju uzdevumu neizpratni. Taču jāievēro, ka demokrātiskajās valstīs ir dažādas premjera kandidāta izvēles metodes un tradīcijas. Ir valstis, kurās izvēlas premjera kandidātu, ko apstiprina parlaments, un pēc tam viņš veido valdību. Ir valstis, kurās valsts galva pirms premjera kandidāta izvēles sāk pārrunas ar politiskajiem spēkiem un tikai pēc vienošanās par premjera kandidātu viņš tiek uzaicināts sastādīt valdību. Latvijā valdības veidošanu nosaka Satversme, Likums par Ministru kabineta iekārtu un Ministru kabineta iekšējās kārtības noteikumi. Mūsu valstī valdības vadītāju nominē Valsts prezidents, ko nosaka Satversmes 56. pants. Valsts prezidents veic pārrunas ar politiskajiem spēkiem, jo ir būtiski, lai premjera kandidāts, kuru nominē prezidents, gūtu Saeimas atbalstu. Tātad, kā iepriekš atzīmēts, politiskajiem spēkiem ir jārod kompromiss un jāvienojas. Izvēloties valdības vadītāju, nākamais būtiskais aspekts ir – jābūt pārliecībai, ka viņš/viņa patiesi ir spējīgs izveidot valdību un to vadīt. Liela atbildība gulstas uz Valsts prezidentu, jo tieši šajā laikā valsts galva var parādīt savu prasmi sarunu vešanā un piemērotākās kandidatūras izvēlē. Tas ir svarīgi arī tāpēc, ka galvenā persona, kas atbild par atbilstošu personu pieaicināšanu valdības amatam un valdības politikas programmas izstrādāšanu, ir tieši valdības vadītājs.<sup>1</sup>

Tāpat kā citās demokrātiskajās valstīs arī Latvijā pēc valdības vadītāja kandidatūras izvēles viņam ir jāsāk valdības sastāva veidošana. Šis process ir sarežģīts un, kā jau minēts, to ietekmē dažādi faktori – gan politisko partiju orientācija, gan partiju līderi, gan valdības vadītāja prasme un spējas, kā arī citu sabiedrībā ietekmīgu personu viedoklis un aktivitātes. Bez tam šo procesu ietekmē masu mediju nostāja, lobiju rīcība, interešu grupu darbība. Latvijas situācijā gan vērojama visai maza partijas ierindas biedru ietekme uz valdības veidošanu, lai gan to iesaistīšana un apmierinātība ar valdības veidošanu un gūtajiem panākumiem ir visai būtiska, jo partija ir tā, kurai jānodrošina atbalsts valdības darbam un jāuzņemas atbildība.<sup>2</sup> Parlamentārajās demokrātijās noteikts, ka valdību apstiprina un kontrolē parlaments.

## Valdību tipi

Lai labāk varētu analizēt valdības un novērtēt to darbības efektivitāti un rezultātu, darbības ilgumu un stabilitāti, politikas zinātnē ir pieņemts valdības klasificēt pēc spēku samēra parlamentā. Valdības var klasificēt gan pēc to veidojošo partiju skaita, gan pēc ideoloģiskās orientācijas. Pēc šāda principa valdības ir klasificējis A. Laipharth (A. Lijphart),<sup>3</sup> valdību tipus līdzīgi klasificējis arī J. Steiners (J. Steiner)<sup>4</sup>.

Parasti analīzes pamatā ir pārstāvēto partiju skaits valdībā un ideoloģiska orientācija, tad izdala vairākus valdību tipus ar t.s. vairākuma situāciju, kad viena partija kontrolē vairāk nekā 50% mandātu, un mazākuma situāciju: 1) vienas partijas vairākuma valdība; 2) vienas partijas mazākuma valdība.

Ja nevienai partijai neizdodas iegūt vēlēšanās pārsvaru un parlamentā tiek ievēlētas vairākas partijas ar līdzīgu balsu skaitu, tad var veidot koalīciju valdību: 3) maza vairākuma koalīcijas valdība; 4) papildu vairākuma koalīcijas valdība; pie šī tipa var pieskaitīt arī *lielās koalīcijas* valdību; 5) koalīcijas mazākuma valdība; 6) t.s. „sarga” (*caretaker*) vai kompromisu valdība.<sup>5</sup>

Latvijas pieredze koalīciju veidošanā rāda, ka ir visai grūti veidot koalīciju valdības, – no vienas puses, tiek uzskatīts, ka koalīcijas mazākuma valdības ir nestabilas, jo vienmēr jārēķinās ar valdību atbalstošām partijām, no otras puses, arī vairākuma valdības var būt tikpat nestabilas, jo nākas saskaņot balsojumus, kas Latvijā prasa lielas pūles un ir visai grūti panākt konsensu. Jāievēro, ka saskaņot viedokļus vieglāk ir starp divām vai trijām partijām, nevis piecām vai sešām.

Valdības tiek veidotas un iedalītas pēc ideoloģiskās orientācijas, par pamatu ņemot kreisi – labējo dimensiju. Izdala sekojošus valdību tipus: 1) labējās orientācijas spēku valdība; 2) labēji centriskas orientācijas valdība; 3) kreisi centriskas orientācijas valdība; 4) kreisās orientācijas spēku valdība; 5) balansētas komplektācijas valdība.

Latvijā joprojām ir grūti noteikt partiju ideoloģiju, tām ir visai neskaidra sociālā bāze, un partiju nosaukumi bieži vien neatbilst to programmai un darbībai. Politiskā pieredze rāda, ka ir situācijas, kad labējie spēki nevar vienoties, lai izveidotu valdību, un to nevar arī kreisie spēki. Šādā gadījumā, lai netiktu izstumti, galēji labējie politiskie spēki var bloķēties ar galēji kreisajiem. Par to, ka šāda situācija var realizēties arī Latvijā, pagaidām nav domāts, taču izslēgt to nevar.

## Latvijas Republikas valdības

### 5. Saeima

Latvijā pēc valsts neatkarības atjaunošanas ir notikušas četras Saeimas vēlēšanas, un vēlēšanu rezultāti ir bijuši tādi, ka varēja veidot tikai koalīciju valdības. Turpmāk uzmanība tiks pievērsta vienīgi 5., 6. un 7. Saeimai un to darbības laikā veidotajām valdībām.

Pirmās Saeimas vēlēšanas pēc neatkarības atjaunošanas nenotika Satversmē paredzētajā laikā – oktobrī, bet **5. Saeimas vēlēšanas notika 1993. gada jūnijā.**

Šis var uzskatīt par ārkārtas vēlēšanām, un pilnvaru termiņš bija samazināts (divi gadi). Lai iegūtu vietas Saeimā bija jāpārvar 4% barjera.

#### 5. Saeimas vēlēšanu rezultāti:\*

Partijas nosaukums	Vietu skaits Saeimā	Procentos
Latvijas ceļš (LC)	36	32,4
Latvijas Nacionālā neatkarības kustība (LNNK)	15	13,3
Saskaņa Latvijai un atdzimšana tautsaimniecībai (SLAT)	13	12,0
Latvijas Zemnieku savienība (LZS)	12	10,6
Līdztiesība	7	5,7
Latvijas Kristīgo demokrātu savienība (KDS)	6	5,3
Tēvzemei un Brīvībai (TB)	6	5,0
Demokrātiskā centra partija (DCP)	5	4,7

\* Latvijas Republikas 5. Saeimas vēlēšanu oficiālie rezultāti.

Vēlēšanu rezultāti rādīja, ka jāveido koalīciju valdība. Balsis pārsvarā bija atdotas par labēji centriskajiem un centriskajiem spēkiem, no kā varēja secināt, ka valdību veidos šie spēki. Nebija zināms tikai, kādas partijas veidos valdību, jo iespējas bija vairākas. Tā bija pirmā reize, kad jaunajām politiskajām partijām vajadzēja parādīt savu prasmi ieguvumu sadalē un spējā īstenot savu programmu. Tātad vajadzēja panākt vienošanos par amatu sadali un noteiktas politikas īstenošanu. Tas bija atkarīgs no prasmes veidot dialogu, pārliecināt partnerus un atrast kompromisa ceļu. Šie noteikumi Latvijas politiskajiem spēkiem vienmēr ir radījuši problēmas, bet tie ir būtiski demokrātiskas valsts veidošanā.

### *Valda Birkava valdība*

Tūlīt pēc vēlēšanām sākās sarunas par jauno valdību un visas partijas un savienības atteicās sadarboties ar Līdztiesību. Speciālisti uzskatīja, ka, veidojot stabilu valdību, nepieciešams vienoties vismaz trim politiskajiem spēkiem, bet to izdarīt nebija viegli. Savukārt LNNK paziņoja, ka neveidos valdību ar LC. Tikai viens bija pietiekami skaidrs – izveidot valdību bez LC nav iespējams, jo LC bija 36 deputāti. Lai veidotu valdību bez LC, bija jāapvienojas pilnīgi pretējiem politiskiem spēkiem, kas teorētiski, protams, ir iespējams. Situāciju sarežģīja arī TB paziņojums, ka paliks konstruktīvā opozīcijā un valdībā neiekļausies.<sup>6</sup>

Tika panākta konceptuāla vienošanās, ka koalīciju veidos LC, LZS un DCP, kas būtu vairākuma koalīcijas valdība ar 53 balsīm. Tomēr DCP atteicās piedalīties koalīcijā. Sarunas veiksmīgas bija tikai LC ar LZS, kas beidzās ar koalīcijas līguma projekta izstrādi. 1993. gada 7. jūlijā<sup>7</sup> ievēlētais Valsts prezidents Guntis Ulmanis uzaicināja



Valdi Birkavu (LC) sastādīt valdību, ko izveidoja uzvarējušais LC (36 mandāti) un LZS (12 mandāti). Tā bija mazākuma koalīcijas valdība ar labēji centrisku orientāciju. Jaunajā Ministru kabinetā, ko apstiprināja Saeima 1993. gada 20. jūlijā,<sup>8</sup> bija 23 amati, no tiem 12 ministri, deviņi valsts ministri, viens ministrs bez portfeļa un Ministru prezidents.

Jaunās valdības ministri bija ar dažādu pieredzi un atšķirīgiem uzskatiem. Bija iepriekšējās – pārejas perioda no totalitārisma uz demokrātiju pirmā posma – Ivara Godmaņa valdības ministri, deputāti, kas darbojās pēdējā LPSR Augstākajā Padomē, trindas latvieši, kuri gribēja piedalīties demokrātiskas valsts veidošanā, un cilvēki, kuri bija atzīti speciālisti savā jomā, bet bez pieredzes pārvaldes darbā.

Valdības darbu aprūtināja tas, ka nebija noteikta priekšstata par valdības ministriem, par svarīgākajiem uzdevumiem, kas lielā mērā bija saistīti ar politisko partiju dažādajiem uzskatiem un neprasmi vienoties un saredzēt būtisko. Turklāt parādījās arī atsevišķu ministru ambīcijas (kultūras ministrs Raimonds Pauls, kurš demisionēja 1993. gada 7. augustā, par iemeslu gan minot pārāk politizēto valdību<sup>9</sup>), kā arī dažu ministru nepārdomātie izteicieni un darbība (labklājības ministrs Jānis Ritenis), kas izraisīja iedzīvotāju neapmierinātību un neizpratni.

5. Saeimas pirmajai valdībai nācās saskarties ar vienu grūti risināmu un sarežģītu problēmu – t.s. „čekas” lietām. Šī jautājuma aktualizēšana bija vērsta uz valdības destabilizēšanu, jo vairāki valdības locekļi tika apvainoti sadarbībā ar Valsts drošības komiteju. Publiski savu vainu atzina un no ārlietu ministra amata atkāpās Georgs Andrejevs. Šis notikums ļoti ietekmēja valdības stabilitāti, jo G. Andrejevs bija viens no populārākajiem valdības ministriem un viņu aizvietot tolaik bija visai grūti. Koalīcijā sāka izpausties arī iekšējās pretrunas starp LC un LZS. Galvenais iemesls bija valdības lauksaimniecības politika. LZS aizstāvēja iekšējā tirgus aizsardzības politiku, prasīja palielināt zemniekiem subsīdijas, pret ko iebilda liberālais LC. LZS paplašinātā valdes sēdē pieņēma lēmumu iziet no koalīcijas.<sup>10</sup> Valdības krīze kļuva realitāte. Pēc tam 1994. gada 14. jūlijā V. Birkava valdība demisionēja. Tā nebija izturējusi smago atbildības nastu, un Valsts prezidentam vajadzēja domāt, kam uzticēt valdības veidošanu.

Nākamo valdību sastādīt Valsts prezidents aicināja LNNK pārstāvi Andreju Krastiņu. Tas bija diezgan negaidīts solis, jo LC, būdams vairākumā, domāja, ka prezidents tam uzdos atkal veidot valdību. Varēja prognozēt diezgan droši, ka šī valdība netiks apstiprināta, jo LC paziņoja, ka pāriet opozīcijā. A. Krastiņa sastādītā valdība (LNNK, LZS, LKDS un TB) neguva Saeimas atbalstu. Tas liecināja, ka Valsts prezidentam ir jāprot rast vienošanās starp politiskajām partijām un atbilstoši nominēt premjera kandidatūru.

### *Māra Gaiļa valdība*

Pēc neveiksmīgā uzticības balsojuma G. Ulmanis aicināja LC pārstāvi Māri Gaili sastādīt valdību. Šoreiz sarunas par valdības izveidošanu bija vēl grūtākas nekā pirmajā reizē – 1993. gada vasarā. Sarunas notika ar vairākām politiskajām partijām, jo LC sākotnēji domāja veidot lielo koalīciju vai papildu vairākuma koalīciju. LZS deputāti



bija pirmie, ar kuriem sāka sarunas, piedāvājot svarīgus posteņus un nozares. Šī vienošanās nenotika, jo dažādu manevru, neizlēmības un vilcināšanās dēļ LZS pieņēma TB nostāju LC valdību neatbalstīt. LC bija spiests meklēt citus partnerus un tos atrada Tautsaimnieku politiskajā apvienībā (TPA), kas bija izveidojusies, sadaloties TSP. Šī situācija parādīja, ka nav mazsvarīgu partiju un partiju nozīmi nenosaka tās lielums, bet gan spēja darboties un piedāvāt savu programmu īstajā laikā.

1994. gada 15. septembrī notika Saeimas balsojums, kas apstiprināja M. Gaiļa valdību, ko sastādīja divas frakcijas – LC un TPA. Jaunā valdība bija mazākuma koalīcijas valdība ar 43 vietām. Ideoloģiskā orientācija bija dažāda – LC bija un ir izteikti labēja liberāla partija, bet visai neskaidra bija TPA ideoloģiskā pozīcija.

Jaunā valdība darbu sāka enerģiski un konstruktīvi. Valdības sastāvā bija 26 amati. Salīdzinājumā ar iepriekšējo valdību ministru un valsts ministru kopējais skaits nebija mainījies, bet strukturālas izmaiņas bija notikušas. Likvidēja īpašo uzdevumu ministra amatu, darba valsts ministru, valsts ieņēmumu, budžeta valsts ministru, bet izveidoja valsts ārējo resursu ministra amatu, veselības aizsardzības valsts ministru, kooperācijas valsts ministru, sociālo lietu ministru, vēlāk sakarā ar pašvaldību reformu izveidoja arī pašvaldību valsts ministru un Kultūras valsts ministriju izveidoja par patstāvīgu ministriju. M. Gaiļa vadītā valdība pārdzīvoja vairākas ministru un valsts ministru demisijas. Valdības reitings sāka kristies. Tam par iemeslu bija iedzīvotāju dzīves līmeņa pazemināšanās un valdības nespēja uzlabot situāciju. Lielas problēmas sagādāja arī neveiksmīgā privatizācijas gaita un „Bankas Baltija” krīze 1995. gadā, ka zaudējumus cieta simtiem iedzīvotāju. Bankas krīzē vainoja valdību. Šajā laikā neapmierinātību ar valdības darbu izteica arī izglītības darbinieki. Sarežģīta situācija bija Bruņotajos spēkos, kam bija zems prestižs un kur valdīja nekārtības, ko Aizsardzības ministrs Jānis Arveds Trapāns nespēja novērst. Bet Latvijā jau sāka gatavoties vēlēšanām, un tas novērsa valdības demisiju, lai gan atstāja arī negatīvu ietekmi uz valdības darbību, jo daudzi politiķi vairāk domāja par savām nākotnes izredzēm, nevis par valsts un iedzīvotāju labklājību.

5. Saeimas pilnvaru laiks, kad darbojās divas valdības, kuras pamatā veidoja LC ar V. Birkavu un M. Gaiļi priekšgalā, parādīja, ka *politiskās partijas* pamatjautājumos spēj sadarboties un vienoties, lai īstenotu kopējus mērķus. Tomēr apliecināja arī to, ka partijas pārvērtē savas spējas: LC bija grūtības pārvarēt banku krīzi, LC nespēja kā vadošā partija nodrošināt ārzemju palīdzības godīgu un atklātu sadali un līdzekļu godprātīgu un lietderīgu izmantošanu; TB nepārdomāti un pārsteidzīgi atteicās no piedalīšanās valdības koalīcijā; LZS nespēja tikt galā ar savu biedru ambīcijām un politikas isredzīgu interpretāciju. Politiskie spēki saprata, ka viena ministra demisija neizraisa visas valdības automātisku demisiju. Veidojās izpratne, ka jāstrādā kopīgi un viena amatpersona nevar diktēt noteikumu, ka vienošanās jāpanāk sarunu ceļā, kas bija svarīgi, veidojot demokrātisku valsti.

5. Saeimas laiks parādīja arī Valsts prezidenta vietu un nozīmi valsts dzīvē. Tas nebija viegls laiks prezidentam, jo prezidenta institūts tikko bija atjaunots un G. Ulmanim vajadzēja to veidot un attīstīt. Tā bija ārkārtīgi liela atbildība. Valsts Satversme ir

noteikusi nozīmīgas pilnvaras, un prezidents ar svinīgo solījumu uzņemas veltīt savu darbu Latvijas valsts labumam un darīt visu, lai sekmētu Latvijas valsts un tās iedzīvotāju labklājību (Satversmes 40. pants). Valsts prezidents nominē valdības vadītāja kandidatūru (Satversmes 56. pants). Pirmajā valdības krīzē Valsts prezidents bija visai pasīvs, viņš izvēlējās nogaidīšanas taktiku. To zināmā mērā var skaidrot ar to, ka G. Ulmanis atradās duālā situācijā, jo viņš bija LZS biedrs, kaut gan darbību partijā bija apturējis, tomēr tikai pateicoties LZS, bija kļuvis prezidents. 1994. gada krīze bija pirmā, kas atsedza prezidenta kā politiska aktiera lomu.

## 6. Saeima

Nākamās – 6. Saeimas vēlēšanas notika paredzētajā laikā – 1995. gada 30. septembrī un 1. oktobrī. Pārstāvniecību Saeimā ieguva deviņi vēlēšanu saraksti, un salīdzinājumā ar 5. Saeimu sastāvs bija sadrumstalotāks, nebija izteiktu līderu. Var teikt, ka kopumā šīs vēlēšanas ienesa lielas pārmaiņas Latvijas politiskajā dzīvē. Saeimā bija ievēlētas citas politiskās partijas, un spēku samērs bija mainījies. Tālākā darbībā parādījās, ka politiskie aktieri – deputāti nemitīgi mainīja savu politisko piederību, kas apgrūtināja konsekventu darbu.

### 6. Saeimas vēlēšanu rezultāti\*

Partijas nosaukums	Vietu skaits Saeimā	Procentos
Demokrātiskā partija Saimnieks (DPS)	18	15,2
Savienība Latvijas ceļš (LC)	17	14,6
Tautas kustība Latvijai (TKL)	16	14,9
Apvienība Tēvzemei un Brīvībai (TB)	14	11,9
Latvijas Zemnieku savienība (LZS), Kristīgo demokrātu savienība (KDS), Latgales Demokrātiskās partijas apvienotais saraksts (LDP)	8	6,3
Latvijas Vienības partija (LVP)	8	7,1
Latvijas Nacionāli konservatīvā partija – LNNK un Latvijas Zaļā partija (LZP)	8	6,3
Tautas saskaņas partija (TSP)	6	5,5
Latvijas Sociālistiskā partija (LSP)	5	5,6

\* Latvijas Republikas 6. Saeimas vēlēšanu oficiālie dati.

Pēc vēlēšanu rezultātiem valdības veidošana bija visai neprognozējama, ko vēl vairāk apgrūtināja partiju sadalīšanās blokos: TB, LNNK/LZP, LZS/KDS/LDP kopā ar LC, kas pievienojās vēlāk, izveidoja Nacionālo bloku (NB) ar 47 mandātiem, bet pārējās partijas – DPS, TSP, LVP un TKL izveidoja vai atbalstīja Nacionālā izlīguma bloku (NIB).

Jaunās Saeimas pirmajā plenārsēdē vajadzēja nominēt Saeimas prezidija priekšsēdētāju un Ministru kabineta vadītāju, uz ko pretendēja divi deputāti – Ziedonis Čeveris no NIB un Māris Grīnblats no NB. G. Ulmanis uzaicināja TB līderi M. Grīnblatu valdību sastādīt, lai gan TB nebija guvusi vislielāko mandātu skaitu. M. Grīnblata sastādītā valdība neguva Saeimas atbalstu.<sup>11</sup> Bija nepieciešams jauns kandidāts. Prezidents nominēja NIB kandidātu, DPS līderi Z. Čeveru, kurš veica lielu darbu, lai sastādītu valdību. Z. Čeveris tikās ar NB partijām, taču viņa priekšlikumi tika noraidīti. Tomēr daudzi bija pārliecināti, ka valdība tiks apstiprināta, bet tas nenotika, jo Saeimas sēdē 7. decembrī par jauno valdību nobalsoja tikai 50 deputātu, vajadzīga bija 51 balss.<sup>12</sup>

### *Andra Šķēles valdība*

Tā bija pirmā reize, kad Saeima divas reizes neapstiprināja prezidenta nominēto kandidātu. Politiskie spēki apjauta, ka valstī var izveidoties krīze, lai gan Latvijas likumdevējs nav noteicis, cik reižu Valsts prezidents var nominēt premjera kandidātu. Baidoties no neprognozējamās situācijas, trīs Saeimā pārstāvētās partijas – DPS, LC un TB iesniedza prezidentam priekšlikumu par Ministru prezidentu aicināt bezpartejisko Andri Šķēli, kurš I. Godmaņa valdībā bija lauksaimniecības ministra vietnieks un vēlāk arī ministra pienākumu izpildītājs. Atrodoties Vācijā, G. Ulmanis aicināja A. Šķēli sastādīt valdību.<sup>13</sup> Jau pirms valdības izveidošanas par darbu valdībā tika noslēgts sadarbības līgums ar sešām politiskām partijām un apvienībām (DPS, LC, TB, LNNK/LZP, LZS/KDS/LDP un LVP), kurām kopā bija 73 mandāti. Tā bija lielās koalīcijas vai papildu vairākuma valdība ar labēji centrisku orientāciju, lai gan DPS un LVP atsevišķos jautājumos pauda kreisus uzskatus. Jauno valdību apstiprināja 1995. gada 21. decembrī, un tā bija skaitliski lielākā valdība kopš valsts neatkarības atjaunošanas.<sup>14</sup> Lielais amatu skaits šajā valdībā izskaidrojams ar to, ka katra partija gribēja saņemt kādu amatu kā “atlīdzību” par atbalstu valdībai. Šeit jāatzīmē aspekts, kam uzmanību pievērš zinātnieki un kas bija vērojams jau 5. Saeimā un arī vēlāk Latvijas politikā. Valdības tiek iedalītas arī kā uz amatiem vērstās, tā uz politiku vērstās valdībās.<sup>15</sup> Latvijai ir raksturīgi, ka, veidojot valdību, politiķus vada vēlme iegūt un sadalīt amatus. Tie valdības veidotāji, kurus interesē noteiktas politikas īstenošana, pievēršis uzmanību koalīcijas ideoloģiskajai vienotībai. Tomēr reti kad var sastapt izteiktu tādu vai citādu valdības tipu, reizēm tie saplūst, jo, lai īstenotu noteiktu politiku, ir svarīgi ieņemt noteiktu amatu.

Kad amati bija sadalīti, galvenais jautājums bija, kā rast kompromisu tik dažādu partiju starpā, lai sekmīgi vadītu valsti. Liela loma šajā sadarbības procesā bija paredzēta tieši A. Šķēlem, kuram vajadzēja kļūt par koalīcijas partneru vienojošo faktoru. A. Šķēle to būtu varējis, ja vien viņš prasmīgi izmantotu prezidenta atbalstu un politisko partiju savstarpējo neapmierinātību. Tomēr premjers šo situāciju neizmantoja vai arī neprata izmantot, lai stabilizētu valdību. Jāuzsver, ka 1996. gads bija pirmais stabils gads, kad pieņēma svarīgus lēmumus politiskajos un ekonomiskajos jautājumos, kad premjers nostājās pret dažu valdību veidojošo partiju viedokļiem un pieprasīja atcelt ierobežojumus zemes tirdzniecībai.

1996. gadā premjers uzsāka kardinālu valdības reorganizāciju. A. Šķēle bija paredzējis atstāt tikai piecpadsmit ministrus, no kuriem divi būtu valsts ministri, bet frakcijas to neakceptēja. Likvidēja tikai dažus ministru un valsts ministru posteņus (no 27 līdz 21). Tāpat kā iepriekšējās Saeimas laikā, bija vērojama daudzu ministru un valsts ministru atkāpšanās un nomaīņa. Pirmais valdību mēģināja „sūpot” LVP zemkopības ministrs Alberts Kauls, kuru neapmierināja valdības lauksaimniecības politika. Ministrs kritizēja un izteica neapmierinātību gan par A. Šķēles, gan Ministru kabineta darbu kopumā. Ministru prezidents pieprasīja A. Kaula demisiju.<sup>16</sup> Šī situācija nebija vienkārša, jo daudzi A. Kaulu uzskatīja par labu speciālistu un cerēja, ka viņš sakārtos lauksaimniecības nozari, kas nespēja risināt problēmas un uzsākt veiksmīgu attīstību. Pēc A. Kaula demisijas LVP tomēr palika valdībā un par zemkopības ministru izvirzīja Robertu Dilbu. 1996. gada vasarā atkāpās divi ministri un divi valsts ministri, kā arī reorganizēja Īpašo uzdevumu ministriju pašvaldību lietās. Skandaloza bija ekonomikas ministra Ērika Kažas atkāpšanās, bet arī pēc tam DPS saglabāja savas pozīcijas valdībā. Valdības turpmākā darbība 1996. gada vasarā bija stipri apdraudēta un lielās izmaiņas valdības sastāvā atstāja ietekmi uz valdības stabilitāti. Tomēr, pateicoties Ministru prezidenta A. Šķēles aktīvajai darbībai un valdībā esošo partiju sadarbībai, izdevās stabilizēt Ministru kabinetu.

Šīs valdības laikā 1996. gada jūnijā notika Valsts prezidenta vēlēšanas. Nopietnākā kandidatūra pēc G. Ulmaņa prezidenta amatam bija Saeimas priekšsēdētāja DPS deputāte Ilga Kreituse. G. Ulmani atbalstīja vairums vadošās koalīcijas partiju (LC, TB, LZS/KDS/LDP, LNNK), kā arī TSP. Vēlēšanās ar 53 balsīm otro reizi par Valsts prezidentu tika ievēlēts G. Ulmanis. Prezidenta vēlēšanas parādīja spēku samēru un attiecības starp Saeimu, Ministru kabinetu un Valsts prezidentu.

Pēc prezidenta vēlēšanām, kad Ministru prezidents nostiprināja vēl lielāku atbalstu no valsts galvas, atkal sākās iekšējās nesaskaņas valdībā, kam sekoja izmaiņas valdības sastāvā. Oktobrī finanšu ministrs Aivars Kreituss iesniedza demisijas rakstu un A. Šķēle to pieņēma.<sup>17</sup> A. Kreitusa atkāpšanās bija saistīta arī ar iekšējām nesaskaņām DPS. Vēlāk DPS atsaucā savus ministrus no darba valdībā un pieprasīja finanšu ministra amatā apstiprināt viņu kandidatūru Vasīliju Meļņiku. V. Meļņiks Saeimā tika apstiprināts, bet masu medijos parādījās plaša informācija par jaunā finanšu ministra negodīgo rīcību, kas izraisīja sašutumu un nepatiku pret Ministru kabinetu. Lai gan V. Meļņiks paziņoja par atkāpšanos, tomēr tas neglāba valdību. A. Šķēle paziņoja par demisiju pēc tam, kad daļa valdības partiju un Valsts prezidents bija kritizējis premjeru par V. Meļņika, kura morālā autoritāte tika apšaubīta, iekļaušanu valdībā. A. Šķēle uzsvēra, ka nevar turpināt strādāt bez pārliecinošas Saeimas un Valsts prezidenta uzticības.<sup>18</sup> Kā iemesls tika minēts arī nespēja konstruktīvi sadarboties ar valdību veidojošām partijām.

A. Šķēles vadītajai valdībai saglabājās Saeimas vairākuma atbalsts, bet darbu vadīt nebija viegli, jo valdību veidoja daudzas partijas ar dažādiem uzskatiem. Valdības darbības laikā liela daļa sabiedrības A. Šķēli redzēja kā „ista saimnieka” tēlu. Tas bija pārdomāts jau no pašas darbības sākuma, kad izdevās radīt priekšstatu par enerģisku, nelokāmu premjerministru,

kas negrib nevienam izpatikt, runā kā reālists, neizpušķo patieso situāciju. Viss negatīvais tika saistīts ar politiskajām partijām, jo daudzi nevarēja saprast, ka politiskās partijas ir demokrātijas pamats un tas prasa nepārtrauktas sarunas un vienošanās, kompromisus.

Pēc valdības demisijas G. Ulmanis veica pārrunas un konsultējās ar politiskajām partijām. Tika izvirzīti un apspriesti vairāki kandidāti – gan no TB Guntars Krasts, gan no LC Anatolijs Gorbunovs, bet prezidents pārliecinājās, ka tiek atbalstīts iepriekšējais valdības vadītājs A. Šķēle, kuru 1997. gada 29. janvārī vēlreiz uzaicināja sastādīt valdību.

### *Andra Šķēles otrā valdība*

Veidojot jauno valdību, LC un TB vienojās par principiem jaunās valdības formēšanā, vēloties uzsvērt politisko partiju lomu šajā procesā. Bet dokumentu kritizēja citi koalīcijas partneri un pieņēma vienkāršus principus, kas deva lielākajām partijām iespēju nominēt trīs ministrus, bet mazajām – vienu ministra kandidātu. A. Šķēle pirms valdības sastādīšanas izvirzīja prasību par jaunu sadarbības līgumu, kurā paredzēja Ministru prezidenta un partiju savstarpējās attiecības un noteica jaunās valdības struktūru.

Jauno valdību apstiprināja 1997. gada 13. februārī.<sup>19</sup> To veidoja DPS, LC, TB, LZS/KDS/LDP, LNNK/LZP un „Tautai un taisnībai”, kas bija no jauna izveidojusies frakcija, daļai deputātu atšķeļoties no TKL (Joahima Zigerista partija). Jaunajā valdībā no iepriekšējās nebija tikai LVP. Valdībā bija 19 ministru posteņi, bet sākumā A. Šķēle pildīja gan Ministru prezidenta gan finanšu ministra pienākumus, jo par šo amatu bija domstarpības ar DPS. Vēlāk par finanšu ministru apstiprināja TB pārstāvi Robertu Zili.

A. Šķēles otrās valdības laikā premjers vairākkārt izvēlējās valdības locekļus un, nekonsultējoties ar koalīcijas partneriem, pieprasīja ministru demisiju, kas izraisīja neapmierinātību koalīcijas partneros, tomēr, lai saglabātu valdības stabilitāti, ar to vajadzēja samierināties. Tajā pašā laikā notika pārmaiņas partijās. TB un LNNK 1997. gada jūnijā apvienojās un daļa LNNK biedru izveidoja Nacionālo reformu partiju (NRP), kas kopā ar LZP veidoja frakciju Saeimā.

1997. gada vasarā nopietnu valdības krīzi izraisīja ziņa, ka daži valdības ministri pārkāpuši pretkorupcijas likumu, un vairākiem ministriem nācās atkāpties. Pēc ministru atkāpšanās DPS, TB/LNNK, LC un LZS/KDS paziņoja, ka partijas izstājas no valdības. A. Šķēle iesniedza demisijas rakstu Valsts prezidentam, kurš ar šādu situāciju nebija apmierināts un kritizēja politiskās partijas. Bet visai drīz vajadzēja samierināties, jo partijas paziņoja prezidentam, ka vienojušās lūgt G. Ulmani par ministru prezidentu nominēt G. Krastu (TB/LNNK).

### *Guntara Krasta valdība*

Valdības veidošana G. Krastam nebija komplicēta, jo partijas ātri vienojās par amatiem, un 1997. gada 7. augustā valdība tika apstiprināta Saeimā. Valdību veidoja DPS, TB/LNNK, LC un LZS/KDS frakcija. Jaunajā valdībā bija par vienu ministru

mazāk, jo tika likvidēts īpašo uzdevumu ministra postenis Eiropas Savienības lietās. Šo jautājumu kārtošanai deleģēja Ārlietu ministriju un līdz ar to visu ārlietu jautājumi bija koncentrēti vienas ministrijas rokās, kā tas bija iepriekš. Valdība turpināja darbu līdz 1998. gada vasarai, kad notika būtiskas izmaiņas valdības sastāvā, jo no valdības koalīcijas izstājās DPS. Par iemeslu tam bija G. Krasta pieprasītā ekonomikas ministra Ata Sausnīša demisija. Valdības vadītājam radās nesaskaņas ar ministru „Latvenergo” privatizācijas un ekonomiskās attīstības jautājumos pēc Latvijas un Krievijas attiecību pasliktināšanās. Lai saglabātu valdību, uzaicināja jaunu koalīcijas partneri – NRP. Pēc Saeimas atbalsta saņemšanas tika izdarītas izmaiņas valdības personālsastāvā un valdība turpināja darbu kā mazākuma koalīcijas valdība līdz jaunās Saeimas vēlēšanām.

## 7. Saeima

Gatavošanās vēlēšanām un **7. Saeimas vēlēšanas** parādīja, ka Latvijā, tāpat kā tas bija pirms iepriekšējām vēlēšanām, tas veicina jaunu politisko partiju veidošanos. Jaunās partijas jau no sākuma paziņoja, ka to mērķis ir būt valdībā, citus uzdevumus sev neizvirzot. Šis bija arī laiks, kad Latvijas politikā arvien vairāk sāka izpausties pragmatisms, to īpaši varēja vērot jaunizveidotajā Tautas partijā (Šķēles partija).

7. Saeimas vēlēšanas atšķīrās no iepriekšējām ar to, ka tika izdarītas izmaiņas Satversmē un Saeimas darbības laiku pagarināja no trijiem līdz četriem gadiem (1997. gada 4. decembra grozījumi), tādējādi viena parlamenta darbības ilgums ir tāds pats kā daudzās Eiropas valstīs un iespējams, ka tas varētu ietekmēt arī valdības darbības ilgumu. Iepriekš valdības darba īsais periods tika saistīts arī ar to, ka Saeimas pilnvaras ilgst tikai trīs gadus.

1998. gada 5. oktobrī notika 7. Saeimas vēlēšanas.

Pēc sarunām un konsultācijām starp LC, TB/LNNK un JP tika panākta vienošanās, ka premjerministra amatam izvirzīs Vili Krištopanu. Valsts prezidents šajā reizē vilcinājās nosaukt Ministru kabineta veidotāja kandidatūru un tikai 3. novembrī uzaicināja V. Krištopanu veidot valdību.

### *7. Saeimas vēlēšanu rezultāti*

Partijas nosaukums	Vietu skaits Saeimā	Procentos
Tautas partija (TP)	24	21,2
Savienība Latvijas ceļš (LC)	21	18,5
Apvienība Tēvzemei un Brīvībai/LNNK	17	14,7
Tautas saskaņas partija (TSP)	16	14,1
Latvijas Sociāldemokrātu apvienība (LSDA)	14	12,8
Jaunā partija (JP)	8	7,31

\* Latvijas Republikas 7. Saeimas vēlēšanas. Rīga, 1999.

### *Viļa Krištopana valdība*

Tika izveidota mazākuma koalīcijas valdība, kuras sastāvā iegāja LC, TB/LNNK un JP ar 46 mandātiem. Šoreiz vajadzēja meklēt atbalstītājus, lai nodrošinātu Saeimas vairākumu. Sarunu gaitā tika panākts atbalsts no LSDA, un 26. novembrī valdība tika apstiprināta ar 59 balsīm. Jaunajā valdībā bija 17 amatu, to skaitā viens jauns postenis – īpašo uzdevumu ministrs sadarbībai ar starptautiskajām finanšu institūcijām. Valdības veidošanas gaitā TB/LNNK frakcija vilcinājās ar atbalstu valdībai, jo tai vajadzēja saņemt savas partijas Domes apstiprinājumu sadarbībai ar LSDA, kas arī tika saņemts, un valdība varēja uzsākt darbu.

V. Krištopana veidotā valdība pēc apstiprināšanas darbu sāka labi, un tās darbība parādīja, ka Latvijā var darboties mazākuma valdība. Tas prasīja tikai gribu un konstruktīvu darbu. Bet Latvijā dominēja partiju un atsevišķu personu merkantilās intereses, galvenais bija nostiprināt savas pozīcijas, nevis domāt par valsts un sabiedrības interesēm. Joprojām bija vērojami politiķu bezatbildīgie izteicieni un vērtējumi, kas spilgti izpaudās TB/LNNK paziņojumā, ka valdība kritīs jau janvārī un Ministru prezidents pārāk pakļaujas sociāldemokrātu spiedienam.<sup>20</sup> Domstarpības koalīcijā turpināja attīstīties, un atkal nopietnākās problēmas bija saistītas ar privatizāciju. Privatizāciju var uzskatīt par vienu no galvenajiem valdību krišanas iemesliem, jo katra partija centās pēc iespējas ietekmēt privatizācijas procesu. Maijā sākumā Ministru prezidents pieprasīja JP pārstāvja ekonomikas ministra Aināra Šlesera demisiju. Masu medijos parādās arvien vairāk un vairāk ziņu par valdības darbības neefektivitāti,<sup>21</sup> veidojas atbilstoša sabiedriskā doma. Maijā tika pieprasīta neuzticība V. Krištopanam, bet tas neizdevās.

V. Krištopana valdības darbības laiku pagarina Valsts prezidenta vēlēšanas 1998. gada vasarā, bet tās parāda arī politisko spēku pārgrupēšanos par labu TP, jo prezidenta vēlēšanu laikā par sadarbību vienojās TP, TB/LNNK un sociāldemokrāti, atstumjot LC. TP šajā laikā uzsāka aktīvu darbību, ar nodomu tikt pie varas un izvest valsti no krīzes. 5. jūlijā V. Krištopans paziņoja par savu atkāpšanos.

### *Andra Šķēles valdība*

Politisko partiju – TB/LNNK un TP vienošanās Valsts prezidenta vēlēšanu laikā iezīmēja arī jaunās valdības kontūras. Sarunas par valdības veidošanu TP, TB/LNNK un LSDA bija intensīvas, tomēr arī rādīja, ka netiek ievērota priekšvēlēšanu nostāja, ar kurām partijām sadarbosies un ar kurām – ne. Lai šīs partijas varētu sadarboties, bija jāpanāk kompromisa vienošanās par Valodas likumu, kas bija būtisks TB/LNNK. Šīs valdības veidošana parādīja arī to, ka partiju līdera paziņojumiem nav konsekvences. LC paziņoja, ka nestrādās vienā valdībā ar TP priekšsēdētāju A. Šķēli, bet savu nostāju ātri vien mainīja, lai tiktu valdībā.<sup>22</sup> Jaunie vēlēti Valsts prezidente Vaira Vīķe-Freiberga 12. jūlijā aicināja A. Šķēli veidot jauno valdību. Tā bija trešā reize, kad A. Šķēle veidoja valdību, kas pēc dažām dienām saņēma Saeimas atbalstu.

Jaunā valdība bija koalīcijas vairākuma valdība (TP – 24, LC – 21, TB/LNNK – 17 mandātu) ar pietiekami izteiktu labēju ideoloģisko orientāciju. Šo koalīciju uzskatīja par optimālāko 7. Saeimā un daudzi ar cerībām skatījās uz A. Šķēli kā spējīgu valdības vadītāju. Tomēr jāatzīst, ka, iepriekš, A. Šķēle nespēja būt vienojošs spēks koalīcijas valdībās 6. Saeimā. Latvijā valdību stabilitāti visās Saeimās pēc neatkarības atjaunošanas ir ietekmējusi privatizācija un budžeta pieņemšana, un tā tas bija arī šajā valdībā. Valdības darbību ietekmēja arī tas, ka koalīcijas partneri nejutās droši par savu vietu valdībā, ko vairāk demonstrēja TB/LNNK.<sup>23</sup>

Nopietns pārbaudījums 7. Saeimas A. Šķēles valdībai bija t.s. pedofilijas skandāls, ko izmeklēja Saeimas komisija (komisijas priekšsēdētājs LSDSP J. Ādamsons), kura paziņoja, ka valdības locekļi A. Šķēle un V. Birkavs ir iesaistīti šajā lietā. Šis paziņojums izraisīja lielu rezonansi, taču nekādas tiesiskas darbības pret valdības locekļiem nesevoja. Valdība pārdzīvoja krīzi un turpināja strādāt, kaut gan attiecības partneru starpā bija saspringtas un sabiedrībā mazinājās uzticība. TP uzsvēra, ka valdībai ir jāstrādā intensīvi, un sāka īstenot zināmu spēka politiku pret ko iebilda TB/LNNK.<sup>24</sup> Jauna krīze valdībā sākās, kad A. Šķēle atlaida ekonomikas ministru TB/LNNK pārstāvi Vladimiru Makarovu un atņēma paraksta tiesības Privatizācijas aģentūras ģenerāldirektoram Jānim Naglim. Pēc tam kad TB/LNNK atkārtoti nominē V. Makarovu ekonomikas ministra postenim, A. Šķēle atkāpjas no amata.

### *Andra Bērziņa valdība*

Sastādot jauno valdību, tika nolemts, ka tās kodolu veidos LC un TP, jo izrādījās, ka TB/LNNK nav uzticami koalīcijas partneri, un nākamais premjers būs LC pārstāvis Rīgas mērs Andris Bērziņš. Valsts prezidente V. Viķe-Freiberga pēc ilgām sarunām uzaicināja A. Bērziņu veidot jauno valdību. To veidoja LC, TP un TB/LNNK. Valdību apstiprināja ar pārliecinošu balsu vairākumu 2000. gada 5. maijā. Tāpat kā dažās iepriekšējās valdībās (5. Saeimā V. Birkava un 7. Saeimā V. Krištopana valdība), lai gūtu pārliecinošu atbalstu, valdības darbā uzaicināja piedalīties partiju, kas atbalstīja valdību, šoreiz tā bija Jaunā partija, kuras pārstāve Ingrīda Labucka ieņēma tieslietu ministres amatu. A. Bērziņa izveidotā valdība bija vairākuma koalīcijas valdība.

Atšķirībā no iepriekšējās valdības tagad kodolu, iepriekš vienojoties, veidoja LC un TP, kas izraisīja neapmierinātību „tēvzemiešos”, jo viņi bija cerējuši saglabāt ekonomikas un finanšu sfēru. Vēlākā rīcība parādīja, ka TB/LNNK bija lielākie nemiera cēlāji valdībā, par ko jau sākumā brīdināja apvienības priekšsēdētājs M. Grinblats.<sup>25</sup> A. Bērziņa valdībai bija jārisina iepriekšējo valdību iesāktais, bet nepabeigtais privatizācijas jautājums. Atšķirībā no iepriekšējām valdībām šai valdībai izdevās diezgan veiksmīgi pārdzīvot kritiskos brīžus – gan Privatizācijas aģentūras direktora J. Nagļa atstādināšanu, gan konfliktu ar TB/LNNK izvirzīto Labklājības ministru Andreju Požarnovu. A. Bērziņa sastādītā valdība pretēji visām prognozēm spēja noturēties līdz pat 8. Saeimas vēlēšanām un uzstādīja darbības ilguma rekordu. Pirms tam garākais



valdības mūžs bija Hugo Celmiņa vadītajai valdībai no 1928. gada 1. decembra līdz 1931. gada 26. martam. Tomēr, vērtējot A. Bērziņa valdību, jāatzīst, ka tas notika ne jau tāpēc, ka tā būtu stipra un efektīva, bet vairāk tāpēc, ka neviena no politiskajām partijām nebija pārliecināta, ka izdosies izveidot labāku valdību, jo bija jau izmantotas divas iespējas.

## Nobeigums

Visas Latvijas valdības pēc neatkarības atjaunošanas ir bijušas koalīciju valdības. Tāpat kā vairākumā Eiropas valstu, Latvijā valdību veido politiskās partijas, un tās ietekmē politisko procesu ar to pilnvaru palīdzību, ko iegūst, pamatojoties uz brīvām un regulārām vēlēšanām. Vēlēšanu rezultāti pamatā nosaka valdību veidošanu, tomēr ir vēl vairāki citi faktori, kas ietekmē to veidošanas procesu un stabilitāti. Latvijā atrodas pārejas situācijā uz demokrātisku sabiedrību, demokrātiskie institūti tikai tiek veidoti un tiem ir neliela attīstības vēsture un pieredze. Latvijas sabiedrībai kopumā un tās politiķiem trūkst teorētisko un praktisko zināšanu. Daudzpartiju sistēma nav nostabilizējusies, un partijām nav skaidras izpratnes par politisko partiju uzdevumiem un funkcijām demokrātiskā sabiedrībā. Partijām ir jāklūst profesionālākām. Sabiedrība neprasa atbildību no partijām par programmu izpildi un partijas biedru nekonsekvenci.

Līdz ar politisko partiju sistēmas attīstību profesionālākiem jāklūst politiķiem, viņiem jāmacās strādāt valsts interesēs, jāaizmirst ambīcijas, personīgās antipātijas un emocijas. Latvijā valdību veidošanā nozīme ir politiķu personīgajām nesaskaņām. Jāmacās strādāt konstruktīvi, atbildīgi, sabiedrības interesēs. Priekšnoteikums, kas būtu jāievēro Latvijas politiķiem, – valsts intereses ir jāstāda augstāk par personiskajām. Latvijas politikā vērojama politiķu neprasmē pārvarēt krīzes un politikas īsredzīga izpratne.

Būtiska nozīme ir premjera kandidāta izvēlei. Latvijā tas ir gan partiju iekšējais jautājums, gan Valsts prezidenta atbildība un prasme. Pozitīvi var vērtēt to, ka politiskās partijas cenšas šo procesu padarīt atklātāku, jo iepriekš paziņo par kandidāta izvēli. Viena no lielākajām problēmām ir nespēja veidot politisko komunikāciju starp partijām, koalīcijas partneriem, prezidentu un sabiedrību. Ievērojami valdības veidošanu un stabilitāti ietekmē premjera prasme vienot partnerus kopīgu mērķu sasniegšanai un vadīt valdību. Šo svarīgo uzdevumu risināšana prasa lielu atbildību, jau nominējot premjera kandidātu. Valdības vadītājs ir atbildīgs arī par uzaicinātajiem valdības locekļiem, par viņu spēju izpildīt uzdevumus, strādāt komandā. Latvijas valdību problēma ir arī nespēja panākt psiholoģisko stabilitāti un personu normālas savstarpējās attiecības, un tas bieži noved pie valdību nestabilitātes. Analizējot Latvijas situāciju, jāatzīst, ka par to visu maz domā, valdību veidojot.

Latvijā triju Saeimu darbības laikā pārsvarā bijušas divu tipu koalīcijas valdības: mazākuma koalīcijas valdība un papildu vairākuma koalīcijas valdība.

Latvijā nav raksturīga koalīciju ideoloģiskā vienotība. To lielā mērā ietekmē tas, ka demokrātijas attīstība Latvijā ir sākumstadijā, nav stingri nostiprinājušās ideoloģiskās šķirtnes, nav pilnībā nostabilizējusies sociālā struktūra, kas sāka veidoties tikai pēc

1990. gada. Taču pamattendences ir iezīmējušās un attīstās. Latvijā ir gan liberālās, gan nacionālisma, gan kreiso ideoloģiju pārstāvji un to izveidotas politiskās partijas. 5. Saeimā LC, kas sevi definē kā liberālu partiju, sadarbojās ar centrisko partiju LZS un TPA. 6. Saeimā TB/LNNK sadarbojās ar LSDA, kaut gan pirms tam nostājās pret sadarbību ar kreisi orientētām partijām. 7. Saeimā liberālā partija LC un TB/LNNK atkal sadarbojās ar LSDP.

Latvijā raksturīgi arī tas, ka politiskajām partijām bieži vien trūkst realitātes izjūtas, spēja prognozēt situāciju. Pagaidām, ievērojot partiju nelielo un nestabilo darbību, kā arī nelielo atpazīstamību, grūti iedomāties, ka pēc vēlēšanām varētu izveidot *vienas partijas vairākuma valdību*. Tikpat grūti iedomāties, ka ar mūsu politiskās kultūras līmeni un nespēju rast kompromisus varētu veidot *vienas partijas mazākuma valdību*. Joprojām lielākas iespējas ir izveidot arī tā saukto *maza vairākuma koalīcijas valdību*, kā tas bija pēc 5. Saeimas vēlēšanām, un tā saukto papildus koalīcijas valdību.

#### Atsauces

- <sup>1</sup> Strom K. *Government Formation. The Encyclopedia of Democracy*. Ed by S. Lipset. Congressional Quarterly. Washington, 1995. Vol. 2. P. 540.
- <sup>2</sup> Laver M. and Schofield N. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford University Press, 1991. P. 34.
- <sup>3</sup> Lijphart A. *Pattern of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. London, 1999. P. 93.
- <sup>4</sup> Steiner J. *European Democracies*. 3rd ed. Longman, USA, 1995. P. 98.
- <sup>5</sup> *Turpat*.
- <sup>6</sup> Zunda A. *LZS darbības atjaunošana Latvijā. Latvijas Zemnieku savienības vēsture*. Rīga, 1995. 197. lpp.
- <sup>7</sup> *Turpat*. 193. lpp.
- <sup>8</sup> *Latvijas Vēstnesis* (turpmāk – LV). 1993. 21., 22. jūl.
- <sup>9</sup> *Turpat*. 1993. 10. aug.
- <sup>10</sup> *Turpat*. 1994. 13. jūl.
- <sup>11</sup> *Diena*. 1995. 26. nov.
- <sup>12</sup> *Turpat*. 1995. 8. dec.
- <sup>13</sup> *Turpat*. 1995. 15. dec.
- <sup>14</sup> *Turpat*. 1995. 22. dec.
- <sup>15</sup> Gallagher M., Laver M., Mair P. *Representative Government in Modern Europe*. New York, 1995. P. 305.
- <sup>16</sup> LV. 1996. 17. maijs.

<sup>17</sup> *Turpat.* 1996. 04. nov.

<sup>18</sup> *LR MP. A. Šķēles paziņojums presei 1997.20.01. Premjera 596 dienas. Jakubāna un Hānberga bibliotēka.* 1997. 2. daļa. 22.–24. lpp.

<sup>19</sup> *Diena.* 1997. 14. febr.

<sup>20</sup> *Turpat.* 1998. 23. nov.

<sup>21</sup> *Turpat.* 1998. 09. dec.; 1999. 24. apr.; 11., 17. maijs; u.c.

<sup>22</sup> *Turpat.* 1999. 03. jūl.

<sup>23</sup> *Turpat.* 1999. 13. aug.; 11. sept.

<sup>24</sup> *Turpat.* 2000. 9., 13. marts.

<sup>25</sup> *Turpat.* 2000. 6. maijs.

*Feliciana Rajevska*

## Social Safety Net in Latvia

*Kopsavilkums.* Eiropas valstu sociālās politikas kodols ir sociālās aizsardzības sistēma. Šīs aizsardzības sistēmas pamatvirzieni ir noteikti 1952. gadā Starptautiskās Darba organizācijas (SDO) 102. konvencijā (minimālie standarti). Tajos iekļauta aizsardzība pret vairākiem sociālajiem riskiem, saistītiem ar ienākumu pārrāvumu vecuma, slimības, grūtniecības, invaliditātes, bezdarba dēļ, atbalstu ģimenēm ar bērniem un vienādu veselības pamatpakalpojumu nodrošinājumu neatkarīgi no pacienta finansiālā stāvokļa. Arī Latvija kā SDO dalībvalsts ir pievienojusies 102. konvencijai.

Sociālā drošības sistēma tiek raksturota kā tirgus ekonomikas ienākumu, preču un pakalpojumu sadales korekcija. Valsts iejaukšanās mehānisms tirgus ekonomikas darbības principos dažādās zemēs ir atšķirīgs. Tomēr 20. gadsimta otrajā pusē visās t.s. pirmās pasaules valstīs darbojas sociālās drošības tīkls.

Autore atbalsta nostādni, ka sociālās drošības pamattīkls ir pabalstu sistēma, kas nodrošina minimālus ienākumus caur iztikas līdzekļu pārbaudi. Minimālā ienākuma nodrošināšana ir galvenā pamatkomponente Eiropas sociālās politikas modelī.

Darbā raksturota garā un konfliktiem bagātā pieredze Latvijā, līdz tā 2003. gada martā ieviesa garantēta minimālā ienākuma (GMI) pabalstu, kas paredz pašvaldību atbildību par to, lai ienākumi uz vienu māsaiņniecības locekli nebūtu zemāki par 15 Ls mēnesī 2003. gadā (18 Ls – 2004. gadā), ar nosacījumu, ka darbspējīga persona pildīs visas līdzdalības saistības. Šī summa ir kompromisa rezultāts: sākotnēji piedāvāto 21 Ls Latvijas Pašvaldību savienība noraidīja kā pārāk lielu slodzi pašvaldībām. GMI ieviešana ir pozitīvs solis, jo tas nodrošina palīdzību vistrūcīgākajiem. Taču tā pašreizējais lielums nodrošina tikai izdzīvošanu vien, ko nevar uzskatīt par īstu drošības tīklu.

*Raksturvārdi:* sociālā aizsardzība, sociālā drošība, drošības tīkls, garantētais minimālais ienākums, iztikas līdzekļu pārbaude.

*Summary.* Social protection system is the core of European social policy. In 1952 the International Labour Organization (ILO) developed Convention 102 (Minimum Standards) which defines nine branches of social security each relating to a separate risk: old age, sickness, maternity, invalidity, survivors, employment injuries and occupational diseases, unemployment, income supplements for families with children and medical care, which has to be organized in such a way as to eliminate financial barriers to adequate treatment. Latvia as ILO member has joined Convention 102.

Social protection can be defined as a set of non-market methods/interventions to correct the distribution of incomes, goods and service through the market. Mechanisms and levels of state intervention are different. European social model reflects the diversity of Member States'

options and conditions. However, this model includes the systems that offer a high level of social protection.

The author supports the approach that defines basic safety net as the range of benefits available to guarantee a minimum income based on a resource test. The existence of a guaranteed minimum below which living decently is no longer possible is a key component of the European social model.

The article gives an overview of rather long-term and controversial experience of Latvia until March 2003, when the benefit of guaranteed minimum income (GMI) was introduced. Latvia is building a system based on means tests, behaviour tests and social conditionality. The local governments are responsible for implementation of the rules that provide 15 LVL (24 EUR) in 2003 and 18 LVL (28 EUR) in 2004 guaranteed income per each household member on strong conditions of participation for every person in working age. This amount is the result of long negotiation process and compromise. Association of Local Governments did not agree on initially set 21 LVL (33 EUR) amount arguing that it would be too large burden for local budgets. Introduction of GMI is a positive step, because it guarantees that social assistance will reach the target group. However the present level of GMI in Latvia does not cover basic living maintenance which is crucial for real safety net.

*Key words:* social protection, social security, safety net, guaranteeing minimum income, means-tested.

## Introduction

Social protection system is essential for smoothing the dynamics of economic transition and maintaining the political legitimacy of the government in all postcommunist countries. In order to enable social protection systems to function in the appropriate framework, conditions need to be established and maintained. "Social protection systems both embody and exemplify the value and practices of democratic policies which seek to promote cohesion, solidarity and reciprocity" – we do agree with such approach of J. Ditch.<sup>1</sup>

Social policy is largely concerned with social need, and that need is largely defined in terms of social inequalities and differences. Social policy is used to guarantee levels of income and access to resources at or above what is judged to be the minimum acceptable one. When a social policy is working adequately, people are not allowed to fall into destitution, homelessness or avoidable illness as a result of accident, social forces or their own inadequacy.

Social policy has to play the key role together with economic and employment policies in reducing inequalities and promoting social cohesion, as well as in ensuring effective links between these policies in the future. It is, therefore, an important element in progressing to the European Social Agenda agreed in Nice, and complements the objectives of the European Employment Strategy. The latter recognizes the dual role of social policy, both as a productive factor and as a key instrument to reduce inequalities and promote social cohesion.

The term “welfare state” (which is in some way the analogy of the term “social policy” in developed countries) is used when a nation has at least a minimum level of institutionalized provisions for meeting the basic economic and social requirements of its citizens. The concept refers both to intention and state responsibility to ensure welfare of its citizens together with necessary services and provisions.

The task of the social assistance as a component of the social security system is to provide support to the persons who have reached a specifically difficult situation of their life, and there is nobody else to ensure a sufficient support to them. Latvia as a EU member state has the similar vision of the role of the social assistance. “The task of it is to grant the social security and protection to those inhabitants of our state who do not receive the necessary support from the social insurance system and are not capable to provide for themselves”<sup>2</sup> – in such terms the former Minister of Welfare of the Republic of Latvia A. Pozarnovs defined the state approach and vision of the social security after 10 years of reforms during transition to democracy. The reform of social assistance started already in 1992 with the common suggestion of the Parliament and the government to develop social assistance services within the local governments. One of the first tasks of the social assistance was the distribution of foreign human assistance freights. The law “On local governments” (1994) determined for the first time the responsibilities of local governments in the area of social and health protection of the population. The law “On social assistance” (1995) was an attempt to develop a structure of the social assistance system. This law separated the functions of the state from those of local government in the provision of social assistance. In autumn 2002 this law was replaced by two laws “On Social Services and Social Assistance” and “On State Social Benefits”, which came into effects since 2003. The social assistance reform is still in progress. In early spring 2003 the government introduced guaranteed minimum income (GMI), which can be considered as important step in building social assistance system before Latvia joining EU. The main task of this article is to investigate one rather narrow aspect: the introduction and functioning of guaranteed minimum income in Latvia.

For this purpose the article gives a short survey of contemporary approaches to social safety system in the modern world, especially the European social model: both West and East. Such context, from our point of view, can contribute to better understanding of both achievements and constraints of safety net in Latvia.

## The relationship between the term social security and social protection

There are many terms to describe governmental policy in the area of welfare: social security, social protection, social safety net, social assistance, etc. There is lack of accepted criteria for the evaluation of social protection schemes. The meaning of the term social security varies from one country to another. Therefore it would be useful to have a short review of differences in the interpretation of these terms.

E. James and G. Wendt described the problem, giving definition of social protection in the following way: "The great difficulty in defining social protection is knowing where it ends, for almost any social arrangement has an element of social protection within it, whether it is education, defence, agricultural support or industrial development, private insurance, domestic law or parental love"<sup>3</sup>. The term social protection is quite recent, still imprecise and undefined. Social protection systems necessarily pursue a number of (sometimes) concealed and (sometimes) overlapping policy objectives and these are notoriously difficult to measure. What is meant by such term as "a high level of social protection", "adequacy" or "human dignity"? The elaboration of these terms is as much a political challenge as it is a scientific one. In the absence of agreed definitions of what constitutes the elements of any social protection system, there is, unavoidably, a degree of subjectivity related to any attempt to formalise them.

For example, in such federative state as the USA there are some major uniform national social programmes. The largest is Social Security, that provides pensions for the retired population, but there is also a major programme of disability payments under Social Security, which may go to non-workers and even children; and some national programmes targeted to the poor, such as food stamps and the Earned Income Tax Credit (for the working poor).

There is still no full clarity about the relationship between the term social security and social protection. Collins Dictionary defines social security as "public provision for the economic welfare of the aged, unemployed or sick through pensions and other financial aid"<sup>4</sup>. E. James and G. Wendt use the metaphor, explaining the relationship between social policy, social protection and social security. They compare it with a set of Russian dolls, with a big outer doll called Social Policy encapsulating a smaller doll called Social Protection, which in its turn contains Social Security, which can be opened up to reveal Social Insurance. Authors consider that the fault of this metaphor is that Russian dolls can be separated too easily. Perhaps, a better metaphor is an onion, which is not always easy to peel. According to their approach, social protection is a wider concept. "social protection includes social security, but it is something more than social security"<sup>5</sup>. They explained that the distinction between social security and social protection is based more on history rather than logic. The term social security was invented by the former USA President Franklin Roosevelt ("The New Deal") to combat the recession of the 1930s and to distinguish benefits for which an individual has a legal right from those in which he depends on the goodwill of the administration. The term was popularized in Europe by the Beveridge Report of 1942. In 1952 the International Labour Organization (ILO) developed Convention 102 (Minimum Standards). The international definitions included in Convention 102 reflect the influence of the Beveridge Report to a great extent. This ILO Convention defines nine branches of social security each relating to a separate risk. Eight of the branches are concerned with income maintenance, seven of them during periods of cessation or interruption of normal earnings (old age, sickness, maternity, invalidity, survivors, employment injuries and occupational diseases, unemployment) and the eighth deals with income supplements for families with

children. The ninth branch is related to medical care, which has to be organized in such a way as to eliminate financial barriers to adequate treatment.

Social protection has sometimes been defined as a set of non-market methods to correct the distribution of incomes, goods and service through the market.

## Classification of social policy models

The welfare states are not all of one type. G. Esping-Andersen clustered welfare states into three different types of regime labelled conservative, liberal and social democratic<sup>6</sup>. The extension of social rights has always been regarded as the essence of social policy. They originate from different historical factors, and they follow qualitatively different developmental trajectories. Esping-Andersen considers as the outstanding criteria for social rights the degree to which they permit people to make their living standards independent of pure market forces.

The famous British analyst of social policy Richard Titmuss gave another classification of welfare states: residual where states and political actors of the right favour minimizing state activity in favour of market-based private provision (USA pattern); institutional, redistributive, involving high public expenditures, high taxation and direct governmental provision, on a non-income-tested ("universal") basis, of a wide range of welfare services (Scandinavian pattern) and the industrial-achievement-performance model seeking to balance the perceived needs of individual social and collective economic welfare (common European pattern). The major variable on which Titmuss focused was the relative balance between state provision of services and reliance on the market.

Social science has difficulty in arriving at a common interpretation of recent trends in social policy. However, after summarising comprehensive discussions in scientific community in the end of 1990<sup>6a</sup> in their article "Social dumping, catch-up, or convergence? Europe in a comparative global context" Jens Alber and Guy Standing conclude that there is a shift from universal to selective, means-tested social protection schemes and a trend towards residual welfare states<sup>7</sup>, and that there has been a strong tendency to promote a residual welfare state model based on a very basic "social safety net" – a targeted, selective state layer of transfers and services – coupled with a privatized set of schemes serving mainly the middle classes who can afford to pay the required contributions<sup>8</sup>.

## Social protection as the core of the European Social Model

European Social model reflects the diversity of Member States' options and conditions. Although this model includes the systems that offer a high level of social protection, the importance of social dialogue and services of general interest activities is vital for social cohesion.



The Council Recommendation 92/441/EEC on common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems recognized that economic growth only is not sufficient to guarantee social integration, and specific policies geared to that purpose are needed. In 1999 the Commission issued a document which marked a turning point in the process started with the 1992 Recommendations. The Commission titled "A Concerted Strategy for Modernising Social Protection" (1999) set the goal to "ensure effective safety nets, consisting of minimum income benefits and accompanying provisions with a view to efficiently combat poverty and exclusion of individuals and families" (COM/1999/347).

At the end of 1999 the Council endorsed the concerted strategy and established the *High-level Working Party on Social Protection*, which started its work in January 2000 before being replaced, a year later, by the Social Protection Committee. The Portuguese Presidency clearly intended to give employment and social policies more weight in the EU's policy making. The Working Party framed social protection as the third side of a triangle, the other interrelated but separate sides of which are macroeconomic policy and employment policy.

At the European Councils of Lisbon (March 2000), Nice (December 2000) and Stockholm (June 2001) Member States made a commitment to promote sustainable economic growth and quality employment that would reduce the risk of poverty and social exclusion as well as strengthen social cohesion in the Union in 2001–2010.

## What is the safety net?

There are different definitions. The term "safety net" is used in the narrower sense to describe the social assistance scheme and possibly other means-tested benefits. Sometimes it is used in a wider sense to include the whole public social protection system<sup>9</sup>. Dictionaries of Contemporary English give such definitions: "Safety net – a system of arrangement that exists to help if you meet serious problems or get into a difficult situation: a safety net of welfare payments for poor"<sup>10</sup> and "Arrangement that helps to prevent disaster if something goes wrong"<sup>11</sup>.

D. Sainsbury and A. Morrisen defines **the basic safety net as the range of benefits available to guarantee a minimum income based on a resource test**<sup>12</sup>. According to this definition the safety net consists of all means-tested benefits in a particular country regardless of whether the resource test is a poverty test to restrict access to the most needy or an affluence test to exclude the well-off. The author of this article agrees with these definitions of safety net and will use them describing the situation in Latvia.

**The idea of a safety net guaranteeing a minimum income** has become a part of European social model emerging as a result of the process of open coordination. M. Ferrera, M. Matsaganis and S. Sacchi argue<sup>13</sup> that the significance of Recommendation 92/441 to the evolution of a European policy against poverty and social

exclusion is now widely acknowledged. In spite of differences with respect to welfare regimes, institutional traditions, political preferences and so on, the existence of a guaranteed minimum below which living decently is no longer possible is a **key component** of the European social model.

The issue of the guaranteed minimum income provision has always had high priority in Regular Reports on Latvia's Progress towards Accession prepared by the Commission of the European Communities in 1998-2002. For example, the evaluation of the situation in Latvia in 2001 was as follows: "Local governments have experienced great difficulties in implementing the guaranteed minimum income provision due to a shortage of funds"<sup>14</sup>.

## Experience of guaranteed minimum income in post-communist countries

In Bob Deacon's assessment of the development of social policies in Central and Eastern Europe<sup>15</sup> the original developmental logic was towards a conservative, corporatist kind of welfare policy. However, in the inflationary and budget constrained situation the essentially corporatist structure at the start could easily evolve into a residualist liberal model. The outcomes were largely dependent upon political battles in which supranational and national actors were intertwined in typical coalitions. The supranational struggle between the ILO, endorsing the corporatist model, and the IMF and World Bank advocating targeting schemes and privatization, found its expression on the national level in struggles between ministries of labour, mostly siding with the ILO and the European welfare model, and ministries of finance, believing in the selective US model. As governments were torn between national and supranational pressures towards a European-style welfare state or an American-style residualism, distinct national variations rather than a uniform response to globalization pressures evolved.

According to Nicholas Barr the situation in social policy area in post-communist countries includes the common general trend and the growth of diversity.<sup>16</sup> A general trend is towards greater targeting and more means-tested benefits. Although the transition countries have come up with different safety-net solutions, which often lack a counterpart in member countries. The Czech decision-makers developed a system of income-tested state social subsidies to guarantee minimum living standards that focused on families with children. The Hungarians and Poles pursued an ad hoc strategy, relying on massive temporary emergency payments. Deep-seated differences of opinion about means-tested benefits and safety nets exist. Perhaps, the most fundamental political division revolves around the design of the resource test and the level of benefits. Few countries have a safety net that provides benefits capable of lifting recipients over the EU poverty line.

N. Barr concludes, that during early transition in postcommunist countries flat-rate benefits have particular advantages. They are cheap, since nobody receives

benefits above the minimum. They are administratively easier than earnings-related benefits: it is still necessary to establish whether a person is eligible but, having done so, there is no need to calculate benefits. A third, more arguable, advantage is that flat-rate benefits, offering most workers a lower replacement rate than earnings-related benefits, create improved incentives to find employment. During early transition period, the policy therefore requires to concentrate resources on protecting the minimum level of benefits – in other words, to focus almost entirely on poverty relief.

## The social cost of transition

Social cost of transition to market economy and democratic political system was very high in the whole post-communist area. The researcher Blanko Milanovic analyses the Great depression of 1990 to 1995 across the region and compares it with the interwar depression in the USA and Europe, showing the experience of Russia in particular to have been far more severe than that of the USA earlier. Real income per capita declined between 1988 and 1993 by 54% in the Slavic republics including Russia, by 41% in the Baltics, by 54% in Central Asia, by 25% in Eastern Europe. The rise in inequality was sharp in the whole region<sup>17</sup>.

Latvia experienced all the consequences of the economy crisis of – high level of inflation, rapid collapse of the consumption market, disastrous decrease of the scope of industrial production and reduced GDP. All this left an impact on the standard of living of the inhabitants. Poverty began to be one of the main problems of the society. The economic situation in Latvia has improved since 1996 with an increase in real GDP every year around 5–6%. Nevertheless, the growth of economy by itself cannot solve problems of poverty without special poverty combatting policy and active role of the state.

## Poverty threshold in Latvia

Poverty studies in Latvia have been conducted in the context of the UNDP poverty assessment, WB poverty assessment, NORBALT Living Condition Survey in 1994 and 1999. Since 1996 the Central Statistical Bureau has implemented a Household Budget Survey (HBS) that regularly provides information at the household level. There was enough data to compare average household income (expenditure) per capita and per equivalent adult in nominal and real terms from 1996 to 2000 by looking at the averages per quintile. The results of analysis were alarming. “Whatever measure we take, the conclusion remains the same: The rich got richer and the poor got poorer” – Franziska Gassmann concluded<sup>18</sup>. The poorest 20% (Quintile 1) did not see their income increase over the years. It was highest in 1996 and then dropped slightly and remained at that lower level. The middle 60% of households had increasing

incomes over the year, although the increase is far from comparable with the rise in average income of the richest 20% (Quintile 5). In real terms, i.e. adjusted for inflation, the development of the average income per household member was even more negative for the poorest 20%. Also the households of the second and third quintile did not see a significant increase in their income. Only the households in the fifth quintile (the richest 20%) have seen an increase in real income over the years. These conclusions do not change when adjusting for household size and composition. The situation for the poorest 10% of the population got significantly worse. They were confronted with the biggest drop-back especially regarding their disposable income.

For a long period of time Latvia has had no officially defined poverty threshold. Only in March 2003 Cabinet of Ministers defined the threshold of poverty: 50% of that year minimal salary for one household member<sup>19</sup>. It means that in 2003 poverty threshold was equal to 35Ls or 53 EUR, in 2004 – 40 Ls or 62 EUR.

Using the monetary poverty indicators approved at the Laeken European Council in 2001, it is clear that Latvia has relatively high levels of income inequality and risk-of-poverty index. In 1999 the Gini coefficient showing the inequality in income distribution in Latvia reached 31 (EU 15–29) and in 2002 it was 34. The ratio between the incomes of the top 20% of the income distribution and the bottom 20% was 5.1 in 1999 (EU 15 – 4.6) and 5.5 in 2002<sup>20</sup>.

The population of Latvia does not consider such growth in income inequality as fair and acceptable. The Norbalt 11 living conditions survey conducted by Fafo and the Central Statistical Bureau of Latvia in the autumn of 1999 showed that only 7% of the respondents thought that the income differences were acceptable or they could be greater. The great majority of recipients held the opinion that income differences should be much smaller (79%), whereas 15% believe that they should be slightly smaller<sup>21</sup>.

### Legislative basis for social safety net in Latvia

In autumn 1995 the Parliament passed the package of laws starting the reform in social policy. We would like to stress two objectives of these reforms:

- to establish the direct dependency of social insurance benefits on the social insurance contributions, strengthening the motivation to make these contributions and fair distribution of the contribution;
- to establish the responsibility of local governments for those groups of population who have critically low income and special needs, enabling them to receive social assistance.

The law "On Social Assistance"(1995) was an attempt to develop a structure of the social assistance system, developing it as a target-oriented system. The law separates the functions of the state from those of a local government in the provision of social assistance and prescribes four municipal social assistance benefits:

- the poor family social assistance benefit,
- the apartment benefit,

- the benefit for care,
- the funeral allowance.

The law gives local government the right to pay benefits also for other purposes in addition to the above benefits. According to the data of statistical reports submitted by social assistance services, most frequently benefits were paid for the following purposes:

- for food, catering (including free meals at schools and kindergartens),
- purposes related to the upbringing and education of children,
- costs of medical services.

Social assistance benefits form the highest proportion of local government expenditure on social assistance activities. At the end of 1990s it was fluctuating in the range of 69 to 75% for several years.

In March 1996 Regulations of the Cabinet of Ministers No 75 "On Poor Family Social Assistance Benefit and Assessment of the Material Situation of Poor Families"<sup>22</sup> were adopted. Under these Regulations a family is recognised to be poor if 1) its income during the last three months does not exceed 75% of the crisis subsistence minimum established by the Cabinet of Ministers (at the beginning of 2001 – LVL 38.23 per month per family member); 2) it has no money savings which exceed LVL 200; 3) it does not own property with the value in excess of LVL 3000; 4) it has no providers who can provide food; 5) it has not concluded an agreement on food. We can conclude that these regulations are rather strict and have been oriented on strong support among family members. Not only spouses are mutually responsible for their welfare and for welfare of their children, old parents cannot apply for support from local government if their adult children have income higher than crisis subsistence minimum.

### Problems with implementation

A considerable segment of the population depends on social assistance. The research conducted at the end of 1990s showed "gaps" in the social security network in Latvia. Although the benefit system is in most cases means-tested, it turns out that resources do not find their way to the most needy. The majority of local governments freely interpreted the Law "On Social Assistance". Each local government implemented a different benefit system with different purposes and priorities. According to the World Bank study social assistance in Latvia lacked orientation on the group of the population that really needs it – the poor. Out of every four people who receive social assistance and out of every LVL 4 paid, 3 go to the well-to-do. The decile of the poorest inhabitants received less than 15% of social assistance<sup>23</sup>.

Did the municipal social benefit system as implemented in 1996-2001 comply with criteria and objectives prescribed by the law? Household budget surveys testify the opposite. In 2000 the support provided by municipal social benefits in the country on average was LVL 0.23 per month per household member (0.3% of income).

In households of the first quintile (the poorest one) this support is even smaller – LVL 0.13 (0.6% of income). It means that municipal social benefits did not provide support to the poorest population<sup>24</sup>.

There was tremendous difference in the sum of benefits provided by municipalities in rural districts and larger cities in 2001. The representatives of poorest income group in rural area have received 4.1 times less than in the same income group in cities. There can be different explanations for such a gap. We would like to look at two of them: difference in income level between big cities and rural municipalities, and the structure of municipal benefits in urban and rural areas.

In 2000 the income per capita of urban household was 1.5 higher than income per capita in rural area<sup>25</sup>. The level of employment, level of salaries and revenue from taxes is much higher in cities than in rural areas. Therefore urban municipalities have more resources for social assistance. At the same time urban municipalities have a different structure of benefits. It must be pointed out that in larger cities of the country the largest figure – 37% – falls to apartment benefits. These benefits exceed any other benefit type at least three times in respect of funds allocated. In local governments of rural districts the distribution of resources among benefits for various purposes was more even: 21.5% for apartment benefits, 20.6% for free meals at school, 13.2% – for the payment of medical expenditures.

Therefore, it was necessary to change the system of municipal social benefits to establish and implement a uniform means-tested system of social assistance benefits, to achieve the allocation of social assistance benefits according to the same criteria for all individuals in all local governments, to achieve priority in granting social assistance benefits to the poorest inhabitants of the local governments.

## Long way from the concept of Guaranteed Minimum Income (GMI) to law

A concept has been developed of the benefit for the guaranteed minimum income level (GMI benefit) which establishes one compulsory means-tested benefit instead of the present four municipal social assistance benefits. The GMI benefit will be calculated as the difference between the income per family member and the uniform income level established by the Cabinet of Ministers.

Prior to drafting amendments to legislation, the Ministry of Welfare discussed the concept of the GMI benefit with managers and social workers from all local governments in Latvia. They expressed their concern that the payment of the new benefit would require far more resources than spent on benefits previously and would constrain the capacities of local governments to perform other tasks.

GMI benefit was tested prior to its introduction nationwide in 20 local government areas during six months from 1 July until 31 December 2000. The most interesting results of the pilot project were as follows: the target group of benefit recipients has

changed, 90% of recipients of the GMI benefit were adults of working age with children, 9% – adults of working age without children, 1% – adults of retirement age or disabled adults with children, 0% – adults of retirement age or disabled adults without children. This pilot project proved the data received before from the household budget survey (1998–2000) that the most poor are households with one adult and children. A very important result of the pilot project was that the implementation of the GMI did not cause a rapid increase in the number of recipients. Lack of resources to pay the GMI to all individuals eligible for the benefits was detected only in three local government areas (15%).

In May 2001 the report on the results of the pilot project together with amendments to the Law “On Social Assistance”, that would replace the existing municipal benefits by the GMI benefit, was submitted to the Cabinet of Ministers to review.

In August 2001 after a long debate, the Cabinet of Ministers approved of the amendments to the Law “On Social Assistance”. These amendments prescribed changing the existing municipal social assistance benefit system to ensure the maximum support to the poorest inhabitants of local governments. According to the GMI concept, a single benefit is replacing several existing ones provided by local governments. Local government will grant the GMI after assessment of personal income.

In October 2002 the 7<sup>th</sup> Saeima (Parliament) adopted new “Law on Social Services and Social Assistance”. In this law GMI was defined as benefit in cash or any kind which should be provided to families or single persons who have not enough income due to objective conditions and who are recognized as poor. This benefit should provide to each member of family the guaranteed level of the minimum income. This law is in force since January 2003.

Finally, in February 2003 Cabinet of Ministers accepted the rules under which it is possible to receive the poor family(person) status<sup>26</sup>. These Regulations were in force since March 6 till the end of 2003. In June 2003 and in September 2003 the Ministry of Welfare and Association of Local Governments had to prepare reports for the government with the evaluation of the first months of new practice.

### The position of local governments concerning introduction of GMI

During this period the Ministry of Welfare(MW) continued to monitor the situation with social assistance benefits provided by the local governments and the effectiveness of social assistance. This analysis discovered that municipal benefits were still weakly targeted at the population with the lowest income level.

Starting with 2001, due to the changes in the content of local government social assistance reports, it became possible to receive the data on the distribution of municipal benefit recipients by income group. All recipients of benefits were subdivided into the following income groups: under LVL 21; LVL 21 – 28.67; LVL 28.68–38.23;

above LVL 38.23. According to these data the population with the lowest income level formed the highest ration against the total number of municipal benefit recipients. Although the average support provided by municipal benefits for representatives of this group was lower than for representatives of other income groups.

In this respect larger cities and rural districts practised a very different approach. In the larger cities that have provided information about 2001, the persons with income under LVL 21 received the largest support on the average (LVL 62.34). A different picture can be observed in the rural districts – the persons with income under LVL 21 formed the largest group of benefit recipients (45%) receiving the smallest support (LVL 15.08), however persons with incomes about LVL 38.24 received the most considerable support from municipal social assistance benefits (LVL 18.50). The authors of Social Report concluded “it means that the majority of local governments continue to provide the main needs of various social groups instead of providing support to the neediest inhabitants, by applying the principle of income assessment”<sup>27</sup>.

There were two main arguments of Association of Local Governments for reduction amount of GMI from LVL 21 to 15: 1) financial constraints, poor municipalities have no money; 2) moral constraints: support to each member of poor household, that will increase his/her income to LVL 21 will reduce stimulus to look for a job and will develop dependency culture.

According to the N. Barr's estimation, targeting via an income test is administratively demanding. It is difficult to measure income accurately or cost-effectively, reducing the usefulness of income testing as a mechanism for targeting. One way forward is indicator targeting, which awards benefits on the basis of unemployment, ill health, old age, large number of children in family, and similar correlates of poverty. A different approach as a compliment to or substitute for indicator targeting – is through local discretion plus block grants. Localities may be better informed than central government about who is genuinely poor, and thus better able to target on a discretionary basis. However N. Barr does argue, that neither indicator targeting nor local discretion is a complete solution. In the medium term more ambitious policies become possible, including a partial move towards income testing and a move from discretion towards a rules-based system<sup>28</sup>. It seems that Latvia's case in introducing social safety net is approving approach, was declared by N. Barr.

The important issue for local government here was the limitation of their discretion and the additional work connected with the professional evaluation of persons in need.

Authors of Social Report argue that the results of the pilot project did not confirm the concerns of the managers of local governments about the excessively high costs required for the introduction of GMI. According to the position of civil servants, the worry of many managers and their negative attitude towards the change has no real basis. However, everybody agreed that the implementation of new rules does increase the demand of professional approach and involvement of trained social workers in each municipality: it is necessary to make income test of family during 5–10 days from the day of receiving application, in case of negative answer it is necessary to



inform the clients in written form, to keep in good order papers for each case during five years etc. According to the data of Social Assistance Fund on January, 1, 2001 there were big differences between rural and urban social services concerning their technical and administrative capacity. There are different ways of keeping information about the clients: to keep information in registration book, to have catalogue of recipients, to have separate map for each recipient, to keep information about clients in computer and to use special unified programme. In rural area only 3% of social services used this programme, in urban – 22%; 15% of rural and 26% of urban social services were using computer for saving and keeping information about clients. Half of rural social services (50%) used the simplest way: registration book or catalogue.<sup>29</sup>

The situation with professional social workers in towns and cities is much better than in rural area, where only half of local governments has social workers. Therefore the targetting of social assistance benefits to the poorest was the highest.

Another explanation of the negative attitude is caused by the fact that many local politicians perceive it as a threat to their discretion in former time, when the legislation was interpreted freely and they have opportunity to give support to the most active part of electorate, the pensioners, especially before the elections. Now there is clear dominance of families with children in this group. But children are not voters and support of this group will not enlarge the electoral support of present local politicians. The new rules with GMI exclude pensioners from the group of potential receivers, because the amount of the guaranteed pension is 30 Ls (or 2 times more than amount of GMI) and even those who retired earlier have the right to receive 80% of guaranteed pension or 24 Ls. Therefore it is predictable that these new rules will not be supported by pensioners.

World Bank expert from the Netherlands Chris de Neubourg is absolutely right stressing the political sensitivity of the new approach: "In a society where many people live on the edge of poverty or only slightly above it, any distribution of resources in favour of the poorest may stimulate the growth of the social tension and will encounter political resistance"<sup>30</sup>.

## Conditionality of GMI

The conditions remain the same in major aspects. The main precondition is the level of income. In 1996 it was connected with crisis subsistence minimum. A person (family) had the right to apply for assistance if his(their) income was less than 75% of the crisis subsistence minimum during three months.

The Regulations of 1996 had two sums: basic and additional. Basic sum (LVL 12) for food and additional (LVL 9) for rent and communal services. There were special detailed and rather strict rules concerning the use of housing benefit and the list of provided facilities that should be included calculating this sum: water, gas, electricity, living space for first tenant (18 m), second tenant (12 m), 32 m for one person household etc. New Regulations of the Cabinet of Ministry do not take into account

special expenditures for housing benefit. The Regulations 2003 guaranteed LVL 15 for all items of expenditure.

In 2003 the term crisis subsistence minimum is not in use any more. The term subsistence minimum is still in use. The amount of it has been regularly recalculated by the Ministry of Welfare: LVL 73.78 in 1996, 82.43 in 1998, 88.76 in 2002. Increase of subsistence minimum since 1996 to 2002 was 12% or LVL 14.98 in absolute figures. However, the government does not use the sum of subsistence minimum as the benchmark for GMI. Instead of this another benchmark was introduced: only family (person) whose income is not higher than 50% from **minimum salary** per each family member during last three months has the right to apply for GMI benefit.

There was an increase in the minimum wage since 1998: 50 LVL in 1999, 60 LVL in 2001, 70 LVL in 2003 and 80 LVL in 2004 gross. Nevertheless, the norm declared in Labor Law, that salary cannot be lower than subsistence minimum, has not been implemented yet. More than 80% of those who receive minimum salary have been employed in private sector. National Confederation of Employers has a very reserved attitude to the growth of minimum salary. However, the government of Einars Repshe (formed in November 2002) has declared the intention to increase minimum salary each year until the minimum salary will reach the 50% of average salary during 5 years starting in 2003. It is a very promising sign, but only time will show how successful will be the implementation of this intention.

There exists a detailed list of sources of income and kinds of property with explanation how they can influence the status of person. For example, if a family has car older than 10 years, it should not be considered as property.

The recipient of GMI has to comply with certain conditions: to – the declaration about personal income and income about each his/her family member; to sign agreement about **person's** readiness to fulfill all required participation activities; to inform local authorities about all additional income during five days from any changes take place, to participate in the maintenance and development of social and occupational skills. In case an adult person does not fulfill the requirements mentioned above, he/she loses the right to receive GMI.

The time of receiving GMI benefit is limited as well: if any person in the family is of employment age and is capable of work, the family receives the status of poor family for three months, if family has no member capable of work, it receives the status of poor family for six months. It is possible to prolong the period of receiving GMI benefit after expiry of the first term.

## The amount of GMI

Initially the GMI level was set by the Ministry of Welfare at 21 LVL (34 EUR in February 2003). The same amount was included in the Regulations of the Cabinet of Ministers No 75 "On Poor Family Social Assistance Benefit and Assessment of the Material Situation of Poor Families" (March 1996) and was used in pilot project in 2000.

The amount of GMI arose hot debates in early 2003. There were many participants in these negotiations: the Ministry of Welfare, the Council of Local Municipalities, the Free Trade Union Association, the Confederation of Employers. The head of the Association of Local Municipalities, Andris Jaunsleinis, argued that the amount of GMI equal to 21 LVL will be too large burden for the budget of local municipalities. As a result of bargaining all partners agreed to reduce the sum from 21 to 15 LVL (24 EUR in February 2003). The Cabinet of Ministers accepted this sum as compromise amount<sup>31</sup>.

The limitations for GMI amount for one family were accepted as well: not larger than the sum of three state social allowances (in 2003 it was equal to 30LVL x3 = 90 LVL or 145 EUR). If an adult person of employment age in the family with children is active in fulfilling their co-participation commitments, these limitations can be ignored. The maximum duration for receiving such benefit is 9 months during one year. If a person of employment age rejects to fulfill his/her commitments, the amount of the benefit for the family can be reduced to the sum equal to this person's part. Here a very strong workfare approach can be traced.

## The evaluation of new Regulations

Almost common characteristics of social protection reform over the past decade has been the quest to cut costs, increase efficiency and effectiveness of delivery, alongside with seeking a balance at both micro and macro levels between social protection and economic competitiveness.

How can we evaluate the introduction of GMI and definition of it in Latvia? Does it make the safety net in Latvia stronger? Who can benefit from it and who will become potential losers? Latvia is building a system based on means tests, behaviour tests and social conditionality. The introduction of GMI is undoubtedly a positive step towards EU standards in social safety net. It should contribute to more targeting approach in delivering social assistance on municipal level, and we do agree with the prognosis made by the Ministry of Welfare stating that poor families with children will benefit from it. According to the estimation made by the Ministry of Welfare there are approximately 109 818 persons (or about 5% of the whole population in Latvia) who have the right for this benefit and in total it will demand LVL 5.1 million<sup>32</sup>.

For comparison, in 2001 the total amount of resources allocated in the country for poor family was LVL 1.07 million and social assistance benefit per recipient was an average of LVL 16.74. In 2001 local governments spent on all kinds of social assistance benefits LVL 15.4 million<sup>33</sup> or 3 times more than the minimum demand estimated by the Ministry of Welfare.

There are some negative aspects as well. Evaluating qualifying conditions, scope and duration of GMI, we conclude that means-testing is quite strict system and benefits are very poor, i.e. 30% smaller than established in 1996 and having functioned as orientation for social workers and local government for seven years.

It does not correlate with general positive trend in economic development since 1996 (5.8% annual growth of GDP in average<sup>34</sup>) and with increase of 12% in the sum of subsistence minimum at the same time. Economic situation becomes better but social support decreases. There is evident and alarming contradiction between those two trends.

It is rather difficult to provide explanation for such phenomenon. What is behind this trend: extremely low level of solidarity in society, big number of poor municipalities, increasing number of marginalised persons who have almost lost opportunity to return to working life and the only way to save them – workfare. This can prove a very rapid polarization of the society when the rich become richer but the poor become poorer.

It means that implementation of the new rules will force poor inhabitants to look for smaller living space, because there is no minimum of guarantees which were mentioned in the previous regulations.

GMI should not create very heavy burden on local government budget in general, but can create problems for poorest municipalities. The Ministry of welfare after evaluation of first experience of GMI procedure in late autumn 2003 discovered that only 17 local governments from existing 546 have used the opportunity to establish higher level of GMI than 15 LVL. In 10 local governments from already mentioned 17 the amount of GMI equaled to 21 LVL. It is not surprising that around half of GMI users come from those richest areas. The explanation lies in the level of GMI established in 2003 so low that family with one working person receiving minimal salary and family benefit had no rights to apply for it, because the income per one household member was equal to 15 LVL or even higher. Even in case of the income being lower 1 LVL, the cost of procedure was too high to apply for it. Therefore, the Cabinet of Ministers in December 2003 decided to increase the amount of GMI to 18 LVL (equal to 28 EUR) since 2004.

In general, the minimum income is understood as monetary transfers supplied by social insurance or social assistance which guarantees an income level covering basic living maintenance. Such benefits can either boost regular benefits from social insurance up to a subsistence level or provide temporary means-tested income support to meet urgent needs in emergency situations.

We have already analysed the employment policy and new 3-tier pension system<sup>35</sup>. In short, the main conclusion concerning pension system is the following. The principle of the pension system that have caused several heated debates since the beginning of the reform is fair in the long-term, as everybody will receive a pension in proportion to the contributions made, the length of service and the projected life expectancy. However, the transition period to the new pension system and its rules are in favour of the well-to-do and well-paid. The present pension system contributes to the stratification of society and enhances the number of new poor pensioners, who in future will be forced to become clients of social assistance.

Very strong conditionality of GMI, which excluded pensioners from it, has a positive effect as well. There are some signs showing the activity of the government to react to quite alarming situation with pensioners who are receiving so called guaranteed pension. The Ministry of Welfare, responding to heavy pressure from organisations of

pensioners, already initiated the increase of the amount of state social allowance benefit from 30 to 35 LVL and the amount of minimum pension as well since December 2003.

GMI in Latvia does not cover basic living maintenance. It is too small for living. Therefore, it can be expected that in conditions of globalisation with growing importance of supranational factors there will be pressure on government from outside as well. B. Deacon emphasizes the conflicting appeals of the Western European models of social protection and the residualism from the international financial agencies. He contrasts the ideological zeal, political determination and economic power of the human resource specialists inside the World Bank and IMF to the relative indifference of the European Commission in the transition process, which contacted out expertise and failed to push a European vision of social policy and a good society. However, rightly argued Alber and Standing<sup>36</sup> future developments in the region of CEA (including Latvia – FR) will depend greatly on the determination of the Commission to demand concessions to European-type social policies as a precondition for EU-membership.

Fortunately, there are no visible contradiction between WB and EU in case of introduction GMI in Latvia. Experts of the World Bank recommended not leaving the funding of social assistance for the poor only and solely in the competence of local governments, as they are incapable of resolving this problem without a clear standpoint of the government.

There is global tendency towards residualism. It means that influenced by globalisation and the power of international financial agencies and other commercial interests, the governments have been dragged, willingly or unwillingly as the case may be, into making their social protection systems more selective and "targeted". Latvia's present system of GMI is already very selective and targeted. Such important area as health system is still looking for better model and is very far from standards of EU, which creates a big tension in society. Therefore it can be evaluated as hopeful sign of good will, that the government has obligation to monitor the introduction of GMI and on the basis of this monitoring already in 2003 made the decision about its effectiveness and efficiency.

Joint Inclusion Memorandum, which the Government of Latvia has prepared with the provisions of the Accession Partnership, is another important step in building social safety net. The Memorandum outlines the principal challenges in relation to tackling poverty and social exclusion, presents the major policy measures taken by Latvia in the light of the agreement to start translating the EU's common objectives into national policies and identifies the key policy issues for future monitoring and policy review.

## References

- <sup>1</sup> *Change and Choice in Social Protection. The experience of Central and Eastern Europe.* Phare, Consensus programme. Vol. 1, Pantheon, The University of York, 1999. P. 11.
- <sup>2</sup> Požarnovs, A. *Latvia Social Security System Reform in Latvia Welfare Reform – Present and Future*, Ministry of Welfare of the Republic of Latvia, United Nations Development Programme, Riga, Latvia, 2002, p. 10.

- <sup>3</sup> Edward James & Grethe Wendt. *Concepts of Social Protection*. In: *Social Protection in Latvia. Handbook & Dictionary* Copenhagen, June 1998. P. 8.
- <sup>4</sup> *The Collins Pocket Dictionary*. Collins, London & Glasgow, 1989. P. 810.
- <sup>5</sup> Edward James & Grethe Wendt, p. 9.
- <sup>6</sup> G. Esping-Andersen. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, 1990.
- <sup>7</sup> Alber, J., Standing G. *Social Dumping, Catch-up, or Convergence? Europe in a Comparative Global Context* – *Journal of European Social Policy*, 2000, vol. 10(2), p. 101.
- <sup>8</sup> Op. cit., p. 115.
- <sup>9</sup> *Social Protection in Latvia*. Handbook & Dictionary, p. 123.
- <sup>10</sup> *Longman Dictionary of Contemporary English*. Third edition, 1995. P. 1250.
- <sup>11</sup> *Oxford Advanced Learner's Dictionary of Current English*. Fourth edition, Oxford University Press, 1989. P. 1115.
- <sup>12</sup> Sainsbury, D and Morissens, A. (2002) *Poverty in Europe in the mid-1990s: the Effectiveness of Means-tested Benefits* – *Journal of European Social Policy* 12(4), p. 307.
- <sup>13</sup> Ferrera, M., Matsaganis M., Sacchi, S. (2002) *Open Coordination against Poverty: the New EU "Social Inclusion Process"* – *Journal of European Social Policy* 12(3), p. 237.
- <sup>14</sup> *Regular Report on Latvia's Progress towards Accession, Commission of the European Communities*, SEC (2001). Brussels, 13 November 2001. P. 73.
- <sup>15</sup> Deacon, B. *Eastern European Welfare States: the Impact of the Politics of Globalization* – *Journal of European Social Policy*, 2000, vol.10(2). Pp. 146–161.
- <sup>16</sup> Barr, N. *The Welfare State as a Piggy Bank. Information, Risk, Uncertainty, and the Role of the State*. Oxford, 2001. Pp. 241–262.
- <sup>17</sup> Milanovic, B. (1998) *Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. World Bank Regional and Sectoral Studies.
- <sup>18</sup> Gassmann, F. *The Social Reality of 10 Years of Transition*. In: *Latvia Welfare Reform – Present and Future*. Social Policy Research Series. Ministry of Welfare of the Republic of Latvia & UNDP, Riga, Latvia, 2002. P. 55.
- <sup>19</sup> Ministru kabineta noteikumi nr. 97 "Kārtība, kādā ģimene vai atsevišķi dzīvojoša persona atzīstama par trūcīgu", ir spēkā no 06.03.2003.
- <sup>20</sup> Joint Inclusion Memorandum Latvia, p. 11.
- <sup>21</sup> Gronningseter, A., Aasland, A., and Loža, Z. *We all agree, but no one is grateful. Developments of the Income Maintenance System in Latvia*. Fafo-paper 2001:9. P. 30.
- <sup>22</sup> Ministru kabineta 1996. gada 26. marta noteikumi nr.75 "Noteikumi par trūcīgo ģimeņu sociālās palīdzības pabalstu un trūcīgo ģimeņu materiālā stāvoklā novērtēšanu" – Latvijas Republikas Saeimas un MK Ziņotājs. nr. 9. 1996.
- <sup>23</sup> A World Bank study *Latvia – Poverty Assessment*. Main report, 1999, Pp. 26–27.
- <sup>24</sup> Social Report 2001. Ministry of Welfare of the Republic of Latvia. Riga, 2001, P. 38.
- <sup>25</sup> Social Report 2001, p. 92.

- <sup>26</sup> Ministru kabineta 2003. gada 25. februāra noteikumi Nr. 96 “Kārtība, kādā piešķirams, aprēķināms un izmaksājams pabalsts garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai”; Ministru kabineta 2003. gada 25. februāra noteikumi Nr. 97 “Kārtība, kādā ģimene vai atsevišķi dzīvojoša persona atzīstama par trūcīgu” – Latvijas Vēstnesis, 2003. gada 5. marts, 2. lpp.
- <sup>27</sup> Social Report about year 2001. Ministry of Welfare of Republic of Latvia. Riga, 2002. P. 59.
- <sup>28</sup> N. Barr, op. cit.
- <sup>29</sup> Latvijas Republikas pagastu/pilsētu sociālās palīdzības dienestu valsts statistikas pārskatu kopsavilkums par darbu 2002. gadā. LM Sociālās palīdzības fonds, 2003. gads, 58. lpp.
- <sup>30</sup> Gassmann F., Neubourg, C. D. *How to Survive with Meager Resources in Latvia*. Riga, 2000. P. 41.
- <sup>31</sup> Par minimālo ienākumu līmeni. Latvijas Vēstnesis, 2003. gada 5. marts, 2. lpp.
- <sup>32</sup> Par minimālo ienākumu līmeni. Latvijas Vēstnesis, 2003. gada 25. februārī.
- <sup>33</sup> Social Report about year 2001, p. 57.
- <sup>34</sup> Some researchers argue that the growth in economy is in large extent due to legalizing grey economy.
- <sup>35</sup> Rajevska, F. *The Impact of Social Policy on Individual Welfare in Latvia*. Integrated chapter in Social Report 2000, p. 87–93; Rajevska, F. (2000) Social Reform in Latvia: Achievements and Constraints // “Eiropas Savienības paplašināšanās. Skats no Latvijas un Eiropas”. Rīga, “Izglītība”, 99–116 lpp.
- <sup>36</sup> Alber & Standing, op. cit, p. 110.

*Valts Kalniņš*

*Dr. pol., LU Sociālo zinātņu fakultātes Politikas zinātnes nodaļas docents*

## Institucionālo pretkorupcijas instrumentu nozīme un iespējas citu faktoru kontekstā

*Kopsavilkums.* Šajā rakstā autors sniedz savu skatījumu institūciju (ar tām saprotot gan dažādas formalizētas normas, gan valsts aparāta struktūras) nozīmi korupcijas novēršanas politikā. Sabiedriskajā diskursā nereti tieši nepilnīgi likumi un administratīvās procedūras tiek vainotas korupcijas izplatībā. Jaunu normu un valsts struktūru radīšanu savukārt mēdz uzskatīt par nozīmīgāko darbības virzienu cīņā pret korupciju. Šajā rakstā ir piedāvāts teorētiskais modelis, kas parāda institūciju un līdz ar to konkrētu institucionālu instrumentu ietekmi citu – ne mazāk svarīgu faktoru kontekstā. Rakstā apgalvots, ka dažādām sabiedrības īpatnībām (ekonomiskās attīstības līmenis, pieejamās tehnoloģijas, sociālā struktūra u.c.), kā arī indivīdiem piemītošajām vērtībām un viņu pieņemtajiem lēmumiem var būt tikpat liela vai – visticamāk – pat lielāka nozīme korupcijas novēršanas politikā nekā likumu un citu institūciju esamībai.

*Raksturvārdi:* korupcija, institūcijas, korupcijas novēršanas politika.

*Summary.* This article provides the author's view on the significance of institutions in the anti-corruption policy wherein institutions are understood as various formalized norms as well as the structures of the state apparatus. Public discourses often blame flawed laws and administrative procedures for the spread of corruption. At times one tends to view the creation of new legal norms and state structures as the most significant way of action against corruption. This article provides a theoretical model, which shows the influence of institutions and particular institutional tools in the context of other factors, which are at least equally significant. The author argues that various characteristics of the society as a whole (the level of economic development, available technologies, social structure, etc.) as well as values held and decision made by individuals may be equally and – most likely – even more important for the anti-corruption policy than the presence of laws and other institutions.

*Keywords:* corruption, institutions, anti-corruption policy.

Korupcija kā negatīva un apkarojama parādība ir sevišķi neparocīga politikas veidotājiem, jo tās slēptā rakstura dēļ ir ārkārtīgi grūti konstatēt, vai pretkorupcijas politika bijusi sekmīga un korupcijas izplatība samazinās vai arī vēlāmais rezultāts nav sasniegts. Iespējams, tādēļ dažādu valdību atskaites par padarīto šajā jomā nereti sastāv no pieņemtu likumu un izveidotu pārvaldes struktūru uzskaitījuma. Arī starptautiskās organizācijas, piemēram, Eiropas Savienība mēdz vairāk uzmanības pievērst tam, vai kāda valsts ir pieņēmusi noteiktu likumu, nekā tam, vai korupcija tur



tiesām gājusi mazumā. Šādu pieeju var saprast – atšķirībā no rūpīgi slēptiem kukuļošanas un cita veida korupcijas darījumiem likumi un valdības struktūras “stāv degungalā” un kalpo kā šķietami veiksmes mērītāji. Tajā pašā laikā ciniskāk noskaņoti ļaudis būs gatavi apgalvot, ka jebkurš likums ir “apejams” un pat desmit pretkorupcijas iestādes var nedot gaidīto rezultātu. Diemžēl viņu teiktajā ir vērts ieklausīties, jo efektīvai korupcijas novēršanas politikai ir nepieciešams kaut kas vairāk nekā labi likumi un plašām pilnvarām apveltītas iestādes. Lai panāktu radikālu korupcijas līmeņa pazemināšanos, ir nepieciešams gan veidot labvēlīgu sabiedrības sociālo struktūru, gan jāveicina ar korupciju nesavienojamu vērtību nostiprināšanās, gan arī jāpanāk, lai ietekmīgi politikas aģenti būtu gatavi spert praktiskus soļus korupcijas mazināšanai. Šeit nonākam pie tā, ka likumus un pretkorupcijas iestādes ir jāiedarbina ar sabiedriskajā diskursā tik bieži pieminētās politiskās gribas palīdzību.

Kopš pagājušā gadsimta 90. gadu vidus korupcija kļuvusi par neatņemamu Latvijas politikas procesa tēmu. Turklāt korupcijas problēmas aktualitāte nav tikai Latvijas īpatnība. Kā jau šī raksta autors agrāk rakstījis, neviena valsts nav pasargāta no korupcijas, un gandrīz visās valstīs korupcijas novēršanas pasākumi ir saistīti ar ilgstošu cīņu.<sup>1</sup> Atšķiras tikai korupcijas veidi un apmēri.

Saskaņā ar metodoloģiski nebūt nevainojamo, taču bieži citēto starptautiskās organizācijas *Transparency International* Korupcijas uztveres indeksu Latvija atrodas 52. vietā 102 valstu vidū (pirmā vieta nozīmē viszemāko korupcijas uztveres līmeni).<sup>2</sup> Tātad Latvija šajā indeksā ir novērtēta kā valsts, kurā korupcijas situācija ir labāka nekā daudzās citās zemēs, taču arī nebūt ne tuvu vismazāk korumpētajām valstīm.

Ir saprotams, kāpēc korupcijas problēmai pievērš lielu uzmanību un – dažkārt vārdos, dažkārt arī pēc būtības – tās novēršanai velta daudz pūļu un resursu. Korupcijas negatīvās sekas ir plaši aprakstītas akadēmiskajā literatūrā. Jāpiekrīt tiem, kas apgalvo, ka korupcija ir pretrunā gandrīz visam, ar ko saistās demokrātija. Korupcija izkropļo cilvēku tiesisko vienlīdzību, jo tas, kurš maksā kukuļus, saņem no valsts vai pašvaldības labvēlīgāku attieksmi. Korupcija grauj cilvēktiesību ievērošanu, jo valsts amatpersonas savu darbību nevērš uz šo tiesību nodrošināšanu, bet gan pašlabuma gūšanu, kā dēļ tiesību ievērošana var ciest. Korupcija arī pastiprina sociāli ekonomiskās problēmas. Nereti tieši korupcijas dēļ sabiedrības turīgākie slāņi nonāk vēl labvēlīgākā situācijā, kamēr sabiedrības nabadzīgāko slāņu dzīves apstākļi vēl pasliktinās, pastiprinot sociālo spriedzi.

Tomēr diskusijās par korupcijas novēršanu valda daudz neskaidrību un pārpratumu. Grūtības sākas jau ar to, ka nav skaidrs, kas ir korupcija. Pretrunīgi ir viedokļi arī par to, kas ir korupcijas nozīmīgākie cēloņi. No praktiskās politikas viedokļa svarīgs un arī pretrunīgs jautājums ir – vai, kā un cik lielā mērā institūcijas var kalpot kā efektīvi korupcijas novēršanas instrumenti. Sabiedriskajā diskursā dažādiem pretkorupcijas likumiem un valsts aparāta struktūrām pievērš tik lielu uzmanību, ka rodas šķietamība – laba likuma pieņemšana vai atbilstošas iestādes izveidošana pati par sevi novērsīs korupciju.

Arī šī raksta autoram ir vairākas analītiskas publikācijas par institūcijām jeb – konkrētāk – institucionāliem instrumentiem, kuri tādā vai citādā veidā ir nozīmīgi

korupcijas novēršanas kontekstā.<sup>3</sup> Lai arī šīs agrākās publikācijas ietver norādes uz to pamatā esošajām teorētiskajām paradigmām, galvenokārt tās atspoguļo empīrisku pētījumu rezultātus. Šī raksta mērķis ir iezīmēt dažus teorētiskos jautājumus, ar kuriem neizbēgami saskaras teju katrs korupcijas analītiķis. Tik īss teksts nekādā gadījumā nevar pretendēt uz pilnīgu šo teorētisko problēmu iztirzājumu, taču dažas teorētiskas nostādnes var paskaidrot. Raksta sākumā, lai iezīmētu Latvijas pretkorupcijas politikas kontekstu, ir uzskaitīti nozīmīgākie soļi šajā politikā kopš 90. gadu vidus. Pēc tam ir sniegts ieskats dažādos korupcijas jēdziena skaidrojumos, nozīmīgākajās teorētiskajās pieejās attiecībā uz institūciju nozīmi politikas procesā, korupcijas cēloņu teorētiskajos skaidrojumos un izplatītākajos uzskatos par institūciju nozīmi attiecībā uz korupciju. Visbeidzot ir izklāstīti autora secinājumi un piedāvāts modelis, kas skaidro institucionālo instrumentu vietu korupcijas novēršanas politikas īstenošanā.

## Latvijas korupcijas novēršanas politikas pārskats

Kad Latvija 20. gadsimta 90. gadu sākumā stājās pie valsts pārvaldes un jaunu – demokrātiskāku institūciju veidošanas, sabiedrībā bija tikai neskaidras nojausmas par korupciju, interešu konfliktiem un to nodarīto kaitējumu. Visai drīz pēc Latvijas neatkarības atjaunošanas dažādi ar valsts naudas nelietderīgu izlietošanu un amatpersonu pilnvaru izmantošanu savtīgās interesēs saistīti skandāli korupciju izvirzīja sabiedrības dienaskārtībā.<sup>4</sup> Īpaša nozīme bija tam, ka Latvija atradās pārejas periodā no autoritāras uz demokrātisku pārvaldi un no komandu ekonomikas uz tirgus ekonomiku. Salīdzinoši vājās un mainīgās valsts institūcijas līdztekus ar apjomīgo īpašumu pārdali radīja sevišķi labvēlīgu augsni korupcijai.

Par pirmo soli korupcijas novēršanas politikā Latvijā dažkārt mēdz uzskatīt korupcijas novēršanas likuma pieņemšanu 1995. gada 21. septembrī. Kaut gan šā likuma nosaukumā ir vārds “korupcija”, tā saturs vairāk tika vērsts uz interešu konfliktu novēršanu. Likums noteica vairākus ierobežojumus valsts amatpersonām un reglamentēja valsts amatpersonu deklarāciju sistēmu.<sup>5</sup>

1996. gadā Saeima pieņēma Likumu par valsts un pašvaldību pasūtījumu, pirmoreiz kopš Latvijas neatkarības atjaunošanas ar likumu noregulējot no korupcijas viedokļa ļoti “jūtīgo” publisko iepirkumu jomu.<sup>6</sup>

1997. gadā darbu uzsāka Korupcijas novēršanas padome. Padome bija Ministru kabineta izveidota, koordinējoša institūcija, kuras uzdevums bija izstrādāt vienotu korupcijas novēršanas valsts politiku un veicināt tās īstenošanu. 1998. gada februārī Ministru kabinets apstiprināja padomes izstrādāto pirmo korupcijas novēršanas programmu.<sup>7</sup>

2000. gadā vismaz deklaratīvi sākās jauns korupcijas novēršanas politikas posms, jo Ministru kabinets pieņēma korupcijas novēršanas koncepciju. Koncepcijā izvirzītajos uzdevumos ietilpa jauna korupcijas novēršanas likuma izstrādāšana, kā arī īpašuma sākotnējās fiksācijas un tā sauktās legālās prezumpcijas ieviešana. 2001. gadā valdība

izstrādāja jaunu likumprojektu paketi korupcijas novēršanas jomā. Nozīmīgākie bija fizisko personu sākumdeklarēšanas likumprojekts, kas aizvien ir palicis nepieņemts, likumprojekts "Par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā" un "Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likumprojekts".<sup>8</sup>

2002. gadā korupcijas novēršanas politika Latvijā pieredzēja daudzas institucionālas izmaiņas – sākot ar jaunu likumu pieņemšanu 7. Saeimas laikā līdz tāda Ministru kabineta izveidei pēc 8. Saeimas vēlēšanām, kas par prioritāti pasludināja tieši cīņu ar šo ļaunumu.<sup>9</sup> Svarīgākie jaunie normatīvie akti bija Likums par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā, korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja (KNAB) likums un grozījumi politisko organizāciju (partiju) finansēšanas likumā.

Likumu pilnveidošanā Latvija ir sasniegusi ievērojamu progresu. Likums par interešu konflikta novēršanu valsts amatpersonu darbībā visai skaidri norāda, ka nav pieļaujama valsts amatpersonas pienākumu pildīšana interešu konflikta situācijā. Politisko organizāciju finansēšanas likums pēc 2002. gadā izdarītajiem grozījumiem nosaka tik lielu atklātību partiju finansēšanā, ka pirms 8. Saeimas vēlēšanām nelegālā naudas aprīte šajā jomā samazinājās. Turklāt Latvija ir izveidojusi speciālu pretkorupcijas iestādi – KNAB, kuram ir plašas pilnvaras un kas ir atbildīgs par korupcijas novēršanu un apkarošanu.<sup>10</sup>

Tomēr interešu konfliktu kaut cik konsekventa novēršana, partiju finansēšanas kontrole, KNAB un citu institūciju darbība var būt sekmīga ar noteikumu, ka likumu sniegtās iespējas tiek enerģiski, radoši un konsekventi izmantotas. Turklāt arī paši likumi, lai cik progresīvi, ir regulāri jāpilnveido.<sup>11</sup>

Taču bez atbilstošiem likumiem un valsts aparāta struktūrām efektīva korupcijas novēršanas politika nebūs iespējama pat tad, ja būs politiskā griba. No šīs atziņas izriet institucionālo pretkorupcijas instrumentu analīzes aktualitāte. Šā raksta autors jau agrāk ir analizējis Latvijā pieejamo pretkorupcijas normatīvo aktu instrumentāriju un tā lietošanu praksē. Laikā, kad sabiedrības diskusijās liela uzmanība ir pievērsta pretkorupcijas institūcijām, piemēram, Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojam, ir svarīgi noskaidrot, kāda vispār ir institūciju nozīme citu politikas procesu noteicošo faktoru kontekstā.

## Korupcijas jēdziena skaidrojums

Korupcijas precīza un izsmeltoša definēšana ir nepateicīgs uzdevums, kas paradokšālā kārtā zinātnisku darbu mēdz padarīt neskaidrāku, nevis skaidrāku. Autors šajā rakstā neizvirza uzdevumu teorētiskas analīzes ceļā nonākt pie universāli lietojamas un analītiski nevainojamas korupcijas definīcijas. Taču skaidrības labad tiks sniegts ieskats dažās korupcijas definīcijās un problēmās, kas ar tām saistās.

Literatūrā visbiežāk ir sastopamas divas pieejas korupcijas definēšanai. Pirmā ir saistīta ar noteiktu normu pārkāpšanu. Viena no nozīmīgākajām šā tipa definīcijām ir tā, ko rakstā "*Corruption and Political Development: A Cost-benefit Analysis*" izvirzīja

Džoefs S. Nais (*Joseph S. Nye*) 1967. gadā. Proti, korupcija ir uzvedība, kas novirzās no publiskās lomas formālajiem pienākumiem dēļ privāta rakstura (personiskiem, tuvas ģimenes, privātas kliķes) mantiskiem vai statusa ieguvumiem.<sup>12</sup>

Kā vairākumam kaut cik precīzu korupcijas definīciju arī šai piemīt trūkums – tā nenosdz visas situācijas, kuras mūsdienās mēdz saukt par korupciju. Acīmredzams šīs definīcijas ierobežojums ir tas, ka runa ir tikai par formālu pienākumu nepildīšanu. Taču reālajā dzīvē arī likumā atļautu, taču par neētisku uzskatītu rīcību mēdz saukt par korupciju. Turklāt korupcija var izpausties ne tikai kā formālo noteikumu pārkāpums. Korumpētas politiskās elites var pašas izveidot tādus likumus, kas juridiski atļauj pēc būtības korumpētu darbību.

Otra nozīmīga pieeja pievēršas ne tik daudz normu ievērošanai kā tam, vai konkrētā persona (aģents) pilda to, ko no tās gaida priekšnieks (*principal*). Proti, korupcija pastāv tur, kur:

1) slepeni pārkāpj vienošanos, kas tieši vai netieši nosaka atbildības un zināmas rīcības brīvības deleģēšanu,

2) aģents pretēji priekšnieka interesēm vai preferencēm darbojas par labu trešajai pusei, no kuras viņš saņem atbildību.

Runājot par politisko korupciju demokrātiskās valstīs, šo definīciju var papildināt ar trešo elementu, kur “priekšnieks” ir valsts vai – pareizāk – pilsoņu kopums.<sup>13</sup>

Lai kuru pieeju korupcijas definēšanai mēs izvēlētos, acīmredzams ir korupcijas subjektīvais raksturs. Proti, tā nav aplūkojama kā konkrētu, fiziski konstatējamu darbību kopums, bet drīzāk kā fenomens, kas izriet no cilvēku attieksmēm. Ja korupciju definē kā normu – tiesisko vai morāles – pārkāpumu, tad to, kas pēc būtības ir korupcija, nosaka šīs normas. Ja korupciju definē kā līguma ar priekšnieku pārkāpšanu, tad korupcija ir tas, ko nosaka šis rakstītais vai nerakstītais līgums un ko no aģenta gaida priekšnieks.

Šī subjektivitāte, iespējams, izskaidro to, ka nedz tiesību zinātnē, nedz sociālajās zinātnēs nav panākta vienošanās par precīzu un visaptverošu korupcijas definīciju. Šauras un precīzas definīcijas parasti neietver darbības, ko reāli mēdz uzskatīt par korupciju. Savukārt visaptverošas definīcijas ir tik vispārējas, ka tās zaudē praktisku un analītisku vērtību. Tā, piemēram, plaši pazīstamais izteiciens, ka korupcija ir publiska amata izmantošana privātam labumam, ir tik vispārējs, ka ir pilnīgi nederīgs kā analītisks instruments.

Turklāt korupcijas konkrētās formas ir tik dažādas, ka visaptverošs to uzskaitījums gandrīz nav iespējams. Tā Eiropas Komisijas ziņojumā par savienības politiku pret korupciju sacīts: “Dažādas amatpārkāpumu formas var ietekmēt lēmumu pieņemšanas procesu. Juridiskā ziņā tās var atrasties dažādās kategorijās, piemēram, ļaunprātīga rīcība, krāpšana, tirgošanās ar ietekmi, kukuļošana [..]. Nav vienotas definīcijas visiem korupciju veidojošajiem elementiem.”<sup>14</sup> Pastāv izplatīts uzskats, ka korupcijas definīcijās valda juceklis, nepilnība un dublēšanās.<sup>15</sup>

Latvijas tiesiskajā regulējumā korupcijas definīciju sniedz Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likums: “Korupcija šā likuma izpratnē ir kukuļošana vai jebkura

cita valsts amatpersonas rīcība, kas vērsta uz to, lai, izmantojot dienesta stāvokli, savas pilnvaras vai pārsniedzot tās, iegūtu nepelnītu labumu sev vai citām personām.”<sup>16</sup> Tātad šeit svarīgs korupciju definējošs elements ir “nepelnīts labums”. Savukārt to, kas ir “nepelnīts labums” valsts pārvaldes un tiesu iestādes visticamāk var izvērtēt, balstoties pirmām kārtām uz normatīvajiem aktiem, t.i., tiesību normām. Nebūs pateikts nekas oriģināls, secinot, ka normatīvajā regulējumā nozīmīgākā ir tieši šī – uz normām orientētā pieeja korupcijas definēšanai.

Līdzīga ir arī šī raksta autora pieeja darba definīcijām, kas izmantota vairākos agrākos empīriskos pētījumos. Tomēr arī darba definīcija, kas ir brīva no jebkādam pretenzijām uz teorētisku nevainojamību, nedrīkst būt tikai un vienīgi balstīta uz tiesību normām. Tiesību normas nereti var atšķirties no sabiedrībā dominējošajām un pārsvarā pieņemtajām normām, tāpēc pārāk legalistiska definīcija pilnvērtīgi neatspoguļo šo sociālo fenomenu – korupciju.

Kā korupcijas darba definīciju šajā rakstā autors ir aizņēmis definīciju, ko grāmatā “*Public Corruption. The Dark Side of Social Evolution*” izvirzījis profesors Roberts Nailds (*Robert Neild*). Korupcija ir „privāta finansiāla vai politiska ieguvuma dēļ publiskas personas izdarīts tādu uzvedības normu pārkāpums, kas dominē konkrētajā vēstures periodā un konkrētajā sabiedrībā, kas tiek aplūkota.”<sup>17</sup> Šīs definīcijas nodēriģākais aspekts ir tās lietojamība visdažādākajiem sabiedriskajiem kontekstiem. Tā atzīst, ka rīcību, ko pirms desmit vai vairāk gadiem pieņēma kā normālu, mūsdienās var uzskatīt par korupciju un otrādi. Analītiski un empīriski sarežģītākais elements, protams, ir tas, ka šīs definīcijas pilnvērtīgai lietošanai ir jānoskaidro, kādas normas konkrētajā sabiedrībā dominē.

## Institūciju nozīme politikas procesā

Autors šeit raksturo savu teorētisko skatījumu attiecībā uz to, kāda vispār institūcijām (t.sk. dažādiem institucionāliem korupcijas novēršanas instrumentiem) ir nozīme politikas procesā. Gan politikas zinātnieku vidū, gan plašākā sabiedrībā ir izplatīti skeptiski viedokļi par institūciju jeb procedūru nozīmi politikas procesā. Sadzīves valodā šo attieksmi mēdz izteikt apgalvojumi, ka, teiksim, konkrētām likuma normām nav nozīmes, jo ietekmīgi procesa dalībnieki vienalga atradīs iespējas “likumu apiet”.<sup>18</sup>

Arī politikas teorijā ir dažādi domas virzieni, kas institūcijām atvēl sekundāru lomu. Politiku mēdz aplūkot kā kaut ko tādu, kas ir pakļauts dažādiem ārējiem spēkiem, piemēram, sabiedrības sociālajai struktūrai vai tehnoloģijas attīstībai (**kontekstuālisms**). Saprotams, ka šajā gadījumā konkrētajām procedūrām (institūcijām), ar kuru palīdzību tiek organizēts politikas process, ir tikai pakārtota nozīme. Cits skatījums uzlūko politiku kā mikroaģentu – indivīdu un grupu – rīcības apkopotas (agregētas) sekas (**redukcionisms**). Proti, politikā notiek tas, ko vēlas individuāli un/vai grupveida aģenti, un arī institūcijas, protams, ir šo aģentu rokās.<sup>19</sup> Ar šo skatījumu saistīts ir **utilitārisms**, kur institūcijas pastāv un darbojas tikai kā rezultāts aģentu izdarījumiem

lēmumiem vai izvēlēm, kuru mērķis ir aģenta labuma (*utility*) maksimizēšana. Institūcijas kalpo tikai kā fons šo lēmumu pieņemšanā. Politikas procesu var uzlūkot arī tā iznākuma aspektā, kur institūcijām atkal ir pakārtota nozīme (**instrumentālisms**). Piemēram, nav taču svarīgi, vai ierēdņi neņem kukuļus tāpēc, ka likums (institūcija) viņiem to neļauj, vai tāpēc, ka viņi ir tik labi atalgoti, ka papildu ienākumi nav nepieciešami. Galvenais ir tas, ka ierēdņi kukuļus neņem. Visbeidzot dažādas **funkcionālisma** teorijas tieši vai netieši balstās uz idejām par vēstures gaitu, kas vai nu ietver prede-terminētu progresu, vai svārstības vai pat regresu. Līdz ar to visi institucionālie izkārtojumi, ko sastopam politikā, ir tikai šī vēstures procesa funkcija.<sup>20</sup>

Var izvēlēties jebkuru no minētajiem domas virzieniem politikas procesa un institūciju skaidrošanai. Taču jebkurā gadījumā institūcijas<sup>21</sup> pašas par sevi nav faktors, kas varētu būtiski ietekmēt dažādus sociālus fenomenus, t.sk. korupciju.

Tomēr institūcijām ir arī savas funkcijas. Institūcijas ietekmē procesā iesaistīto aģentu stratēģijas: tās nosaka, kas ir leģitīmi aģenti (piemēram, no kā valsts amatpersona drīkst pieņemt papildu atalgojumu), cik tādu aģentu ir, kādā kārtībā jāveic noteiktas darbības un kādu informāciju citi var iegūt par konkrēto aģentu (piemēram, kāda informācija par savu īpašumu valsts amatpersonām ir jānorāda publiskās deklarācijās).<sup>22</sup> Lai gan arī šīs funkcijas institūcijas var realizēt tikai tādēļ, ka kāds aģents to ir iecerējis un ar institūciju palīdzību realizējis, tomēr attiecībā uz citiem aģentiem tieši institūcijas ir tās, kas ietekmē to uzvedību. Valsts amatpersona, kas dažādu apsvērumu dēļ nevēlas pārkāpt likuma normas, izmantos tieši likuma tekstu un interpretāciju kā vadlīniju savai rīcībai (lai arī, protams, ne jau likuma griba (*tāda nemaz nevar būt*), bet likumdevēju griba ir tā, kam valsts amatpersona šajā gadījumā pakļausies).

Debatējams ir jautājums par to, vai institūcijas spēj noteikt, kādas darbības preferences piemīt politikas aģentiem. Lai gan ir zināms, ka līdzīgos institucionālajos ietvaros dažādi aģenti mēdz uzvesties atšķirīgi (tātad viņu uzvedību nosaka citi faktori, nevis institūcijas), iespējams, ka atsevišķos gadījumos tās tomēr nosaka aģentiem zināmu "piedienības loģiku" (*logic of appropriateness*).<sup>23</sup> Piemēram, godprātīgs tiesnesis atsakās no lietas izskatīšanas, ja viņš ir piederīgs kādai no iesaistītajām pusēm, ne vienmēr tikai tāpēc, ka viņš pats būtu nonācis pie secinājuma par šādas rīcības pareizību, bet varbūt tikai tāpēc, ka likumā ir attiecīga norma. Citā gadījumā cilvēki var sajust agrāk nebijušu nepatiku piemēram, pret, nodokļu maksāšanu, ja nodokļu likumos tiek ietvertas normas, ko viņi uzskata par netaisnīgām.

Līdz ar to, nepārvērtējot institūciju nozīmi, var secināt, ka aģenti, kuri spēj institūcijas veidot, var ietekmēt citu aģentu piekoptās stratēģijas un atsevišķos gadījumos, iespējams, arī darbības preferences. Arī korupcijas novēršanas jomā institūcijas, piemēram, interešu konflikta vai publiskā iepirkuma regulējums, var tikt izmantotas, lai ierobežotu korupcijas iespējas un mazinātu korupciju valsts (t.sk. tiesu) un pašvaldību iestādēs. Institucionālu instrumentu nozīme mazinās tad, ja korupcijas subjekti paši ir apveltīti ar zināmu suverenitāti, proti, tiem nav pienākuma atskaitīties citu aģentu priekšā vai arī šis pienākums tiek realizēts neskaidrā veidā. Tāpēc problemātiska ir

institucionālo instrumentu nozīme pret politisko korupciju, kuras subjekti bieži vien ir tādas valsts amatpersonas, piemēram, deputāti, kuriem ir pienākums atskaitīties par savu darbību tikai tautas priekšā. Savukārt atskaitīšanās tautas priekšā pēc dažādām formām un efektivitātes var būt ļoti atšķirīga; tā ne vienmēr kļūst par faktoru, kas spiež atturēties no iesaistīšanās korumpētās attiecībās, un arī pašas tautas attieksme pret korupciju ir ļoti dažāda.<sup>24</sup> Attiecībā uz korupciju attieksme var būt, sākot ar asi nosodošu līdz iecietīgai un pat pozitīvai.

## Korupcijas cēloņi un to izskaidrojums

Lai mazinātu korupciju vai jebkuru citu nevēlamu sociālu fenomenu, loģika prasa raudzīties uz šī fenomena cēloņiem vai faktoriem, kas izskaidro tā pastāvēšanu. Sabiedriskā diskursā par korupciju uzmanība bieži vien ir pievērsta institucionāliem instrumentiem un procedūrām. Taču literatūrā institūcijas pašas par sevi reti tiek identificētas kā nozīmīgākie korupcijas cēloņi vai kā to izskaidrojoši faktori. Daudz izplatītāki ir, piemēram, socioloģiska vai ekonomiska rakstura izskaidrojumi.

Socioloģiska rakstura izskaidrojumi mēdz ietvert, piemēram, kultūras tradīcijas un vērtības. Šeit uzmanību parasti pievērš tā sauktajām morālajām izmaksām un tādiem faktoriem kā publisko amatpersonu "dienesta gars" (*esprit de corps*), politiskajai kultūrai un sabiedrības attieksmei pret nelikumību. Piemērs: ja ierēdņu kopumam ir ļoti attīstīts profesionālais lepnums un pareiza dienesta pildīšana ierēdņu uztverē ir svarīga vērtība, varam sagaidīt zemāku korupcijas līmeni, jo korumpēta rīcība būs saistīta ar augstām morālajām izmaksām, piemēram, sirdsapziņas pārmetumiem. Korupcijas morālās izmaksas rodas galvenokārt šīs darbības nelikumības dēļ, tāpēc tās pieaug sabiedrībā, kur vērtību sistēma ietver cieņu pret likumu. Korupcijā iesaistīta indivīda morālās izmaksas būs vislielākās tad, kad gan viņa paša uzskatos, gan viņam tuvu stāvošo indivīdu uzskatos korumpēta rīcība pārkāpj dziļi iedzīvinātas vērtības.<sup>25</sup>

Tāpēc atšķirīgas morālās izmaksas var būt kā izskaidrojošs faktors gan atšķirībām dažādu valstu korupcijas līmeņos, gan dažādu indivīdu uzvedības atšķirībām līdzīgos institucionālajos apstākļos. Morālo izmaksu faktoru (tiesa, nelietojot šo terminu) visai precīzi jau 1916. gadā uztvēris Vilfredo Pareto: "Atšķirības [starp valstīm] var atrast substancē, t.i., cilvēku sentimentā; tur, kur viņi ir vairāk (vai mazāk) godīgi, mēs sastopam vairāk (vai mazāk) godīgu valdību."<sup>26</sup>

Šajā aspektā starp sabiedrībām pastāv nozīmīgas atšķirības. Dažas sabiedrības, piemēram, veicina un pieprasa pašdisciplīnu (tā liek atturēties no korupcijas) un respektu pret trūcīgākiem cilvēkiem (tas liek atturēties no korumpēta ieguvuma, kas gūts uz citu rēķina), taču citas bieži vien atalgo pārmērības un sludina personisko izvēršanos, neievērojot pārējos. Pirmās nosoda korupciju, bet otras tiecas to racionalizēt, attaisnot un pat legitimizēt.<sup>27</sup>

Savukārt no ekonomiskā viedokļa indivīds racionāli izvēlas korupciju, kad stimulu un iespēju institucionālā sistēma padara šo darbību izdevīgu. Šajā gadījumā korumpētā

akta pamatā ir ieguvumu un zaudējumu analīze. Persona izdara pārkāpumu, ja sagaidāmais labums pārsniedz to labumu, ko tā varētu saņemt, izmantojot savu laiku un citus resursus citām aktivitātēm. Turklāt indivīda lēmums piedalīties korumpētā darījumā ir atkarīgs no iespējamības tikt pieķertam un saņemt sodu, potenciālā soda smaguma un sagaidāmajiem labumiem salīdzinājumā ar pieejamajām alternatīvām.<sup>28</sup>

Ekonomiskais modelis ļoti veiksmīgi izskaidro dažādas korumpētas attiecības gan zemākajā – administratīvajā līmenī, gan augstākajā – politiskajā līmenī. Iedomāsimies ceļu policistu, kuram ir divas alternatīvas: sodīt autovadītāju ar 10 latu soda naudu vai paņemt piecus latus neoficiāla maksājuma. Izvēloties otro alternatīvu, policistam ir skaidrs ieguvums piecu latu apmērā. Rīkojoties saskaņā ar pirmo alternatīvu, policists neiegūst nekādu ekonomisko labumu. Turklāt iespējamība tikt pieķertam irniecīga. Mazticamajā pieķeršanas gadījumā tiks zaudēts oficiāli mazapmaksāts darbs un saņemts sods, kas nebūs saistīts ar reālu brīvības atņemšanu. Ja piedevām šāda korumpēta darbība ir saistīta ar zemām morālajām izmaksām, korupcijas varbūtība ir ļoti augsta.

Korupcijas cēloņus var meklēt ne tikai korupcijas izdevīgumā, indivīda līmenī salīdzinot ekonomiskos ieguvumus un zaudējumus, bet arī vienkārši vispārējā ekonomisko resursu trūkumā. Vairumā sabiedrību vienkārši nav pieejami pietiekami resursi, lai apmierinātu visu iedzīvotāju vajadzības.<sup>29</sup> Līdz ar to nabadzīgās sabiedrībās īpaši izplatītas ir situācijas, kur cilvēkiem rodas spēcīga motivācija iesaistīties korumpētās attiecībās.

Savukārt izskaidrojot korupciju spēļu teorijas garā, indivīda izvēli par iesaistīšanos vai neiesaistīšanos korupcijā nosaka ne tikai individuālās preferences un institucionālais konteksts, bet arī stratēģiska mijiedarbība ar citu indivīdu izvēli vai priekšstatiem par to. Vienkārši izsakoties, šo skaidrojumu var ietvert teicienā – “ja visi ir korumpēti, kāpēc lai es nebūtu korumpēts?”. Tāpat lēmums par iesaistīšanos korupcijā tiek pieņemts, balstoties uz pieņēmumu, ka daudzi citi indivīdi jau šādu lēmumu ir pieņēmuši. Citu indivīdu lēmumam ir svarīga loma, un tas var ietekmēt paša izvēli pa dažādiem kanāliem.<sup>30</sup>

Turklāt plaši izplatīta korupcija ļauj indivīdam vieglāk iegūt korumpētu attiecību nodibināšanai nepieciešamās iemaņas un zināšanas. Turpretī, ja korupcija ir reta un margināla parādība, tad ir grūti atrast uzticamu partneri korumpētā darījumā.<sup>31</sup>

## Institūciju nozīme attiecībā uz korupciju<sup>32</sup>

Tagad, kad ir iezīmēta gan institūciju nozīme politikas procesā vispār, gan korupcijas cēloņi un izskaidrojošie faktori, ir jāpalūkojas, kāda specifiska nozīme var būt institūcijām konkrēti attiecībā uz korupciju. Turklāt šeit institūcijas ir saprotamas gan kā dažādas procedūras, kas regulē valsts amatpersonu darbu, gan kā valsts aparāta ietvaros pastāvošas struktūras. Lai arī, balstoties uz dažādām teorētiskajām pieejām, institūciju nozīme politikas procesā un konkrēti attiecībā uz korupciju var šķistniecīga,



zinātniskajā un plašākā sabiedriskajā diskursā par korupcijas problēmām institūcijas ieņem nozīmīgu vietu. Institūciju neveiksmes pat mēdz nosaukt kā vienu no nozīmīgākajiem korupcijas cēloņiem, proti, problēma saistībā ar korupciju neesot konstatējama tik daudz ekonomiskajā trūkumā vai tajā, ka cilvēki nezina, ko darīt, bet institūciju iedarbības trūkumā.<sup>33</sup>

Patiesi, korupciju un korupcijas novēršanu bieži saista ar konkrētiem institucionālajiem modeļiem. Latvijā sabiedriskajā komunikācijā to, piemēram, demonstrē tā sauktā Honkongas modeļa jeb neparasti veiksmīgās Honkongas neatkarīgās pretkorupcijas komisijas piemēra kā vēlamā rīcības modeļa biežā pieminēšana. Arī literatūrā ir sastopama nopietna analīze, kur tieši tamlīdzīga institucionāla modeļa ieviešana tiek uzskatīta par nozīmīgu faktoru korupcijas mazināšanā.<sup>34</sup> Korupcijas novēršanas politikas diskursā izplatīta ir arī fokusēšanās uz pārvaldes procedūru mainīšanu tādā veidā, kas mazinātu gan iespējas iesaistīties korupcijā, gan motivāciju to darīt.<sup>35</sup> Patiesi, šķiet loģiski, ka, piemēram, atvieglotas administratīvo lēmumu pārsūdzēšanas iespējas un stingras ierēdņu darba vadlīnijas mazina šo ierēdņu rīcības brīvību un iespējas izspiest kukuļus vai pretlikumīgi vai neētiski apmierināt kukuļdevēju vajadzības. Formula, ar kuru saskaņā maksimāli tiek samazināta amatpersonu rīcības brīvība un viņu varas monopols, vienlaikus nostiprinot viņu pienākumu atskaitīties par savu darbību, ir pat izvirzīta kā viens no efektīvākajiem korupcijas novēršanas instrumentiem.<sup>36</sup>

Tomēr, piemēram, Latvijā bieži pieminētajā Honkongā (un starp citu arī citās Dienvidaustrumāzijas vietās, kur ieviestas neatkarīgas korupcijas novēršanas institūcijas) šīs institūcijas ir uzskatāmas tikai par instrumentiem politikas aģentu rokās. "Singapūras un Honkongas pieredze korupcijas mazināšanā rāda, ka korupciju ir iespējams samazināt tad, kad politiskie līderi ir patiesi nodevušies šim uzdevumam, objektīvi īstenojot visaptverošus pretkorupcijas pasākumus. [...] Malaizijas pieredze cīņā pret korupciju demonstrē, ka korupcijas kontroles [...] neatkarīgas institūcijas. – V. K.] pieņemšana obligāti negarantē veiksmi, ja pretkorupcijas institūcija nav pilnīgi neatkarīga, jo to var izmantot politiskiem mērķiem."<sup>37</sup> Šķiet, ka reālistiska pieeja ir uzlūkot pretkorupcijas institūcijas tikai kā vienu no faktoru kopuma, kam ir nozīme korupcijas novēršanā. Konkrētie nozīmīgo faktoru kopumi ir ļoti atšķirīgi dažādās sabiedrībās, bet viens no obligātiem faktoriem vairākumā gadījumu ir apņēmība (*commitment*) "no augšas" jeb politiskās elites.<sup>38</sup> Turklāt neatkarīgi no konkrēta institucionālā modeļa to nelabvēlīgos apstākļos ir iespējams padarīt arī par politiskās cīņas ieroci pret politikajiem oponentiem. Pārmērīga fokusēšanās uz korupcijas novēršanas un apkarošanas institūcijām rada arī risku, ka korupcijas novērseji nepietiekami daudz uzmanības pievērsīs dažādiem strukturāliem un citiem faktoriem, kas veicina korupciju.<sup>39</sup>

Visbeidzot, ir sastopams arī viedoklis, ka dažādām pret korupciju vērstām institūcijām un procedūrām ir gan nozīme, taču tām ir arī daudzas negatīvas sekas attiecībā uz pārvaldi. Saskaņā ar šo autoru domām, publiskā dienesta nostiprināšanas vietā, piemēram, ētikas likumdošana varētu negatīvi ietekmēt morāli. Valsts amatpersonas var neieredzēt likumdošanu, ko tās saskata kā vērstu pret sevi. Cits iemesls šādai nepatīkai var būt, piemēram, nevēlēšanās atklāt sabiedrībai savas ģimenes finansiālo

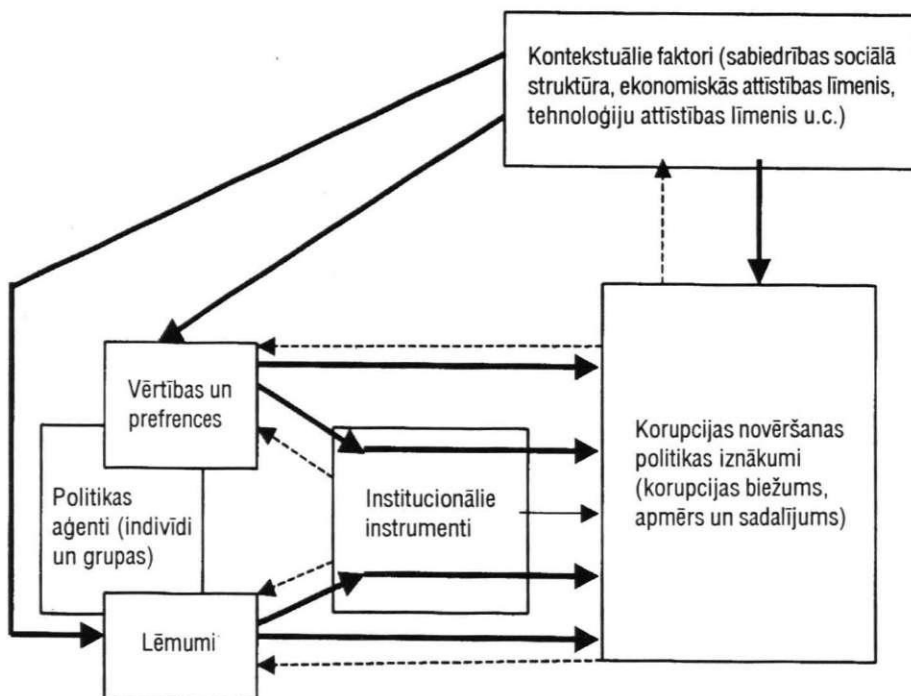
stāvokli.<sup>40</sup> Lai arī šajā gadījumā ir runa par konkrētas politikas iespējamām negatīvajām sekām, teorētiski varam izsecināt, ka procedūrām (institūcijām) pašām par sevi šajā situācijā var būt ietekme uz valsts amatpersonu attieksmi un, iespējams, arī rīcību.

Šis teorētiskais apskats liek secināt, ka institucionālo instrumentu nozīme korupcijas novēršanā ir jāaplūko dažādu faktoru radītā visai sarežģītā sistēmā. Modelis, ko tādā gadījumā var izvirzīt, ir parādīts šī raksta pēdējā sadaļā.

## Secinājumi

Šī raksta nobeigumā autors ieskicē teorētisku modeli, kas parāda institucionālo instrumentu vietu korupcijas novēršanas politikas īstenošanā. Vispārinot šo modeli varētu attiecināt arī uz citām rīcībpolitikas jomām, taču šeit autors paliks savas izpētes jomas ietvaros. Modeļa grafiskajā zīmējumā ar nepārtrauktām bultām ir parādīta primārā ietekme, ar pārtrauktām bultām – sekundārā vai atgriezeniskā ietekme.

### Institucionālo instrumentu vieta korupcijas novēršanas politikas īstenošanā



Šis modelis parāda, ka korupcijas novēršanas politikas iznākumu lielā mērā nosaka gan dažādi kontekstuāli faktori (proti, konteksts, kurā politika tiek realizēta), gan iesaistīto indivīdu un grupu preferences un pieņemtie lēmumi. Runājot par korupcijas

novēršanu, dažādu kontekstuālu faktoru nozīme šķiet visai skaidra. Piemēram, sabiedrības sociālā struktūra, kurai ir raksturīga ārkārtīgi izteikta noslāņošana, varētu apgrūtināt korupcijas novēršanu, jo trūcīgākie slāņi būtu tendēti neuzskatīt pastāvošo likumīgo sabiedrības iekārtu par legītimu, kamēr turīgāko slāņu pārstāvji izjustu sabiedrības potenciālo nestabilitāti kā draudu, kura ietekmi var mazināt, maksimāli vairojot personisko bagātību, t.sk. ar korupcijas palīdzību. Šī ietekme varētu būt sevišķi izteikta situācijās, kur kā papildu faktors ir zems vispārējās ekonomiskās attīstības līmenis. Atgriezeniskās ietekmes bulta no korupcijas novēršanas politikas iznākumiem uz kontekstuālajiem faktoriem norāda, ka noteiktās situācijās korupcijas novēršanas politikas iznākumi var ietekmēt politikas kontekstu. Tā, piemēram, ja korupcijas novēršanas politikas iznākumā korupcijas līmenis kļūst zemāks, tas var veicināt straujāku ekonomisko attīstību.

Modeļa grafiskā attēla kreisajā pusē ir politikā iesaistītie aģenti – indivīdi un grupas. Ar sev piemērotajām vērtībām un preferencēm, kā arī ar pieņemtajiem politikas lēmumiem šie aģenti ietekmē korupcijas novēršanas politiku un tās iznākumus (tas saskan ar redukcionisma teoriju, kas pieminēta iepriekš). Turklāt šī ietekme var būt tieša vai pastarpināta. Ja indivīds, kura vērtību sistēmā ir raksturīga stipri izteikta cieņa pret likumu, savā darbībā atturas no iesaistīšanās korumpētās attiecībās, viņš vai viņa – īpaši ja ir runa par indivīdu, kuram ir ievērojama politiskā vara, – tieši ietekmē korupcijas novēršanas politikas iznākumus. Taču vairumā gadījumu ar indivīda darbību nepietiek, lai būtiski ietekmētu politikas iznākumus. Tāpēc indivīdi vai grupas lieto institucionālus līdzekļus (pieņem jaunu likumu un cenšas panākt tā īstenošanu vai izveido jaunu valsts aparāta struktūru un cenšas panākt tās adekvātu darbību). Indivīdu un grupu faktors ir sadalīts divos komponentos, kas nosaka to ietekmi, – vērtībās un preferencēs, kā arī darbībā (vai, kā norādīts modelī, lēmumos). Institūcijas lielā mērā atspoguļo to indivīdu vai grupu vērtības, preferences un pieņemtus lēmumus, kas šīs institūcijas veido. Modelī ir parādīts, ka tieši indivīdu vai grupu vērtības, preferences un lēmumi ir tie faktori, kas ietekmē korupcijas novēršanas politikas iznākumus. Institūcijas šeit darbojas kā starpfaktors, kas atkarībā no tā, kā tās ir veidotas – prasmīgi vai neprasmīgi, mērķtiecīgi vai nemērķtiecīgi, var pastiprināt vai vājināt, vai kā citādi grozīt politikas aģentu ietekmi.

Institūciju autonoma ietekme uz korupcijas novēršanas politikas iznākumiem visticamāk ir niecīga, tāpēc tā ir apzīmēta ar tievu bultu. Institucionālajiem instrumentiem varētu būt zināma atgriezeniska ietekme uz politikas aģentu vērtībām, preferencēm un lēmumiem. Tāda atgriezeniska ietekme, visticamāk, ir arī korupcijas novēršanas politikas iznākumiem. Tā, piemēram, nesekmīga korupcijas novēršanas politika, kuras rezultātā korupcijas līmenis varbūt pat paaugstinās, varētu vēl vairāk mazināt likuma respektēšanas nozīmi indivīdu vērtību sistēmā un vēl vairāk veicināt indivīdu lēmumus iesaistīties korumpētās attiecībās.

Tā kā šī raksta tēma ir institucionālo instrumentu nozīme korupcijas novēršanas politikā, vispārējs secinājums ir, ka sabiedriskajās diskusijās, kā arī atsevišķos gadījumos teorētiskos darbos pārāk liela nozīme tiek piešķirta institucionālajiem faktoriem.

Šķiet, ka atsevišķu politikas aģentu un to grupu vērtībām un pieņemtajiem lēmumiem ir lielāka ietekme uz korupcijas situāciju sabiedrībā. Turklāt sabiedrībai piemītošas īpašības, kas dažkārt atrodas pat ārpus aģentu tiešas un nekavējošas ietekmes sfēras, arī var būtiski ietekmēt korupcijas fenomenu.

Šeit teiktais tomēr nenozīmē, ka institucionālo instrumentu analīze ir bezjēdzīga. Tieši institūcijas un to dažādās izpausmes formas (indivīdu darbības formāla reglamentācija, resursu koncentrēšana noteiktos pārvaldes punktos, indivīdu rīcības taktikas ietekmēšana, leģitimitātes piešķiršana noteiktām darbībām un tās atņemšana vai mazināšana citām darbībām utt.) ir kā ietekmes instrumenti atsevišķiem ar politisko varu apveltītiem aģentiem. Citiem vārdiem, ja kāds, ieguvis politisko varu, vēlas mazināt korupciju, viņam vai viņai ir ārkārtīgi svarīgi izvēlēties un lietot iespējami precīzākus un efektīvākus institucionālos instrumentus (normatīvos aktus un valsts aparāta struktūras).

Turklāt svarīgi ir apzināties, ka institucionālos instrumentus korupcijas novēršanas, kā arī citās politikas jomās var izmantot ne tikai deklarētajiem mērķiem. Likumi un valdības struktūras, kas izveidotas ar deklarētu mērķi novērst korupciju, var patiesībā veikt, teiksim, tikai leģitimējošas vai komunicējošas funkcijas. Pirmajā gadījumā pretkorupcijas institūcijas tiek ieviestas, piemēram, ar nolūku radīt ilūziju par korupcijas novēršanu, lai kāpinātu valdītāju leģitimitāti. Otrajā gadījumā tās var tikai informēt sabiedrību par valdītāju patiesu vai šķietamu gribu vērsties pret korupciju, nenovedot pie faktiskām izmaiņām korupcijā.

Institucionālo instrumentu nozīmes izprašana daudzo un dažādo citu faktoru kontekstā ļauj gan veiksmīgāk plānot un realizēt korupcijas novēršanas politiku, gan to pilnīgāk izprast, vērojot no malas.

#### Atsauces un skaidrojumi

- <sup>1</sup> Kalniņš V. *Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes*. Rīga: Nordik, 2002. 5. lpp.
- <sup>2</sup> *Transparency International. The 2002 Corruption Perception Index*. www.transparency.org Pēdējo reizi atvērta 10.09.2003.
- <sup>3</sup> Sk.: Kalniņš V. *Tiesu vara un korupcija*. Rīga: Latvijas Ārpolitikas institūts, 2001; Kalniņš V. *Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes*. Rīga: Nordik, 2002; Kalniņš V., Čigāne L. *Ceļā uz godīgāku sabiedrību: Korupcijas novēršanas politikas jaunākās tendences Latvijā*. Rīga: Latvijas Ārpolitikas institūts, 2003.
- <sup>4</sup> Kalniņš V. *Korupcijas novēršanas politika Latvijā: problēmas un izredzes*. 11. lpp.
- <sup>5</sup> *Turpat*.
- <sup>6</sup> *Turpat*.
- <sup>7</sup> *Turpat*.
- <sup>8</sup> *Turpat*.

- <sup>9</sup> Kalniņš V., Čigāne L. *Ceļā uz godīgāku sabiedrību* .. 5. lpp.
- <sup>10</sup> *Turpat*.
- <sup>11</sup> *Turpat*.
- <sup>12</sup> Nye J. S. Corruption and Political Developments: A Cost-benefit Analysis. *American Political Science Review* 61 (2). P. 419.
- <sup>13</sup> Della Porta D., Vannucci A. *Corrupt Exchanges. Actors, Resources, and Mechanisms of Political Corruption*. Aldine de Gruyter, 1999. Pp. 16–17.
- <sup>14</sup> Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on “A Union Policy against Corruption”. Brussels, 21.05.1997, COM(97) 192 final. P. 2.
- <sup>15</sup> Sk., piemēram: Gambetta D. Corruption. An Analytical Map. Shelby Cullom Davis Center. *Open Society Institute Workshop*. 1999. May 21 and 22. P. 1.
- <sup>16</sup> Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroja likums. 1. panta pirmā daļa. *Latvijas Vēstnesis*. 2002. 30. apr.
- <sup>17</sup> Neild R. *Public Corruption. The Dark Side of Social Evolution*. Anthem Press, 2002. P. 6.
- <sup>18</sup> Kalniņš V., Čigāne L. *Ceļā uz godīgāku sabiedrību* .. 9. lpp.
- <sup>19</sup> *Turpat*.
- <sup>20</sup> Pilnīgākam pārskatam par šīm politikas teorijām sk.: March J. G., Olsen J. P. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. The Free Press, 1989.
- <sup>21</sup> Ar institūcijām šeit saprastas gan konkrētas valsts aparāta struktūras – Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojs u.tml., gan normatīvie akti, gan citas rakstītas un nerakstītas regulāri piekoptas procedūras.
- <sup>22</sup> Sk., piemēram: Rothstein B. Political Institutions: an Overview. *A New Handbook of Political Science*. Eds. by R. E. Goodin, H. D. Klingemann. Oxford University Press, 1996.
- <sup>23</sup> *Turpat*. 147. lpp.
- <sup>24</sup> Par šo tēmu šī raksta autors rakstīja arī: Kalniņš V. Demokrātijas ideāls un korupcija. *Diena*. 2002. 31. jūl.
- <sup>25</sup> Della Porta D., Vannucci A. *Corrupt Exchanges* .. P. 18.
- <sup>26</sup> *Turpat*. 19. lpp.
- <sup>27</sup> Caiden G. E., Dwivedi O. P., Jabbra J. Introduction. *Where Corruption Lives*. Eds. by G. E. Caiden, O. P. Dwivedi, J. Jabbra. Kumarian Press, Ins., 2001. P. 5.
- <sup>28</sup> Della Porta D., Vannucci A. *Corrupt Exchanges* .. P. 19.
- <sup>29</sup> Caiden G. E., Dwivedi O. P., Jabbra J. Introduction. *Where Corruption Lives*. P. 4.
- <sup>30</sup> Della Porta D., Vannucci A. *Corrupt Exchanges* .. Pp. 19., 20.
- <sup>31</sup> *Turpat*. 20. lpp.
- <sup>32</sup> Šis sadaļas teksts pirmo reizi daļēji publicēts: Kalniņš V., Čigāne L. *Ceļā uz godīgāku sabiedrību* .. 9.–11. lpp.
- <sup>33</sup> Caiden G. E., Dwivedi O. P., Jabbra J. Introduction. *Where Corruption Lives*. P. 5.

- <sup>34</sup> Sk., piemēram, vienu no autoritatīvākajiem darbiem, kas skar pretkorupcijas institūciju ieviešanu: Klitgaard R., Maclean-Abaroa R., Lindsey Paris H. *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*. ICS Press, 2000.
- <sup>35</sup> Šādu viedokli pauž daudzi autori. Viens piemērs ir secinājumu nodaļā "A Culture of Corruption? Support, Priorities and Prospects for Reform" grāmatā: Miller W. L., Grodeland A. B., Koshechkin T. Y. *A Culture of Corruption? Coping with Government in Post-communist Europe*. Central European University Press, 2001.
- <sup>36</sup> Klitgaard R., Maclean-Abaroa R., Lindsey Paris H. *Corrupt Cities .. Pp. 26., 27.*
- <sup>37</sup> Quah Jon S. T. Combating Corruption in the Asia Pacific Region. – Publicēts grāmatā: Caiden G. E., Dwivedi O. P., Jabbar J., et. al. *Where Corruption Lives*. Kumarian Press, Inc., 2001. Pp. 141, 142.
- <sup>38</sup> Sk., piemēram: Rose-Ackerman S. *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*. Cambridge University Press, 1999. P. 161.
- <sup>39</sup> *Turpat.* 161., 162. lpp.
- <sup>40</sup> Anecharico F., Jacobs J. B. *The Pursuit of Absolute Integrity. How Corruption Control Makes Government Ineffective*. The University of Chicago Press, 1996. P. 62.

*Jenss Zvirgzdgrauds*

*M. pol.*, Latvijas Universitātes  
Politikas zinātnes nodaļas doktorants

## Eiropas Savienības vides politikas pārņemšana Latvijā

*Kopsavilkums.* Eiropas Savienības vides politikas pārņemšana Latvijā analizējama kā politikas pārnese piespiedu kārtā saistībā ar Vienotā tirgus brīvās tirdzniecības režīmu. Politikas pārņemšana ir bijusi rezultatīva tikai likumdošanas saskaņošanas jomā, bet nav atrisināta tās ieviešana praksē. Neraugoties uz ārvalstu vadošo lomu un palīdzību, konsolidācijas procesa valsti – Latvijā ir vēl grūtāk nekā attīstītajās valstīs nodrošināt politikā iesaistīto pušu sadarbību politikas īstenošanā. Strukturālo ierobežojumu nelabvēlīgo ietekmi uz vides politikas modernizāciju Latvijā daļēji var mazināt, pielāgojot pārņemamās politikas administrēšanu vietējiem apstākļiem un plašāk nekā līdz šim iesaistot šajā procesā ieinteresētās puses, kā arī kvalitatīvi attīstot nepieciešamo investīciju menedžmenta kapacitāti.

*Raksturvārdi:* politikas pārņemšana, vides politika, pārvaldība, starptautiskā sadarbība, Eiropas integrācija, ilgtspējīga attīstība.

*Summary.* Reception of EU environmental policy by Latvia can be analysed as coercive policy transfer in relation to the regime of the Single Market. Latvia has succeeded with regard to approximation of legislation, but its consistent implementation is still an unresolved problem. In spite of foreign leadership and assistance, it is in the process of consolidation, and in Latvia, it is even more difficult than in developed countries to ensure cooperative behaviour of stakeholders in view of policy implementation. Adverse impact of structural constraints on environmental (policy) modernisation in Latvia can be reduced by adapting administration of the transferred policy to local conditions on the basis of intensified stakeholder involvement and ensuring a qualitative leap in necessary investment management capacity.

*Keywords:* policy transfer, environmental policy, governance, international cooperation, European integration, sustainable development.

## Ievads: raksta mērķis un pieeja

Šī raksta mērķis pamatā ir empīrisks: sniegt koncentrētu pārskatu par komplicētiem Eiropas integrācijas procesiem vienā no attīstīto valstu dinamiskākajām politikas nozarēm – vides kvalitātes regulēšanā, par piemēru izvēloties Latviju. Latvijas piemērs ir teorētiski interesants, pirmkārt, tāpēc, ka līdz šim jaunākās tendences valsts vides politikā tikpat kā nav analizētas no politikas zinātnes viedokļa, līdz ar to ir vērts gūt

kaut vai aptuvenu priekšstatu par to, kādu teoriju lietojums būtu rezultatīvs pastāvošās empīriskās situācijas izpratnei. Otrkārt un galvenokārt – Latvijas gadījuma analīze sniedz ilustrāciju relatīvi jaunai pieejai politikas zinātnē – politikas pārņemšanas jeb pārneses studijām (*policy transfer, diffusion*), tā gūstot niansētāku ieskatu šīs pieejas iespējām un ierobežojumiem. Vēsturiskais institucionālisms var aplūkot politikas pārņemšanu kā pakāpenisku pielāgošanos, skaidrojot politikas pārmaiņas ar tā sauktās eksperimentālās politikas mācīšanās procesiem vai cīņu starp institucionalizētām politiskām interesēm. Vēsturiskais institucionālisms izvirza priekšplānā ar valsti saistītos mainīgos, proti, tādas pārvaldes īpatnības, kas vēstures ietekmē dažādās valstīs mēdz atšķirties un var dažādi ietekmēt politikas iznākumu. Savukārt diskursīvais liek uzsvartu uz mehānismiem ideju pārņemšanai praksē, bet socioloģiskais – interesējas par organizāciju procesiem, vērtīborientācijām, politikas imitācijas motīviem. Racionālās izvēles institucionālisms varētu analizēt problēmu, piemēram, ar spēļu teorijas palīdzību.

Rakstam ir arī praktiski orientēts nolūks: novērtēt politikas pārņemšanas procesa ietekmi uz tās tālāku praktisku īstenošanu Latvijā pēc tam, kad ar Eiropas Savienību (ES) saskaņota likumdošana un iedibinātas jaunas institūcijas. Tā kā Latvijas kaimiņvalstis Skandināvijā un ES Latvijas atbalstam šajā sakarībā tērējušas miljoniem eiro, palīdzības projektu ietvaros stiprinot Latvijas valsts kapacitāti vides pārvaldībā, būtu lietderīgi uzzināt, cik stabili un dzīvotspējīgi ir līdz šim sasniegtie rezultāti. Palīdzības sniedzēji pieņem, ka viņu lielais kvantitatīvais ieguldījums būs devis paredzēto kvalitatīvo rezultātu. Rakstā analizēta problēma, vai šī hipotēze apstiprinās, un mēģināts teorētiski skaidrot rezultātu.

Sakarā ar raksta ierobežoto apjomu un līdzīgu pētījumu trūkumu detalizēta teoretizēšana par atsevišķām Latvijas īpatnībām atliekama uz citu reizi. Tā vietā autors centies pēc iespējas plašāk ieskicēt ES vides politikas pārņemšanas problēmu loku Latvijā, kas norāda virzienu tālākiem pētījumiem saistībā ar izstrādājamo doktora disertāciju par Latvijas vides politiku.

## Politikas pārņemšana ES integrācijas kontekstā

Politikas pārņemšana ir termins, ar kuru apzīmē ideju, institūciju un regulēšanas pasākumu pārceļšanu no vienas “politikas arēnas” citā – citā laikā un ģeogrāfiskā vietā.<sup>1</sup> Rakstā sniegts ieskaits ES vides politikas pārņemšanā Latvijā: kas tiek pārņemts, kas piedalās procesā, kādi ir ierobežojumi (*constraints*) un to ietekme, kādas ir iespējamās stratēģijas efektīvai *acquis communautaire* – tiesību un pienākumu kopuma ieviešanai un ievērošanai.

Politikas pārņemšana šajā gadījumā notiek pārvalstiska ES integrācijas procesa ietvaros, ko no pārvaldības viedokļa var analizēt kā četru elementu mijiedarbi institucionalizētā lemšanas procesā: noteikumi par lemšanas kompetenci; nerakstītie kompetences principi; normas, kas spēlētājiem (*actors*) nosaka pieļaujamās preferences; prakse jeb regulāri izturēšanās veidi, ar ko saistās politikas arēnā iesaistīto spēlētāju



interesešu funkcionālā reprezentācija un prognozes.<sup>2</sup> Režīmam kā pastāvīgai sociālai institūcijai bez normām un procedūrām vēl piemīt vērtību dimensija – pamatprincipi jeb uzskati par faktiem, cēloņsakarībām, pareizu pieeju to skaidrojumam (sal. Krasnera *locus classicus*).<sup>3</sup>

ES vides politikas pamatojums kodolīgi pausts konsolidētā Līguma 2., 3. un 6. pantā (vides kvalitātes uzlabojums kā kopējā tirgus un kopējās politikas uzdevums, vides aizsardzības prasību integrēšana citās jomās, lai veicinātu ilgtspējīgu attīstību).<sup>4</sup>

## ES vides politikas pārņemšanas piespiedu raksturs

Latvijas vides likumdošanas saskaņošana ar ES vides regulēšanas sistēmu gan ietvērusi brīvprātīgu Latvijas iniciatīvu – pirmstermiņa saskaņošanu, tomēr, kā rāda turpmāk sniegtā kondicionalitātes analīze, tajā dominē obligāti jeb piespiedu aspekti, kas izriet no kandidātvalstīm izvirzītajām prasībām. Līdz ar to mehāniska ES prasību izpilde var vismaz daļēji novest pie nepiemērotas politikas pārņemšanas, ko grūti vai pat neiespējami pēc tam īstenot Latvijā tādā pašā veidā kā industriāli attīstītajās stabilajās ziemeļrietumu Eiropas demokrātijās. Eiropas Savienības brīvās tirdzniecības režīmā daļēji ietverts arī starptautisks vides režīms, balstīts uz Eiropas Kopienas līguma noteikumiem sadaļā par vidi (XIX nodaļa, 174. p.), kā arī saskaņā ar sekundāro likumdošanu – 200–300 direktīvām (atkarībā no tā, vai te ieskaita transportu, kodoldrošību u. tml.), kas ietilpst *acquis communautaire* un kas būs jāievieš un jāīsteno arī Latvijai kā topošajai dalībvalstij.<sup>5</sup> Latvijas pienākumus (saistības) nosaka Eiropas līgums,<sup>6</sup> kurā vides mērķi izklāstīti 83. pantā. Kondicionalitāte nepārprotami formulēta 2001. gada 13. novembra Pievienošanās partnerībā:

Latvija var izmantot triju pirmsiestāšanās instrumentu – Phare, ISPA un SAPARD ietvaros finansējamiem projektiem paredzētos Eiropas Kopienas atbalsta līdzekļus tikai tad, ja tā pilda savus pienākumus, kas izriet no Eiropas līguma noteikumiem un turpina darbu Kopenhāģenas kritēriju sasniegšanai. Ja netiek respektēti šie pamatnoteikumi, Eiropas Padome pieņem lēmumu par finanšu palīdzības pārtraukšanu saskaņā ar Eiropas Komisijas regulas nr. 622/98 4. pantu.<sup>7</sup>

Pievienošanās partnerība arī konkrētāk nosaka vides sektora prioritātes, tostarp informācijas pieejamību, atkritumu apsaimniekošanas uzlabošanu, ūdens kvalitātes paaugstināšanu, reģionālās un administratīvās kapacitātes stiprināšanu, kā arī vides aizsardzības prasību iekļaušanu citu nozaru politikā saskaņā ar ilgtspējīgas attīstības principu. Tomēr vides aizsardzība Latvijas ES integrācijā līdz šim bijusi pakārtota Vienotā tirgus prasībām – brīvas preču aprites nodrošināšanai,<sup>8</sup> tā sasaistot starptautisku tirdzniecības režīmu ar vides režīmu (*issue linkage*). *Agenda-2000* sadaļā par Vienoto tirgu norādīts, ka brīva (preču utt.) aprīte prasa, lai tiktu efektīvi piemēroti Eiropas Kopienas noteikumi dalībvalstu likumdošanas un administratīvās prakses

saskaņošanai (aproximācijai) veselības, vides, drošības un patērētāju aizsardzības jomās. Tā saukto horizontālo politiku sfērā uzsvērts, ka no vides investīcijām kandidātvalstu infrastruktūrā Eiropai ir lielāks robežieguvums nekā no pārrobežu piesārņojuma problēmu risināšanas tikai pašreizējo dalībvalstu lokā.<sup>9</sup>

## Pārņemtās politikas īstenojuma izmaksu problēma

Pēc Latvijas Vides ministrijas aplēses, kopējās vides investīcijas tuvākajos piecpadsmit gados būs vajadzīgas ap 2000 milj. eiro jeb vidēji 2–3% no paredzamā iekšzemes kopprodukta, kas ir ievērojami vairāk nekā pašreiz.<sup>10</sup> Tā kā ne valsts, ne Eiropas Kopiena nevarēs nodrošināt vajadzīgo apjomu, tad liela daļa izdevumu gulsies uz privātā sektora pleciem – uzņēmumiem, to klientiem, kā arī finansēšanas iestādēm. NEFCO (Ziemeļvalstu vides finanšu korporācija) investīciju vadītāja S. Nordstrēma intervijā šo rindu autoram 2002. gada 9. decembrī uzsvēra, ka izšķirīga nozīme būs valdības spējai racionāli un objektīvi noteikt konkrētu projektu prioritāti, kas Latvijas gadījumā pagaidām nav izkopta. NIB (Ziemeļvalstu Investīciju banka) eksperti tad pat Helsinkos atzina Latvijas attīstības aģentūras sasniegumus projektu vadībā, taču norādīja, ka tagad jāveido decentralizēta menedžmenta kapacitāte reģionos. Aģentūra ir mācījusies, tagad tai “jādalās” ar reģioniem.

## ES vides politika – jautājums par pārvaldības attīstību

Eiropas Savienības vides regulēšanas sistēma tomēr ir plašāka, nevis tikai vides aizsardzības noteikumi Vienotā tirgus likumdošanas nodrošināšanā.

Eiropas Savienības vides politika laika gaitā padziļinājusies vairāk, nekā būtu vajadzīgs tirgu efektīvai darbībai. Tā, piemēram, izveidojusies vides aizsardzība estētiskos nolūkos (ainavas aizsardzība, ietekmes uz vidi novērtējuma mehānismu piemērojot lieliem projektiem), kā arī bioloģiskās daudzveidības aizsardzība pret cilvēku kaitējumu (piemēram, tā sauktā putnu direktīva.) Šeit redzama ES vides politikas svarīga politiska funkcija – Eiropas Savienības iestāžu legitimācija pilsoņu acīs, jo tiek aizsargātas vērtības, kas nav tikai ekonomiskas.<sup>11</sup>

Latvija, piemēram, 2000. gada 16. martā pieņēmusi Sugu un biotopu aizsardzības likumu saskaņā ar Direktīvu par sugu un biotopu aizsardzību 92/43/EEC.<sup>12</sup> Vēl 2001. gada 13. novembrī Komisijas veiktajā kandidātvalstu izvērtējumā – gadu pēc likuma pieņemšanas – konstatēts, ka Latvijai tomēr vēl jāpieliek lielas pūles bioloģiskās daudzveidības aizsardzības pasākumu ieviešanā.<sup>13</sup> Ieviešanas aizkavēšanās, kāda nereti vērojama arī ES valstīs, teorijā būtu skaidrojama ar kapacitātes sastrēgumiem un

pieredzes trūkumu, bet praksē tas atgādina sovetisma režīma administratīvo stilu, kad likumu uzskatīja par galamērķi, nevis par stimulu rīcībai, sevišķi ja valsts pārvalde sava devuma vērtēšanu vēl vienmēr reducē līdz saskaņoto likumu skaita kritērijam. Latvijas vides pārvaldības sistēmas trūkumi konstatēti 2002. gada AC-IMPEL pētījumā, kur cita starpā aizrādīts, ka vajag racionalizēt piesārņojuma novēršanas un ūdens kvalitātes uzraudzības dažādo institūciju funkcijas, jānovērš izkropļojumi un jāpaaugstina darba atdeve, jāmotivē jaunu profesionālu spēku iesaiste pārvaldes darbā, vēlams likt lietā konkrētu funkciju decentralizācijas metodi.<sup>14</sup> Pārņemtā vides politika arī Latvijā iegūst dinamiku, kas pārsniedz Vienotā tirgus darbības elementāru nodrošināšanu. Ieviešot dienaskārtībā jauna veida problēmas, šis process dod stimulu administratīvām reformām (jauni likumi, jaunas iestādes) un dažādo pārvaldības formas, piemēram, kad pēc Skandināvijas līdzdalības demokrātijas parauga tiek izvirzīts uzdevums iesaistīt sabiedrību vides politikas lēmumu pieņemšanā un ieviešanā vismaz reģionālā līmenī.<sup>15</sup>

## Skandināvu palīdzība: politikas metožu un instrumentu modernizācija

Vides modernizācija netiešā piespiedu kārtā Latvijā notiek Baltijas jūras valstu vides aizsardzības sadarbības ietvaros, kur reģiona ietekmīgākās valstis cieš no t.s. eksternalitātēm<sup>16</sup> – Baltijas jūras piesārņojuma izmaksas tiek noveltas uz sabiedrības pleciem un mudina pārējās valstis pievienoties noteikumiem un projektiem, kas mazinātu un novērstu piesārņojumu. Piemērs šādai sadarbībai ir Helsinku komisija.<sup>17</sup> Šeit politikas pārņemšanai papildmotivācija ir starptautisks konsenss jeb valstu vienāda izpratne par problēmām un risinājumiem, un malāstāvētājiem jāizjūt starptautisks spiediens ieviest saskaņotu politiku.<sup>18</sup> HELCOM – Baltijas jūras vides aizsardzības starpvalstu komisijās rīcībā ir dati par bīstamākajiem piesārņojuma avotiem visās Baltijas jūras reģiona valstīs, kā arī aprēķini par investīcijām, kuri pierāda, ka Vācijai un Ziemeļvalstīm iespējams panākt lielāku izmaksu efektivitāti Baltijas jūras vides aizsardzības pasākumos, ja daļa šīm mērķim paredzētās naudas tiek ieguldīta finansiāli vājākajās valstīs, starp tām arī Latvijā.<sup>19</sup> Ziemeļvalstis sniegušas 62% konsultantu palīdzības un 18% investīciju finansējuma vides problēmu risināšanai Baltijas valstīs. Tā, piemēram, no 1991. gada līdz 2001. gadam Dānijas valdība ieguldījusi Latvijā 291 500 769 kronas 123 divpusējos vides projektos programmas *Miljøstøtteordningen for Central og Østeuropa* ietvaros. Vislielākais atbalsts bijis ūdens saimniecības nozarē – 45 projekti un 45% kopējā finansējuma. Rezultātā samazināta fosfora un slāpekļa noplūde Baltijas jūrā. Viens no Dānijas palīdzības mērķiem ir likumdošanas un institūciju stiprināšana, lai Latvija varētu ievērot ES standartus.<sup>20</sup> No Ziemeļvalstīm arvien vairāk tiek pārņemti tādi vides politikas administratīvie instrumenti kā monitorings (Latvijas Vides aģentūra), ietekmes uz vidi novērtējums, to sabiedriski apspriežot (direktīva 85/337/EEC), piesārņojuma atļaujas, kā arī mācīšanās jeb socializācijas procesi – politikas izpildē iesaistīto interesentu un plašākas sabiedrības izglītošana. Politiskā

mācīšanās principā nodrošina, lai politiskiem lēmumiem praksē sekotu sabiedriska rakstura pārmaiņas – attieksmē, vērtībās, kas izraisa sadarbību lēmumu ieviešanā.<sup>21</sup>

Skandināvu palīdzības projektu pašvērtējumos atspoguļota nepieciešamība turpināt palīdzību Latvijai. Tas liecina, ka vismaz daļēji politiskā mācīšanās nav devusi stabilus rezultātus – institūciju formatīvais periods ieilgst, ne vienmēr skaidri sadalītas kompetences, tātad nevar teikt, ka Latvijas vides pārvaldībā būtu notikusi valsts konsolidācija. Skandināvu veiksmes stāstus vides regulēšanā ne vienmēr var transplantēt Latvijā. Lai izprastu šķēršļus, tuvāk jāpievēršas politikas pārņemšanas procesa dalībniekiem.<sup>22</sup>

## Politikas dalībnieku dažādība: nevalstiskās organizācijas un pašvaldības līdzās ministrijai

Politikas pārņemšana pamatā notiek valsts administratīvo institūciju līmenī, taču novērojama arī citu t.s. spēlētāju jeb politikā iesaistīto dalībnieku ietekme. Vides ministrijas mājaslapā minētas apmēram 17 sabiedriskās organizācijas kā partneri (<http://www.varam.gov.lv/vad/Latviski/Partneri.html>), bet nevalstisko organizāciju (NVO) centra datubāzē uzrādīts, ka 212 organizācijas norādījušas vidi un dabu kā darbības jomu. Tas var liecināt par NVO profesionalizāciju, pakļaušanos valsts un starptautiskajai dienaskārtībai, kas sola finansējumu un attālināšanos no plašākas sabiedrības iesaistes, kura tā arī paliek vienaldzīga attiecībā uz vides politiku.<sup>23</sup> Tas, ka organizācijas saņem atbalstu tikai projektiem, mazāk veiksmīgiem pieteicējiem neļauj uzturēt un pilnveidot organizāciju kompetenci un aktivitāti.<sup>24</sup> Līdzšinējā ārvalstu palīdzība drīzāk veicinājusi organizāciju atkarību nekā patstāvību. Turpmāk būtu jāpēta, cik lielā mērā Latvijas vides politikas starptautiskais finansējums tādu pašu atkarības efektu radījis uz Latvijas valsts vides politikas kapacitāti, vai vidi vispār turpmāk spēsim administrēt paši bez tiešas ārvalstu palīdzības?

No sabiedriskajām organizācijām ar aktivitāšu regularitāti un daudzveidību izceļas Reģionālais vides centrs (REC) Latvijā un citās Austrumu/Centrāleiropas valstīs. Tas veicinājis sabiedrības iesaistīšanu vides politikas sagatavošanā, sniedzot ekspertu palīdzību pašvaldībām, nevalstiskām organizācijām, atbalstot materiāli nelielus sabiedrības informēšanas un vietējās administratīvās kapacitātes projektus. REC cita starpā izanalizējis ANO Eiropas Ekonomiskās komisijas 1998. gada Orhūsas konvencijas (par sabiedrības pieeju vides informācijai) ieviešanas priekšnoteikumus. Kopš Konvencijas spēkā stāšanās 2001. gadā Eiropas Komisija sagatavojusi trīs direktīvu projektus, divi no tiem pašlaik tiek izskatīti saskaņā ar Līguma 175. panta 1. punktu par kopleņemšanas procedūru.<sup>25</sup>

REC ir stratēģija pēciestājas atbalstam pašvaldībām, lai paaugstinātu to kapacitāti struktūrfondu līdzekļu piesaistei vides projektiem (<http://www.rec.org/>). REC un „izredzēto” 17 organizāciju piemērs rāda t.s. epistēmiskās kopienas (*epistemic community*) veidošanos starp valsts pārvaldi un nevalstisko organizāciju ekspertiem, kurā gan pagaidām zinātnes aprindas īsti neiekļaujas (izņemot varbūt atkritumsaimniecības

asociāciju.) Epistēmiskajām kopienām, kas balstās uz vienādu izpratni atsevišķu politikas interesentu starpā par politikas problēmām un risinājumiem, līdz šim nav bijusi izšķirīga nozīme ES vides politikā.<sup>26</sup> Savukārt Latvijas vides politikas epistēmiskajā kopienā vietējo zinātni pagaidām gandrīz pilnībā aizstāj ārvalstu konsultanti.

Uz pašvaldībām attiecas apmēram 60% no ES saistošās likumdošanas vides jomā. Piemēram, pilsētu notekūdeņu direktīva 91/27/EEC nosaka, ka līdz 2005. gadam jābūt notekūdeņu bioloģiskajai attīrīšanai pašvaldībās ar 10 000 un vairāk iedzīvotāju, bet, ja notekūdeņi iekļūst iekšzemes ūdenstilpnēs, tad šī prasība attiecas uz pašvaldībām ar 2000 iedzīvotājiem. Latvija panākusi, ka šīs prasības var izpildīt vairāku gadu garumā. Notekūdeņu savākšana un attīrīšana ir viena no pirmsiestāšanās struktūrfondu (ISPA) investīciju atbalsta prioritātēm kandidātvalstīs. Arī Phare turpina darboties kandidātvalstīs kā struktūrfondu pirmā mērķa instruments. Austrijas pieredze rāda, ka pat gadījumos, kad notekūdeņu attīrīšanā jau sasniegts augsts līmenis pirms iestāšanās ES, tās noteikumu ievērošana prasa lielas investīcijas, piemēram, Austrijā no 1995. gada līdz 2015. gadam – vairāk nekā 18 250 milj. eiro. Valstij ir jāveido speciāli finansēšanas instrumenti.<sup>27</sup> Kā veiksmīgu piemēru Latvijas atbalstīšanā Dānijas Vides ministrija min 2001. gadā pabeigto Aizkraukles notekūdeņu attīrīšanas projektu, kur rekonstrukcija vainagojusies ar atbilstību ES prasībām attiecībā uz slāpekļa un fosfora daudzumu attīrītajos notekūdeņos. Dāņu eksperti par Dānijas valdības vides aizsardzības atbalsta programmas līdzekļiem 1997. gadā veica priekšprojekta izpēti Aizkrauklē.<sup>28</sup> Vīborgas pilsēta turpina sniegt konsultatīvu atbalstu Aizkraukles ūdenssaimniecībai menedžmenta jautājumos, lai nodrošinātu projekta sasniegumu ilgtspējību. Investīcijas un konsultācijas daļēji finansēja NEFCO. Šo rindu autors sadarbibā ar Skīves pašvaldību Dānijā konsultējās līdzīgu projektu Jēkabpilī.

Atbildību par pārņemtās vides politikas praktisku īstenojumu Vides ministrija sistemātiski nobīda uz citu iesaistīto pušu pleciem – dienaskārtību un prioritātes nosaka Eiropas Komisija un tās algotie konsultanti, likumus rakstīt un ieviešanas struktūras veidot palīdz skandināvu vadītie atbalsta projekti, situācijas monitoringa nolūkos izveidota Latvijas Vides aģentūra pēc Eiropas Vides aģentūras līdzības. Lielu daļu darba jauno vides noteikumu ievērošanā par sava budžeta, aizņēmumu un ārvalstu dāvinājumu līdzekļiem veic pašvaldības un ētiskās organizācijas. Valsts centrālā vara sistemātiski reducē savu darbu uz likumdošanas projektu rakstīšanu un sakariem ar Briseli, bet problēmas rada pat horizontālā vides politikas koordinācija starp Latvijas valdības iestādēm.

## Uzņēmējdarbība un vides politika: licības par sadarbību un konfliktu

Vēl ietekmīgi politikas ieviešanas dalībnieki ir uzņēmumi, piemēram, transsektorālās regulēšanas jomā sakarā ar integrētas piesārņojuma kontroles direktīvu 96/61/EC Dānijas valdības atbalstītā projektā kā izmēģinājuma objekti piedalījās septiņi vidi piesārņojoši uzņēmumi, bet noslēguma konferenci apmeklēja 74 uzņēmumu astoņu nozaru apvienības pārstāvji. Projekts ilga no 1998. gada līdz 2001. gadam, tā mērķis bija sagatavot valsts pārvaldi un uzņēmumus direktīvas ieviešanai.<sup>29</sup> Šī politikas uzdevuma koncentrētās izmaksas un difūze

ieguvumi liek administrācijai pielikt taktiskas pūles, lai panāktu specifisku mērķgrupu sadarbību politikas īstenošanā, maksimalizējot katrai no tām pieejamo lietderības (izdevīgums) līmeni. Tomēr vecās, ar biznesu saistītās nomenklatūras pārstāvji un ārvalstu uzņēmēji, kas meklē tā dēvētās piesārņojuma brīvpostas, var ietekmēt vides politiku negatīvi, peļņas motīva dēļ atsakoties no labākajām iespējamajām tehnoloģijām un izmantojot nepilnības likumdošanā, kas ļauj pašvaldībām piesaistīt investīcijas, apmierinoties ar virspusēju ietekmes uz vidi novērtējumu. Par šādu situāciju pastāv pamatotas bažas celulozes rūpnīcas sakarā, ko analizēja zinātniski praktiskā konference "Par tīru Daugavu" Rīgā 2001. gada 11. decembrī.

Zemi vides standarti faktiski atbaida tiešās ārvalstu investīcijas, nevis pievelk ārvalstu ražotājus, jo nolaidība vides jautājumos atspoguļo dziļākas sociālas problēmas un stabilitātes trūkumu. To mēdz saistīt ar tādu svarīgu faktoru kā infrastruktūras un komunikāciju trūkumu, kā dēļ tikai paredzamas lielākas ražošanas izmaksas.<sup>30</sup>

Mazāk attīstītām valstīm tehnoloģiju pārņemšana sola iespēju panākt attīstītās valstis, uzlabot savu iedzīvotāju dzīves līmeni vienas vai divu paaudžu laikā. Tomēr tehnoloģiju imports saistīts arī ar risku. Pārņemtā tehnoloģija var dot pat kaitīgu efektu valstij, kura neprot to vadīt un kontrolēt.<sup>31</sup>

Tātad Latvijā praksē ir gadījumi, kad tehnoloģiju pārņemšana biznesā, ko motivē ekonomikas pieauguma apsvērumi, nonāk konfliktā ar politikas pārņemšanas uzdevumiem, kas izriet no Latvijas starptautiskajām saistībām, un šāda situācija izveidojas regulējošo institūciju kapacitātes un savstarpējās koordinācijas deficīta un nacionālās attīstības plānošanas tukša deklarativisma dēļ. Nevar pilnībā izslēgt arī presē plaši iztīrīto korupcijas elementu. ES normas tieši nenorāda, kāda tehnoloģija jālieto celulozes rūpniecībā. Tomēr ES industriāli attīstīto valstu interesēs nav pieļaut negodīgu konkurenci, kas izmantotu vides dempingu. Šis apsvērums ir bijis pamatdzinulis vides aizsardzības noteikumu integrēšanai Kopējā tirgus likumdošanā<sup>32</sup> Turklāt, dodot priekšroku ekonomiskajam izdevīgumam pār ilgstspējīgu, videi draudzīgu attīstību, rodas pretruna ar ES vides 6. rīcības programmu,<sup>33</sup> kā arī ar valdības 2002. gada 13. augustā apstiprinātajām "Latvijas ilgstspējīgas attīstības pamatnostādņēm"<sup>34</sup>.

Kā ilgstspējīgas attīstības šķērslis šeit parādās pagātnes mantojums no padomju ekstsensīvās industrializācijas laikiem, proti, mentalitāte, kas par daudz augstāku vērtību uzskata ekonomikas pieaugumu nekā vides kvalitāti. Šādu noslieci var tikai pastiprināt pārejas laika ekonomiskā polarizācija. Tāpēc arī aptaujas rāda, ka Latvijā tikai 2,5% aptaujāto iedzīvotāju ierindo vides problēmas trīs visaugstāko vēlamu valdības prioritāšu sarakstā, atstājot vides problēmas kopvērtējumā apmēram divdesmitajā vietā pēc svarīguma tālu aiz sociālajām problēmām, korupcijas u. tml.<sup>35</sup>

## ES vides politikas pārņemšana: problēmas mērogs un īpatnības Latvijā

Jāsecina, ka ES un Skandināvijas valstu ekspertiem bijusi vadošā loma ES vides politikas pārņemšanā Latvijā: strukturālā ziņā kā palīdzības sniedzēji un dienaskārtības noteicēji, iniciatīvas un organizācijas ziņā kā pamudinātāji un procesu nepārtrauktības nodrošinātāji,

intelektuālā ziņā kā politikas veidošanas ideju devēji un vietējo speciālistu apmācītāji. Ievērojama ir politisko partiju atturība šajā procesā, sabiedrības zemais piedalīšanās līmenis, kā arī iekšzemes pētnieku iesaiste. Aktīvākas vietējās organizācijas ir Vides ministrija un tās struktūrvienības, ko motivē budžeta un prestiža maksimalizācija, darbojoties starptautiskajā jomā. Tas pats attiecas uz nedaudzajām iesaistītajām NVO. Pakāpeniski parādās tiešo politikas adresātu – pašvaldību un uzņēmumu aktivitāte, bet tieši šajā – “zemākajā līmenī” viskrasāk izpaužas resursu – naudas un zināšanu nepietiekamība.

Pārņemts tiek viss: idejas (ilgtspējīga attīstība), institūcijas (Vides aģentūra), likumdošanas (direktīvas 1:1 iekļauj Latvijas likumos), vides regulēšanas klasiskie instrumenti (normatīvo aktu komandējošās metodes, decentralizēta kontrole, “piesārņotājs maksā” pieeja utt.) un pat politikas dokumenti (piemēram, Baltijas jūras valstu Darba kārtība 21.)

Vides politikas ieviešanai un ievērošanai ir milzīgi šķēršļi, jo nesakrīt vides politikas elites un sabiedrības uzskati par vides politikas prioritātēm Latvijā (būtībā vērtību konflikts: tehnokrātu instrumentālā pieeja vides sektoram pretstatā nodokļu maksātāju dzīves kvalitātes interesēm, piemēram, mājokļu energoefektivitātes problēmas un sabiedrības kopējo interešu neizpratne). Kaut arī Eiropas Komisijai ir pētījums par vides *acquis communautaire* pārņemšanas ieguvumiem kandidātvalstīs,<sup>36</sup> trūkst demokrātiskam politikas procesam raksturīgās alternatīvu analīzes un diskusijas, kas atsvešina plašāku sabiedrību no vides politikas. Latvijas valsts pārvaldes administratīvais stils un kompetenču sadalījums ticis regulāri kritizēts par tehniskās un politiskās racionalitātes trūkumu, kurš velkas līdzī no iepriekšējās sistēmas. Šī ir izplatīta pieeja konsolidācijas studijās, tā raksturīga strukturālismam, kurš arī uzsver, ka pagātnes inerce tikai lēnām un daļēji atkāpjas institucionālu jauninājumu un spēlētāju racionālas rīcības priekšā.<sup>37</sup> Šo skaidrojumu vēsturiskā institucionālisma paradigmas ietvaros apzīmē ar terminu *path dependency*, ko latviski var tulkot kā turpmākās politikas ievērojamu atkarību no iepriekš uzkrātā institucionālā mantojuma.

“Atsevišķu valstu politisko sistēmu iekšējā dinamika spēj pārveidot pārņemto politiku. Pārņemtās politikas ietekme jūtama maz, starptautisko organizāciju devums grūti konstatējams.”<sup>38</sup> Perfekta politikas racionalitāte prasa lielus resursus un plašu konsensu, ko ne vienmēr var nodrošināt pat tādas konsolidētas demokrātijas ar racionālām institūcijām kā Dānija,<sup>39</sup> un ieviešanas panākumus bieži vien izšķir blakusapstākļi – situācijas vietējais “konteksts.” Acīmredzams ierobežojums ir arī infrastruktūras investīciju piesaistes grūtības.

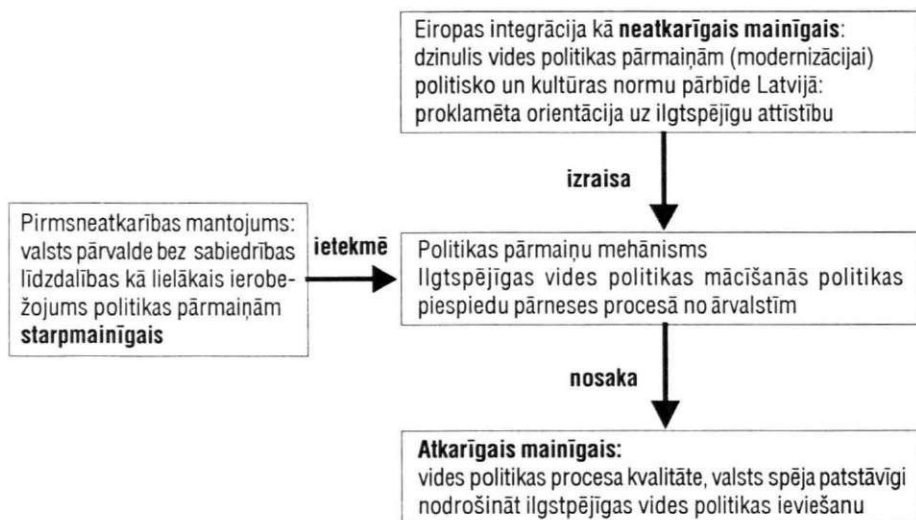
## Problēmas risinājuma virzieni

Pārņemtās politikas stabilitāti var pozitīvi ietekmēt zināšanu uzkrājums un izplatība, kā arī Latvijas vides politikas arēnas atvērtība Eiropai, “apvienotā suverenitāte” (*pooled sovereignty*), kā arī politikas turpmāka koriģēšana, lai aizsāktu ES standartu administrēšanu pielāgotu Latvijas situācijai. Tā ir termina *learning* nozīme. (Vienu un to pašu direktīvu dalībvalstis var administrēt atšķirīgu institucionālo konfigurāciju veidā.) Variācijas iespējas dod arī vides politikas instrumentu klāsta paplašināšanās, palielinot ekonomisko instrumentu lomu un ieviešot aizvien vairāk informācijas apmaiņu, brīvprātīgu pašregulēšanu, kā arī pielāgojot un padarot elastīgākus pastāvošos instrumentus tā, lai uzņēmumiem un pašvaldībām būtu stimulis censties pēc vēl augstāku vides standartu ievērošanas, nekā to prasa pašreizējā likumdošana.

ES vides politikas pārņemšana Latvijā pēdējos četros gados ir bijusi intensīva, pat forsēta, tāpēc pārāgri spriest par tās rezultātiem un ietekmi. Neraugoties uz iestāšanās sarunās panāktajiem pārejas periodiem, Latvijas sabiedrību no nākamā gada gaida pārsteigumi, kad nāksies sākt ievērot standartus un īstenot prasības, kas nekad nav ieņēmušas redzamu vietu politiskās dienaskārtības prioritāšu augšgalā. Tomēr vides pārvaldība neapšaubāmi izvirzās Latvijas valsts pārvaldes eiropeizācijas priekšpulkā – netiek laista garām nevienu starptautiskā vai ārvalstu finansējuma piesaistes iespēja, kas motivē ierēdniecību pielikt pūles, lai apgūtu Eiropas Kopienas darba metodes. Attālums no Rīgas līdz Briselei vides politikā ir mazāks nekā, piemēram, no Rīgas līdz Ozolsalai – līdz iecerētās celulozes rūpnīcas vietas apstākļu izpratnei.

## Secinājumi

Vides politika ir plašs un daudzveidīgs ilgtermiņa uzdevums, kura izpildei gan Eiropas Savienības, gan Latvijas mērogā tiek mēģināts veidot jaunas pārvaldības formas ar plašāku sabiedrības līdzdalību, kā arī ieviest jaunus politikas instrumentus, kā, piemēram, pašregulēšanu un monitoringu. Neraugoties uz ārvalstu palīdzību, Latvijai pagaidām nav izdevies nodrošināt patstāvīgu valsts spēju ieviest praksē Eiropas Savienības vides politiku. Galvenais šķērslis ir nepabeigtā valsts konsolidācija ar institūcijām nepārtrauktā pārmaiņu procesā, kas nav samērots ar vietējo pilsoņu interešu prioritātēm. Vēsturiskā institucionālisma konstatējums, ka pagātnes institucionālais mantojums ierobežo turpmāko attīstību, izvirzās priekšplānā kā skaidrojums tam, ka, lai gan no ārvalstīm tiek saņemta iespaidīga palīdzība, vēl nav noticis kvalitatīvs lēciens Latvijas valsts vides pārvaldības kapacitātē. Turpmākai pētniecībai izvirzās hipotēze par pārmaiņu modeli Latvijas vides politikā, ko testēt un precizēt.



Vides politikas procesa kvalitātes modelis: valsts spēja nodrošināt ilgtspējīgas vides politikas īstenošanu saskaņā ar Eiropas integrācijas prasībām



Modelis līdzīgs tam, kādu dāņu pētnieki konstruējuši, analizējami neoliberalisma pavērsieni Dānijas ekonomiskajā politikā.<sup>40</sup> Kaut arī analīzes pieeja politikas pārmaiņām šeit līdzīga, modeļa saturs ir pilnīgi cits – tas balstās uz šā raksta analīzi: galvenokārt uz šajā rakstā demonstrēto faktu, ka Eiropas integrācijas procesus Latvijas vides politikā iespējams konceptualizēt kā politikas pārņemšanu piespiedu kārtā un pārmaiņas un kontinuitāti Latvijas vides politikas procesā skaidrot paradigmas “vēsturiskais institucionālisms plus idejas” ietvaros kā shēmā sniegtā modeļa palīdzību. Būtībā politikas pārņemšana piespiedu kārtā ir tikai specifisks politikas pārmaiņu procesa gadījums, kurš galvenajos vilcienos atbilst Latvijas vides politikas situācijai. Šajā rakstā empīriski konstatēto var apvienot Dolovica un Mārša rakstā sniegtajā tabulā.<sup>41</sup>

### Pārskats par Eiropas vides politikas pārņemšanas īpatnībām Latvijā

Kas izraisa politikas pārņemšanu?	Politikas pārņemšanas motīvi	Politikas pārņemšanā iesaistītie politikas dalībnieki	Kas tiek pārņemts?	No kurienes tiek pārņemta politika?	Pilnīga pārņemšana vai tikai iedvesma virzībai?	Strukturālie ierobežojumi
	Ārvalstu (Skandināvijas valstu un Eiropas Komisijas) spiediens			No ārvalstīm		
Daļēji regulāri politikas procesi (sadarbības projekti ar Skandināviju), daļēji – krīze (ES integrācijas forsētie tempi), vairāk kopēšana nekā politikas mācīšanās un pielāgošana Latvijas apstākļiem	Supranacionālo organizāciju darbība, ES <i>acquis communautaire</i> pārņemšana Latvijā, lai valsts tiktu pie brīvās tirdzniecības un struktūrfondu līdzekļiem	Aktīvi: birokrāti, eksperti, konsultanti, lobiji, nevalstiskās organizācijas, ārvalstu valdības, Eiropas Komisija. Pasīvi: prese parlaments, politiskās partijas	Politikas mērķi un instrumenti. Institutionālā struktūra. Idejas un ideoloģija. Nav secinājumu par negatīvo ES pieredzi vides politikā – pastāv iespēja importēt praktiskās īstenošanas deficitu	No Ziemeļvalstīm, no Eiropas Komisijas, supranacionāla un transnacionāla pārņemšana	Drīzāk 1:1 kopēšana nekā centieni sasniegt to pašu politikas iznākumu ar metodēm, kas atbilst Latvijas situācijai	Politikas plašais mērogs, kompleksais (sarežģītais) raksturs, pagātnes mentalitāte un institucionālā inerce, tostarp administratīvais stils, kas nav labvēlīgs sabiedrības līdzdalībai politikas procesā, problēmas ar ieviešanas iespējām: finanšu un tehnoloģisko resursu nepietiekamība

Jāsecina, ka politikas pārņemšanas teorija palīdz sistematizēt empīrisko materiālu, taču tai nepiemīt patstāvīga spēja izskaidrot politikas procesa dinamiku. Šim nolūkam nepieciešams cita veida modelis, piemēram, tāds, kāds ieskicēts shēmā.

Var rasties jautājums, kāpēc, modeli skaidrojuma meklējot, priekšroka dota "vēsturiskajam institucionālismam plus idejām."<sup>42</sup> Šāda argumentācija būtu vietā jaunā plašākā pētījumā. Šeit tikai var piebilst, ka vēsturiskais institucionālisms apvienojumā ar idejām par galvenajām analīzes vienībām izvirza kompleksas parādības – idejas un institūcijas to savstarpējā mijiedarbē. Šī pieeja balstās uz uzskatu, ka atsevišķu organizāciju vai aktivistu loma neizšķir politikas iznākumu. Latvijas gadījumā teorija par politikas virzītāju koalīcijām ir mazāk piemērota, jo dienaskārtības noteikšana un politikas veidošana tās adresātiem Latvijā ir no ārvalstīm dota un tiem būtībā ietekmējama tikai ieviešanas un izpildes posmā. Šo pieņēmumu var relativizēt tālāko pētījumu gaitā, izvērtējot modeli, līdzīgi kā šajā rakstā piemērota un vērtēta politikas pārņemšanas teorija.

Visbeidzot, no praktiskā viedokļa objektivitātes vārdā jāatzīst, ka ne viss Latvijas vides politikā ir neveiksme nepiemērota politikas pārņemšanas procesa dēļ. Politikas ieviešanas neveiksmju literatūrai kopš Presmaņa un Vildavska pirmās grāmatas klajā nākšanas 1973. gadā jau sen nepiemīt pirmā svaiguma aktualitāte...<sup>43</sup> Ciešā sadarbība ar Eiropas Komisiju un Skandināvijas kaimiņvalstīm veido iestrādes, kas dod iespēju arī turpmāk risināt investīciju menedžmenta un administratīvās kapacitātes problēmas, tostarp administratīvā stila uzlabošana atbilstoši prasībām, ko vides politikas procesam izvirza Latvijas paredzamais pilntiesīgais dalībvalsts statuss Eiropas Savienībā turpmāko divu gadu laikā.

#### Atsauces un skaidrojumi

- <sup>1</sup> Dolowitz D. P., Marsh D. *Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis. Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Cheltenham: E. Elgar. 1999. P. 38.
- <sup>2</sup> Weale A., Pridham G., Cini M., Konstadakopoulos D., Porter M., Flynn B. *Environmental Governance in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 2000. Pp. 22, 23.
- <sup>3</sup> Krasner S. D. *Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. International Regimes*. Ed. By S. Krasner. Ithaca: Cornell University Press. P. 2.
- <sup>4</sup> Union européenne. Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité instituant la Communauté européenne. Sk. Internetā. 14.02.2003.  
[http://europa.eu.int/eur-lex/fr/dat/2002/c\\_325/c\\_32520021224fr00010184.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/dat/2002/c_325/c_32520021224fr00010184.pdf)
- <sup>5</sup> Beukel E. *Trade and Environment in Post-Cold War Europe: Evolving Regimes between Unequal Partners. TKI Working Papers on European Integration and Regime Formation*. Esbjerg: South Jutland University Press, 1997. Pp. 32, 33.
- <sup>6</sup> Eiropas līgums par asociācijas izveidošanu starp Eiropas kopienu un Dalībvalstīm, no vienas puses, un Latvijas Republiku, no otras puses (1995). Sk. Internetā. 14.02.2003.  
<http://www.eib.lv/dok.php?docid=8>

- <sup>7</sup> DG Enlargement. Accession Partnership 1999 Latvia. Sk. Internetā. 14.02.2003. <http://www.eib.lv/doc/acc-part-1999.pdf>  
Réglement (CE) n° 622/98 du Conseil, du 16 mars 1998, relatif à l'assistance en faveur des États candidats dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion et, en particulier, à l'établissement de partenariats pour l'adhésion. *Journal officiel des Communautés européennes*. L 85, 20.03.1998. 1. lpp. (turpmāk izdevuma nosaukums isināts – "JO" franciski, "OJ" angļiski).
- <sup>8</sup> Aage H. International Assistance and European Integration. *Environmental Transition in Nordic and Baltic Countries*. Ed. by H. Aage. Cheltenham: E. Elgar, 1998. P. 226.
- <sup>9</sup> Eiropas Komisija. AGENDA-2000. Vol. 2. Communication: The Effects on the Union's Policies of Enlargement to the Applicant Countries of Central and Eastern Europe (Impact study). Sk. Internetā. 14.02.2003. <http://www.eib.lv/doc/a2000/impact-en.doc>
- <sup>10</sup> Eiropas Komisija. Komisijas paziņojums. Apkārtējās vides finansējuma pārbaude kandidātvalstīs. Paziņojuma projekts. Sk. Internetā, 14.02.2003. [http://www.europa.eu.int/comm/environment/docum/01304\\_lv.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/environment/docum/01304_lv.pdf)
- <sup>11</sup> *Environmental Governance in Europe*. P. 495.
- <sup>12</sup> JO. L 206, 22.07.1992. 7. lpp. Sk. Internetā. 14.02.2003. [www.varam.gov.lv](http://www.varam.gov.lv)
- <sup>13</sup> Commission des Communautés européennes. Rapport general sur les progress de la Lettonie sur la voie de l'adhésion. Bruxelles, le 13.11.2001. SEC (2001) 1749. Sk. Internetā. 14.02.2003. [http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/lv\\_fr.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/lv_fr.pdf)
- <sup>14</sup> EPCE – Environmental Policy Centre Europe. The Review of Latvian Implementation and Enforcement Procedures in the Environment Sector. Brussels, 2002. 15 January. Sk. Internetā. 14.02.2003. <http://www.varam.gov.lv/EIN/projekti/Lproj.htm>
- <sup>15</sup> Latvian-Swedish Twinning Project. Institutional Strengthening of Latvian Environmental Administration for Implementation and Enforcement of EU Environmental Legislation. *Final Report. Annexes*. Phare. 2000. August. P. 121. Aplūkots Internetā <http://www.varam.gov.lv> 2003. gada 4. aprīlī.
- <sup>16</sup> Eksternalitātes definētas, piemēram: Weimer D. L., Aidan R. V. *Policy Analysis: Theory and Practice*. 3rd ed. London: Prentice Hall, 1999. P. 94. u.c.
- <sup>17</sup> Tās mājaslapu sk. Internetā. 14.02.2003. <http://www.helcom.fi/helcom.html#organisation>
- <sup>18</sup> Dolowitz D. P., Marsh. D. *Beyond the New Public Management* .. P. 42.
- <sup>19</sup> Jespersen J. Environmental Co-operation in the Baltic Region. *Environmental Transition in Nordic and Baltic Countries*. Pp. 207, 209, 210, 212.
- <sup>20</sup> Danmarks miljøstøtte til Letland 1991–2001. Landepiece. København: Miljøstyrelsen., Miljøministeriet, [b.g.] 6. lpp.
- <sup>21</sup> Fiorino D. J. Environmental Policy as Learning: A New View of an Old Landscape. *Public Administration Review*. 2001. May/June. Vol. 61. No. 3. Pp. 322–334.

- <sup>22</sup> Danish Environmental Protection Agency. Assistance to the Latvian Ministry of Environmental Protection and Regional Development for Approximation of Legislation and Regulations in the Water Sector, Latvia. *Final Report*. 2000. September. Pp. 7, 53. Nepublicēts materiāls.
- <sup>23</sup> Baker S. Environmental Problems in Transition. Eds. by F. W. Carter, D. Turnock. *Environmental Problems in East Central Europe. Second ed.* London: Routledge, 2002. P. 30.
- <sup>24</sup> Fagin A., Tickle A. Movements, Nation States and Globalisation. *Environmental Problems in East Central Europe. Second ed.* P. 50, 51.
- <sup>25</sup> Dokumenta aprites gaitai var izsekot Internetā. 14.02.2003.  
[http://europa.eu.int/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=fr&DosId=161303](http://europa.eu.int/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fr&DosId=161303)
- <sup>26</sup> *Environmental Governance in Europe*. P. 476.
- <sup>27</sup> LOGON Report 2000. New Challenges for the Local Level. Local Governments Network of Central and Eastern European Countries. CD-rom <http://www.ceec-logon.net/> (sadaļas 4.12., 2.1.7. k).
- <sup>28</sup> Sk. 19. atsauci.
- <sup>29</sup> Project to Assist Latvia in Approximation of European Union Laws Concerning Industrial Pollution Prevention and Control and Environmental Management of Industry. Project Completion Report. 25.05.2000. Sk. Internetā 14.02.2003.  
<http://www.varam.gov.lv/EIN/Polution/zinjojum/ezinjoj.htm>
- <sup>30</sup> Golub J. Global Competition and EU Environmental Policy: introduction and overview. *Global Competition and EU Environmental Policy*. Ed. by J. Golub. London: Routledge, 1998. P. 7.
- <sup>31</sup> Gruhn I. V. Technology Transfer. *The Oxford Companion to the Politics of the World*. Ed. by J. Krieger. Oxford: Oxford University Press, 1993. P. 901, 902.
- <sup>32</sup> *Environmental Governance in Europe*. P. 475.
- <sup>33</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au comité des régions sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement "Environnement 2010: notre avenir, notre choix". Sk. Internetā. 14.02.2003.  
[http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2001/fr\\_501PC0031.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/fr/com/pdf/2001/fr_501PC0031.pdf)
- <sup>34</sup> Latvijas ilgtspējīgas attīstības pamatnostādnes. Sk. Internetā. 14.02.2003.  
[http://www.varam.gov.lv/varam/Doc/Lilgsp\\_att.htm](http://www.varam.gov.lv/varam/Doc/Lilgsp_att.htm)
- <sup>35</sup> Sabiedriskās domas aptauja par politisko un ekonomisko situāciju Latvijā. Latvijas fakti 2002. gada janvāris. Sk. Internetā. 15.08.2002. <http://www.mk.gov.lv/lv/id=195>
- <sup>36</sup> The Benefits of Compliance with the Environmental Acquis for the Candidate Countries. Sk. Internetā. 14.02.2003. [http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/pdf/benefit\\_long.pdf](http://europa.eu.int/comm/environment/enlarg/pdf/benefit_long.pdf)
- <sup>37</sup> Elster J., Offe C., Preuss U. K., Boenker F., Goetting U., Friedbert W. *Institutional Design in Post-Communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. P. 294.

- <sup>38</sup> Common R. The New Public Management and Policy Transfer: the Role of International Organisations. *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*. Ed. by D. Hulme. Cheltenham: E. Elgar, 1999. P. 71.
- <sup>39</sup> Michelsen J. Miljø-regulering mellem faglig og politisk rationalitet – med landbruget som eksempel. (Nepublicēts dokuments.) Esbjerga: Dienviddānijas Universitātes Valsts zinātnes institūts, 2002. 26. lpp.
- <sup>40</sup> Campbell J. L., Pedersen O. K. The Second Movement in Institutional Analysis. *The Rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2001. P. 260.
- <sup>41</sup> Sk. 1. atsauci.
- <sup>42</sup> Blyth M. Institutions and Ideas. *Theory and Methods in Political Science*. Eds by D. Marsh, G. Stoker. Palgrave: Basingstoke, 2002. Pp. 35–37.
- <sup>43</sup> Presman J., Wildawsky A. *Implementation*. Berkely: University of California Press, 1973.

# LATVIJA MAINĪGAJĀ PASAULĒ

*Žaneta Ozoliņa*

Profesore, *Dr. paed.*,

LU Sociālo zinātņu fakultātes Politikas zinātnes nodaļa

## Ārējo un iekšējo draudu attiecību izmaiņu ietekme uz indivīda drošību mūsdienu pasaulē

*Kopsavilkums.* Raksta mērķis ir aplūkot pasaulē notiekošo pārmaiņu ietekmi uz vienu no starptautiskās politikas galvenajiem jautājumiem – drošības un draudu attiecībām. Cilvēks daudz lielākā mērā ir pakļauts ārējā un iekšējā apdraudējuma avotiem nekā valsts, reģioni un starptautiskā sistēma kopumā. Mūsdienu pasaulē dominējošie starptautiskie procesi – globalizācija, reģionalizācija, institucionalizācija un integrācija ir pārvarējuši tradicionālās valstu un sabiedrību sociālās robežas, arvien intensīvāk iejaucoties un ietekmējot indivīdu drošības un nedrošības izjūtu. Viens no cilvēka drošības noteikumiem ir potenciālo draudu avotu noteikšana, to novēršanas līdzekļu apzināšana un izmantošana, kā arī valsts atbildība par katram indivīdam elementāras drošības radīšanu. Modernajā trauksmainajā un globalizētajā pasaulē nosacītais drošības maksimums ir sasniedzams tajā punktā, kurā krustojas valsts, cilvēka un starptautiskās sistēmas drošības intereses.

*Raksturvārdi:* drošība, draudi, cilvēka drošība.

*Summary:* the aim of the article is to address one of the most important issues of international politics – relations between security and threats in the context of on-going cleavages in international system. An individual is more exposed to external and internal threats than a state, regions and international system in general. Dominating international trends in modern world, such as globalization, regionalization, institutionalization and integration have disclosed traditional borders of states and social borders of societies, thus intensively interfering and influencing human security and insecurity. One of conditions which ensures human security is the ability to identify potential risks, means of threat prevention and actions taken in order to avert threats and risks, as well as responsibility of a state in providing necessary conditions which could be utilized by individuals for strengthening their security. In the contemporary global world a maximum security level can be achieved at a stage where security interests of an individual, a state and international system meet.

*Keywords:* security, threats, human security.

*Kad raksta nosaukums un galvenās idejas jau bija uzliktas uz papīra, radās ikvienam radošam procesam raksturīgas šaubas – vai šādam rakstam būs nozīme Latvijas zinātniskās diskusijas veicināšanā un vai*

*tas spēš sniegt atziņas politikas veidotājiem. Bažas palīdzēja kļiedēt dalība starptautiskajā projektā par reģionālu krīžu vadību Eiropā. Projekta dalībniekiem bija jāpiedalās simulācijas spēlē, kura no pirmā acu uzmetiena šķita viegli vadāma un risināma, jo dzīvojam taču vienā no bagātākajiem un stabilākajiem pasaules reģioniem – Eiropā, valstis ir dažādu starptautisku organizāciju dalībnieces, augsts ir savstarpējās sadarbības un solidaritātes līmenis. Spēles būtība bija šāda – vienā no Eiropas valstu viesnīcām atrasts slimnieks ar melno baku pazīmēm. Viņš ir ceļojis cauri vairākām valstīm un ticis ar daudziem cilvēkiem. Kā rīkoties politikas veidotājiem, ja ir piektdienas vakars un vienīgais pirmās informācijas avots ir mediji – CNN un REUTERS ziņu aģentūras pretrunīgie vēstījumi? Sākotnēji šķietamā viegli risināmā situācija spēles gaitā pārvērtās par valstu egoisma un starptautisko organizāciju mazspējas demonstrējumu, kas noveda pie reģionālas ekonomiskas un sociālas katastrofas un starptautiska haosa. Spēles un politiskās prakses secinājums – politikas veidotāju (nacionālo, reģionālo un starptautisko) nespēja risināt draudus indivīda līmenī var radīt nopietnu izaicinājumu starptautiskajai drošībai.*

Glūži hrestomātisks ir kļuvis apgalvojums, ka drošības koncepts starptautiskajā politikā ir viens no populārākajiem un visvairāk pētītajiem. Tas ir mainījies līdzī laikam, piedzīvojot dažādus transformācijas un adaptēšanās posmus, kuri ir atbilduši nozīmīgākajiem pasaules politikas pavērsieniem. Drošības fenomena pētījumu bagātību pierāda starptautiskās politikas zinātnes nozarē iznākušās grāmatas un periodiskie izdevumi. Publikāciju skaits par drošības tematiku ir pieaudzis geometriskās progresijas tempos. Veicot glūži sadzīvisku eksperimentu, iepazīstoties ar jaunākajiem izdevumiem populārajā Interneta grāmatu veikalā [www.amazon.com](http://www.amazon.com), ievadot meklēšanai vārdu „drošība” (*security*), autore saņēma nebūt ne negaidītu rezultātu – ap 20 000 grāmatu nosaukumu. Viesojoties virtuālajā veikalā, ilgi nebija jāgaida arī uz pārsteigumu, jo dators, atsaucoties uz komandu atrast publikācijas par draudiem (*threats*), uzrādīja tikai 16 vienību. Eksperiments bija beidzies ar pozitīvu rezultātu šī raksta autorei, pamudinot pievērsties nevis drošības situāciju izmaiņām mūsdienu mainīgajā pasaulē, bet draudu ietekmei uz cilvēku, kuram kļūst arvien grūtāk rast risinājumus sevis aizsargāšanai un aizstāvībai. Raksta pirmajā daļā uzmanība pievērsta drošības būtības raksturojumam, kas iezīmē jaunākos pavērsienus drošības studijās kopumā. Tas savukārt palīdzēs noskaidrot draudu tematikas aktualizēšanas nepieciešamību. Raksta otrajā daļā izvērtēts draudu koncepts un noskaidrota dažādu draudu veidu mijiedarbības attiecība. Mūsdienu globalizētajā un savstarpēji saistītajā pasaulē izzūd robeža starp ārējiem un iekšējiem draudiem, kas daudz lielākā mērā ietekmē cilvēka drošību nekā valsts un starptautiskās sistēmas drošību. Trešajā daļā, aplūkojot cilvēka drošības koncepta ieviešanu drošības studiju lokā, aplūkota ārējo un iekšējo draudu ievērošana cilvēka drošības vajadzību apzināšanā.

## Drošība – kas jauns teorijā?

Pēdējās desmitgades laikā bija vērojami divi nozīmīgi drošības pētījumu paisuma un bēguma viļņi. Tie lielākoties atspoguļoja aktuālu politisku notikumu rezultātus un to virzības iespējamus scenārijus. Atskatoties uz pēdējiem 15–20 gadiem, var secināt, ka pirmais paisuma vilnis bija saistīts ar aukstā kara beigām un no tā izrietošajām sekām, bet otrais sakņojas 2001. gada 11. septembra traģiskajos notikumos ASV.

Beidzoties aukstajam karam, sākās drošības koncepta revīzija, kas galvenokārt bija saistīta ar pāreju no statiskas/valsts centriskas pieejas uz dinamisko, daudzveidīgo drošības interpretāciju.<sup>1</sup> Teorētisko nostādņu pārskatīšanu pagājušā gadsimta 90. gados trāpīgi raksturojis kritiskās teorijas piekritējs Ričards Vins Džouns (*Richard Wyn Jones*), kurš nosauc šo procesu par drošības paplašināšanu un padziļināšanu.<sup>2</sup> Patiesi, pēc aukstā kara beigām starptautiskās politikas nozares ietvaros valdīja liela intelektuāla eiforija, kuras pamatā bija sistēmisko pārmaiņu rezultātā mainošās starptautiskās sistēmas interpretāciju daudzveidīguma iespējamība. Pārmaiņas pasaules politikā beidzot ļāva nomest no troņa „drošības karali” reālistu un pavērt skatuves aizkarus jaunu aktieru uznācienam. Reālisti, kuri bija iekarojuši monopolstāvokli starptautiskās politikas jomā (taisnības labad jāteic – arī citās jomās) pasaules interpretējumā balstījās uz skaidri definētiem pamatpostulātiem – galvenais starptautiskās sistēmas elements ir valsts, kuras pastāvēšana jāaizsargā ar militāriem un politiskiem līdzekļiem no potenciāla ārējā drauda. Ievērojot piecdesmit gadu laikā uzkrāto zinātnisko pieredzi, tieši reālisma skatījums uz drošību, draudiem, spēku līdzsvara universālo raksturu, spēku samēra uzturēšanu, atturēšanu un militāro līdzekļu izmantošanu varas saglabāšanai visprecīzāk spēja skaidrot pasaulē esošās starpvalstu attiecības un prognozēt to iespējamus attīstības modeļus.

Aizsāktā drošības koncepta intelektuālā revīzija, kritizējot ierobežoto aukstā kara skatījumu, mudināja aizstāt to ar jaunas pasaules kārtības radišanu, kurā lielāka vieta tiktu ierādīta morālajam politiķim, kurš konstruē taisnīgu sociālu vidi, un cilvēkam ar viņa identitātes pilnveidošanu, kura tika nobloķēta, valstij būvējot kodolatturēšanas stratēģijas. Viskoncentrētākā veidā drošības paplašināšanas centieni ir apkopoti Bērnsa Vestona (*Burns Weston*) rediģētajā grāmatā “*Alternative Security ..*”<sup>3</sup> (“Alternatīvā drošība”), kurā autoru kolektīvs paplašina minētā fenomena ietvarus no aukstā kara kodolatturēšanas līdz psiholoģiskai, reliģiskai un dzimumu drošībai. Drošības izpratnes paplašināšanā savu artavu ieguldīja Dienvidslāvijas un PSRS sabrukums, kas mudināja pievērsties līdz tam nepietiekami izziņātai konfliktu un krīžu risināšanas problemātikai. Uzplaukumu piedzīvoja institucionālo un alianšu transformācijas pētnieki, kuriem bija jāizvērtē NATO vēsturē nebijis fakts – bijušā naidīgā bloka valstu uzņemšana un to iesaistīšana reģionālajās un starptautiskajās drošības struktūrās. Jau šie daži minētie pasaules politisko procesu fakti un zinātnieku mēģinājumi tos skaidrot pierāda, ka vismaz viens no Džounsa pieņēmumiem – ir notikusi drošības koncepta paplašināšana – ir apstiprinājies.



Tomēr atklāts ir jautājums, vai drošības koncepta tematiska paplašināšana ir bijusi paralēli papildināta ar tā teorētisko padziļināšanu. Reālisma skola, kura bija izturējusi piecdesmit gadu pārbaudījumu, izrādījās nesagatavota interpretēt drošības telpas izplešanos, kas bija saistīta ar starpvalstu attiecību maiņu un bija izsmēlusi konceptuālās padziļināšanas iespējas. Tādēļ 90. gadu drošības pētījumos drošības koncepta padziļināšanas uzsākšanā sevi skaļi pieteica konstruktīvisma skolas pārstāvji, kuri nerimtīgās cīņās ar reālismu un neoreālismu atgādināja, ka tā drošības situācija, kurā sabiedrības un valstis atrodas, ir politiķu konstruētas sociālas telpas, tādēļ pētījumiem jāvirzās drošības kultūras un identitātes izpētes gultnē.<sup>4</sup> Nenoliedzami, ka aktīvie un radošie mēģinājumi attīstīt drošības teorētiskos pamatus veicināja diskusiju un jaunu ideju generēšanu. Tomēr desmit gadi ir pārāk īss laikposms, lai iesāktie teorētiskie pētījumi vainagotos ar ātriem panākumiem, vēl jo vairāk, ja tie norisinās paralēli starptautiskās sistēmas pārstrukturēšanās procesam.

21. gadsimta sākumā piedzīvojam otro drošības pētījumu uzplaukuma vilni. Likumsakarīgs būtu jautājums, vai šī vilņa cēlonis ir radikālas pārmaiņas starptautiskajā sistēmā, kā tas bija vērojams aukstā kara beigās. Taču mūsdienu situācijā pamudinājums jaunu pētījumu uzplaukumam ir konkrēts fakts – 2001. gada 11. septembra teroristiskie uzbrukumi ASV objektiem un valstu un starptautisko organizāciju atbildes reakcija uz tiem. Pēc traģiskajiem notikumiem starptautiskās politikas diskursā parādījās gan emocionāli iekrāsoti, gan racionāli pamatoti apgalvojumi, kas iezīmēja jaunus (vecus) akcentus drošības konceptā. Taču šie jauninājumi pierādīja neapgāzamu tendenci – drošības koncepta sašaurināšanu un padziļināšanas procesa apturēšanu. Tā, piemēram, desmit gadu garumā analītiķu centieni atkāpties no valsts centriska skatījuma uz drošību un jaunu drošības referento objektu – starptautisko organizāciju, starptautiskās sabiedrības, sociālo grupu, indivīdu – iekļaušanu izpētes lokā tika reducēti uz valsti, kura atkal nostājas jau ievērojami nostiprinātākās pozīcijās pār cilvēku. 90. gadu beigās panāktā intelektuālā un zināmā mērā arī politiskā vienprātība, ka stabilitātes garantēšanai nepieciešams no politiskiem un militāriem līdzekļiem pāriet pie daudzveidīgu drošības instrumentu (ekonomisku, sociālu, kultūras u.c.) pilnvērtīgas un efektīvas izmantošanas, pēc 2001. gada 11. septembra teroristiskajiem uzbrukumiem ASV atgriezās pie politisku un militāru līdzekļu izvērtēšanas. Drošības koncepta sašaurināšana ir notikusi radikālā veidā, visu komplekso fenomenu pakļaujot terorismam un tā ārējām izpausmes formām. Pēdējā drošības koncepta attīstīšanas vilņa specifika ir tā, ka sašaurināšanas process ir norisējis paralēli starptautiskās sistēmas izplešanās tendencei. Ja aukstā kara apstākļos galvenie starptautiskie dalībnieki bija valstis, tad pēdējās desmitgades laikā vērojama arī citu pasaules politikas elementu vienlīdz aktīva līdzdalība. Drošības situācijas noteicēji mūsdienu pasaulē ir gan valstis, gan starptautiskās organizācijas, gan starptautiskā sabiedrība un nevalstiskās organizācijas. Pēdējos gados ir vērojama pretruna starp starptautiskās sistēmas sarežģīto raksturu un drošības koncepta reducēšanu uz dažām aktualitātēm.

Īsais abu drošības posmu raksturojums rāda vēl vienu būtisku trūkumu pēdējo desmit gadu pētījumos – tie ir pievērsušies galvenokārt drošības fenomena noskaidrošanai

jaunos – mainīgos starptautiskajos, reģionālajos un nacionālajos procesos, bet ievērojami mazāku vietu ierādījuši draudu analīzei. Drošība jau pēc savas būtības ir reakcija uz nedrošību, nestabilitāti, neprognozējamību un potenciāliem uzbrukumiem. Tādēļ drošības konstruēšana bez draudu adekvāta izvērtējuma var izrādīties neproduktīva, ko arī pierāda 20. gadsimta beigu un 21. gadsimta sākuma nozīmīgākie starptautiskie satricinājumi (starptautiskā terorisma izplatība, nespēja lietot modernos militāros līdzekļus nelielu teroristisko grupējumu apkarošanai, starptautisko organizāciju un valstu nespēja kopējiem spēkiem risināt Irākas atbrūošanas jautājumus), kuriem nebija gatavi ne analītiķi ar saviem konceptuālajiem skaidrojumiem, ne arī politiķi ar praktiskajiem risinājumiem.

## Draudi – mainīgie vai noturīgie?

Draudu un to avotu nepietiekama analīze starptautiskajā politikā ir saistāma ar vairākiem faktoriem. Starptautiskajai sistēmai, kas izveidojās pēc Otrā pasaules kara un ieguvusi bipolaritātes apzīmējumu, ir raksturīga salīdzinoši skaidra varas pārdales struktūra ar divu lielvaru – PSRS un ASV interešu pārsvaru tajā. Līdz ar to draudu noteikšanas process saistījās ar abu lielvalstu ārējo un drošības politikas prioritāšu noteikšanu un līdzekļu izvērtējumu, kuri tiktu lietoti potenciālu draudu gadījumos. Divu alianšu NATO un VLO (Varšavas līguma organizācija) iesaistīšana ASV un PSRS kontrolēto interešu sfērā aizsardzībā atviegloja draudu un to novēršanas instrumentu noteikšanu. Galvenie draudi izrietēja no sāncenšu nometņu spējas un vēlmes izmantot to rīcībā esošo militāro potenciālu, tai skaitā arī kodolpotenciālu.

Par klasisku kļūvušais draudu dalījums iekšējos un ārējos draudos pats par sevi arī ir aukstā kara starptautisko attiecību loģikas atspoguļojums, jo, pastāvot pasaules bipolarājam dalījumam, jebkurš potenciālais uzbrukums varēja izrietēt no pretējā bloka darbības. Tādēļ viss daudzveidīgais draudu spektrs varēja tikt ietilpināts ārējo draudu kategorijā, atstājot iekšējiem draudiem pakārtotu vietu, uzskatot, ka to risināšanā lieli finansiāli un tehnoloģiski ieguldījumi nav nepieciešami. Savukārt ārēja uzbrukuma novēršanai tika mobilizēti gan finansiāli, gan politiski, gan tehnoloģiski, gan militāri līdzekļi. Precīzi definējamā pastāvošā spēka līdzsvara būtība veicināja adekvātu un efektīvu tā uzturēšanas mehānismu izstrādi. Ne viens vien starptautiskās politikas eksperts ir uzsvēris, ka ļoti saspīlētajā aukstā kara attiecību struktūrā kodolkonflikti un kari tika novērsti, pateicoties objektīvai un precīzai draudu izziņošanai un definēšanai un tiem atbilstošu novēršanas līdzekļu izvēlei. Ar ārējiem draudiem galvenokārt saprata ienaidnieka uzbrukumu, ar kādu militārā arsenāla līdzekli. Tādēļ visu aukstā kara laikposmu ražīgi plauka dažādi stratēģisko un militāro pētījumu centri, kuri aktīvi izstrādāja ārējo draudu noteikšanas un novēršanas mehānismus, radot pat patstāvīgu nozari starptautiskās politikas zinātnes ietvaros. Savukārt iekšējiem draudiem netika pievērsta pietiekama uzmanība, jo to radītās sekas nebūtu samērojamas ar ārējiem militāriem draudiem. Ja arī iekšējie draudi kļuva par izpētes objektu, tad tie bija saistīti

ar nedemokrātiska režīma radītajām sekām attiecīgai valstij un sabiedrībai vai ekoloģiska rakstura draudiem.

80.–90. gados, mainoties spēku samēram starptautiskajā sistēmā, kas uzrādīja kooperatīvu attiecību pārsvaru pār konfliktējošām, sākās negaidīts križu un konfliktu domino efekts vairākos pasaules reģionos. Eiropai viens no lielākajiem izaicinājumiem bija Dienvidslāvijas sadalīšanās process un notikumi bijušās PSRS teritorijās. Likumsakarīgs bija jautājums par drošības pretrunu divos atšķirīgos valstu attiecību modeļos. Kā iespējams novērst kara draudus aukstā kara apstākļos, kad gan ienaidnieks, gan saspīlējums starp tiem bija tuvu eksplozijai, tomēr nekad nenonāca līdz militāru līdzekļu lietošanai, savukārt pēc aukstā kara beigām, kad vairākas starptautiskās organizācijas paziņoja par ienaidnieku izzušanu un jaunu draudzīgu attiecību veidošanu pasaules mērogā, ģeometriskās progresijas tempos sāka parādīties arvien jauni un jauni vardarbīgi konfliktu punkti dažādos reģionos, to skaitā pat Eiropas centrā.

Viens no pirmajiem zinātniekiem, kurš mēģināja pārvarēt aukstā kara radīto vienkāršoto draudu interpretējumu, bija Barijs Buzans (*Barry Buzan*), kurš savā fundamentālajā pētījumā „Cilvēki, valstis un bailes”<sup>5</sup> sniedz paplašinātu ieskatu draudu daudzveidīgumā, ieviešot jaunu jēdzienu „vārīgums”, kas mudina lielākā mērā pievērsties potenciālo draudu iespējam valsts un sabiedrības iekšienē nekā ārējā starptautiskā vidē. Vārīgums ir jēdziens, ar kura palīdzību uzmanība tiek pievērta tiem problēmjautājumiem un vājjām vietām sabiedrības un valsts dzīvē, kas dažādu apstākļu ietekmē varētu pārvērsties draudos gan cilvēkam, gan valstij, gan arī radīt tālākejošas sekas reģionālā un starptautiskā līmenī.

Buzans ir viens no retajiem autoriem, kurš apzinās iekšējo un ārējo draudu savstarpējo attiecību dinamiku un intensitātes izmaiņu nozīmīgumu drošības situācijas stabilizēšanā vai destabilizēšanā. Tieši šis autors jau 90. gadu sākumā pasvītro tādu līdzekļu nozīmi draudu mazināšanā kā pārvaldes institūciju efektivitāte un to kalpošana sabiedrības interesēm un sabiedrības sociālā homogenitāte kā nepieciešamais garants valsts ārējās un drošības politikas īstenošanai reģionālā un starptautiskā līmenī.<sup>6</sup>

Jaunu jēdzienu meklējumi draudu apzīmēšanai ir saistīti ar izmaiņām nacionālās, reģionālās un starptautiskās vides struktūrās, kuras pēc aukstā kara beigām ir ieguvušas daudzas jaunas kvalitātes, kas pasvītro to pieaugošo kompleksumu. Minēto struktūru vienkāršotais dalījums savējos un svešajos pakāpeniski tiek aizvietots ar sadarbības attiecību tīklu, kurā zūd nepieciešamība atvairīt ārējus uzbrukumus, bet jāparedz atvērto attiecību radītie blakus efekti, kuru izcelsmei nav draudu rakstura. Tādēļ tiek ieviests tāds jēdziens kā riski un risku faktori, kas apzīmē starptautisko attiecību struktūrā iekļautos potenciālos draudu avotus, kuri var gan izpausties konkrētās formās, gan arī saglabāties latentā stāvoklī līdz brīdim, kad rodas tiem labvēlīgi nosacījumi. Risku jēdziens raksturo starptautisko attiecību trauslumu. Mēdz sacīt, ka spēja identificēt riskus vai to veicinošos faktoros ir pirmais noteikums križu un konfliktu novēršanai.

Buzana ieguldījums drošības koncepta attīstīšanā nenoliedzami ir saistīts ar paša koncepta un draudu izpratnes paplašināšanu. Tomēr arī šim pētniekam neizdodas

izvairīties no draudu avotu un izpausmes formu identificēšanas. Tā, piemēram, papildinot savas teorētiskās pamatnostādnes ar politisko pieredzi, kas pēc aukstā kara uzkrāta, un šajā darbā pieaicinot savus kolēģus Oli Viveru (*Ole Waever*) un Jāpu de Vildi (*Jaap de Wilde*) no Kopenhāgenas skolas, viņš turpina drošības analīzes līmeņus identificēt ar draudiem attiecīgajā sektorā.<sup>7</sup> Aplūkojot ekonomiskā sektora jautājumus, analīze nonāk līdz ekonomiskiem draudiem, bet to avoti var atrasties ārpus ekonomiskā sektora – politiskajā, sociālajā, kā arī militārajā jomā. Arī ekoloģiskie draudi neizriet no vides, bet no nepietiekamas kontroles (politiskie), nemodernām iekārtām (ekonomiskie), neizglītota darbaspēka (sociālie), un to darbība neattiecas tikai uz vides piesārņojumu, bet var ietekmēt cilvēka, sabiedrības, valsts un reģionālo drošību. Černobiļas atomreaktora katastrofa 1986. gadā ir spilgts piemērs iepriekš minēto faktoru mijiedarbībai. Līdz ar to par efektīvu draudu izcelšanās avotu identificēšanu var runāt, tad, kad tiek noskaidroti to objektīvie cēloņi visā kompleksumā, nevis tikai to rezultējošā formā.

No analīzes viedokļa sarežģītākais process nav saistāms ar draudu avotu daudzveidības noteikšanu, bet gan ar dažādo riska faktoru, vāriguma un draudu mijiedarbības radīto kombināciju izpēti. Neviens draudu veids nepastāv tīrā veidā, bet ir saistīts ar citiem, katrā konkrētā gadījumā veidojot unikālu faktoru kombināciju, kurš tad arī sniedz apdraudējuma izjūtu vai faktu. Situācijas kompleksuma apzināšanās palīdz izstrādāt adekvātu programmu stabilitātes vairošanai un ietaupīt drošības materiālus un cilvēciskos resursus. Draudu kombināciju objektīvs izvērtējums ir drošības politikas efektivitātes garants.

Starptautiskā politiskā procesa gaita 20./21. gadsimta mijā uzrāda vēl vienu būtisku tendenci – notiek ne tikai sektorālo draudu kombinēšanās un pārklāšanās, bet arī dinamiska iekšējo un ārējo draudu maiņa. Pēdējās desmitgades laikā ir vērojama ne tikai ārējo draudu mazināšanās un iekšējo draudu pastiprināšanās, bet gan strauja pāreja no iekšējiem draudiem uz ārējiem un otrādi. Tā, piemēram, Afganistānas vārigums, kas izpaudās politiskā režīma nespējā pārvaldīt valsti un atklātā teroristisko grupējumu atbalstīšanā, radīja draudus ASV, kādēļ gāja bojā ap 3000 civiliedzīvotāju. Savukārt ASV, reaģējot uz šo notikumu, mobilizēja valstis, starptautiskās organizācijas un sabiedrību terorisma kā iekšēja un ārēja drauda novēršanā.

Globalizācijas ietekmē starptautiskā sistēma kļūst ciešāka, pārskatāmāka, mijiedarbība starp dažādiem politiskiem aktieriem intensīvāka, regulārāka, sektorāli savstarpēji tiek papildināta un pārklājas. Līdz ar to ikviens starptautiskās sistēmas dalībnieks kļūst ievainojamāks pret daudzveidīgajiem draudiem. Globalizācijas dēļ zūd robežas starp nacionālo un starptautisko. Viens pāriet otrā un tādējādi, savstarpēji pārklājoties, kļūst par draudu cilvēka drošībai. Cilvēkam kļūst arvien grūtāk apzināties un novērst tos draudus, kuru cēloņi meklējami šajā valstu un starptautisko faktoru mijiedarbībā.

Ja arī daudzveidīgos draudus ir iespējams identificēt, tad valstu valdību un starptautisko institūciju rīcībā esošo draudu novēršanas līdzekļi vēl nav pietiekami apzināti. Attiecības starp draudu avotiem un to izpausmes rezultātiem netiek pietiekami novērtētas. Tādējādi nevis novēršam draudu avotus, bet cīnāmies ar to sekām, atstājot

iespēju draudiem atkārtoties, bet jau citās – sarežģītākās formās. Piemēram, 60. gados attīstītās valstis pieteica cīņu nabadzībai, iēplūdinot Āfrikas valstīs ievērojamus finansjālus resursus. Tomēr tie nesniedza vēlamo rezultātu un nevairoja šajā pasaules daļā dzīvojošo cilvēku individuālo drošību. Pašlaik daudz tiek runāts par pārvaldību, kas pierāda nepieciešamību apzināt sociālo un ekonomisko procesu pārvaldes efektivitāti.

Šādas kompleksas pieejas draudu analizē nepieciešamība izriet arī no nesenās vēsturiskās pagātnes. Vaicājot jebkuram drošības ekspertam, kādi ir mūsdienu nozīmīgākie draudi, viņš/viņa nekavējoties atbildēs – terorisms, tad sekos pauze un tikai pēc tās tiks minēti jau aizmirstā paplašinātā drošības koncepta ietvaros izstrādātie draudu veidi. Taču mūsdienu starptautisko organizāciju, valstu un sabiedrību pasludinātā cīņa pret terorismu ir cīņa ar vēdzimavām, jo vēsta uz rezultātu, nevis avotu. Draudu definēšana šajā gadījumā ir notikusi, bet ir izpalicis paplašinātais drošības interpretējums. Faktiski notiekošās draudu un drošības izpratnes fluktuācijas sniedz jaunas iespējas kombinēt drošības līmeņus (individuālo, nacionālo, reģionālo un starptautisko) ar dažādiem draudu izcelšanās avotiem (ekonomiskiem, politiskiem, sociāliem, reliģiskiem, ekoloģiskiem, militāriem, sistēmiskiem).

Izmantojot par piemēru uzsāko cīņu pret starptautisko terorismu, redzam, ka tā saknes ir meklējamas dažādās jomās un procesos. Tā ir gan globalizācija, kas radījusi bagātības vairošanos vienā pasaules daļā un nabadzības palielināšanos citā pasaules daļā, gan nevienmērīgā ekonomiskā atkarība, gan valstu politiskās intereses.

Viena ceturtdaļa valstu patērē 80% pasaules kopprodukta. Arābu valstīs, kurās ir vislielākā teroristisko grupējumu koncentrācija, neraugoties uz lielajām naftas ieguvēm, iekšzemes kopprodukta (IKP) pieaugums pēdējos divdesmit gados bijis zemākais pasaulē, izņemot dažus Āfrikas reģionus. Visu 22 arābu valstu IKP ir mazāks nekā Spānijā. Ienākums uz vienu iedzīvotāju dienā viens USD, kas arī ir zemākais valstīs ar zemu attīstības līmeni. Ar esošajiem ekonomiskās attīstības tempiem būtu nepieciešams simt četrdesmit gadu, lai dubultotu cilvēku ienākumus arābu valstīs. Nabadzība ir cēlonis ekstrēmai rīcībai.<sup>8</sup>

Terorisma draudu izplatību ir veicinājuši arī politiskie faktori. Lai ekonomiskie un finansiālie resursi tiktu efektīvi izmantoti sabiedrības un valsts attīstībai, ir nepieciešama atbilstoša politiskā pārvalde. Varam pieņemt, ka, nomainot vienu politisku līderi ar citu, varētu rasties cerības uz situācijas uzlabojumu. Bet pārmaiņas var nest tikai daudzpakāpju valsts pārvaldes sistēmas ieviešana, par kuru biežāk runā jābūtības formā, nevis kā par reālu pārkartojumu. Tādēļ varam pieņemt, ka līdz ar Sadama Huseina nomaiņu varētu parādīties cerības stars uz totalitāras diktatūras likvidēšanu, bet, lai runātu par būtiskām reformām, ar vadoņa maiņu vien nepietiek.

Līdz šim nepietiekami ir pētīta arī moderno tehnoloģiju ietekme uz terorisma izplatību. Tieši pagājušo simts gadu garumā norisošais progress, kuram raksturīgi bija jaunatklājumi komunikāciju sistēmās, satiksmes tīklu veidošana, jaunu ieroču radīšana, ekonomisko sakaru attīstīšana, finanšu sistēmas izvēršana starptautiskā līmenī, savstarpējās atkarības pieaugšana kā saimnieciskajā, tā arī politiskajā jomā, starptautiskās sabiedrības izveidošana, radīja jaunas un neierobežotas iespējas cilvēku pašizpaušmei. Diemžēl arī radikāli un vardarbīgi noskaņotiem cilvēkiem un grupējumiem. Pasaule, kura līdz 20. gadsimta sākumam bija sašķelta vairākās daļās, starp kurām nepastāvēja sistemātiskas un ilgstošas attiecības,

attīstoties progresam, kļūva tuva, viegli sasniedzama. Ja atskatāmies uz 2001. gada 11. septembra notikumiem, tad redzam, ka lidmašīnu nolaupīšana, to vadīšana, ievaukšanās gaisatelpas kontroles sistēmā nebūtu iespējama bez mūsdienu zinātnes atklājumu izmantošanas. Al-Qaeda mītnu, noliktavu un citu objektu iekarošana Afganistānā pierādīja, ka teroristu arsenāls nesastāv tikai no IT arsenāla, bet to rīcībā var būt arī ķīmiskie un bioloģiskie ieroči, un pat raķetes. Faktiski teroristi visai operatīvi apgūst modernās tehnoloģijas globālā mērogā un spēj tās izmantot negaidītos veidos un neparedzamās vietās.

Ignorēti ir arī izglītības līmeņa faktori terorisma ietekmes palielināšanā. Cilvēki ar zemu izglītības līmeni ir vieglāk manipulējami, jo viņiem nav attīstīta patstāvīgā un kritiskā domāšana, kā arī ir nav pieejama objektīva informācija par pasaulē, reģionā un valstī notiekošiem procesiem. Neraugoties uz zināmiem panākumiem analfabētisma likvidēšanā, joprojām ir liels rakstīt un lasīt nepratēju skaits. Pēc Apvienoto Nāciju attīstības programmas sniegtajiem datiem, 65 miljoni cilvēku (43%) arābu valstīs joprojām ir analfabēti. Viskritiskākā ir situācija sievietes vidū –  $\frac{2}{3}$  analfabētu ir sievietes, un 10 miljoni bērnu neapmeklē skolu, un tas nākotnē neuzlabos arābu pasaules izglītības līmeni.<sup>9</sup>

Nedrīkstētu arī ignorēt psiholoģisko faktoru nozīmi. Bieži apgalvo, ka teroristi ir cilvēki ar psihiskām novirzēm. Grūti ir izskaidrot racionāli domājošas būtnes apkāršanas ar sprāgstvielām un dzīvības ziedošanu abstraktu mērķu vārdā. Bet, kā liecina daudzi psihologu pētījumi, novirzes ir sastopamas vienlīdz bieži kā starp teroristiem, tā starp tiem, kas nav teroristi. Galvenā problēma ir sociālās vides īpatnības. Teroristi savas dzīves lielāko daļu pavada noslēgtās grupās, kuras ir hierarhiskas, attiecību ziņā ļoti ierobežotas, pakļautas lielam ideoloģiskam un reliģiskam spiedienam; noslēgtība rada ierobežotas spējas apgūt daudzveidīgu sociālu un kulturālu pieredzi, tādēļ ikvienu citu ārpus savas grupas esošu sociālu vienību uzskata par svešu un pat draudīgu.

Terorisma izziņāšana palīdz rast vēl vienu cēloņsakarību. Terorists kā indivīds kļūst par draudu avotu cilvēkam, valstij un starptautiskai sabiedrībai. Cīņu pret to organizē valsts un starptautiskās organizācijas. Draudu un drošības līdzekļu attiecības ir nesamērojamas, jo valsts un institūciju rīcībā ir neierobežoti cilvēku, finanšu, tehnoloģiju un militārie resursi. Līdz ar to nevajadzētu rasties grūtībām apkarot atsevišķus indivīdus un indivīdu grupas. Tomēr īstenība ir kompleksāka. Ievērojot terorisma izcelšanās daudzveidīgās saknes, ir skaidrs, ka tikai un vienīgi ar militāriem līdzekļiem tā ierobežošana un apkarošana nav iespējama. Pasaulei kļūstot arvien savstarpēji atkarīgākai un sarežģītākai, līdzekļi starptautisko jautājumu risināšanai ir meklējami daudzveidīgumā, nevis to vienkāršošanā.<sup>10</sup>

## Cilvēka drošība un draudi

Ārējo un iekšējo draudu attiecību izpausmju veidi vislielākā mērā ir saistīti ar cilvēka drošības vairošanas vai mazināšanas iespējām. Iepriekšējā nodaļā minētie abu draudu mijiedarbības veidi ir atrodami kā nacionālā, tā reģionālā un starptautiskā līmenī. Tomēr šajos, no cilvēka attālinātajos līmeņos prioritāri ir politiskie un militārie draudi, par kuru risināšanu valstiskās un institucionālās struktūras ir vienīgās atbildīgas.

Savukārt daudzveidīgo draudu, risku un vārgumu novēršana tiek atstāta galvenokārt valstu un pašu cilvēku ziņā. Tā rezultātā drošības vairošanā cilvēks jebkurā gadījumā ir atkarīgs no valsts un tās pārvaldes struktūru politiskās dienaskārtības – no tā, vai cilvēks attiecīgās valsts drošības politikā ir galvenais un vai valsts ir spējīga mobilizēt iekšējos un ārējos resursus cilvēka drošībai pastāvošo draudu novēršanai.

Cilvēka vietas drošības konceptā apzināšana vēl ir tikai sākusies, tādēļ arī cilvēka drošībai eksistējošie draudi ir izpētīti vēl mazākā mērā. Patlaban varam runāt tikai par pirmajām aprisēm. Drošības koncepta struktūrā indivīda drošības jautājumi kā patstāvīgs pētījumu objekts sāk parādīties tikai pēc aukstā kara beigām. Tā izdalīšanu pētījumos ietekmēja gan vispārējās pārmaiņas starptautisko procesu analīzē, kuros samazinājās interese par valsti, gan arī arvien lielāka cilvēka atkarība no dažāda līmeņa sociālekonomiskajiem un politiskajiem procesiem.

Cilvēka drošības nozīmes aktualizēšana starptautiskās politikas nozarē pieder vairākiem autoriem, tomēr gribētos īpaši atzīmēt divus – Bariju Buzanu un Kenu Būsu (*Ken Booth*). Abu autoru pieejas ir atšķirīgas, bet katra iezīmē tās tendences, kas tika attīstītas nākamo desmit gadu laikā, pakāpeniski kļūstot par dažu valstu politiku elementiem.

Barijs Buzans indivīda drošības jautājumus iekļauj savos 80. gadu pētījumos. Lai arī cilvēks viņa darbos tiek aplūkots valsts drošības kontekstā („Valsts ir galvenais draudu un drošības avots indivīdam.”<sup>11</sup>), tomēr novērtētas tiek arī indivīda un valsts savstarpējo attiecību iespējamās izpausmes formas, kuras var būt gan abpusēji apdraudēšanas, gan arī stabilitāti vairojošas („Indivīdi lielā mērā rada pamatu valsts centieniem rast drošību, bet vienlaikus rada tiem zināmus ierobežojumus.”<sup>12</sup>) Buzans nosauc tos draudu veidus, kas izriet no sabiedriskās vides, kurā iesaistīts ikviens cilvēks. Tie ir fiziska, ekonomiska, tiesību un sociāla rakstura draudi.<sup>13</sup> Neatkarīgi no tā, vai cilvēks vēlas ārstēt uzbrukumā saņemto fizisko traumu vai sameklēt darbu, vai aizstāvēt savas pilsoņa tiesības, vai pretoties pazeminājumam amatā, tieši valsts radītie noteikumi šo draudu novēršanai sekmē indivīda drošības līmeni. Buzana indivīda drošības interpretējums satur mūsdienās tik aktuālo valsts kā sociālās vides organizētāja un pakalpojumu sniedzēja funkcijas iekļaušanu drošības pētījumu lokā.

Buzans, analizējot valsts un indivīda attiecības, nonāk pie vēl viena nozīmīga secinājuma, kurš iegūst konkrētas izpausmes formas 21. gadsimtā. Autors norāda, ka ne tikai valsts var apdraudēt indivīdu, bet arī cilvēks var kļūt par apdraudējuma avotu valstij un sabiedrībai. Tas var notikt vairākos veidos. Cilvēks un sociālās grupas var kļūt par tiešu draudu avotu, veicot noziedzīgas darbības, kas destabilizē situāciju valstī. Arī teroristi un to grupējumi apdraud valsti un sabiedrību. Naidīga valsts var izmantot cilvēku grupu savu interešu īstenošanai attiecīgajā valstī, tādējādi provocējot konfliktus un vardarbību. Indivīdi apvienojoties var radīt ilglaicīgu politisku spiedienu uz valdību, kas ietekmē valsts drošībai izšķirīgu lēmumu pieņemšanu. Arī politiķis ar neadekvātu politikas īstenošanu tiešā veidā ietekmē valsts un sabiedrības drošību.<sup>14</sup> Iepriekš minētie apdraudējumu veidi ir maznozīmīgi apstākļos, kad starptautiskajā sistēmā pastāv dalījuma līnijas, kurā noteicošā loma ir valstu nacionālajām interesēm.



Buzana izstrādātā shēma iegūst jaunu interpretējumu 21. gadsimtā, kad globalizācijas, reģionalizācijas, institucionalizācijas un integrācijas tendenču pastiprināšanās ietekmē pieaug visu starptautiskās sistēmas dalībnieku savstarpējā atkarība un arvien grūtāk ir nodalīt cilvēka, valsts un starptautiskās sabiedrības drošības intereses.

Atsaucoties uz Būsa 1991. gadā formulēto drošības definīciju un tās tālāku skaidrojumu, redzams, ka zinātnieks drošības konceptā centrālo vietu ierāda cilvēkam: "Drošība nozīmē draudu neeksistēšanu. Emancipācija ir cilvēku atbrīvošana (kā individu, tā grupu) no tiem fiziskiem un humāniem ierobežojumiem, kuri attur viņus darīt to, ko viņi būtu brīvi izvēlējušies darīt. Karš un kara draudi ir viens no ierobežojumiem kopā ar nabadzību, trūcīgu izglītību, politisku apspiešanu un citiem. Drošība un emancipācija ir vienas un tās pašas monētas divas puses. Emancipācija, bet ne vara vai kārtība, rada patiesu drošību."<sup>15</sup>

Tā kā šī definīcija parādījās literatūrā tieši aukstā kara beigu periodā, kad vēl saglabājās cilvēka drošības vajadzību ignorēšanas tradīcija, tad spertais solis akadēmiskās diskusijas paplašināšanā uzskatāms par nozīmīgu valsts un cilvēka attiecību skaidrojumā. Būss norāda uz to, ka valsts ir tikai līdzeklis cilvēka eksistencei un attīstībai nepieciešamo nosacījumu organizēšanai. Viņa liktais uzsvars uz cilvēka pamatvajadzību apmierināšanu un dzīvībai bīstamu draudu novēršanu ir ieguvis visai konkrētas aprises cilvēka drošības (*human security*) konceptā.

Apvienoto Nāciju Organizācijas (ANO) ietvaros pagājušā gadsimta beigās tika izveidots Cilvēka drošības tīmeklis (*Human Security Network*),<sup>16</sup> kura mērķis bija paplašināt politiku un sabiedrības skatījumu uz ikviena pasaulē dzīvojoša cilvēka drošības situācijas apzināšanu un attīstību. Cilvēka drošības tīmeklis ir tikai veidošanās sākumposmā, tādēļ ir pārāgri spriest par tā reālo ietekmi uz indivīda drošības situācijas uzlabošanu, jo esam bijuši aculiecinieki ne vienai vien radošai un ar potenciālu piepildītai iniciatīvai, kura izteikta ANO, bet beigās iestigusi birokrātisko procedūru žņaugos un valstu dažādo interešu nesaskaņās (piemēram, ANO strukturālā un finansiālā reforma, tās lomas palielināšana starptautiskās drošības nostiprināšanā, Starptautiskās Kriminālās tiesas darbības uzsākšana u.c.). Taču nevar noliegt, ka iniciatīva, ko izteica divu demokrātisku un ekonomiski attīstītu valstu – Kanādas un Norvēģijas pārstāvji un mūsdienās ir piepūlcējusi dažāda attīstības līmeņa valstis – Austriju, Čīli, Grieķiju, Īriju, Jordāniju, Mali, Nīderlandi, Slovēniju, Šveici un Taizemi, ir rādītājs idejas dzīvotspējai un iespējamai tālākai konceptuālai un praktiskai virzībai. Pretrunu plosītā, bet strauji augošā Dienvidāfrika šīnī tīmeklī ir novērotāja.

Lai arī risināmos jautājumus, ko valstis ir izvirzījušas veicamo darbu sarakstā kā prioritārus, ir plašs, būtiskākais šajā procesā ir tas, ka tās uzņemas aktīvāku rīcību indivīda drošības jautājumu risināšanā, akcentējot gan nepieciešamību uzlabot valstu ekonomisko attīstību, gan aktualizēt un risināt ar cilvēktiesībām saistītas problēmas, gan uzsākt reālus mīnu un citu ieroču veidu likvidēšanas darbus, gan arī aktualizēt dažādos pasaules reģionos dominējošos draudus cilvēka drošībai.

Idejas, kas saistītas ar ANO cilvēka drošības tīmekļa ietvaros notiekošo politisko diskusiju, ir konceptualizējušās starptautiskās politikas zinātnes ietvaros. Viens no



šīs tēmas pētniekiem ir Edvards Nūmens (*Edward Newman*), kurš definē cilvēka drošību kā brīvību no gribēšanas un brīvību no bailēm.<sup>17</sup> Zinātnieks ir vispusīgi analizējis cilvēka drošības konceptu, aptverot gan valstu, gan starptautisko institūciju, gan dažādu pētniecisko virzienu piedāvātos skatījumus uz šo problēmu.

Nūmena mērķis ir noteikt tos galvenos cilvēka drošības lokus, kuru izpēte palīdzētu apzināt tos jautājumus, kas garantētu viņa eksistenci un attīstības iespējas. Vienlaikus autors akcentē drošības potenciāla pozitīvos un negatīvos aspektus, uzsverot, ka katrai jautājumu grupai ir savas priekšrocības un savi trūkumi, kā arī savstarpēji pretrunīgi un pat izslēdzoši aspekti. Tādēļ cilvēka drošības dažādu loku izpēte ļautu indivīdam pašam veidot no pastāvošās drošības „ēdienkartes” sev izdevīgāko un maksimālu drošību garantējošu līdzekļu kopumu, kas samazinātu iespējamo draudu ietekmi un to sekas.

Pirmo loku veido cilvēka pamatvajadzības, kas saistītas ar izdzīvošanu.<sup>18</sup> Tās ir vajadzības, kuras rada pamatu indivīda tālākai iesaistei sabiedriskajos procesos un paver ceļu uz citu drošības līmeņu apguvi. Bez tādu nosacījumu kā veselība un veselības aprūpes sistēmas darbība, vardarbības iespējamība vai neiespējamība, pārtikas pieejamība un drošums, nodarbinātība, mājokļa un māsaimniecības kvalitāte, saskarsmes iespējas nav iedomājama cilvēka drošības tālāka attīstīšana un stiprināšana. Nūmens uzskata, ka pamatvajadzība ir dzīve bez destruktīviem konfliktiem un tādēļ iepriekš minētie cilvēka drošības aspekti ir tie, kuri sniedz iespēju no šādām graužošām nejausībām izvairīties. Šis cilvēka drošības izpētes loks ir vistuvākais ANO sniegtajai izpratnei, kura mērķis ir izveidot cilvēka drošības indeksu kā minimālo izdzīvošanas nosacījumu kopumu, kas kalpotu kā kritēriju kopums, valstīm un to vadītājiem izstrādājot nacionālās drošības politikas programmas.

Otru pētniecisko loku veido uzbrukuma/intervences jautājumi. Ikviens cilvēks ir kādas valsts iedzīvotājs un tādēļ valsts suverenitāte un tās drošība nevar tikt šķirta no indivīda drošības.<sup>19</sup> Šī pieeja ļauj aplūkot valsts un cilvēka attiecības jaunā kvalitātē. Ja aukstā kara apstākļos valsts automātiski ar sevis aizsargāšanu aizstāvēja arī savus iedzīvotājus, tad mūsdienu situācijā valsts drošība negarantē cilvēka drošību. Lai arī karošanas māksla un tehnoloģija ir kļuvusi daudz attīstītāka, tomēr karu un konfliktu gadījumos ir milzīgas sekas tieši civiliedzīvotāju vidū. Piemēram, lielās bēgļu plūsmas ir militāras un politiskas vardarbības sekas, kuras rada nedrošību arī tajos reģionos, kurus konflikts nav skāris, bet kuru iedzīvotāji kļūst par šo konfliktu seku izjutējiem. Precīzi šo attiecību būtību raksturojusi ANO Drošības padome atzīmējot, ka „kara un militāro konfliktu starp valstīm neesamība pati par sevi vēl nenodrošina starptautisko mieru un drošību”<sup>20</sup>. Varētu rasties jautājums, kādēļ šo pētījumu virzienu apzīmē ar intervences jēdzienu. Tas ir saistīts ar arvien pieaugošo humanitāro intervenci karu un konfliktu seku likvidēšanai. Gan starptautiskās organizācijas, gan atsevišķas valstis ar savā rīcībā esošiem līdzekļiem darbojas nevis valstu un globālā līmenī, bet individuālā, mazinot draudu radītos efektus. Viena šī izpētes virziena potenciālā iespēja ir izstrādāt scenārijus dažādu starptautiskās politikas aktieru savstarpējās mijiedarbības koordinācijas mehānismiem, kuri varētu sniegt palīdzību cilvēkiem apdraudētības gadījumā.

Trešais cilvēka drošības pētnieciskais virziens attiecas uz sociālās labklājības attīstības iespējām. Attīstība ir tā galvenā vērtība, kas nodrošina citas cilvēka vajadzības un labumus. Atšķirībā no pirmās pieejas cilvēka drošībai, kurā uzsvars tika likts uz izdzīvošanas minimuma nodrošināšanu, šajā gadījumā runa ir par augstākas pakāpes vajadzībām, saistītām ar cilvēka pilnveidošanās iespējām un sevis izpausmes daudzveidīgumu. Attīstība pētnieku izpratnē ir līdzeklis indivīda pilnveidošanai, nevis mērķis. Liela nozīme ir ilgtspējīgas attīstības jēdzienam, kurš paredz, ka cilvēks pilnveidojas fiziski, kulturāli un intelektuāli, nevis uz citu kopienu un paaudžu rēķina. Cilvēka drošība tiek vairota, pakāpeniski ceļot sociālās labklājības līmeni.<sup>21</sup> Tā kā šī virziena pārstāvji nozīmīgu vietu ierāda globalizācijas procesu ietekmei uz cilvēku, tad arī viens no risinājumiem indivīda draudu novēršanai ir valsts, starptautisko organizāciju un nevalstisko organizāciju iesaistīšanās sociālekonomisko procesu regulēšanā.

Ceturtais cilvēka drošības pētījumu virziens ir ieguvis „jaunās drošības” apzīmējumu. Zinātnieki pievērš uzmanību kādai no indivīda viedokļa draudīgajām pasaules parādībām, kā, piemēram, terorisms, narkotikas, AIDS, cilvēku tirdzniecība, sniedzot to daudzpusīgu vērtējumu.<sup>22</sup> Globalizācijas radītā tehnoloģiskās attīstības straujā augšupeja ir radījusi virkni sasniegumu, kas pastiprina cilvēka drošību, bet tajā pašā laikā arī rada riska faktoru grupu, kas var pārvērsties draudos. Stefans Kalvani (*Stephan Calvani*) norāda uz tādu jaunu tendenci kā nelielu cilvēku grupu nelegālo darbību, kas kļūst par pasaules līmeņa draudiem kā starptautiskai sabiedrībai, tā arī valstīm un indivīdiem. Viņš min, ka narkotiku tirgoņu ieņēmumi ir līdzvērtīgi multinacionālo kompāniju finanšu stāvoklim. Nelegālie narkotiku tirgoņi apkalpo 200 miljonu lielo cilvēku tirgu, un viņu gada ienākumi ir ap 400 miljardiem dolāru. Ar šādiem finanšu un cilvēku resursiem neliela cilvēku grupa kļūst par draudu ne tikai cilvēkam, bet arī valstīm un pat reģioniem.<sup>23</sup>

Kā risināt indivīda draudu novēršanas problēmu? Kuri ir tie līdzekļi, kas visefektīvāk spēj aizsargāt cilvēku? Cilvēkam vispieejamākā ir valsts, bet tā iespējamo draudu saraksta augšgalā novieto militāros un politiskos draudus. Nenoncinot cilvēka drošības vajadzības, valsts tomēr priekšroku dod savas izdzīvošanas un pastāvēšanas garantēšanai. Tas savukārt noved pie indivīda un valsts atsvešinātības. Ja cilvēks nevar paļauties uz valsti kā draudu novēršanas līdzekli, tad meklējumi sniedzas starptautisko organizāciju virzienā. Savukārt starptautiskās organizācijas savās darbības programmās lielu uzmanību pievērš individuāla līmeņa drošības vajadzību izziņai un definēšanai, izstrādājot pat palīdzības programmas, tomēr tās ir attālinātas no cilvēka. Cilvēkam ir sarežģīti noteikt, vai esošie līdzekļi ir pietiekami efektīvi dažādo draudu novēršanai. Rezultātā cilvēka ceļš pie starptautiskām organizācijām un otrādi pastarpināti ved caur valsti. Tā atkal atrodas drošības attiecību centrā.

Nevar noliegt, ka pēdējos 10–15 gados sākušas mainīties valsts attiecības ar indivīdu. Tās var būt vismaz divējādas. Valsts ir atbildīga par cilvēka drošību un nosacījumu radīšanu. Tā darbojas kā pakalpojumu sniedzēja saviem iedzīvotājiem, un šis pakalpojums ir draudu novēršana nacionālā, reģionālā un starptautiskā līmenī. Starptautiskās politikas pētnieks Nikolass Vilers (*Nicholas Wheeler*) iedala valstis divās lielās

kategoriņās – „gangsteru valstīs” un „sargeņģeļu valstīs”.<sup>24</sup> Pēdējās tad arī ir orientētas uz drošības pakalpojumu sniegšanu. Taču šī klasifikācija ir relatīva. Vilers atzīmē, ka valsts var būt eņģelis pret saviem iedzīvotājiem, bet attiecībā pret citu valstu iedzīvotājiem – gangsteris, t.i., izmantot citu valstu resursus bagātības vairošanai, savtīgu mērķu sasniegšanai lietot varas instrumentus, lētu ražošanas izmaksu saglabāšanai notiek vides piesārņošana. Veidojas nevienlīdzīga attieksme pret cilvēka drošības vajadzībām, kas izraisa jautājumu, vai daļa cilvēku nevaic savu drošību uz citu nedrošības palielināšanas rēķina. Pieaug arī valsts kā draudu ražotājas loma, „valstis ir iesaistītas citu nedrošības formu radīšanā saviem iedzīvotājiem, piemēram, pārtikas un vides drošība”<sup>25</sup>.

Ražotāja un patērētāja attiecību izpratne drošības politikas īstenošanā sekmē cilvēka rīcīspējas palielināšanu. Ja valsts apzinās, ka tā ir drošības sniedzēja (ražotāja), bet cilvēks ir patērētājs, tad notiek nacionālās un individuālās drošības stiprināšana, jo caur valsts piegādāto resursu patēriņu cilvēks kļūst darboties spējīgāks un stiprina valsts ekonomiskās, sociālās un politiskās struktūras. Ja apzinās, ka mērķtiecīgi tiek vairota drošība, tad cilvēks kļūst par pozitīvu resursu valstij. Ja valsts nevaic drošības resursus, bet norobežojas no cilvēkam pastāvošajiem draudiem, tad indivīds var kļūt par valsts un sabiedrības apdraudējumu.

#### Atsauces un skaidrojumi

- <sup>1</sup> Ullman R. Redefining Security. *International Security*. Vol. 8. Issue 1. 1983. Pp. 129–153.
- <sup>2</sup> Jones W. R. *Security, Strategy, and Critical Theory*. London: Lynn Rienner, 1999. Pp. 102–112.
- <sup>3</sup> Weston B. H. *Alternative Security. Living without Nuclear Deterrence*. Boulder, CO: Westview Press, 1990.
- <sup>4</sup> Katzenstein P. J. *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*. Ed. by New York: Columbia University Press, 1996; Buzan B., Waever O., de Wilde J. *Security. A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner, 1998; *On Security*. Ed. by R. D. Lipschutz. New York: Columbia University Press, 1995; Wendt A. *Social Theory and International Politics*. New York: Cambridge University Press, 1992; Wendt A. Constructing International Politics. *International Security*. 1995. Vol. 20. No. 1. Pp. 71–81; Ruggie J. G. *Contracting the World Politics. Essays on International Institutions*. London: Routledge, 2002; Farrell T. Constructivist Security Studies: Portrait of a Research Program. *International Studies Review*. Spring 2002. Vol. 4. Issue 1. Pp. 49–72; Sterling-Folger J. Realism and the Constructivist Challenge: Rejecting, Reconstructing, or Rereading. *Ibidem*. Pp. 73–97.
- <sup>5</sup> Buzans B. *Cilvēki, valstis un bailes*. Rīga: AGB, 2000.
- <sup>6</sup> *Turpat*. 116.–145. lpp.
- <sup>7</sup> Buzan B., Waever O., de Wilde J. *Security: A New Framework for Analysis*. London: Lynne Rienner, 1998.
- <sup>8</sup> *Arab Human Development Report*. UNDP, 2002.
- <sup>9</sup> *Ibidem*.

- <sup>10</sup> Izvērstis materiāls par terorisma saknēm izklāstīts Ž. Ozoliņas referātā LIA konferencē „NATO un 21. gadsimta drošības problēmas. Latvija NATO un Eiropas Savienības drošības sistēmā”. 2003. gada 14. septembris.
- <sup>11</sup> Buzans B. *Cilvēki, valstis un bailes*. 47. lpp.
- <sup>12</sup> *Turpat*.
- <sup>13</sup> *Turpat*. 49. lpp.
- <sup>14</sup> *Turpat*. 64.–66. lpp.
- <sup>15</sup> Booth K. Security and Emancipation. *Review of International Studies*. 1991. Vol. 17. No. 4. P. 319.
- <sup>16</sup> [www.humansecuritynetwork.org](http://www.humansecuritynetwork.org)
- <sup>17</sup> Newman E. Human Security and Constructivism. *International Studies Perspective*. August 2001. Vol. 2. Issue 3. P. 240.
- <sup>18</sup> *Ibidem*. P. 243.
- <sup>19</sup> *Ibidem*. P. 244.
- <sup>20</sup> UN Security Council. *Declaration of the Security Council Summit, January 31*. New York: UN, 1992. P. 93.
- <sup>21</sup> Newman E. Human Security and Constructivism. *International Studies Perspective*. P. 245.
- <sup>22</sup> *Ibidem*. Pp. 243–247.
- <sup>23</sup> Calvani S. *Eastern Horizons*. UN International Drug Control Programme. 2000. No. 1, March. P. 3.
- <sup>24</sup> Wheeler N. J. Guardian Angel or Global Gangster: A Review of the Ethical Claims of International Society. *Political Studies*. 1996. Vol. 44. No. 1. Pp. 123–135.
- <sup>25</sup> Jones W. R. *Security, Strategy, and Critical Theory*. P. 99.

*Marika Laizāne-Jurkāne*

*M. pol.*, Latvijas Universitātes Sociālo zinātņu fakultātes  
politikas zinātnes doktorante

## Reģionālās organizācijas un to nozīme starptautiskās politikas teorijā

*Kopsavilkums.* Raksta mērķis ir izpētīt reģionālo organizāciju nozīmi starptautiskās politikas teorijā, to veidošanās noteikumus, veidus un darbību. Uzmanība pievērsta universālo un reģionālo organizāciju attiecībām un sadarbības iespējām mūsdienu starptautiskajā sistēmā. Starptautiskajā politikā pēdējos desmit gados ir vērojama tendence pastiprināties reģionālajai un subreģionālajai sadarbībai, kas balstīta uz līdzīgu tradīciju un vērtību sistēmu, kā arī kaimiņvalstu kopīgām interesēm. Efektīvi funkcionējoša reģionālā organizācija veidojas tajā gadījumā, kad tās dalībvalstis vieno ne tik daudz ģeogrāfiskā situācija, bet gan tādi nosacījumi kā kopīga vēsture un kultūra, interešu un ideju kopība, kopīgs reģiona nākotnes skatījums, kā arī kopīgas problēmas. Reģionālo organizāciju mērķi un uzdevumi izriet no tā, kādi noteikumi ir bijuši attiecīgās organizācijas veidošanas pamatā. Tomēr, izpētot pastāvošo reģionālo organizāciju noteiktos mērķus un uzdevumus, var apgalvot, ka jebkura reģionālā organizācija tiek veidota savstarpēji interesējošu jautājumu un problēmu risināšanai, projektu apspriešanai, dalībvalstu darbības koordinēšanai, kopīgo viedokļu par starptautiskajiem, ekonomiskajiem, politiskajiem un kultūras notikumiem paušanai u.c. Rakstā kā piemērs reģionālo organizāciju raksturošanai izmantotas Baltijas valstis.

*Raksturvārdi:* reģionālā organizācija, reģionālā sadarbība, subreģionālā organizācija, starptautiskā politika, Baltijas sadarbība, Beniluksa savienība, Ziemeļvalstu sadarbība.

*Summary.* The aim of the article is to highlight the role of regional organizations in international politics and to identify their types and conditions for their establishment, as well as to assess the activities of these organizations. The author argues that through regional cooperation small countries can have a more significant say alongside with large countries and global organizations in decision making on issues related to international politics. In international politics, there is a trend towards enhanced regional and subregional cooperation which is based on a system of similar traditions and common values, as well as on joint interests of neighbouring countries. The trends of development of regional cooperation models such as co-operation of the Baltic Sea countries, Nordic cooperation, Benelux cooperation and Baltic cooperation are approached in the article.

*Keywords:* regional organization, regional cooperation, subregional organization, international politics, Baltic cooperation, Benelux, Nordic cooperation.

## Ievads

Reģionālisma atgriešanās starptautiskajā dienaskārtībā izraisīja pretrunīgu reakciju – daži to vērtēja kā pozitīvu un ilgstošu starptautiskās politikas pazīmi, savukārt, citi – skeptiski, uzsverot, ka jaunais reģionālisma vilnis drīz noplaks. Reģionālo organizāciju skaita pieaugums un to ietekme uz starptautiskajām attiecībām 20. gadsimta otrajā pusē skaidri rāda, ka reģionālisma nozīme mūsdienu starptautiskajā politikā pieaug.

Starptautisko organizāciju gadagrāmatā (1999/2000) apkopotie dati liecina, ka kopumā pasaulē ir 50 373 dažāda veida starptautiskās organizācijas, no kurām 4427 ir reģionālās. Interesanti, ka 180 jeb 4% no kopējā skaita ir valstiskās, bet 4247 jeb 96% – nevalstiskās reģionālās organizācijas.<sup>1</sup> Lai arī reģionālo organizāciju īpatsvars ir salīdzinoši mazs, proti, tas sastāda tikai 9% no kopējā starptautisko organizāciju skaita, tām ir sava ietekme un vieta starptautiskajā politikā – īpaši pēc aukstā kara beigām. Straujš reģionālo organizāciju veidošanās periods bija vērojams pagājušā gadsimta 90. gados, kad notika starptautiskās sistēmas transformācija. Endrjū Harels (*Andrew Hurrell*) atzīst, ka starptautiskā sistēma pēc aukstā kara beigām stiprinājusi reģionālisma argumentus; un reģionālās organizācijas pilnvērtīgi iekļāvušās starptautiskajā politikā.<sup>2</sup>

Tagad Eiropas integrācijas procesa ietvaros notiek aktīvas diskusijas par reģionālo organizāciju lomu, jo starptautiskajā politikā darbojas daudzas reģionālas organizācijas, kā, piemēram, Ziemeļvalstu sadarbības organizācijas, Baltijas jūras valstu padome, Beniluksa valstu sadarbības organizācijas, kas ir kļuvušas par nozīmīgām starptautiskajā politikā. Līdz ar to starptautiskās politikas pētnieki aizvien vairāk analizē reģionālo organizāciju iespējamo nozīmi jaunajos starptautiskajos apstākļos.

Raksta mērķis ir izpētīt reģionālo organizāciju fenomenu starptautiskās politikas teorijā, pievērsties reģionālo organizāciju rašanās nosacījumu, veidu un darbības analīzei, kā arī novērtēt reģionālo organizāciju iespējamo ietekmi paplašinātās Eiropas Savienības ietvaros, izmantojot Baltijas valstu sadarbības organizāciju – Baltijas Asamblejas un Baltijas Ministru Padomes piemēru.

## Jēdziena “reģionālā organizācija” skaidrojums

Starptautiskās politikas pētnieki pievērš lielu uzmanību reģionālās sadarbības analizēšanai. Sadarbības rezultātā parasti tiek izveidotas valstiskās un nevalstiskās reģionālās organizācijas dažādu savstarpēji interesējošu jautājumu risināšanai un koordinēšanai. Starptautiskajā politikā ir sastopamas vairākas jēdziena “reģionālā organizācija” definīcijas<sup>3</sup>:

- reģionāla organizācija ir konkrētas pasaules daļas valstu savienība, kurai ir kopīgi mērķi (ekonomiskie, politiskie u.c.), kopīgas saites (ģeogrāfiskās, sociālās, kultūras, ekonomiskās, politiskās), kopīga struktūra (noteikta ar starpvaldību līgumu);
- reģionālā organizācija ir vismaz triju viena reģiona locekļu savienība, ar mērķi kopīgi risināt politiskos, militāros vai ekonomiskos jautājumus noteiktā reģionā;

- reģionālā organizācija apvieno vismaz trīs ģeogrāfiski determinētas valstis, kurām ir kopīgas intereses (piemēram, miera veicināšana, ekonomiskā sadarbība u.c.).

Apkopojot dažādas jēdziena “reģionālā organizācija” definīcijas, var secināt, ka kopumā pētnieki uzsver vienas un tās pašas pazīmes – noteiktas teritorijas valstis, kopīgi mērķi, noteiktas struktūrvienības. Autoresprāt, efektīvi funkcionējoša reģionālā organizācija veidojas tajā gadījumā, ja tās dalībvalstis vieno ne tik daudz ģeogrāfiskais tuvums, bet gan tādi nosacījumi kā kopīga vēsture un kultūra, interešu un ideju kopība, kopīgs reģiona nākotnes skatījums, kā arī kopīgas problēmas.

## Reģionālo organizāciju veidošanās nosacījumi

Reģionālā sadarbība un reģionālās organizācijas kā šīs sadarbības realizētājas piedāvā visaptverošu politiskās organizācijas shēmu. Vihards Voike (*Wichard Woyke*) izvirza trīs reģionālās organizācijas veidošanās nosacījumus – **nepieciešamība** pēc reģionālās sadarbības (kopīgas problēmas), reģionālās sadarbības **svaīgums** (izdevīga savstarpējā tirdzniecība, ārējie draudi), **reģionālā kopība** (kultūras, vēstures, tradīciju kopība).<sup>4</sup> Pols Teilors uzskata, ka reģionālās organizācijas veidošanos nosaka starptautiskās vides apstākļi, specifisku problēmu efektīvākas atrisināšanas iespējas, ilglaicīgu sociālu un ekonomisku mērķu realizēšanas iespējas, kā arī valsts varas paplašināšanas iespējas.<sup>5</sup> Reģionālās organizācijas var tikt veidotas kā atbildes reakcija uz problēmām, kā problēmu risināšanas instruments vai arī kā institūcija, ar kuras palīdzību būs vienkāršāk atrisināt kopīgās problēmas. Pēc Teilora domām, attiecīgās reģiona valstis pirms pievienošanās reģionālajai apvienībai vai pirms reģionālās apvienības veidošanas izvērtē, vai caur atbilstošu apvienību varēs efektīvāk risināt specifiskas politiskas, ekonomiskas vai sociālas problēmas un realizēt ilglaicīgus mērķus, vai caur šādu apvienību varēs uzlabot savu stāvokli starptautiskajā vidē u.c. Ja attiecīgā reģiona valsts nesaskata savu mērķu realizēšanas iespējas, tad visdrīzāk tā nepievienojas jau pastāvošajai reģionālajai apvienībai vai arī nepiedalās jaunas reģionālās apvienības veidošanā. Pirms pievienošanās reģionālajai organizācijai valstis novērtē iepriekšējo sadarbību vai pieredzi, izvērtē sadarbības ieguvumus un zaudējumus, problēmu risināšanas efektivitāti reģionālās organizācijas ietvaros. Pirms lēmuma pieņemšanas par Baltijas valstu sadarbības organizāciju veidošanu apzināja iespējamās reģionālās sadarbības ieguvumus un zaudējumus. Kā iespējamie Baltijas valstu reģionālās organizācijas izveidošanas ieguvumi tika minēti šādi: 1) savstarpējo sadarbību pozitīvi varētu vērtēt Eiropas valstis, it īpaši Ziemeļvalstis; 2) Baltijas valstis jebkurā gadījumā tiek uztvertas kā viena reģiona valstis; 3) sadarbības rezultātā varētu atrisināt kopējas problēmas.

Par reģionālo sadarbību un reģionālajām organizācijām starptautiskās politikas teorijā ir dažādi pētījumi, kas mēģina izskaidrot reģionālās sadarbības dabu, priekšnosacījumus, elementus, kā arī sadarbības iekšējos un ārējos faktorus. Literatūrā tiek minēts arī, ka reģionālās sadarbības un reģionālo organizāciju teorijas nevar konkrēti izskaidrot valstu sadarbību noteiktā reģionā, jo ir jāievēro attiecīgā perioda starptautiskās



politikas apstākļi, tās ietekme, izmaiņas, kā arī attiecīgā reģiona īpatnības. Reģionālo organizāciju pieredze apstiprina vispārējo teorētisko pieeju, ka nacionālās valstis sadarbojas institucionālo vienošanos ietvaros, lai risinātu kopīgās problēmas.

Neoreālisma teorijas pārstāvji uzsver, ka reģionālās organizācijas tiek veidotas kā reģiona valstu reakcija uz ārējiem izaicinājumiem, kā, piemēram, politiskais spiediens, ekonomiskā sāncensība, hegemoniālas varas esamība u.c. Neoreālisti uzsver, ka mazās un vājās valstis apvienojas reģionālajā organizācijā, lai iegūtu papildu spēku cīņā ar lielvalstīm vai arī parādītu vienoto spēku.

Neofunkcionālisma teorijas pārstāvji skata reģionālās organizācijas veidošanos kā funkcionālu atbildi uz pastāvošajām problēmām. Reģionālajā sadarbībā iekļauta kompleksa nacionālās valdības, nacionālā parlamenta un partiju grupu un sabiedrību sadarbība, ar nosacījumu, ka tas ir izdevīgi. Neofunkcionālisti reģionālās organizācijas aplūko kā vienu no starptautiskās sistēmas elementiem, uzsverot, ka reģionālās sadarbības perspektīvas ir ciešāka reģiona ekonomiskā, politiskā un sociālā integrācija, kā arī reģionālā kohēzija.

Neoliberālā institucionālisma teorijas pārstāvji uzskata, ka reģionālās organizācijas tiek veidotas, lai palīdzētu valstīm pārvarēt problēmas un veicinātu vispārēju labklājību. Valsts ir kā vārtsargs starp iekšpolitiku un ārpolitiku, līdz ar to valsts interesēs ir nodrošināt problēmu risināšanu pēc iespējas efektīvāk. Neoliberālā institucionālisma pētnieki uzskaita argumentus, kādēļ valstis izlemj darboties reģionālās organizācijas ietvaros – informācijas apmaiņas dēļ, transparences jeb caurspīdīguma dēļ, vispārējās labklājības un valsts attīstības dēļ.

Konstruktīvisma teorijas pārstāvji atzīst, ka reģionālā sadarbība ir atkarīga no reģionālās kopienas izjūtas un savstarpējās atbildības, kā arī uzticības un augstas pakāpes savstarpējās atkarības. Pastāv divas pieejas, kā konstruktīvisma teorijas pārstāvji analizē reģionālismu. Pirmā pieeja ir radusies pēc Karla Deiča (*Karl Deutsch*) pētījuma par integrāciju. Karls Deičs uzskata, ka ārkārtīgi svarīgs ir starpvalstu vai starpsabiedrību attiecību raksturs kopienas ietvaros. Deičs uzsver, ka svarīgi priekšnoteikumi konstruktīvai sadarbībai ir savstarpējās simpātijas, lojalitāte, identitāte, kopīgas vērtības un normas, kā arī savstarpēja sapratne.<sup>6</sup> Savukārt otrā pieeja uzsver jaunu reģionālo organizāciju veidošanās un stiprināšanas procesu. Tikai kopīgu vērtību un kopīgas reģionālās piederības gadījumā var veidoties pozitīva sadarbība.

Apkopojot dažādus pētījumus par reģionālo organizāciju veidošanas nosacījumiem, var izdalīt šādus nosacījumus, kas veicina valstu vēlmi pievienoties reģionālajai organizācijai:

- ekonomiskais nosacījums, kas ir viens no spēcīgākajiem reģionālās sadarbības stimulētājiem (izejvielu ieguve, tirdzniecības intensificēšana, tirgus palielināšana, investīciju plūsma u.c.);
- politiskais nosacījums (demokrātijas un tiesiskuma nostiprināšana, neatkarības atgūšana un nostiprināšana u.c.);
- ārējo draudu un ārējā spiediena nosacījums (draudi valsts neatkarībai un teritorijai u.c.);



- spēcīgas reģionālās identitātes nosacījums (kopīga vēsture, reliģija, kultūra);
- kopīgu reģiona problēmu pastāvēšana (bezdarbs, etniskie konflikti, cilvēku un kapitāla plūsmas veicināšana reģiona ietvaros u.c.).

Lai gan ir izstrādāti dažādi reģionālo organizāciju veidošanas nosacījumi, jāatzīst, ka katrā konkrētā reģionālās organizācijas veidošanas procesā dominējošie nosacījumi var būt atšķirīgi. Tā, piemēram, Beniluksa valstu sadarbības organizāciju veidošanas pamatnosacījums bija pēckara grūtību pārvarēšana kopīgiem spēkiem, ekonomiskā sadarbība un šo valstu integrācija Eiropas sadarbības struktūrās; Ziemeļvalstu sadarbības organizāciju veidošanas pamatnosacījums bija šo valstu sadarbība kultūras, tiesiskajā un sociālajā jomā.

Analizējot Baltijas valstu sadarbības organizāciju veidošanās procesu caur iepriekšminēto teorētisko pieeju prizmu, jāatzīst, ka tieši neoreālistu teorētiskā nostādne ir visatbilstošākā Baltijas reģionālo organizāciju veidošanās argumentēšanai. Baltijas valstu sadarbības organizācijas<sup>7</sup> tika veidotas jau uzreiz pēc Igaunijas, Latvijas un Lietuvas neatkarības atgūšanas, ko noteica tādi faktori kā nepieciešamība atgūt un nostiprināt neatkarību, nepieciešamība kopīgi risināt iekšpolitiskās problēmas un veicināt Baltijas valstu atgriešanos starptautiskajā vidē, nepieciešamība kopīgi risināt PSRS Bruņoto spēku izvešanu no Baltijas valstīm, kā arī Ziemeļvalstu spiediens uz Baltijas valstu pārstāvjiem veidot sadarbības organizācijas. Baltijas valstu sadarbības organizācijas – Baltijas Asambleja un Baltijas Ministru Padome – tika veidotas kā viedokļu un informācijas apmaiņas, likumdošanas saskaņošanas, kopīgas viedokļu un nostāju saskaņošanas, savstarpēji interesējošu jautājumu un projektu risināšanas organizācijas. Tomēr problēma šo sadarbības organizāciju efektīvai darbībai radās tādēļ, ka Baltijas valstis savā starpā jūta konkurenci gan ekonomiskajā jomā, gan gatavojoties iestāties Eiropas struktūrās, līdz ar to vēlme sadarboties līdzsvarojās ar savstarpējās konkurences faktoru.

## Reģionālo organizāciju veidi

Reģionālās organizācijas tiek veidotas, noslēdzot trīs vai vairāku valstu starptautisku līgumu, balstītu uz vienlīdzības un brīvprātības principu un kurā tiek noteikti sadarbības partneru mērķi, struktūra un metodes. Lai dalībvalstis noslēgtu šo līgumu, tām jāievēro sekojoši principi – suverenitāte un brīvprātīga līdzdalība.

Līdzīgi kā jēdzienu definēšanas daudzveidība, tāpat pastāv arī dažādi reģionālo organizāciju klasificēšanas veidi. Reģionālās organizācijas var klasificēt, balstoties uz to būtību, funkcijām, dalības principu, iespējamās integrācijas pakāpi u.c. Linns H. Millers (*Lynn H. Miller*) ir izstrādājis reģionālo organizāciju klasificēšanas metodi, iedalot tās trijos galvenajos tipos – kooperatīvā reģionālā organizācija, alianses reģionālā organizācija un funkcionālā reģionālā organizācija. Le Rojs (*Le Roy*) piedāvā pārveidot šo Millera reģionālo organizāciju klasificēšanas metodi, iedalot tās šādi:

1. Daudzfunkcionālas reģionālās organizācijas ir tādas reģionālas organizācijas, kuras var raksturot kā daudzu funkciju, daudzu mērķu un daudzu aktivitāšu organizācijas.

Šī veida organizācijas veido saikni starp universālo un reģionālo sistēmu, risinot universālos mērķus specifiskas ģeogrāfiskās telpas ietvaros (piemēram, Eiropas Padome, Arābu līga, Amerikas valstu organizācija u.c.).

2. Alianses tipa reģionālās organizācijas ir orientētas uz sadarbību militārajā un politiskajā jomā, lai stiprinātu savu drošību pret ārējiem aktieriem (piemēram, Ziemeļatlantijas pakta organizācija, Rietumeiropas savienība u.c.)

3. Funkcionālās reģionālās organizācijas veicina dalībvalstu ekonomisko, sociālo vai politisko sadarbību ar nelielu vai vispār neesošu drošības faktora "pieskaņu". Lielākā daļa funkcionālo reģionālo organizāciju ir izveidotas, lai sasniegtu tās dalībvalstu ekonomiskos mērķus (piemēram, Eiropas Savienība, Beniluksa savienība, Ziemeļvalstu sadarbības organizācijas, Baltijas jūras valstu savienība, Baltijas valstu sadarbības organizācijas u.c.).<sup>8</sup>

Kā jau minēts, pastāv dažādas reģionālo organizāciju klasificēšanas metodes. Reģionālās organizācijas var iedalīt arī pēc šādiem kritērijiem:

### **I. Kompetences kritērijs:**

1. vispārējās reģionālās organizācijas (visaptverošu jautājumu risināšanai);
2. specifiskās reģionālās organizācijas (specifisku jautājumu risināšanai).

### **II. Funkciju kritērijs:**

1. programmas reģionālās organizācijas (sākotnēji tiek definētas kopīgi risināmās problēmas, prognozēti to risināšanas varianti, kā arī izvirzīti sasniedzamie mērķi. Pārsvarā šāda veida reģionālās organizācijas ir tā sauktās tālejošo mērķu un uzdevumu organizācijas, jo tiek izstrādāts prognozējamais nākotnes sadarbības modelis starp reģiona valstīm);

2. operatīvās reģionālās organizācijas (t.s. akūto jeb attiecīgā brīža vissvarīgāko problēmu risināšanas organizācijas. Tās pārsvarā pastāv tikai līdz problēmas atrisināšanas brīdim.)

### **III. Pieņemto lēmumu kritērijs:**

1. organizācijas, kuru pieņemtie lēmumi ir saistoši dalībvalstīm;
2. organizācijas, kuru pieņemtie lēmumi nav saistoši dalībvalstīm.<sup>9</sup>

Citi pētnieki reģionālās organizācijas klasificē pēc sektoriem, kurās tās darbojas, argumentējot, ka reģionāla organizācija kā process atrodas ne tikai noteiktā telpā un starp noteiktām valstīm, bet arī dažādos sektoros. Atbilstoši dažādajām uzdevumu jomām un starptautisko organizāciju kategorijām reģionālās organizācijas tiek iedalītas sekojoši:

1. ekonomiskās reģionālās organizācijas;
2. politiskās reģionālās organizācijas (parlamentārās un starpvaldību reģionālās organizācijas);
3. sociālās reģionālās organizācijas;
4. kulturālās reģionālās organizācijas;
5. militārās reģionālās organizācijas.

Pētnieki uzskata, ka jāizveido arī jauns reģionālo organizāciju veids, proti, subreģionālās organizācijas. Šī ideja attīstījās vienlaikus ar integrētās Eiropas ideju. Autoresprāt, tieši šis klasificēšanas veids visprecīzāk atbilst Baltijas valstu sadarbības organizācijām.

Reģionālo organizāciju mērķi un uzdevumi izriet no tā, kādi nosacījumi bijuši attiecīgās organizācijas veidošanas pamatā. Le Rojs uzskata, ka reģionālās organizācijas pamatuzdevums ir – būt par līdzekli reģionālās sadarbības veicināšanai.<sup>10</sup> Pēc Endrjū Harela domām, galvenais reģionālo organizāciju mērķis ir politisko darbību koordinācija un pozīciju saskaņošana.<sup>11</sup> Tomēr, izpētot pastāvošo reģionālo organizāciju noteiktos mērķus un uzdevumus, var vispārināti apgalvot, ka jebkura reģionālā organizācija tiek veidota savstarpēji interesējošu jautājumu un problēmu risināšanai, savstarpēji interesējošu projektu apspriešanai, dalībvalstu darbības koordinēšanai, kopīgo viedokļu par starptautiskajiem, ekonomiskajiem, politiskajiem un kultūras notikumiem paušanai u.c.

Reģionālo organizāciju mērķi un uzdevumi to pastāvēšanas laikā var mainīties, ko ietekmē pārmaiņas starptautiskajā situācijā, valstu iekšpolitikā, izvirzīto jautājumu atrisināšana. Piemēram, sākotnēji Baltijas valstu organizāciju mērķi bija neatkarības nostiprināšana, Krievijas karaspēka izvešana, Baltijas valstu atgriešanās Rietumu struktūrās; savukārt vēlāk par organizācijas uzdevumiem tika izvirzīta kopējā tirgus veidošana, robežšķērsošanas jautājumu risināšana u.c. jautājumi.

## Reģionālo un universālo organizāciju attiecības

Starptautiskās politikas pētnieki pievērš uzmanību jautājumam par reģionālo un universālo organizāciju savstarpējām attiecībām. Gan reģionālās, gan universālās organizācijas ir starptautiskas organizācijas, kas atšķiras pēc dalībvalstu skaita organizācijā. Starptautiskās politikas pētnieki ir sašķēlušies reģionālo organizāciju un universālo organizāciju aizstāvjos. Abu pušu pārstāvji atzīst, ka starptautisko organizāciju loma kļūst aizvien lielāka starptautiskajā sistēmā. Šis jautājums īpaši aktualizējies pēdējo desmit gadu laikā, jo universālās starptautiskās organizācijas ieguva lielāku nozīmi starptautiskajā politikā un vienlaikus tika veidotas daudzas reģionālās un subreģionālās organizācijas.

Reģionālo organizāciju pētnieki izvirza sekojošus apgalvojumus par labu sadarbībai reģionālajās organizācijās (pretēji sadarbībai universālajās organizācijās):

- valstīm pastāv dabiska tieksme veidot reģionālās organizācijas, pamatojoties uz interešu, tradīciju un vērtību kopību;
- politiskā, ekonomiskā un sociālā integrācija ir vieglāk sasniedzama mazāka skaita valstu grupā ierobežotā teritorijā;
- reģionālās organizācijas ietvaros vairāk tiek atspoguļotas to dalībvalstu intereses;
- reģionālā ekonomiskā sadarbība piedāvā efektīvākas ekonomiskās vienības, kuras veiksmīgi iekļaujas un spēj konkurēt pasaules tirgos;
- reģionālā organizācija ir vairāk solidāra un tās ietvaros ir vieglāk risināt problēmas, kā arī pastāv lielāka iespējamība atrisināt “sīkās” problēmas, kuras globālā mērogā pat netiek skatītas;
- reģionālie draudi mieram ir vieglāk risināmi maza skaita dalībnieku un mazas teritorijas ietvaros;

- valstu sagrupēšanās reģionālās vienībās efektīvāk nodrošina mieru un drošību;
  - reģionālo organizāciju ietvaros var veidot tā sauktās konsensa telpas;
  - reģionālās organizācijas ietvaros pastāv lielāks elastīgums (*flexibility*);
  - reģionālās organizācijas dalībvalstu skaits ir mazāks, un tas palielina politiskās vadības atbildību un nodrošina zināmu nākotnes attīstības redzējumu;
  - reģionālās organizācijas ietvaros valstis neredz draudus savai suverenitātei.<sup>12</sup>
- Savukārt universālo organizāciju pētnieki izvirza argumentus, kas ir pretēji reģionālistu apgalvojumiem:
- savstarpējā atkarība starptautiskajā politikā ir radījusi daudzas problēmas, kuras var atrisināt tikai globālā līmenī. Jāievēro, ka politiskās, ekonomiskās un sociālās problēmas pārsniedz reģionālās robežas, un reģionālie resursi bieži vien ir neadekvāti, lai atrisinātu valstu problēmas reģionālā līmenī;
  - tikai universāla organizācija var efektīvi novērst draudus mieram, jo sankcijas pret agresoru nav iespējamās reģionālās organizācijas ietvaros tās mazā potenciāla dēļ;
  - reģions ir neprecīzs un nepastāvīgs. Reģionālo organizāciju ietvaros nevar panākt vienošanos;
  - telpiskais tuvums veicina nevis solidaritāti, bet antagonismu, tādējādi reģionālo organizāciju ietvaros pastāv lielāka sāncensības un konfliktu iespējamība;
  - daudzās reģionālās organizācijas sašķēļ un dezintegrē starptautisko politiku dažādās jomās, īpaši ekonomiskajā jomā u.c.;
  - daudzo veiksmīgo globālo organizāciju pastāvēšana pierāda, ka sabiedrība vēlas sadarboties globālā mērogā.<sup>13</sup>

Teorijās par reģionālajām organizācijām tiek pārstāvēts viedoklis, ka tās ir pirmais solis universālas organizācijas virzienā, reģionālā sadarbība ir “treniņlaukums” sadarbībai universālā līmenī. Tomēr pastāv arī uzskats, ka reģionālās organizācijas bremzē un pat bloķē universālo organizāciju darbību. Džordžs Liska (*George Liska*) ir pārliecināts, ka mazu valstu reģionālajām organizācijām vai organizācijām ar mazu dalībvalstu skaitu ir minimāla dzīvotspēja, un tas ir nepraktisks problēmu risinājums, jo reti ir iespējama mazu valstu vai pat vāju valstu spēja nodrošināt reģionālo drošību un labklājību. Reģionālo un universālo organizāciju paralelitāte noved visbiežāk pie konkurences.<sup>14</sup> Starptautiskajā politikā līdzdarbojas un mijiedarbojas gan reģionālās, gan universālās organizācijas. Šī antagonisma argumentācijas uzskaitījums bija vēlme atklāt viedokļu dažādību starptautiskās politikas teorijā. Savukārt Pitmans B. Potters (*Pitman B. Potter*) uzskata, ka nevajadzētu īpaši akcentēt diskusijas par reģionālo un universālo organizāciju sāncensību vai iespējamo sadarbību, bet ir nepieciešams akcentēt pastāvošo problēmu ātrāku risināšanu.<sup>15</sup>

Nevar apgalvot, ka starp reģionālajām un universālajām organizācijām pastāv tikai konkurence. Starptautiskajā politikā ir piemēri, ka notiek sadarbība starp dažādām starptautiskajām organizācijām, ieskaitot reģionālās un universālās. Reģionālo un universālo organizāciju formālā saistība var izpausties dažādi: universālā organizācija var būt reģionālo organizāciju “summa”, reģionālās organizācijas var būt universālo organizāciju izpildvara; reģionālās organizācijas var pildīt noteiktas universālās

organizācijas kompetences u.c. Reģionālo un universālo organizāciju faktiskā savstarpējā atkarība var izpausties kā substitūcija, kad reģionālā organizācija var pārņemt universālās organizācijas lomu miera, drošības un sociālekonomiskajā attīstībā, bet universālā organizācija – reģionālo konfliktu risināšanu universālā līmenī. Reģionālā sadarbība ir universālās sadarbības papildinošs elements. Šis apgalvojums tiek pamatots ar to, ka reģiona valstīm ir kopējas vērtības un tradīcijas, kas veicina reģionālo drošību un mierīgu konfliktu risināšanu, kā arī mazu valstu efektīvāku pārstāvēšanu un spēka līdzsvara veicināšanu, jo pastāv lielāka solidaritātes pakāpe.

Reģionālā sadarbība veicina mazo reģiona valstu lielāku pārstāvēniecību starptautiskajā politikā attiecībā pret lielajām valstīm, kā arī universālo organizāciju lēmumu pieņemšanas procesā.

## Reģionālo organizāciju loma paplašinātās Eiropas ietvaros: Baltijas valstu sadarbības organizāciju iespējas

Deviņdesmito gadu sākumā neatkarību atguvušās Austrum- un Centrāleiropas valstis domāja “reģionālās kategorijās” jeb “reģionālās laivas” kategorijās, proti, tās nebija spiestas sadarboties, bet ekonomiskā, politiskā, ekoloģiskā un starptautiskā sistēma bija tie iemesli, kāpēc tām bija izdevīgāk saskaņot savas aktivitātes. Reģionālisms tika skatīts kā morāla pozīcija vai doktrīna, kā labāk iekļauties starptautiskajā politikā. Pētniece Rajni Kothari (*Rajni Kothari*) atzīst, ka “pasaules mazās un vājās valstis izjūt lielāku vajadzību pēc ciešākas reģionālās sadarbības, apvienojot ekonomiskos, politiskos un militāros resursus un uzstājoties pasaules varu struktūrā uz šīs bāzes un galu galā izjaucot sistēmu, caur kuru neliels skaits valstu ir spējīgs dominēt pasaulē”<sup>16</sup>. Reģionālo organizāciju veidošanas procesā Austrum- un Centrāleiropas valstīs bija novērojamas divas tendences – pirmkārt, veidojot reģionālo organizāciju, valstis nevēlējās zaudēt atgūto neatkarību un suverenitāti; otrkārt, veidojot reģionālās organizācijas, valstis centās skaidri nodalīt reģionālo un Eiropas dimensiju, proti, lai šī subreģionālā bloka veidošana netiktu uztverta kā alternatīva integrācijai Eiropas struktūrās. Šīs divas tendences bija novērojamas arī Baltijas valstu sadarbības organizāciju veidošanas procesā: no vienas puses, Baltijas valstis apzinājās, ka ir nepieciešama sadarbības reģionālā līmenī, no otras puses, Baltijas valstis skaidri vēlējās nodalīt integrāciju starptautiskajās organizācijās, it īpaši Eiropas Savienībā (ES), no piederības Baltijas valstu reģionālajām organizācijām. Interesants ir fakts, ka šī 90. gadu sākuma tendence Baltijas valstu sadarbības organizācijās ir izzudusi, jo reģionālās organizācijas un reģionālā sadarbība tiek skatīta kā līdzeklis savstarpējo problēmu risināšanai un kopīga viedokļa un pozīcijas izstrādāšanai par dažādiem jautājumiem.

Pētnieks Prestons uzsver, ka ES vienmēr ir devusi priekšroku “vest sarunas ar valstu grupām, kurām jau ir ciešas savstarpējās attiecības un ka trīs no četrām paplašināšanās kārtām ir notikušas ar valstīm, kurām ir jau bijušas ciešas savstarpējās

tirdzniecības un politiskās saites”<sup>17</sup>. Lai arī pašreizējā ES paplašināšanās kārtā reģionālā sadarbība nav noteikta kā iestāšanās priekšnoteikums, tomēr ES aicina jaunās kandidātvalstis veicināt reģionālo sadarbību. Tā, piemēram, Eiropas līgumā par asociācijas izveidošanu starp Eiropas Kopieni un tās dalībvalstīm, no vienas puses, un Latvijas Republiku, no otras puses, tiek atzīta un uzsvērta “vajadzība reģionālās sadarbības turpināšanai starp Baltijas valstīm, ņemot vērā, ka ciešākai integrācijai starp ES un Baltijas valstīm, pašu Baltijas valstu starpā un arī plašākā reģionālā kontekstā ir jānoris paralēli”<sup>18</sup>. Reģionālā sadarbība ir viens no ES politikas stūrakmeņiem, līdz ar to jaunās kandidātvalstis uztvēra reģionālo sadarbību kā iestāšanās stratēģijas elementu.

Reģionālās sadarbības modeļus, kas darbojas kopā ar ES integrāciju, var iedalīt trijās kategorijās.<sup>19</sup> Kā pirmais tiek minēts *celmlaužu jeb pionieru* modelis, kas nozīmē, ka konkrēto valstu reģionālā sadarbība ir jau vairāk attīstīta nekā kopīgā Eiropas reģionālā integrācija. Kā vienīgo *celmlauža jeb pioniera* modeļa piemēru Eiropas kontekstā var minēt Beniluksa valstu reģionālo sadarbību ekonomiskajā un politiskajā jomā, kas aizsākās vēl pirms Eiropas Kopienas izveidošanas. Kā otrais tiek minēts *aizstājēju* modelis, kas nozīmē, ka valstu reģionālā sadarbība tiek izveidota kā alternatīva citām reģionālās integrācijas iespējām. Kā *aizstājēju modeļa* piemērus var minēt Savstarpējās ekonomiskās palīdzības padomi un Eiropas brīvās tirdzniecības asociāciju, kas piedāvāja alternatīvu integrācijas projektu valstīm, kas nav ES dalībvalstis. Kā trešais tiek minēts *papildinošais pirmsiestāšanās modelis*, kas nozīmē, ka attiecīgās valstis par prioritāro mērķi uzskata iestāšanos lielākā reģionālā savienībā, šajā gadījumā – ES, bet ir gatavas veidot dažādus citus reģionālos veidojumus, kas vienlaikus veicina arī iestāšanos Eiropas Savienībā. Kā viens no spilgtākajiem piemēriem šeit ir minams Baltijas valstu sadarbība, gan veidojot dažādas reģionālās sadarbības organizācijas, gan realizējot konkrētu ekonomisko sadarbību (Baltijas brīvās tirdzniecības līgums).

Šajā kontekstā analizējot Baltijas valstu reģionālo sadarbības organizāciju – Baltijas Asamblejas un Baltijas Ministru Padomes darbību visā to pastāvēšanas laikā, var skaidri iezīmēt vairākus periodus. Pirmajā periodā, kas ir nosakāms no 1991. gada, kad šīs sadarbības organizācijas veidojās, līdz 1995. gadam, kad Baltijas valstis parakstīja asociācijas līgumu ar ES, Baltijas valstu sadarbības organizācijas tika skatītas vairāk kā līdzeklis politisko, ekonomisko, sociālo problēmu, kas bija radušās pēc šo valstu neatkarības atgūšanas, pārvarēšanai, kā arī kā līdzeklis Baltijas valstu kontaktu veidošanai ar citiem starptautiskās politikas subjektiem. Otrajā un trešajā periodā, kas iezīmē laikposmu no 1995. gada līdz 2002. gadam, Baltijas valstu sadarbības organizācijas tika pieņemtas kā papildu elementi ceļā uz iestāšanos ES, jo gan ES, gan Ziemeļvalstu un Beniluksa valstu pārstāvji norādīja uz reģionālās sadarbības pozitīvo ietekmi Baltijas valstu ceļā uz Eiropas Savienību. Ceturtais periods sākās 2002. gada 13. decembrī, kad ES Padome pieņēma lēmumu par iestāšanās sarunu pabeigšanu ar desmit ES kandidātvalstīm, to skaitā ar Baltijas valstīm. Tad Baltijas valstu pārstāvji saskatīja Baltijas valstu sadarbības organizācijās līdzekli kopīgo interešu pārstāvēšanai Eiropas Savienībā. Pašlaik gan Baltijas Asamblejas, gan Baltijas Ministru Padomes pārstāvji izstrādā Baltijas valstu stratēģiju sadarbībai un politikas koordinēšanai ES ietvaros. Pēc Baltijas valstu



iestāšanās ES tās kļūs par ietekmīga Eiropas sadarbības modeļa locekļiem, iegūstot tiesības piedalīties ES lēmumu pieņemšanā. Šī nākotnes stratēģija tiek izstrādāta divos virzienos, tas ir, Baltijas virziens un Baltijas–Beniluksa–Ziemeļvalstu virziens. Ar Baltijas virzienu saprotam tikai Baltijas valstu pozīcijas vai viedokļa formulēšanu par kādu ES jautājumu kādā institūcijā vai arī iekšējo Baltijas jautājumu risināšanu, kas nebūs ES kompetencē, vai arī to jautājumu risināšanu, kas būs ES dalītās kompetences jautājums.

Savukārt Baltijas–Beniluksa–Ziemeļvalstu virziens ir šo valstu pozīcijas vai viedokļa formulēšana par kādu ES jautājumu kādā institūcijā, kā arī finanšu piesaistīšana no dažādiem Eiropas fondiem lieliem projektiem. Šobrīd notiek diskusijas par Baltijas–Ziemeļu sadarbības organizāciju sadarbību ES programmas *Plašāka Eiropa – jaunie kaimiņi* ietvaros, veidojot kopējus sadarbības projektus ar Ziemeļrietumkrievijas reģioniem.

Īpaši uzsverams, ka mazas valsts statusa dēļ Baltijas valstīm ir arī mazs mandātu skaits dažādās ES struktūrvienībās. Kā viena iespēja ietekmēt lēmumu pieņemšanas procesu ES ietvaros tiek pieņemta dažādu reģionālo organizāciju sadarbība. Baltijas, Ziemeļvalstu un Beniluksa valstu reģionālās organizācijas ir sākušas aktīvu dialogu par reģionālo sadarbību ES ietvaros. Kā skaidrs pierādījums šo valstu nepieciešamībai sadarboties ir balsu sadalījums ES institūcijās. ES Nicas līgums nosaka, ka Eiropas parlamenta deputātu kopējais skaits ir 732, savukārt ES Ministru padomē – 345. Baltijas valstīm, Ziemeļvalstīm un Beniluksa valstīm kopā būs 68 balsis ES Ministru padomē un 132 balsis Eiropas parlamentā. Pie tam Eiropas Komisija ir izrādījusi interesi sadarboties tās programmu un projektu ietvaros ne tikai ar individuālām valstīm, bet arī ar reģionālajām organizācijām, kas nozīmē, ka ES jau ir devusi skaidru signālu reģionālo organizāciju darbībai. Līdz ar to šajā gadījumā apstiprinās neofunkcionālistu pētnieku apgalvojums, ka reģionālajām organizācijām ir liela nozīme attiecību veidošanā ar citām pasaules valstīm vai starptautiskajām organizācijām.

Lai realizētu iepriekšaprakstīto Baltijas sadarbības organizācijas nākotnes darbības vīziju, ir nepieciešams noteikt organizāciju darbības mērķus un uzdevumus, izstrādāt darbības stratēģiju un virzienus, kā arī noteikt darbības metodes un līdzekļus, jo šo sadarbības organizāciju loma ir atkarīga nevis no īslaicīgām politiskām deklarācijām par sadarbības nepieciešamību, bet gan no ilglaicīgas stratēģijas reģionālas organizācijas darbībai. Jāatzīst, ka vēl joprojām Baltijas valstu politiskais duālisms attiecībā uz Baltijas valstu sadarbības organizāciju nepieciešamību bremsē ne tikai Baltijas valstu sadarbības organizāciju stratēģijas izstrādi turpmākajai darbībai paplašinātās Eiropas ietvaros, bet arī nopietnu reģionālo bloku, kā, piemēram, Baltijas–Ziemeļu nostiprināšanu paplašinātās Eiropas ietvaros.

## Secinājumi

Starptautiskās politikas teorijā attieksme pret reģionālo organizāciju nozīmi starptautiskajās attiecībās ir dažāda. Daļa pētnieku uzskata, ka savstarpējā atkarība starptautiskajā politikā ir radījusi daudzas problēmas, kuras var atrisināt tikai universāla

organizācija, savukārt citi uzskata, ka tieši reģionālo organizāciju ietvaros var efektīvi atrisināt daudzas problēmas.

Starptautiskajā politikā ir novērojama tendence uz reģionālo un subreģionālo sadarbību, balstītu uz līdzīgu tradīciju un vērtību sistēmu, kā arī kaimiņvalstīm kopīgām interesēm. Mūsdienās Eiropas integrācijas process vienlaikus veicina subreģionālo organizāciju veidošanos, jo dalībvalstis risina daudzas problēmas reģionālā līmenī. Tomēr pēc aukstā kara beigām radās iespāids par centralizētas Eiropas veidošanos, kur visi lēmumi tiks pieņemti Briselē. Barijs Buzans (*Barry Buzan*) uzsver, ka tieši šī centralizētā un integrētā Eiropas modeļa rašanās veicinās paralēlu subreģionālu modeļu veidošanos, kuriem būs liela ietekme ES politikas veidošanā un pat stiprināšanā.<sup>20</sup> Eiropas Savienībā pastāv subsidiaritātes princips, kas paredz, ka daudzi jautājumi tiek risināti dalībvalstu līmenī. Šajā sakarā ir jāmin, ka jautājumā par šo subreģionālo sadarbības organizāciju, kā, piemēram, Beniluksa savienība, Ziemeļvalstu sadarbības organizācijas – Ziemeļu Padome un Ziemeļu Ministru Padome, Baltijas jūras valstu padome, kā arī Baltijas valstu sadarbības organizācijas – Baltijas Asambleja un Baltijas Ministru Padome, kā arī citas organizācijas, pastāvēšanu pēc ES paplašināšanas, pētniekiem un politiķiem nav vienota viedokļa. Proti, daži pētnieki uzskata, ka šīs subreģionālās organizācijas turpinās pastāvēt un pat ietekmēt Eiropas politiskos procesus, savukārt citi ir pārliecināti, ka vairākums šo subreģionālo organizāciju pašlikvidēsies. Autoresprāt, joprojām pastāvošā Beniluksa un Ziemeļvalstu reģionālā sadarbība un šo sadarbību realizējošo organizāciju esamība liecina, ka subreģionālo organizāciju ietekme starptautiskajā politikā ir attiecīgi jānovērtē.

#### Atsauces un skaidrojumi

- <sup>1</sup> *Yearbook of International Organizations*. 1999/2000. Vol. 1B (Int-Z). Union of International Associations. München: Saul Verlag. 2356 p.
- <sup>2</sup> *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Eds. by L. Fawcett, A. Hurrell. Oxford; New York: Oxford University Press, 1995. P. 20.
- <sup>3</sup> Lang W. *Der internationale Regionalismus. Integration und Desintegration von Staatenbeziehungen in weltweiter Verflechtung*. Wien, 1982. S. 101–110.
- <sup>4</sup> Woyke W. *Internationale Zusammenarbeit*. Westfaelische Wilhelms Universitaet, Vorlesung im Kurs "Aussenpolitik". October 1999. S. 6.
- <sup>5</sup> *Frameworks for International Co-operation*. Eds. by A. J. R. Groom, P. Taylor. London: Pinter, 1989. P. 162.
- <sup>6</sup> *Turpat*. 65. lpp.
- <sup>7</sup> Baltijas valstu sadarbības organizācijas ir Baltijas Asambleja – Igaunijas, Latvijas un Lietuvas parlamentu sadarbības organizācija – un Baltijas Ministru Padome – Igaunijas, Latvijas un Lietuvas valdību sadarbības organizācija. Abu organizāciju kopējais forums ir Baltijas Padome.



- <sup>8</sup> *International Organisations. Principles and Issues*. Eds. by L. Bennett, R. Le. New Jersey: Prentice Hall, 1977. Pp. 289–322.
- <sup>9</sup> Rittberger D. *Internationale Organisationen. Politik und Geschichte*. Opladen, 1994. S. 50, 51.
- <sup>10</sup> *International Organisations. Principles and Issues*. Pp. 289–322.
- <sup>11</sup> *Regionalism in World Politics. Regional Organization and International Order*. Pp. 3–6.
- <sup>12</sup> *International Organisations. Principles and Issues*. Pp. 289, 290.
- <sup>13</sup> *Turpat*.
- <sup>14</sup> *International Organisations. A Comparative Approach. 2nd ed.* Eds. by I. Feld, R. S. Jordan, L. Herwitz. New York, 1988. P. 48.
- <sup>15</sup> *Turpat*. 49. lpp.
- <sup>16</sup> *Frameworks for International Co-operation*. P. 156.
- <sup>17</sup> Preston C. *Enlargement and Integration in the European Union*. London: Routledge, 1997.
- <sup>18</sup> *Eiropas Līgums (1995. gada 12. jūnijs)*. <http://www.am.gov.lv/lv/?id=738>
- <sup>19</sup> Inotai A. *Correlations between European Integration and Sub-Regional Cooperation. Theoretical Background, Experience and Policy Impacts*. Working paper No. 87 of the Institute for World Economics. Budapest: Hungarian Academy of Sciences, 1997.
- <sup>20</sup> *The European Security Order Recast. Scenarios for the Post-Cold War Era*. Eds. by B. Buzan, M. Kelstrup, P. Lemaitre, E. Trolmer, O. Wæver. London: Pinter Publisher, 1990, 219 pp.

*Toms Rostoks*

*M. pol., LU Sociālo zinātņu fakultātes Politikas zinātnes nodaļas lektors*

## Reālisma izpaušme Baltijas jūras reģionā: Kaļiņingrada

*Kopsavilkums.* Gaidāmajā paplašināšanās kārtā Eiropas Savienībā tiks uzņemts liels skaits kandidātvalstu, tostarp arī Polija un Lietuva, kurām ir robeža ar Kaļiņingradas apgabalu. Rodas jautājums, kas notiks ar Kaļiņingradas apgabala iedzīvotāju tiesībām šķērsot Lietuvas teritoriju. Līdzšinējā kārtība paredzēja iespēju Krievijas pilsoņiem šķērsot Lietuvas robežu bez vīzas. Šengenas līguma noteikumu ieviešana Lietuvā būtiski mainīs Kaļiņingradas iedzīvotāju tiesības ceļo uz “lielo” Krieviju pa sauszemi. Eiropas Savienības un Krievijas politiķu domas par to, kā atrisināt radušos situāciju Kaļiņingradas sakarā, bija atšķirīgas. Eiropas Savienības un Krievijas sarunas Kaļiņingradas jautājumā un to iznākums šeit tiks apskatīts no reālisma pozīcijām.

*Raksturvārdi:* Eiropas Savienība, Kaļiņingrada, Krievija, reālisms.

*Summary.* The day when Poland and Lithuania among other candidate countries will accede to the European Union (EU) is coming closer. This raises major concerns about the future possibilities of Kaliningrad's Russian citizens to travel through Lithuania to the mainland Russia without obtaining Lithuanian visas because Kaliningrad borders on Poland and Lithuania. The existing passport regime on Lithuanian border will not be valid after 30<sup>th</sup> June 2003. EU's and Russia's opinions concerning the introduction of Schengen rules in Lithuania were rather divergent on this issue. EU-Russian negotiations and their outcome concerning Kaliningrad visa issue will be analyzed from the realist's point of view.

*Keywords:* European Union, Kaliningrad, Russia, realism.

## Ievads

Kaļiņingrada ir Krievijas teritoriāla daļa interesanta gan no praktiskajiem aspektiem, gan arī no teorētiskā viedokļa. Šī raksta ietvaros no reālisma pozīcijām tiks apskatītas Eiropas Savienības un Krievijas attiecības Kaļiņingradas jautājumā. Īpaša uzmanība pievērsta abu pušu sarunām par Kaļiņingradas apgabala iedzīvotāju tiesībām šķērsot Lietuvas teritoriju pēc ES paplašināšanās. Var rasties jautājums, kāpēc raksta autors ES un Krievijas sarunu izskaidrošanai izvēlējies reālismu, jo, kaut arī reālisms ir viena no vecākajām starptautisko attiecību teorijām, tomēr tā analītiskais potenciāls pēdējās desmitgadēs ir ticis apšaubīts. Baltijas jūras reģions (BJR) 20. gadsmiņa 90. gados bieži piesaukts kā vieta, kur reālā dzīves situācijā tiek pārbaudītas tieši jauno

postmoderno starptautisko attiecību teoriju, nevis reālisma dzīvotspēja. Šī darba autors uzskata, ka reālisma praktiskā lietojamība Kaļiņingradas gadījumā ir uzskatāma par attaisnojamu un produktīvu, jo Kaļiņingradas apgabals ir aukstā kara “vecās” dienaskārtības mantojums.

Kaļiņingradas apgabals jau vairākus gadus atrodas ES un Krievijas attiecību uzmanības centrā, jo nav pilnīgi skaidrs, kā ES paplašināšanās atspoguļosies uz šī no Krievijas attālinātā apgabala sociālekonomisko stāvokli, ko lielā mērā ietekmēs kaļiņingradiešu tiesības ar atvieglotiem noteikumiem ceļot cauri Lietuvai uz pārējām Krievijas Federācijas daļām. Līdz ar to Krievijas un ES sarunu par Krievijas pilsoņu tranzītu cauri Lietuvas teritorijai iznākums bija ļoti svarīgs ne tikai Kaļiņingradas apgabala attīstībai nākotnē, bet arī Lietuvai, jo ES un Krievijas sarunu rezultāts tiešā veidā skar tās intereses.

Raksta struktūra ir sekojoša. Pirmajā nodaļā dots neliels ieskats reālisma starptautisko attiecību teorijas galvenajos principos. Otrajā nodaļā autors apskata Kaļiņingradas apgabala attīstību pēc aukstā kara beigām. Tam sekos Krievijas ārpolitiskā kursa pārmaiņu apskats saistībā ar Kaļiņingradas apgabalu pēc tam, kad V. Putins kļuva par prezidentu. Ceturtajā nodaļā izklāstīts, kā 2002. gada vasarā attīstījās Krievijas un ES sarunas Kaļiņingradas jautājumā. Šajā nodaļā atspoguļotas abu pušu atšķirīgās intereses sarunu procesā, kas vēlāk autoram ļaus pierādīt ES un Krievijas attiecību atbilstību reālisma pamatprincipiem. Turpat tiks atainots sarunu rezultāts, savukārt piektajā nodaļā autors centīsies pierādīt, ka Krievijas attiecības ar ES Kaļiņingradas gadījumā atbilst reālisma teorētiskajām nostādnēm. Raksta nobeigumā apkopoti iegūtie rezultāti un izdarīti secinājumi.

## 1. Reālisma pamatprincipi

Reālisms ir visvairāk izmantotā un reizē arī kritizētākā teorija starptautiskajās attiecībās. Īpaši spēcīgs kritikas vilnis reālisma aizstāvjiem pāri vēlās pagājušā gadsimta pēdējā desmitgadē. Būtiskākais iemesls tam bija aukstā kara beigas, kas daudzu starptautisko attiecību teorētiķu un praktiķu acīs bija jauna laikmeta sākums starpvalstu attiecībās un droša veco teoriju (pie kurām pieskaitāms arī reālisms) norieta pazīme.

Pēc aukstā kara beigām starptautiskās politikas teorijas ietvaros izveidojās virkne jaunu teoriju, kas nerēķinājās ar starptautiskās politikas pamatnostādnēm. Šo jauno teoriju aizstāvji uzskatīja, ka reālisma teorijas pamatprincipi ir novecojuši un vairs nedarbojas BJR. Vēl vairāk – reālisma diktētie valstu uzvedības paraugi, piemēram, konflikts kā starpvalstu attiecību modelis un rūpes par nacionālo drošību, tika dēvēti par paliekām no “vecās” dienaskārtības pretstatā “jaunajai” dienaskārtībai, kurai vajadzēja veidoties uz pieaugošās starpvalstu sadarbības pamata. Priekšstata veidošana par reālismu kā atpalikušu un novecojušu starptautisko attiecību teoriju pretstatā jaunajām un progresīvajām postmodernajām teorijām tomēr pašus postmodernistus novedusi zināmā strupceļā, jo pēc reālisma noliegšanas tie nav spējuši izveidot analītiski pievilcīgu un praktiski lietojamu alternatīvu starptautisko attiecību koncepciju. Lielā mērā tam ir traucējis postmodernisma normatīvais raksturs (piemēram, jo intensīvāka

reģionalizācija, jo labāk, aizmirstot skaidri argumentēt kāpēc reģionalizācijas fenomens ir vērtējams pozitīvi<sup>1</sup>), kas tiecas ignorēt starptautiskās politikas objektīvos nosacījumus.

Reālistiem ir sava izpratne par starpvalstu attiecībām un tās determinējošajiem faktoriem. Šī starptautisko attiecību koncepcija balstās uz zināmu priekšstatu par varas sadali valstu starpā. Reālisma teorētiskie pamatprincipi ir sekojoši:

- Valstis ir galvenās darbojošās personas starptautiskajā politikā. Tā kā varas sadale ir nevienmērīga un atkarīga no daudziem faktoriem, tad varas sadales rezultātā veidojas spēku līdzsvars.

- Valstis starptautiskajā sistēmā darbojas kā integrēti aktieri. Valsts runā ar vienu balsi, jo vienai valstij nevar būt dažādas ārpolitikas vienlaicīgi.

- Valsts noteikti ir racionāls aktieris, jo tā nevar atļauties starptautiskajā sistēmā rīkoties neracionāli. Racionāli rīkojoties, valstis gūst labumu un nostiprina pozīcijas, kamēr iracionāla rīcība ļauj gūt labumu citām valstīm. Valsts ārpolitiku var uzskatīt par racionālu, ja tā balstās uz situācijas analīzi, ārpolitisko mērķu nospraušanu, valsts kapacitātes izvērtēšanu, rīcības alternatīvu analīzi un ar katru alternatīvu saistīto izmaksu un ieguvumu izvērtēšanu.

- Reālisti uzskata, ka valsts prioritāšu sarakstā galvenā prioritāte ir nacionālā drošība.<sup>2</sup> Tas ir loģisks pieņēmums, jo valstij, lai tā spētu pildīt savus pienākumus pret tajā dzīvojošajiem cilvēkiem, ir nepieciešams garantēt savu izdzīvošanu.

Laika gaitā starptautiskā sistēma ir būtiski mainījusies. Ir radītas alternatīvas starptautisko attiecību teorijas, kas zināmā mērā ir spējušas mest izaicinājumu reālistu izpratnei par starptautisko politiku. Agrāk "starptautiskās politikas" jēdzienu varēja aizstāt ar "starpvalstu politiku" un to nevarēja uzskatīt par kļūdu, bet 20. gadsimta otrajā pusē pasaulē ir notikušas būtiskas pārmaiņas, kas ir likušas apšaubīt reālisma analītisko potenciālu. Reālisms nokļuva diezgan bīstamā situācijā, kad tam vajadzēja pārveidoties, lai atbildētu uz plurālisma un globālisma izaicinājumiem. Interesanti, ka pats reālisma nosaukums liecina par to, ka šī koncepcija atrodas cik vien iespējams tuvu pastāvošajai realitātei, apskatot lietas tādas, kādas tās ir, nevis tādas, kādām tām vajadzētu būt. Reālisma spēks slēpjas ne tikai tā aprakstošajās, izskaidrojošajās un paredzošajās kvalitātēs, bet arī ciešajā saistībā ar valstu īstenoto ārpolitiku.<sup>3</sup> Akadēmiskais reālisms runā vienā valodā ar valsts amatpersonām. Saikne ar praktisko politiku liek apšaubīt reālisma nemainību, jo, mainoties starptautiskajā sistēmā notiekošajiem procesiem, vajadzētu mainīties arī reālismam. Tam nevajadzētu notikt tikai virspusēji. Pārmaiņām vajadzētu skart arī fundamentālus reālisma pamatpieņēmumus.

Izvēle palika reālistu ziņā – daļēji atteikties no ciešās saiknes ar praktisko politiku par labu teorijas vienotībai vai arī saglabāt saikni ar politisko praksi, taču būtiski mainīt reālisma pamatpieņēmumus. Pārmaiņu rezultātā reālistu rindās radās iekšējs konflikts, kas izveidojās, piemērojot reālismu starpvalstu attiecību izskaidrošanai. Starptautisko organizāciju ietekmes pieaugums lika reālistiem no vienkāršas šo organizāciju ignorēšanas pievērsties organizāciju lomas pieauguma izskaidrošanai, apgalvojot, ka starptautiskās organizācijas spēj sekmīgi funkcionēt tikai tad, ja tās tiek atbalstītas no ietekmīgāko lielvalstu puses. Ārējo draudu mazināšanās Eiropā pēc aukstā kara beigām lika uzdot jautājumu par to, kā varētu mainīties valstu rīcība jaunajā drošības situācijā. Reālistu arguments, ka valsts drošība ir priekšnoteikums tās normālai funkcionēšanai, ir nepietiekams, jo valstu

uzvedība situācijā, kad drošība tiek uztverta kā kaut kas pats par sevi saprotams, var būt krasi atšķirīga no valstu uzvedības, kad to drošībai un pastāvēšanai draud reālas briesmas. Ja vecajā situācijā starpvalstu sadarbība varēja novest pie savstarpējas atkarības, kur viena puse noteikti iegūtu vairāk nekā otra (ja pirmā valsts sadarbības rezultātā iegūtu vairāk nekā otrā valsts, tad rastos draudi otrās valsts drošībai), tad vispārējās drošības apstākļos būtu iespējams, ka valstis vairāk sliektos par labu sadarbības modelim, jo, pat iegūstot mazāk nekā tās partneri, valsts drošībai tomēr nerastos nekādi nopietni draudi.

Reālisma pārformulēšana atbilstoši jaunajai starptautiskajai situācijai izrādījās smags pārbaudījums šīs pieejas aizstāvju vienotībai. Ja agrāk reālisti spēja vienoties par šī darba autora iepriekšminētajiem četriem pamatprincipiem, tad, meklējot izskaidrojumu pārmaiņām starptautiskajā sistēmā, reālisti riskēja ar iespēju zaudēt pat minimālu vienotību. Konceptijas pārdefinēšana noveda līdz tam, ka tika zaudēta vienotā teorētiskā bāze, kas definēja reālismu kā vienotu koncepciju.

Šeit vietā ir jautājums, ko uzdod Moravčiks (*A. Moravcsik*) un Legro (*J. Legro*) – vai kāds vispār vēl ir reālists? Protams, šis ir tikai retorisks, taču būtībā ļoti pamatots jautājums, jo reālists ir kļuvis pārāk dažāds. Tajā ir pārāk daudz atšķirīgā un pārāk maz kopējā, tāpēc īsti vietā ir Moravčika un Legro acinājums pārdefinēt reālisma pamatnostādnes, lai reālisti atgūtu vienotu izejas punktu. Šie autori piedāvā trīs pamatpieņēmumus:

- Starptautisko sistēmu veido vienoti racionāli aktieri, kas darbojas anarhijas apstākļos.
- Starptautiskajās attiecībās dominē konfliktējošas intereses.
- Konflikti tiek atrisināti atbilstoši pastāvošajai kontrolei pār materiālajiem resursiem.<sup>4</sup>

Šie Moravčika un Legro piedāvātie reālisma pamatprincipi daudz labāk atbilst mūsdienu situācijai starptautiskajā sistēmā. Vairs netiek uzstāts uz valstīm kā vienīgajiem nozīmīgajiem subjektiem starptautiskajā sistēmā, jo laika gaitā ir parādījušies arī tādi spēcīgi spēlētāji kā transnacionālās korporācijas un starptautiskās organizācijas, kas ne vienmēr darbojas lielvalstu interesēs. Šajā priekšstatā par reālismu svarīga ir aktieru uzsvērtā racionalitāte svarīgu ārpolitisko lēmumu pieņemšanā. Nav pat būtiski, kas šos lēmumus pieņem, jo svarīgāks ir princips, pēc kāda lēmumi tiek pieņemti. Kaļiņingradas iedzīvotāju ceļošanas tiesību nodrošināšanas kontekstā noteikti jāpiemin tas, ka runa ir par Krievijas un ES attiecībām, nevis par divu valstu attiecībām. Vienā pusē ir valsts, bet otrā – pārnacionāla organizācija, kas pārstāv tās dalībvalstu kolektīvās intereses.<sup>5</sup>

Moravčiks un Legro ir pirmajā punktā saglabājuši atsauci uz starptautiskajā sistēmā pastāvošo anarhiju jeb globālās valdības neesamību, kas lielā mērā nosaka (taču nedeterminē!) aktieru rīcību. Reizēm nākas saskarties ar pieņēmumu, ka anarhija starptautiskajās attiecībās mazinās ilgstoša miera laikā un pieaugoša starptautisko institūciju skaita dēļ, taču šis pieņēmums ir kļūdainis, jo tas jauc struktūru ar tajā notiekošajiem procesiem.<sup>6</sup>

Otrais pieņēmums attiecas uz starptautiskās sistēmas aktieru konfliktējošajām interesēm, kuru pamatā nereti ir to rīcībā esošais ierobežotais resursu daudzums. Arī šeit nav runa par valstīm kā galvenajiem un vienīgajiem svarīgajiem starptautiskās politikas dalībniekiem, jo nekur nav teikts, ka nevarētu konfliktēt, piemēram, starptautisko organizāciju vai transnacionālo korporāciju intereses, tomēr vajadzētu

paturēt prātā, ka valstis (it īpaši lielvalstis) arī mūsdienās ir un paliek nozīmīgākie aktieri starptautiskajā politikā.

Konflikti rodas, saduroties atšķirīgām interesēm. Starptautiskajā sistēmā anarhijas apstākļos politikas subjektiem vairumā gadījumu pašiem ir jāpanāk vienošanās, kas daudzos gadījumos var neatbilst vispārpieņemtajai izpratnei par taisnīgumu. Konfliktsituācijas starptautiskajā sistēmā parasti tiek atrisinātas par labu tai pusei, kuras rīcībā ir lielākas iespējas ietekmēt situācijas iznākumu sev par labu. No svara šeit ir kontrole pār materiālajiem resursiem, sabiedrības viedokli un spēja ietekmēt pretējās puses viedokli ar savstarpējās atkarības ceļā panākto kontroli pār pretējās puses lēmumu pieņemšanas racionalitāti. Savstarpējās atkarības rezultātā parasti abu pušu ieguvumi nav vienlīdz lieli, tāpēc, rodoties konfliktsituācijai, labvēlīgākā situācijā ir tā puse, kura ir mazāk atkarīga. Viens no reālisma klasiķiem Kenets Volcs (*K. Waltz*) uzskata, ka valstu funkcijas ir līdzīgas, taču reālās iespējas un pieejamie resursi tādi nav, tāpēc starptautiskajā sistēmā notiek darba dalīšana, kas noved pie savstarpējās atkarības.<sup>7</sup> Specializācija it kā paver plašākas ieguvumu iespējas, taču šie ieguvumi nespēj nosegt gaidāmos zaudējumus. Pie zaudējumiem jāpieskaita nevienlīdzīgais virsvērtības sadalījums un fakts, ka specializācijas rezultātā valstis kļūst vājas un neaizsargātas, jo tās kļūst pārāk atkarīgas no ārvalstu piegādēm. Sistēmā, kur jebkāda veida paļaušanās uz citiem ir bīstama, specializācija rada reālus draudus valstu suverenitātei. Mūsdienās globalizācijas procesa rezultātā palielinās savstarpējās atkarības tendences, jo izmaksas, kas saistītas ar pretošanos šim procesam, ir pārāk augstas. Var secināt, ka starp ES valstīm un Krieviju, kā arī Lietuvu un Poliju ir būtiska savstarpējā atkarība, kas atstāj ietekmi uz šo aktieru ārpolitisko lēmumu pieņemšanu, tomēr kontrole pār varas resursiem iesaistīto aktieru starpā nav sadalījusies vienlīdzīgi, tāpēc var izteikt pieņēmumu, ka, pirmkārt, Krievijas, ES, Polijas un Lietuvas iespējas pieņemt neatkarīgus lēmumus ir ierobežotas, un, otrkārt, Krievijas iespējas ietekmēt ES, Polijas un Lietuvas rīcību attiecībā uz Kaļiņingradas iedzīvotāju tiesībām šķērsot Polijas un Lietuvas robežas ar atvieglotiem noteikumiem ir minimālas, jo tās ietekme uz pārējo subjektu lēmumu pieņemšanas racionalitāti ir nepietiekama.

Nākamajā nodaļā piedāvāts skatījums uz Kaļiņingradas attīstību no aukstā kara beigām līdz 21. gadsimta sākumam.

## 2. Kaļiņingradas attīstība pēc Padomju Savienības sabrukuma

Kaļiņingrada ir Krievijas apgabals, kas atdalīts no valsts pārējās daļas un kuru jau vistuvākajā nākotnē no divām pusēm ieskaus ES dalībvalstis – Polija un Lietuva. Tieši tāpēc ir jāizvērtē tuvojošās ES paplašināšanās iespējamās sekas, lai to dēļ nerastos jaunas dalījuma līnijas Eiropā. Sākumpunkts diskusijai par Kaļiņingradas nākotnes perspektīvām ir Eiropas Komisijas ziņojums ES Padomei, kurā tiek uzsvērts, ka ES

paplašināšanās procesam būs pozitīvs efekts attiecībā uz tās kaimiņiem un ka Krievijai (it īpaši Kaļiņingradai) radīsies jaunas iespējas un ieguvumi.<sup>8</sup> Šis paziņojums parādījās desmit gadus pēc tam, kad sabruka Padomju Savienība un Kaļiņingrada tika atdalīta no pārējās Krievijas teritorijas. Rodas jautājums, kādi būs Kaļiņingradas ieguvumi no paplašināšanās un kāpēc šis apgabals nav spējis attīstīties tikpat strauji kā Polija un Lietuva? Vai Kaļiņingradas apgabalam ir kādas no fakta, ka tas atrodas BJR, izrietošas īpašas priekšrocības? Jautājumi, kas tiecas ieskatīties nākotnē, vēl tikai gaida savu kārtu, lai uz tiem atbildētu, taču jautājumam, kāpēc Kaļiņingradas attīstība pēc aukstā kara beigām ir bijusi tik nesekmīga salīdzinājumā ar citiem Krievijas rietumu apgabaliem, noteikti ir iespējams rast pārliecinošu izskaidrojumu.

Kaļiņingradas apgabala neseno vēsturi noteikti ietekmē divi faktori – pagātnes mantojums un jaunā situācija, kas radās pēc tam, kad šis apgabals tika atšķelts no “lielās” Krievijas. Pagātnes mantojumam noteikti jāpieskaita runas par Kaļiņingradas piederību, kas sākās uzreiz pēc Padomju Savienības izjukšanas. Ja pašlaik Kaļiņingrada tiek uzskatīta par neapšaubāmu Krievijas sastāvdaļu, tad PSRS sabrukuma laikā jautājums par Kaļiņingradas piederību nebija tik vienkāršs. Protams, ka šo runu pamatā ir fakts, ka Kaļiņingrada nav “dabiska” Krievijas sastāvdaļa, jo šis apgabals tika pievienots Padomju Savienībai tikai pēc Otrā pasaules kara.<sup>9</sup> Līdz ar to runas par Kaļiņingradas statusa maiņu nebija gluži bez pamata. Piedāvājumi bija vairāki, piemēram, par ceturtās Baltijas republikas izveidošanu, Kaļiņingradas autonomās republikas izveidošanu Krievijas Federācijas sastāvā, Kaļiņingradas pievienošanu Polijai vai pat par Krievijas, Vācijas, Polijas un Lietuvas kopējas pārvaldes ieviešanu Kaļiņingradas apgabalā. No mūsdienu viedokļa, šie piedāvājumi nešķiet īpaši nopietni, tomēr 90. gadu sākumā tās bija iespējas, kuras vajadzēja ievērot. Diemžēl šo alternatīvu parādīšanās visai negatīvi ietekmēja situāciju Kaļiņingradā, jo tādējādi faktiski tika apšaubīta Krievijas spēja pārvaldīt savu teritoriju un tās teritoriālā integritāte.

Idejas par Kaļiņingradas apgabala demilitarizāciju kā vienu no iespējamajiem attīstības scenārijiem Maskavā tika interpretētas kā nekaunīga iejaukšanās Krievijas politikā, tādēļ Krievija mēģināja uzturēt apgabala militāro kapacitāti, vienlaikus mēģinot attīstīt arī Kaļiņingradas ekonomisko potenciālu. Šāda vienlaicīga divu zaķu šaušana izrādījās mazrezultatīva. Zināmā mērā tika sagrautas Krievijas 90. gadu sākumā lolotās optimistiskās ilūzijas par ātru ekonomisko izaugsmi, kas tai arī turpmāk nodrošinātu lielvaras statusu pasaulē. Dāņu politologs Bertels Herlins (*B. Heurlin*) uzskata, ka 90. gados Maskavai nebija skaidra plāna attiecībā uz Kaļiņingradu, jo abas alternatīvas – ideja par apgabalu kā ekonomisko tiltu starp ES un Krieviju un Kaļiņingradu kā spēcīgu militāro zonu – savstarpēji konfliktēja.<sup>10</sup> Krievijai bija ļoti grūti izšķirties par vienu no tām. Būtiskais armijas personālsastāva sarukums it kā norāda uz pirmo alternatīvu, taču patiesībā tam par iemeslu bija Krievijas ekonomiskās problēmas un izmaiņas tās militāri stratēģiskajās prioritātēs.

Aukstā kara laikā Kaļiņingrada bija stratēģiski svarīga militāra teritorija. Tas bija Kaļiņingradas spēks aukstā kara gados un vājums pēc konfrontācijas beigām. Tādiem reģioniem kā Kaļiņingrada bija grūti adaptēties jaunajā situācijā pēc Padomju Savienības

sabrukuma, jo to stratēģiskā nozīme strauji saruka. Kopš 1991. gada militārpersonu skaits Kaļiņingradā ir samazināts no 200 000 līdz daudz pieticīgākiem 18 000, un ir maz ticams, ka šis apgabals kaut kad tuvākajā nākotnē varētu atgūt savu militāro nozīmi. Tiesa gan, Kaļiņingradas apgabala militāro nozīmi nevajadzētu arī novērtēt par zemu, jo tajā vēl joprojām ir osta, kurā atrodas daļa Baltijas jūras kara flotes, kas ir sadalīta starp Kaļiņingradu un Pēterburgu. Krievijas jūras kara flotes spēks Baltijas jūrā kopš aukstā kara beigām ir stipri samazinājies.<sup>11</sup> Intervijā laikrakstam "*Kommer-sant-Vlast*" Kaļiņingradas militāro dimensiju uzsver apgabala pašreizējais gubernators Vladimirs Jegorovs, apgalvojot, ka runas par Kaļiņingradas demilitarizāciju nevar uz-tvert nopietni, tomēr militārpersonu skaitam ir jābūt atbilstošam reālajai nepieciešamī-bai. V. Jegorovs toreiz atzina, ka jau 2003. gadā militārpersonu skaits tiks samazināts līdz 8600 personām.<sup>12</sup>

Kaļiņingradas problēmas veicināja arī nekārtības vietējās pārvaldes līmenī. Leonī-dam Gorbenko – Kaļiņingradas gubernatoram no 1996. gada līdz 2000. gadam – bija pat iesauka "korupcijas karalis", kas noteikti nevirvoja uzticību šim cilvēkam un kas apgrūtināja ciešāku saikņu veidošanu gan ar Maskavu, gan ar kaimiņvalstīm.<sup>13</sup>

Kaļiņingradas ekonomika aukstā kara laikā balstījās uz militārā sektora vajadzībām. Tās kodolu veidoja militārā un apgādes industrija. Citi nozīmīgākie ekonomisko aktivi-tāšu veidi bija zvejniecība, dzintara ieguve un celulozes rūpniecība. Galvenā problēma bija tā, ka Kaļiņingrada bija integrēta Padomju Savienības ekonomikā ar ļoti specifisku mērķi. Līdz ar to Padomju Savienības sabrukums izraisīja ekonomiskas dabas katastro-fu, jo apgabals balstījās uz regulārām produkcijas piegādēm no citiem PSRS reģioniem. Tā, piemēram, lauksaimniecība noteikti nebija Kaļiņingradas stiprā puse, jo lielākā daļa lauksaimniecības produktu tika ievesta no Lietuvas un Polijas.<sup>14</sup> Piedevām vēl postpadomju laikā Kaļiņingradas ekonomika ir zaudējusi savus būtiskākos komponentus. Krievijas militārā budžeta samazināšana ir novedusi pie tā, ka Baltijas jūras kara flote ir kļuvusi daudz mazāka. Savukārt apgabala industrijas, pēc tam kad nokļuva tirgus ekonomikas apstākļos, izrādījās konkurētspējīgas. Brīvās tirdzniecības zo-nas (BTZ) un vēlāk Speciālās ekonomiskās zonas (SEZ) izveidošana arī nav neko daudz palīdzējusi. Ir vērojami vairāki pozitīvi ekonomiskās attīstības paraugi, kā, pie-mēram, BMW koncerna investīcijas īpaši Krievijas ceļiem piemērotu BMW markas automašīnu ražošanai. Vietējā kompānija *Avtotor* ražo arī KIA markas automašīnas.<sup>15</sup> Kugu būvētavas ir pielāgotas komerciālai darbībai, taču šādu pozitīvu piemēru ir pārāk maz, lai runātu par būtiskiem uzlabojumiem apgabala sociālekonomiskajā situācijā, tāpēc kopējais vērtējums par SEZ darbību nav visai cildinošs. Ievērojot to, ka Krievijai attiecībā uz Kaļiņingradu nav konkrētas attīstības stratēģijas, nav pārsteigums, ka apgabala stāvokli visprecīzāk raksturo nabadzība, organizētā noziedzība, bīstamu slimī-bu izplatība, ar vides piesārņojumu saistītas problēmas un "pelēkā ekonomika", kas sastāda gandrīz pusi no apgabala iekšzemes kopprodukta.<sup>16</sup> Var secināt, ka apgabala attīstības optimistiskais scenārijs nav piepildījies un ka nespējai piemēroties jaunajiem apstākļiem un iespējām, kuras piedāvā sadarbības projekti BJR, ir negatīva ietekme uz Kaļiņingradas ekonomiskās izaugsmes perspektīvām.



Nevar izdarīt skaidrus secinājumus par Kaļiņingradas nelabvēlīgās situācijas cēloņiem, jo tas, ka apgabala attīstībai nav stratēģijas, ir tikai daļa problēmas, kuras saknes stiepjas daudz dziļāk. Liela nozīme ir Krievijas iekšienē notiekošajiem procesiem un attiecībām starp centru un perifērijas rajoniem. Kaļiņingradas apgabala iespējas veidot savu ārpolitiku ir ierobežotas, jo tas ir pārāk atkarīgs no Maskavas. Pastāv uzskats, ka būtisku situācijas uzlabojumu varētu panākt, ja Kaļiņingradas apgabala vadībai būtu lielākas iespējas pašai iesaistīties sadarbības projektos ar kaimiņvalstīm, neprasot Maskavas akceptu,<sup>17</sup> taču šī raksta autoru māc šaubas, vai lielāka atvērtība pati par sevi var atrisināt ekonomiskās problēmas.

### 3. Krievijas un ES attiecības: Putina jaunā pragmatisma ietekme uz Kaļiņingradu

Sadarbības pamatu Krievijas un ES attiecībām veido 1994. gadā parakstītā Vienošanās par sadarbību un partnerību, kas stājās spēkā 1997. gadā. Tai sekoja abpusējās 1999. gada stratēģijas. ES stratēģiju attiecībām ar Krieviju izveidoja 1999. gada jūnijā. Tā paša gada rudenī Krievija kā atbildi uz ES rīcību pieņēma līdzīgu dokumentu, ko nosauca par Vidēja termiņa stratēģiju attiecībām ar Eiropas Savienību. Šajā dokumentā Krievija uzstāj, ka vēlas izveidot stratēģisku partnerību ar Eiropas Savienību.<sup>18</sup> Savukārt ES savā stratēģijā attiecību veidošanai ar Krieviju uzstāj, ka pilna atbildība par Krievijas nākotni ir jāuzņemas pašai Krievijai,<sup>19</sup> ar to liekot saprast, ka ES var palīdzēt Krievijai, taču kopumā sadarbībai vajadzētu būt abpusēji izdevīgai. Ļoti būtisks šis paziņojums šķiet Kaļiņingradas kontekstā, jo tas nozīmē, ka ES negrasās uzņemties atbildību par Krievijas teritoriju attīstību, norādot, ka Krievijai pašai ir jātiek galā ar savām problēmām.

Attiecībās starp Krieviju un ES jau kopš 1999. gada ir notikušas būtiskas pārmaiņas. Līdz tam laikam Kaļiņingrada abu pušu attiecību dienaskārtībā nefigurēja (tika uzskatīta par zemas prioritātes problēmu). Iespējams, ka Krievijas attieksme mainījās, kad tā saprata, ka ES paplašināšanās uz Austrumiem, iekļaujot arī Baltijas valstis, ir nenovēršama. Jāprecizē, ka Putina "jaunais pragmatisms" ir iezīmējis daudz līdzsvarotāku un paredzamāku Krievijas ārpolitiku, tomēr paredzamība ir jānodala no ieilgušajām neskaidrībām šīs valsts ārpolitikā. Pragmatisks skatījums uz valsts ārpolitiku būs izdevīgs gan Krievijai, gan tās Rietumu partneriem. Krievija līdz ar to, ka Putins kļuva par Krievijas premjerministru 1999. gadā, ES paplašināšanās jautājumā ir skeptiskāka. Tās nostāja nav mainījies arī pēc 2000. gada pavasara, kad Putins kļuva par Krievijas prezidentu. Krievija vēlas no saviem Rietumu partneriem saņemt ne tikai uzmundrinošus paziņojumus par to, ka paplašināšanās būs izdevīga visām iesaistītajām pusēm, bet arī praktiskus pierādījumus šim apgalvojumam. Putina administrācija apgalvo, ka Krievijas ieguvumi būs salīdzinoši nelieli un nespēs atsvērt gaidāmos zaudējumus, kurus Krievija cietīs, ES uzņemot jaunas dalībvalstis. Pie varbūtējām sekām ilgu laiku tika pieskaitītas dažādas praktiskas problēmas un iespējamā Krievijas izolācija. Lai

gan tam ir pesimisma piegarša, kopumā Putina ieguldījums Krievijas ārpolitiskā kursa veidošanā ir bijis pragmatisks un konstruktīvs. Par galveno mērķi attiecībā ar Rietumvalstīm tika izvirzīta Krievijas ekonomisko problēmu risināšana,<sup>20</sup> ko papildina ideja, ka ārpolitika tiks balstīta uz sadarbību. Regulāri notiek ES un Krievijas galotņu tikšanās, kas pilnīgi noteikti liecina par abpusēju ieinteresētību konstruktīvu partnerattiecību veidošanā.

Minētā Krievijas stratēģija attiecībā ar ES Kaļiņingradas kontekstā ir ļoti nozīmīgs dokuments, jo tā ir pirmā reize, kad šis apgabals tika nosaukts par pilotreģionu, turklāt šādi to nosauca Krievijas puse. Tajā laikā Krievijas premjerministrs bija V. Putins. Rietumvalstis šo iniciatīvu uzņēma ar atplestām rokām, jo tās ilgu laiku nevarēja uzņemties iniciatīvu ierosināt jebkādas pasākumus Kaļiņingradas jautājumā. Katrs Rietumu mēģinājums uzsākt diskusiju par Kaļiņingradu tiku uzskatīts par iejaukšanos Krievijas iekšējās lietās un uzjundītu jaunus nacionālisma viņus. Bija jāgaida signāls no pašas Krievijas, lai par šo jautājumu varētu sākt runāt. Kad šis signāls tika saņemts, ES uz to bija gatava atsaukties.

No konteksta, kādā pilotreģiona koncepcija tika pasniegta, varēja saprast, ka Krievija ir nopietni nobažījiesies par ES paplašināšanās iespējamajām sekām un tāpēc mēģina nodrošināt attālinātās teritorijas intereses. Runa Krievijas vidējā termiņa stratēģijā attiecībā ar ES bija par to, ka vajadzētu izveidot visus nepieciešamos ārējos nosacījumus Kaļiņingradas apgabala kā Krievijas Federācijas integrālas sastāvdaļas normālai funkcionēšanai un attīstībai, ja nepieciešams, tad noslēdzot arī īpašu vienošanos ar ES, kurā tiku nodrošinātas Kaļiņingradas intereses. Krievijas stratēģijā attiecībā ar ES ir teikts, ka būtu iespējams transformēt Kaļiņingradas apgabalu par pilotreģionu ES un Krievijas attiecībā 21. gadsimtā.

Pilotreģiona koncepcija ir attīstīta tālāk, un Kaļiņingrada turpmāk tiek saukta gan par ES un Krievijas attiecību "lakmusa testu", gan arī par pārbaudi Ziemeļu Dimensijas (ZD) lietojumam, tomēr praksē pilotreģiona koncepcija ir radījusi diezgan lielu sajukumu. Kaļiņingradai būtu jāklūst par vietu, kur tiku pārbaudītas Krievijas jaunās attiecības ar Rietumiem, taču nav skaidrs, kādam šim testam būtu jābūt, kādai vajadzētu būt ES lomai un kā Krievijas–Kaļiņingradas–ES trijstūrim būtu jāfunkcionē. ES galvenais uzdevums būtu neizolēt Kaļiņingradas iedzīvotājus no "lielās" Krievijas, jo tādā veidā tiku radītas jaunas dalījuma līnijas Eiropā. Krievija vēlas, lai apgabalā ieklūstu Rietumvalstu uzņēmumu investīcijas. Vēlme pārdalīt Rietumvalstu finanšu injekcijas pat ir sasniegusi tādus apmērus, ka vienubrīd Krievijā radās ideja, ka vajadzētu ļaut Kaļiņingradai piesaistīt ne tikai Tacis, bet arī Phare finanšu instrumentus. ES, protams, uz šādu soli nebija gatava, jo tādējādi pilnībā tiku ignorēts dalījums kandidātvalstīs un valstīs, kas nav ES kandidātvalstis. Praksē Phare un Tacis finansējumu var izmantot pārrobežu projektiem, kas tiku finansēti, sadarbojoties ES kandidātvalstīm un valstīm, kas nekandidē uz iestāšanos ES, piemēram, Lietuva–Kaļiņingrada un Polija–Kaļiņingrada. Attiecībā uz privāto uzņēmēju investīcijām ir jāsecina, ka ES iespējas šajā kontekstā ir ļoti ierobežotas, jo uzņēmējdarbības vides sakārtošana ir pašas Krievijas rokās. Īpašu uzmanību Kaļiņingradā vajadzētu pievērst reģionālās infrastruktūras uzlabošanai

un likumdošanas bāzes sakārtošanai, lai SEZ spētu normāli funkcionēt un lai tās darbību regulējošā likumdošana katru gadu nemainītos. Ja šajā sakarā nekas netiks paveikts, tad ir maz ticams, ka tuvākajā nākotnē Kaļiņingradas apgabals spēs piesaistīt lielas ārvalstu investīcijas, jo apgabalam par tām nāksies cīnīties ar Baltijas valstīm un Poliju, kuras kā drošas ES kandidātvalstis nenoliedzami ir labvēlīgākā situācijā investīciju piesaistei nekā Kaļiņingrada. Stabilitāte ir svarīgs faktors sekmīgai SEZ funkcionēšanai, tomēr, ievērojot Krievijas vēlmi iestāties Pasaules tirdzniecības organizācijā (PTO), nav zināms, cik ilgi Kaļiņingradas SEZ vispār varēs pastāvēt.

Lai arī Kaļiņingradai ES ir vajadzīga vairāk nekā otrādi, tomēr ES vajadzētu atzīt, ka tās paplašināšana austrumu virzienā var nelabvēlīgi ietekmēt Kaļiņingradas attīstību. Savas darbības seku apzināšanās liek ES uzņemties arī zināmu daļu atbildības par apgabala likteni un strādāt kopā ar Krieviju, lai zaudējumi kļūtu par ieguvumiem. Kaļiņingradas apgabals neko daudz pats sev palīdzēt nevar, jo tā attīstības atslēgas un būtiskāko lēmumu pieņēmēji atrodas ārpus šīs teritorijas robežām. Kaļiņingradai vajadzētu pēc iespējas aktīvāk iesaistīties pārrobežu sadarbībā un cerēt, ka centralizācijas un reģionalizācijas tendenču sadursme Krievijā rezultēsies šim apgabalam labvēlīgi, ļaujot Federācijas subjektiem veidot samērā neatkarīgas ārējās attiecības ar saviem kaimiņiem.

“Lakmusa testa” iespējamie panākumi varētu labvēlīgi atspoguļoties Krievijas attiecībās ar pārējām Eiropas valstīm, padarot to par atvērtāku un Eirocentriskāku valsti. Tomēr nevajadzētu aizmirst, ka Krievija uzskata Kaļiņingradu par izņēmuma gadījumu. Šāda pieeja var šķist nepieņemama ES, kas paplašināšanās procesā un attiecību veidošanā ar Krieviju ir nepiekāpīgi izturējusies pret izņēmumiem.<sup>21</sup> Tā kā Kaļiņingradas gadījumā standartveida pieeja ir uzskatāma par neproduktīvu šī apgabala unikālā statusa dēļ, tad ES un Krievijai vispareizāk būtu atrast abpusēji pieņemamu kompromisa risinājumu, kas ļautu gan ES neatkāpties no savas pieejas, gan arī Krievijai nodrošināt savu interešu ievērošanu Kaļiņingradā.

Krievijas priekšlikums padarīt Kaļiņingradu par ES–Krievijas attiecību pilotreģionu ir vērtējams pozitīvi, tomēr nav skaidrs, kas ar to ir domāts un kādas būs abu pušu funkcijas un pienākumi. Pilotreģiona koncepcija ir lemta neveiksmei, ja tā netiek piepildīta ar reālu saturu. Darba turpinājumā autors mēģinās noskaidrot, ko Krievija Kaļiņingradas gadījumā saprot ar pilotreģiona jēdzienu.

## 4. Kaļiņingrada ES un Krievijas attiecībās 2002. gada vasarā

Šis nodaļas pirmais uzdevums ir dot atbildi uz jautājumu – kāda veida pilotreģions ir Kaļiņingrada? Kopš pilotreģiona koncepcija 1999. gadā tika pieminēta Krievijas Vidējā termiņa stratēģijā attiecībām ar ES, daudzi gaidīja, ka tā tiks konkretizēta un piepildīta ar reālu saturu, taču tas nenotika. Krievija regulāri dažādos starptautiskos forumos pieminēja Kaļiņingradu kā vietu, kur saskaras Krievijas un ES intereses, un

ka ES Krievijas bažas vajadzētu uzklaut, organizējot gaidāmo paplašināšanos tā, lai netiktu ignorētas Krievijas un tās rūpju apgabala intereses. Tiklīdz radās jautājums par Kaļiņingradas nākotni ES paplašināšanās kontekstā, tā Krievija definēja savas pamatintereses šajā apgabalā:

- gaidāmajai ES paplašināšanai ir jānotiek tā, lai tiktu saglabāta Krievijas teritoriālā integritāte;
- paplašināšanās procesa gaitā ES būtu jāievēro Krievijas intereses, tiesa, gan nepaskaidrojot un nekonkretizējot, kādas tad šīs Krievijas intereses īsti ir.

Tas, ka Krievija bija gatava iesaistīties aktīvā dialogā ar kaimiņvalstīm un Rietumu partneriem Kaļiņingradas jautājumā, ir uztverams pozitīvi, taču substances trūkums Krievijas pozīcijā ilgu laiku traucēja produktīva dialoga nodibināšanai. Kaut arī dialogu starp Krieviju un ES apgrūtināja konstruktīvu ideju trūkums, tomēr pat minētās divas pamatprasības iegūst ievērojamu nozīmi, ja tās tiek apskatītas Šengenas līguma ieviešanas kontekstā, jo tādā veidā būtiski mainītos Kaļiņingradas iedzīvotāju iespējas šķērsot Polijas un Lietuvas robežas.

Pesimistiskie paredzējumi attiecībā uz ES paplašināšanos bija saistīti ar gaidāmo nepieciešamību Kaļiņingradas iedzīvotājiem iegādāties vīzas Polijas un Lietuvas robežas šķērsošanai. Lēna vīzu izsniegšanas procedūra kombinācijā ar nepietiekamu robežpārejas punktu skaitu varētu rezultēties Kaļiņingradas iedzīvotāju dzīves kvalitātes kritumā, jo, kā jau minēts, nozīmīgu Kaļiņingradas iedzīvotāju ekonomiskās aktivitātes sektoru veido pārrobežu tirdzniecība. Līdzšinējie robežas šķērsošanas noteikumi starp Lietuvu un Kaļiņingradu līdz 2003. gada 31. janvārim bija pasu režīms (lai šķērsotu Lietuvas–Kaļiņingradas robežu vīza nebija vajadzīga), savukārt Polijas–Kaļiņingradas robežas šķērsošanai bija nepieciešams iegūt tā saukto tūristu sertifikātu. Šī sistēma tika ieviesta 1979. gadā.<sup>22</sup> Sākotnējās runas, ka pēc Lietuvas un Polijas iestāšanās ES Kaļiņingradas iedzīvotājiem būs jāiegādājas ES vīzas abu valstu robežas šķērsošanai, Krievijā izraisīja milzīgu neapmierinātību. Tās tika interpretētas kā Krievijas teritoriālo integritāti un suverenitāti graužošanas. Ja šāds robežas šķērsošanas režīms tiktu ieviests, tas noteikti negatīvi ietekmētu apgabalā dzīvojošo Krievijas pilsoņu ekonomiskās intereses.<sup>23</sup> Lietuva jau 2001. gadā paziņoja, ka tā ieviesīs vīzu režīmu attiecībā uz visiem Krievijas pilsoņiem, kas vēlēšies ceļot uz Lietuvu vai cauri tās teritorijai. Tieši tāpat būtu jārikojas arī Polijai. Tiesa gan, varēja just, ka abas ES kandidatvalstis būtu ar mieru piekāpties un saglabāt līdzšinējās robežas šķērsošanas procedūras, ja vien ES šādu rīcību sankcionētu. Tādā gadījumā Lietuvai un Polijai nenāktos arī paplašināt savus konsulātus Kaļiņingradas apgabalā.

Krievija jau agrāk kritizēja gaidāmās izmaiņas robežas šķērsošanas noteikumus, taču tikai 2002. gada vasarā tā pieprasīja, lai Krievijas pilsoņi arī turpmāk varētu brīvi šķērsot Polijas un Lietuvas robežu bez vīzas un lai saglabātos līdzšinējās robežas šķērsošanas procedūras. Krievijas prezidents Vladimirs Putins paziņoja, ka vīzu režīma ieviešana no Krievijas viedokļa ir absolūti nepieņemama un aizvainojoša.<sup>24</sup>

Šai nostājai ir vairāki izskaidrojumi. Viens no tiem ir Krievijas statusa maiņa attiecībās ar Rietumiem pēc 2001. gada 11. septembra, kad Krievija nostājās Amerikas

Savienoto Valstu pusē cīņā pret terorismu. Otrs iemesls ir ES un Krievijas attiecību uzlabošanās pēdējo gadu laikā, kas Krievijai ļāva veidot stingrāku nostāju attiecībās ar Eiropas Savienību. Attiecības starp ES un Krieviju bija kļuvušas vienlīdzīgākas, jo Krievija ES ir ļoti svarīgs partneris. Šajā gadījumā Kaļiņingradas kā pilotreģiona koncepcija ES un Krievijas attiecībām parādās pavisam jaunā gaismā. Kaļiņingrada kļuva par vietu, kur tika pārbaudītas Krievijas jaunās attiecības ar Rietumiem, turklāt visas aktivitātes Kaļiņingradas kontekstā tika reducētas uz Krievijas pretenzijām pret gaidāmo vīzu režīma ieviešanu.

Krievijas nostāja Kaļiņingradas jautājuma atrisināšanā bija orientēta uz esošās situācijas saglabāšanu, bezvīzu koridora izveidošanu vai arī tā sauktajiem slēgtajiem vilcieniem, kas ceļā no Kaļiņingradas uz Krieviju šķērsotu Lietuvas teritoriju bez pieturām (pasažieriem nebūtu tiesību Lietuvā izkāpt no šī vilciena). Iespējams, ka tāda bija tikai Krievijas sākotnējā pozīcija sarunās ar ES, jo V. Putins Krievijas Ārlietu ministrijas 200 gadu jubilejas svinību runā atzīmēja, ka Krievija Kaļiņingradas gadījumā tomēr ir gatava uz kompromisem, tiesa gan, nepaskaidrojot, kāds varētu izskatīties kompromiss, ko Krievijā uzskatītu par pieņemamu.<sup>25</sup> Iesākumā Krievijas prasības guva atbalstu Francijā, taču dažas dienas vēlāk prezidenta Žaka Širaka neapdomīgie izteikumi tika paskaidroti kā vēlēšanās atrast kompromisu starp Šengenas līguma noteikumiem un nepieciešamību nodrošināt brīvas pārvietošanās tiesības Krievijas pilsoņiem.<sup>26</sup>

Krievijas prasības ES šķita nepieņemamas, jo patiesībā Kaļiņingradas iedzīvotāju nodrošināšana ar lētām un viegli pieejamām – varbūt pat vairākkārtēji izmantojamām ES vīzām tiem dotu daudz lielāku ceļošanas brīvību nekā slēgtie vilcieni. Līdzšinējā bezvīzu režīma saglabāšana ar Lietuvu un Poliju ES šķita pilnīgi neiespējama, jo tādā veidā tiktu rupji pārkāpti Šengenas līguma noteikumi. ES piedāvāja finansiālo palīdzību gan Kaļiņingradas iedzīvotāju nodrošināšanā ar lētām ES vīzām, gan ar pasēm, kas būtu derīgas ceļošanai uz ārvalstīm,<sup>27</sup> gan robežu infrastruktūras uzlabošanai, ierīkojot papildu robežpārejas punktus<sup>28</sup> un uzlabojot robežpāreju infrastruktūru.

Strupceļš ES un Krievijas attiecībās Kaļiņingradas jautājumā 2002. gada vasarā vēlreiz pierādīja, ka Krievija vēlas būt īpaša un saglabāt savu lielvaras statusu. Šādas Krievijas prasības bija pilnīgā pretrunā ar ES principiem. ES nebija gatava piemērot īpašas privilēģijas Krievijas gadījumā, it īpaši, ja runa ir par ES likumdošanas ieviešanu. ES uzskatīja, ka Krievijas izteikumi par nepieciešamību saglabāt tās teritoriālo integritāti nav nopietni ņemami un ka tā izmanto Kaļiņingradu kā kārti sarunās ar Eiropas Savienību. V. Putina īpašais pārstāvis Kaļiņingradas jautājumā Dmitrijs Rogozins ir izteicies, ka uzskata Kaļiņingradu par “lakmusa testu” Krievijas teritoriālās integritātes saglabāšanā.<sup>29</sup> “Lakmusa tests” lieliski sasauca ar pilotreģiona koncepciju. Diemžēl jāsecina, ka šajā gadījumā pilotreģiona koncepcija netiek piepildīta ar plānu par to, kā uzlabot sociālekonomisko situāciju Kaļiņingradas apgabalā, tā vietā demonstrējot bijušajai lielvarai raksturīgus sentimentus un mēģinot uzkraut atbildību par Kaļiņingradas nākotni uz ES pleciem. Šāda pieeja liecina, ka V. Putina jaunā ārpolitika ne vienmēr ir pragmatiska, jo ekonomiskie jautājumi Kaļiņingradas gadījumā tiek

nevis risināti, bet gan aizstāti ar stīvēšanos par tehniskām detaļām. Nav noslēpums, ka ES bija gatava investēt samērā lielus līdzekļus, lai modernizētu robežu šķērsošanas procedūras, taču Krievija atteicās no šī piedāvājuma, uzskatot, ka tādā veidā tiks radītas jaunas robežas Eiropā. Protams, vislabākais risinājums būtu likvidēt vīzu režīmu starp ES dalībvalstīm un Krieviju, taču līdz šim Krievija nav izrādījusi vēlmi atvieglot tās vīzu iegūšanas procedūru ES dalībvalstu pilsoņiem.<sup>30</sup>

Krievija 2002. gadā uzsāka sarunas vīzu jautājumā arī ar Lietuvu, taču mūsu dienvidu kaimiņvalsts manevru iespējas šajā lietā bija visai ierobežotas. Lietuvas pozīcija bija tāda, ka tā būtu ar mieru saglabāt līdzšinējo pasu režīmu ar Kaļiņingradu, ja tas neradītu šķēršļus tās integrācijai Eiropas Savienībā. Lietuvas premjerministrs Alģirds Brazausks izteicās, ka būtu nepieciešamas ES garantijas, ka līdzšinējās prakses saglabāšana neaizkavēs Lietuvas sarunas par iestāšanos Eiropas Savienībā. Ja tādas garantijas no ES puses tiktu dotas, tad Lietuva varētu uzsākt sarunas ar Krieviju. A. Brazausks piebilda, ka Lietuvas pozīcija ir atkarīga no Briselē pieņemtajiem lēmumiem.<sup>31</sup> Ir skaidrs, ka Lietuvas elastīgā nostāja Kaļiņingradas jautājumā ir rezultāts izmaiņām lietuviešu attieksmē pret Kaļiņingradu pēdējo desmit gadu laikā. Ja vispirms šis apgabals tika uzskatīts par draudu Lietuvas valstiskajai suverenitātei, tad vēlāk tas jau tika skatīts kā kopēja BJR valstu problēma, kura atrisināšanā Lietuva var dot būtisku ieguldījumu. Pēdējo gadu laikā Lietuva ir aktīvi dibinājusi pārrobežu kontaktus ar Kaļiņingradas apgabala vadību, taču vīzu režīma jautājumā tās manevra iespējas bija pārāk ierobežotas, lai patstāvīgi pieņemtu lēmumu.

Pēc būtības Kaļiņingradas vīzu režīma jautājums ir tehnisks. Tā risināšanai tika piedāvātas dažādas iespējas. Krievijas "atstāsim visu, kā ir" pozīcija nebija pieņemama ES, tāpēc izmaiņas līdzšinējos robežas šķērsošanas noteikumos bija jāveic. ES piedāvātais vīzu režīms ilgākā laika periodā varētu būt pats izdevīgākais, jo Krievijas pieprasītie atvieglotie robežas šķērsošanas noteikumi attiektos tikai uz Lietuvu, kamēr, lai dotos uz Rietumeiropas valstīm, Kaļiņingradas iedzīvotājiem jebkurā gadījumā vajadzētu saņemt ES vīzu. Krievijas puses arguments par to, ka tai ir jānodrošina apgabala iedzīvotāju tiesības ceļot uz "lielo" Krieviju, neiztur kritiku, jo Kaļiņingradas iedzīvotāji biežāk ceļo uz Rietumeiropas valstīm nekā uz "lielo Krieviju".<sup>32</sup> Iemesls ir tāds, ka Berlīne Kaļiņingradai ir divas reizes tuvāk nekā Maskava.

Krievijai vajadzētu pievērst lielāku uzmanību arī alternatīvu transporta ceļu izstrādei, jo visas diskusijas ir reducētas uz ceļošanu pa sauszemi, kur, protams, Kaļiņingradas iedzīvotājiem ir jāšķērso vairākas robežas, lai nokļūtu "lielajā Krievijā". Krievija pati varētu atrisināt lielu daļu no tās pilsoņu ceļošanas problēmām, izveidojot lētu (iespējams subsidētu) gaisa satiksmi starp Kaļiņingradu un Maskavu, kā arī turpinot attīstīt prāmju satiksmi starp Kaļiņingradu un Pēterburgu. Iespējams, ka tuneļa rakšana no Kaļiņingradas apgabala uz Baltkrieviju, kas atrastos zem Lietuvas teritorijas, ir pārāk ekscentrisks piedāvājums.<sup>33</sup>

Krievijas nepiekāpīgā pozīcija Kaļiņingradas jautājumā vēlreiz apliecināja, ka tā mēģina uzkraut visu atbildību par ES paplašināšanās radītajām sekām uz ES pleciem, jo Krievija šajā jautājumā nav spējusi formulēt produktīvu stratēģiju. Lietuviešu

politologs Raimunds Lopata uzskata, ka Krievija tādā veidā ne tikai demonstrē Kaļiņingradas attīstības plāna neesamību, bet arī mēģināja aizkavēt ES paplašināšanos.<sup>34</sup>

2002. gada vasara iezīmēja būtiskas pretrunas ES un Krievijas uzskatos par to, kā vajadzētu atrisināt Kaļiņingradas vīzu jautājumu. Atrisinājums tika panākts 2002. gada novembrī, kad ES un Krievijai izdevās panākt vienošanos.<sup>35</sup> Būtiskākais rezultāts ir tāds, ka ES apņemas veikt visus nepieciešamos pasākumus, lai, sākot ar 2003. gada 1. jūliju, varētu ieviest Atvieglotā tranzīta dokumentu (ATD) shēmu. Tā attiektos uz Krievijas pilsoņiem, kas vēlētos pārvietoties no Kaļiņingradas uz Krieviju pa sauszemi. Šis dokuments būtu derīgs tikai ierobežotu laiku un tiktu izsniegts par ļoti nelielu samaksu vai pat vispār bez maksas.

Tiks izsniegti divu veidu Atvieglotā tranzīta dokumenti. Pirmais no tiem būs domāts Krievijas pilsoņiem vairākkārtējai iebraukšanai Kaļiņingradā un izbraukšanai no tās. ATD tiks izsniegti, pamatojoties uz pieprasījumu Lietuvas konsulātā. Pastāv bažas, ka ar šo sistēmu būs lielas problēmas.

Otrais ATD attieksies tikai uz tiem Krievijas pilsoņiem, kas vēlēšies šķērsot Lietuvas teritoriju ar vilcienu, neuzkavējoties Lietuvas Republikā. Šī ATD nosaukums būs Dokuments atvieglotai ceļošanai pa dzelzceļu (DACD). Uz to varēs pieteikties, iegādājoties vilciena biļeti. Protams, ka abos gadījumos pasažieru personiskā informācija tiks apstrādāta Lietuvas konsulātā, un Lietuva patur tiesības atteikt Krievijas pilsoņiem ATD izsniegšanu. Līdz 2004. gada 31. decembrim Krievijas pilsoņi varēs iegūt savā īpašumā ATD uz Krievijas pases pamata, taču pēc šī datuma minētie dokumenti tiks izsniegti tikai tiem Krievijas pilsoņiem, kuriem būs ārzemju pase. Līdz 2003. gada 1. jūlijam attiecībā uz Kaļiņingradā dzīvojošajiem Krievijas pilsoņiem spēkā palika līdzšinējie robežas šķērsošanas noteikumi.<sup>36</sup>

Novērtējot sarunu rezultātus, jāsecina, ka abas puses ir bijušas gatavas uz kompromisiem, taču Krievija ir bijusi spiesta piekāpties lielākā mērā nekā Eiropas Savienība. Būtībā šie ceļošanas atvieglojumi ir attiecināmi tikai uz Krievijas pilsoņiem, kas ceļo no Kaļiņingradas uz "lielo" Krieviju vai otrādi. Pārējos gadījumos, kad mērķis būs kāda ES valsts, Krievijas pilsoņiem nāksies pieteikties uz ES vīzu. ES ir piekāpusies tikai tiktāl, lai atļautu Krievijas pilsoņiem ātri un bez liekiem sarežģījumiem šķērsot Lietuvas teritoriju.

## 5. ES un Krievijas sarunu iznākums Kaļiņingradas jautājumā no reālisma pozīcijām

Ar Kaļiņingradu saistītās mūsdienu problēmas ir Otrā pasaules kara mantojums. Teritorijai, kas bija Padomju Savienības militārais priekšpostenis, nākas piemēroties jaunajā situācijā, kad militārais komponents no starpvalstu attiecībām BJR izzūd. Šī reģiona rietumu daļā jau labu laiku pastāv drošības kopiena. Baltijas valstis un Polija gatavojas iestāties Eiroatlantiskajās struktūrās. Arī Krievija apzinās, ka pat NATO paplašināšanās uz Austrumiem nemazina tās drošību. Tā ir kļuvusi par Rietumu sabiedroto cīņā ar terorismu. Ir nodibinātas labas partnerattiecības ar Eiropas Savienību.



Viens no reālisma pamatpostulātiem ir tāds, ka valstis visvairāk rūpējas par savu drošību un suverenitāti, taču šīs vērtības mūsdienās BJR ir pašsaprotamas, jo tās tikpat kā netiek apdraudētas. Var secināt, ka no Krievijas puses drošības problēmas Kaļiņingradas jautājumā netiek skartas, jo šādu problēmu nav. Mazliet savādāka aina paveras, skatoties no ES pozīcijām. Nav šaubu, ka arī šeit runa nav par militārās drošības aspektiem, tomēr drošības jēdziens mūsdienās ir daudz plašāks nekā agrāk, tāpēc var saskatīt vairākus ES ļoti svarīgus momentus, kāpēc tā tik ļoti uzstāja uz vīzu režīma ieviešanu Kaļiņingradas iedzīvotājiem. Personu un preču brīva kustība visā ES teritorijā ir radījusi daudzus pozitīvus efektus, taču ir skaidrs, ka robežkontroles faktiskā atcelšana starp ES dalībvalstīm ir radījusi situāciju, kad Vienotā tirgus un Šengenas līguma privilēģijas var izmantot arī organizētās noziedzības grupējumi. Stingra ārējās robežas kontrole ir viens no ES valstu iekšējās drošības priekšnoteikumiem. Kaļiņingradas apgabala sociālekonomiskās problēmas (augsts noziedzības līmenis, zems ienākumu līmenis, bezdarbs un dažādu slimību izplatība) nepietiekami stingras robežkontroles gadījumā var tikt "ievestas" arī ES dalībvalstīs. No ES viedokļa Kaļiņingrada var tikt uzskatīta par reģionālu drošības problēmu, tāpēc tai bija jādara viss iespējams, lai aizstāvētu savas intereses.

Attiecībā uz pārējiem reālisma pamatprincipiem var droši apgalvot, ka tie Kaļiņingradas gadījumā būtiski noteica Krievijas un ES uzvedību. Pretstatā uzskatam, ka BJR ir paraugs dažādu starptautisko organizāciju uzplaukumam, Kaļiņingradas gadījumā galvenās lēmumu pieņēmējas bija valstis. Pirmkārt, tas izrietēja no risināmo problēmu rakstura, kas noteica, ka tās bija valstu kompetencē, un, otrkārt, valstis nebija ieinteresētas ļaut citiem aktieriem piedalīties problēmas apspriešanā, jo tādā veidā tiktu mazināta to spēja neatkarīgi risināt būtiskus politiskos jautājumus.<sup>37</sup> Šo apgalvojumu pierāda tas, ka pat Kaļiņingradas apgabala vadībai ES un Krievijas sarunās bija pakārtota nozīme. Kaļiņingradas jautājumā ES bija svarīgi, lai netiktu radītas plaisas Šengenas līgumā, bet Krievijai, pēc tam kad 2002. gada vasarā neizdevās gūt pārsvaru sarunās ar ES (pat virsrokas iegūšana nenozīmētu, ka ir atrasts Kaļiņingradas iedzīvotājiem labvēlīgākais risinājums!), nācās akceptēt lielāko daļu no piedāvātajiem vīzu režīma noteikumiem.

Reģionalizācija un sadarbība BJR notiek "zemās" politikas līmenī, savukārt būtiskākie lēmumi tiek pieņemti starpvalstu sarunu rezultātā. Reālisma skola sadarbību valstu starpā uzskata par samērā retu fenomenu, tās panākumi parasti neatbilst gaidītajiem, jo ieguvumi, kas rodas, nesadalās vienmērīgi. ES un Krievijas sarunas Kaļiņingradas jautājumā var tikt uzskatītas par sava veida sadarbību, taču būtu pārsteidzīgi secināt, ka šajā gadījumā pats sadarbības fakts apgāž reālisma analītisko potenciālu. Abu pušu sadarbība Kaļiņingradas jautājumā drīzāk uzskatāma par situācijas diktētu nepieciešamību, nevis brīvprātīgas gribas aktu, jo sadarbības neesamības gadījumā tiktu nopietni apdraudētas Krievijas pilsoņu ceļošanas tiesības, savukārt ES riskētu ar nedraudzīga, sociālekonomisko problēmu plosīta anklāva izveidošanos pie tās robežām. Sadarbība šajā gadījumā drīzāk bija apstākļu diktēta, nevis altruiska rīcība.

Tā kā sadarbība bija nepieciešama, tad paliek tikai jautājums, kas, ko un cik daudz no tās ieguva? Reālistu izpratnē valstis cenšas maksimizēt savus ieguvumus, un



ikviena konflikta iznākumu nosaka pušu spēja kontrolēt pēc iespējas lielākus materiālos resursus. Ja ES un Krievijas sarunas var uzskatīt par sadarbību, tad šajās sarunās pārstāvētās atšķirīgās intereses var klasificēt kā konfliktu. Katra iesaistītā puse cenšas panākt savus mērķus, kas var konfliktēt ar sarunu partneru mērķiem. Tā kā ES vēlējas nodibināt vīzu režīmu Kaļiņingradai ar Poliju un Lietuvu, bet Krievija vēlējas saglabāt līdzšinējo pasu režīmu, tad ES un Krievijas sarunu iznākumu noteica nevis abu pušu spējas argumentēt savu viedokli, bet gan partneru kontrolēto materiālo resursu apjoms.

Lietuvas gadījumā ES noteikti bija lielākas iespējas ietekmēt šīs valsts nostāju, jo tā ir ES kandidātvalsts. Vīzu režīma ieviešanas saistīšana ar sekmīgu iestāšanās sarunu pabeigšanu noteikti bija pietiekami svarīgs iemesls, lai Lietuva ieņemtu tādu pašu nostāju kā Eiropas Savienība. Krievijas un ES sarunu iznākumu par labu pēdējai noteica tās spēja kontrolēt paplašināšanās procesu, bet Krievijai nebija tikpat kā nekādu iespēju to ietekmēt. Valsts var kontrolēt savu teritoriju, kā arī valstis, kas ir nonākušas tās atkarībā. Līdz ar to ES paplašināšanās process notiktu neatkarīgi no Krievijas iebildumiem, kamēr ES varēja kontrolēt kandidātvalstu uzvedību, pateicoties tam, ka paplašināšanās sarunas pēc savas būtības ir asimetriskas, proti, kandidātvalstis nevar diktēt savus noteikumus, stājoties Eiropas Savienībā.

Par ES un Krievijas sadarbības minimālistisko raksturu liecina arī tas, ka faktiski abu pušu sadarbība Kaļiņingradas jautājumā pēc vīzu jautājuma atrisināšanas ir noplākusi. Vienas problēmas atrisināšana nenoveda pie sadarbības turpināšanās, un liekas, ka sadarbībai vairāk ir bijis izņēmuma, nevis sistematisks raksturs.<sup>38</sup> Var secināt, ka reālisma koncepcija ir pierādījusi savu analītisko potenciālu Kaļiņingradas gadījumā.

## Nobeigums

Reālisms kā viena no spēcīgākajām starptautisko attiecību teorijām ir piedzīvojis savu uzplaukumu aukstā kara laikā, taču tā analītiskais potenciāls ir ticis apšaubīts mūsdienās. Īpaši skeptiska attieksme pret reālisma spēju paredzēt, izskaidrot un aprakstīt notikumus starptautiskajā politikā ir vērojama BJR, kas 90. gados tika uzskatīts par vietu, kur praksē pierādās postmoderno starptautiskās politikas teoriju analītiskās spējas, tomēr pēdējos gados svārstis atkal sāk nosvērties par labu reālismam. Šī darba uzdevums bija ar Kaļiņingradas piemēru pierādīt, ka reālisms BJR nav miris un ka tā izskaidrojošais potenciāls vēl joprojām pat šajā reģionā ir visai augsts. Ir pamats uzskatīt, ka uzdevums ir izpildīts, jo darba gaitā atklājās, ka ES, Lietuvas un Krievijas uzvedība Kaļiņingradas gadījuma kontekstā lielā mērā atbilst reālisma pamatprincipiem. ES, kas ir pārnacionāla struktūra, spēlēja pēc tiem pašiem noteikumiem, pēc kuriem spēlē valstis. Iespējams, ka starptautiskā sistēmā valdošās anarhijas apstākļos citāda uzvedība, kas vērsta uz zināmu mērķu sasniegšanu, nemaz nav iespējama. Pretēju interešu sadursmes apstākļos visi aktieri sāk darboties pēc vieniem un tiem pašiem principiem.

Kaļiņingradas vīzu režīma jautājumā panāktais progress ataino pašreizējās valstu vajadzības un gatavību uz kompromisiem. Krievija saviem pilsoņiem ieguva tiesības uz pietiekami brīvu pārvietošanos no Kaļiņingradas apgabala uz "lielo" Krieviju un otrādi, bet ES panāca sev izdevīgu problēmas atrisinājumu – Šengenas līgums paliks spēkā un regulēs Krievijas pilsoņu ceļošanas tiesības, ja to mērķis būs ES dalībvalsts. Jāatzīst, ka Kaļiņingradas apgabala ieguvumi no šīs vienošanās nav necik lieli, jo tā sociālekonomiskās problēmas paliek neatrisinātas. ES Kaļiņingradai jau ir palīdzējusi un turpinās to darīt, taču ir ļoti iespējams, ka pašas Krievijas interese par Kaļiņingradas apgabalu pēc vīzu jautājuma atrisināšanas varētu būtiski mazināties.

### Atsauces un skaidrojumi

- <sup>1</sup> Viens no jaunā reģionālisma redzamākajiem pārstāvjiem Bjorns Hetne uzskata, ka reģionalizācija ir politisks un normatīvs projekts, tāpēc tas ietver noteiktas vērtības, proti – mieru, ekonomisko attīstību un sabalansētu vides politiku. Līdz ar to pastāv vairākas reģionālisma imperatīvas, kas ir fokusētas uz kara, nabadzības un vides nesaprātīgu izmantošanu. Protams, ka reģionālisms var radīt vēl veselu virkni neparedzētu efektu, taču arī tiem būs normatīvs raksturs. Var secināt, ka postmodernās pieejas orientējas uz to, kā vajadzētu būt, nevis uz to, kā ir patiesībā. *The New regionalism and the Future of Security and Development*. Eds. by B. Hettne, A. Inotai, O. Sunkel. London: Macmillan Press, 2000. P. XXVII.
- <sup>2</sup> Viotti P. R., Kauppi M. V. *International Relations Theory. Realism, Pluralism, Globalism*. New York: Macmillan Publishing Company, 1993. Pp. 5–7.
- <sup>3</sup> *Turpat*. 61. lpp.
- <sup>4</sup> Legro J., Moravcsik A. *Is Anybody Still a Realist?* Weathered Center for International Affairs, Harvard University, 1998. Oct. P. 1.
- <sup>5</sup> Šajā gadījumā noteikti jāpiemin, ka ne visas ES dalībvalstis ir parakstījušas Šengenas līgumu. Izņēmumi ir Īrija un Anglija. Savukārt Norvēģija, kas ir Šengenas līguma dalībvalsts, atrodas ārpus Eiropas Savienības.
- <sup>6</sup> Waltz K. N. *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill Inc. 1979. P. 114.
- <sup>7</sup> *Turpat*. 104. lpp.
- <sup>8</sup> Eiropas Komisija. *Communication from the Commission to the Council: The EU and Kaliningrad*. COM (2001) 26 final. Brussels, 17.01.2001.  
[http://www.europa.eu.int/comm/external\\_relations/north\\_dim/deg/com2001\\_0026en01.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/deg/com2001_0026en01.pdf)
- <sup>9</sup> Sīkākai informācijai par šo tēmu skatīt: Hreczuk A. Polish-Russian Relations and Kaliningrad. *Russian Participation in Baltic Sea Region-Building: A Case Study of Kaliningrad*. Eds. by P. F. Holtom, F. Tassinari. Berlin; Gdansk: BaltSeaNet, 2002.
- <sup>10</sup> Heurlin B. Security Problems in the Baltic Sea Region in the 1990's. *Baltic Sea Politics. Achievements and Challenges*. Eds. by P. Joenniemi, K. E. Stalvant. Stockholm: Nordic Council, 1995. P. 73.

- <sup>11</sup> Medvedev S. *Russia's Futures. Implications for the EU, the North and the Baltic Region*. Helsinki: UPI, The Finnish Institute of International Affairs, 2000. P. 76.
- <sup>12</sup> Jegorovs V. Runas par apgabala demilitarizāciju ir nenopietnas, (Razgovori o demilitarizaciji kraja neseerjozni). Kaļiņingradas apgabala gubernatora V. Jegorova intervija laikrakstam "Kommersant-Vlast". [www.gov.kaliningrad.ru](http://www.gov.kaliningrad.ru) Intervija pēdējoreiz skatīta 2002. gada 15. jūlijā.
- <sup>13</sup> Holtom P. Kaliningrad in 2001: From Periphery to Pilot Region. *Russian Participation in Baltic Sea Region-Building: A Case Study of Kaliningrad*.
- <sup>14</sup> Fairlie L. D. Will the EU Use Northern Dimension to Solve Its Kaliningrad Dilemma? COPRI referāts. 1999. 5. lpp. [www.copri.dk](http://www.copri.dk) Pēdējoreiz skatīts 2002. gada oktobrī.
- <sup>15</sup> [www.avtotor.ru](http://www.avtotor.ru) Pēdējoreiz skatīts 2002. gada jūlijā.
- <sup>16</sup> Eiropas Komisija. *Communication from the Commission to the Council: The EU and Kalinin-grad*. P. 12.
- <sup>17</sup> Medvedev S. *Russia's Futures. Implications for the EU, the North and the Baltic Region*. P. 93.
- <sup>18</sup> *Medium-term Strategy for Development of Relations between the Russian Federation and the European Union (2000–2010)* (neoficiāls tulkojums no krievu valodas). 1999. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/russia/russian\\_medium\\_term.strategy/.../external\\_relations/ceeca/com\\_strat/russia\\_99.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/russian_medium_term.strategy/.../external_relations/ceeca/com_strat/russia_99.pdf)
- <sup>19</sup> Eiropas Komisija. *Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia*. 1. lpp.
- <sup>20</sup> Legvoldis R. Russia's Unformed Foreign Policy. *Foreign Affairs*. 2001. Sept./Oct. P. 62.
- <sup>21</sup> Haukkala H. *Two Reluctant Regionalizers? The European Union and Russia in Europe's North*. Helsinki: UPI, The Finnish Institute of International Affairs, 2001. P. 30.
- <sup>22</sup> Hreczuk A. Polish-Russian Relations and Kaliningrad. *Russian Participation in Baltic Sea Region-Building*. P. 83, 84.
- <sup>23</sup> Krievijas Valsts Dome. About State Policy Towards Kaliningrad Oblast'. 2001. 13. dec. [www.gov.kaliningrad.ru](http://www.gov.kaliningrad.ru) Dokuments pēdējoreiz skatīts 2002. gada novembrī.
- <sup>24</sup> EU Won't Back Down on Kaliningrad Visas. Security Watch 2002. 25. jūl. [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch) Raksts pēdējoreiz skatīts 2002. gada 25. jūlijā.
- <sup>25</sup> Russia remains global power, says Putin. Security Watch, 2002. 15. jūl. [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch) Raksts pēdējoreiz skatīts 2002. gada 15. jūlijā.
- <sup>26</sup> EU Won't Back Down on Kaliningrad Visas. Security Watch. 2002. 30. jūl. [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch) Raksts pēdējoreiz skatīts 2002. gada 30. jūlijā.
- <sup>27</sup> Lielai daļai Kaļiņingradas iedzīvotāju nav starptautiskai ceļošanai piemērotu pasu.
- <sup>28</sup> Pat līdzšinējā bezvīzu režīma ietvaros Kaļiņingradas iedzīvotājiem bija visai grūti šķērsot apgabala robežas, jo uz tām veidojās garas rindas.
- <sup>29</sup> EU, Russia Fail to Reach Kaliningrad Deal. Security Watch, 2002. gada 26. jūl. [www.isn.ethz.ch](http://www.isn.ethz.ch) Raksts pēdējoreiz skatīts 2002. gada 26. jūlijā.
- <sup>30</sup> *Turpat.*
- <sup>31</sup> Radzevičute A. Lietuva nepiekāpjas par Kaļiņingradu. *Diena*. 31. jūl. 2002. 1. lpp.

- <sup>32</sup> Rostoks T. Miti par Kaļiņingradas apgabalu. 2002. 18. jūn. [www.politika.lv](http://www.politika.lv) Raksts pēdējoreiz skatīts 2002. gada 30. jūnijā.
- <sup>33</sup> Lietuvietis piedāvā iedzīt krievus pazemē. *Neatkarīgā Rīta Avīze*. 2002. 26. jūl. 7. lpp.
- <sup>34</sup> *Turpat*.
- <sup>35</sup> *Joint Statement on Transit between the Kaliningrad Region and the Rest of the Russian Federation*. Brussels, 2002. Nov. 11. [/external\\_relations/russia/summit\\_11\\_02/js\\_kalin.htm](http://external_relations/russia/summit_11_02/js_kalin.htm)
- <sup>36</sup> <http://www.gov.kaliningrad.ru/news.php3?uid=1070> Lapa pēdējoreiz skatīta 2003. gada 3. februārī.
- <sup>37</sup> Kaut arī ES ir pārnacionāla struktūra, tomēr to veido valstis, kuras, zināmu interešu vadītas, ir noslēgušas Šengenas līgumu. ES šajā gadījumā darbojas kā dalībvalstu interešu aizstāve un likumu sargātāja, tādēļ šī darba autors secina, ka tā darbojas valstu interesēs un ar valstu paņēmieniem.
- <sup>38</sup> Autors sadarbību vērtē kā nesistemātisku tāpēc, ka kooperācija Kaļiņingradas jautājumā starp Krieviju ir tikusi reducēta uz vīzu jautājuma tehnisko atrisināšanu, turklāt pēc daļēja risinājuma šīs problēmas kontekstā tā ir saplākusi.

*Ivo Rollis*

*M. pol.*, Latvijas Universitātes Sociālo zinātņu fakultātes  
Politikas zinātnes doktorants

## Kopenhāģenas politiskā kritērija izpilde kā Centrālās un Austumeiropas Eiropas Savienības kandidātvalstu institucionālās sistēmas attīstības priekšnoteikums

*Kopsavilkums.* Rakstā analizēta Centrāl- un Austrumeiropas Eiropas Savienības kandidātvalstu institucionālās sistēmas veidošanās problemātika, Eiropas Savienības ietekme uz Kopenhāģenas politiskā kritērija izpildi, identificējot politikas procesa ietekmes novērtēšanu kā priekšnoteikumu kandidātvalstu institucionālās sistēmas attīstībai. Autors pierāda izvirzīto tēzi, ka kandidātvalstu institucionālās sistēmas attīstības būtisks priekšnoteikums ir sekmīga politiskā kritērija izpilde. Rakstā atzīts, ka politiskā kritērija izpildes sekmīgumu nosaka kandidātvalstu politiskā un administratīvā kultūra, varas infrastruktūru stiprums, Eiropas integrācijas process, kā arī populisma faktors. Autors atzīst ietekmes un tās novērtēšanas būtisko lomu kandidātvalstu Eiropas integrācijas politikā un konsultāciju ar sabiedrību nozīmīgumu un secina, ka, attīstot institucionālo sistēmu, kandidātvalstīm pēc iestāšanās Eiropas Savienībā, būs aizvien vairāk jārēķinās ar tās ietekmi un aizvien lielāku nozīmi lēmumu pieņemšanā iegūs izpildvara.

*Raksturvārdi:* politiskais kritērijs, institucionālā sistēma, ietekmes novērtēšana, Eiropas integrācija, attīstība, pārmaiņas.

*Summary.* The article analyses problems with formation of institutional system in the European Union candidate countries of Central and Eastern Europe, and the impact of European Union on implementation of Copenhagen political criteria, and identifying impact assessment of political process as precondition for development of institutional system in the candidate countries. The author proves a thesis stating that one of substantial preconditions for development of institutional system in candidate countries is successful implementation of political criteria. The article outlines that success of implementation of political criteria is determined by political and administrative culture in candidate countries, strength of power infrastructure, European integration process and populist factors as well. The author recognizes the significant role of impact and impact assessment of the European integration policies in the candidate countries and importance of having consultations with society.

The author concludes that by developing the institutional system the candidate countries after accession to the European Union will have to take into account the Union's increasing impact, and the executive power play the leading part in decision making.

*Keywords:* political criteria, institutional system, impact assessment, European integration, development, transition.

## Ievads

Centrāl- un Austrumeiropas kandidātvalstu valdībām ir nepieciešama efektīva, funkcionēt spējīga institucionālā sistēma, kas nodrošinātu Eiropas Savienības (ES) politikas un likumdošanas ietekmes izvērtēšanu, valstij izdevīgākās politikas izstrādi un ieviešanu. Jāattīsta prasme veidot jauno politiku vai likumdošanas izstrādi, tas ir svarīgi ne tikai Eiropas integrācijas procesā, bet arī valsts pārvaldes procesā kopumā. Visās valsts pārvaldes struktūrās tai būtu jāklūst par labu praksi, kas turpinātos arī pēc iestāšanās ES, nodrošinot to kā pamatu efektīvākam valdības darbam.

Raksta mērķis ir pierādīt, ka Centrālās un Austrumeiropas ES kandidātvalstu<sup>1</sup> institucionālās sistēmas attīstības viens no būtiskiem priekšnoteikumiem ir sekmīga Kopenhāgenas politiskā kritērija izpilde. Autors vēlas parādīt, ka tādi politiskā kritērija pamatelementi kā demokrātija un likuma vara ir nozīmīgi gan Eiropas integrācijas procesā, gan izstrādājot, veidojot un izvērtējot valsts politikas (*Policy*). Politikas tālāka sekmīga īstenošana vistiešākajā mērā ir atkarīga no minētajiem pamatelementiem un atbilstoši attīstītas institucionālās sistēmas. Autors plāno analizēt to politiskā kritērija daļu, kas attiecas uz demokrātiju garantējošām institūcijām, stabilitāti un likuma varu.

Lai īstenotu izvirzīto uzdevumu, sniegts ieskats politiskā kritērija būtībā un analizēta kandidātvalstu pārejas perioda institucionālās sistēmas veidošanas jautājumi. ES ietekme uz politiskā kritērija izpildi kandidātvalstīs analizēta ar mērķi, lai identificētu priekšnoteikumus kandidātvalstu institucionālās sistēmas turpmākai attīstībai.

## 1. Politiskā kritērija būtība

1993. gada jūnijā ES Padome Kopenhāgenā noteica pamatus pašreizējam paplašināšanās procesam, deklarējot, ka "Centrāl- un Austrumeiropas kandidātvalstīm, ja vien tās to vēlas, ir jāklūst par Eiropas Savienības dalībvalstīm", kā arī definēja iestāšanās noteikumus, tā saucamos Kopenhāgenas kritērijus.<sup>2</sup>

Atbilstoši šiem ES Padomē noteiktajiem iestāšanās kritērijiem kandidātvalstīm ir jānodrošina:

- politiskais kritērijs (demokrātiska un tiesiska valsts pārvalde);
- ekonomiskais kritērijs (funkcionējoša tirgus ekonomika, spēja izturēt ES konkurenci);
- spēja uzņemties ES dalībvalsts saistības un pienākumus (ES tiesību un pienākumu kopums – *acquis communautaire* – pārņemšana);

- valsts pārvaldes un tiesu sistēmas spēja nodrošināt ES tiesību normu ieviešanu un īstenošanu.

Detalizētāk apskatot politiskā kritērija pamatelementus, pirmkārt, ir jānorāda uz demokrātisku pārvaldes sistēmu, kas spēj nodrošināt brīvas un atklātas vēlēšanas. Tā ir konsolidēta un moderna valsts pārvalde – caurspīdīga, atbildīga un efektīva, un tās civildienestam ir konkrēts juridisks ietvars, precīzs administratīvās un politiskās atbildības sadalījums. Otrkārt, spēcīga tiesiskā sistēma, kas spētu nodrošināt likuma augstāko varu un efektīvu ES *acquis communautaire* ieviešanu.

Atsevišķi jānorāda uz tādu svarīgu politiskā kritērija elementu kā sabiedrības izpratne un praktisks atbalsts jau minēto jautājumu risināšanā, kas vairāk ir politiskās kultūras un sabiedrības vērtību sistēmas modeļa, mazāk – administratīvās kultūras jautājums valstī.<sup>3</sup>

Kandidātvalstīm ir būtiski, lai Eiropas integrācijas process būtu sekmīgs un veidotos stabili priekšnoteikumi stabilai valstu institucionālās sistēmas attīstībai, kuras pamatā ir atbilstība tieši politiskajam kritērijam. Politiskā kritērija izpildes norisi ir daudz sarežģītāk vērtēt nekā, piemēram, kandidātvalsts spēju uzņemties ES dalībvalsts saistības un pienākumus, tas ir, pārņemt un ieviest ES likumdošanas kopumu. Tā, piemēram, Eiropas Komisija (EK), lai izvērtētu, kādā mērā kandidātvalstis atbilst politiskajam kritērijam, ne tikai sniedz dažādu institūciju (parlaments, izpildvara un tieslietas) aprakstu, bet arī izvērtē, kā dažādas tiesības un brīvības tiek īstenotas praksē.

Kandidātvalstu, kas bija un joprojām ir iesaistītas sarunās par iestāšanos ES, atbilstība politiskajam kritērijam parādās kopš 1999. gada, vērtējot 1997. gada EK viedokli *Agenda-2000* un sekojošos regulāros ziņojumus laikposmā no 1998. gada līdz 2002. gadam. EK ziņojumā atzīts, ka kopš 1997. gada kandidātvalstīs ir bijis ievērojams progress gan demokrātijas konsolidācijā un padziļināšanā, gan likuma varas ievērošanā.<sup>4</sup> Ziņojumā pausto vērtējumu var uzskatīt par labu pamatu arī institucionālās sistēmas sekmīgai tālākai attīstībai kandidātvalstīs.

ES kandidātvalstīs pēdējo gadu laikā ir nostiprinājusies demokrātiskā sistēma, vairākās kandidātvalstīs ir notikušas brīvas un atklātas nacionālās un vietējās vēlēšanas. Ir turpināts darbs valsts pārvaldes konsolidācijā un modernizācijā, civildienestam ir izveidota likumdošana, vairākās valstīs ir vērojams progress vadības un pārvaldes jautājumu sakārtošanā, tas ir, noteikts precīzs politisko un administratīvo atbildību sadalījums, atklātāka ir kļuvusi sabiedrībai pieejamā valdības informācija.

No progresu uzskaitījuma jāsecina, ka centieni reformēt vai stiprināt tiesu sistēmu dod pirmos rezultātus, tomēr šis darbs jāturpina, lai atrisinātu ilgstošo problēmu kaut vai ar pirmstiesas izmeklēšanu vairākās valstīs, īpaši, lai nodrošinātu efektīvu ES likumdošanas kopuma ieviešanu. Tiek gaidīti rezultāti cīņai ar korupciju, kā arī uzņēmējdarbības caurspīdīguma nodrošināšana.

Turpinot meklēt iespējamās atbildes par ES ietekmi uz institucionālās sistēmas veidošanos kandidātvalstīs un šo valstu problēmām un rīcību, kas nepieciešama, lai īstenotu politiskā kritērija izpildi un radītu priekšnoteikumus arī turpmākai attīstībai, pievērsīsim uzmanību kandidātvalstu pašreizējai institucionālajai sistēmai un to veidojošajiem priekšnosacījumiem.

## 2. ES kandidātvalstu institucionālā sistēma

ES kandidātvalstis tiek vērtētas kā funkcionējošas demokrātijas, kurām vairs nav svešas tādas ES valstu pamatvērtības kā cilvēktiesību ievērošana, vārda un reliģijas brīvība, dzimumu līdztiesība. Eiropas integrācijas process ir sekmējis šo valstu pāreju uz konkurētspējīgu tirgus ekonomiku, bet valstu institucionālā sistēma aizvien vairāk ietver arī labas pārvaldes elementu. Tā sasniegšanai kandidātvalstīm bija vienlaicīgi jāpārvar institucionālās pārmaiņas – politiskās, lai veiktu demokratizāciju un izveidotu liberālo konstitucionālo iekārtu, ekonomiskās, lai izveidotu tirgus ekonomikai atbilstošas institūcijas u.c. Valstīm bija jāveic reformas, decentralizējot noteiktas funkcijas, un jāinstitucionalizē pilsoniskās sabiedrības struktūras un partiju sistēma, kur īpaši būtiski ir izveidot un attīstīt ciešu saikni starp valsti un sabiedrību. To veicot, valstīm bija jārēķinās gan ar iekšējo, gan arī ārējo faktoru ietekmi.<sup>5</sup>

### Institucionālās pieredzes un politiskās kultūras atšķirības

Mūsdienās Centrāl- un Austrumeiropas valstis ir daudz jaunāki veidojumi nekā lielākā daļa Rietumeiropas valstu, kas izveidojās, sabrūkot Osmaņu impērijai, tad no Prūsijas, Austroungārijas un Krievijas impērijas. Starp kandidātvalstīm vienīgi Ungārija, Polija, Rumānija un Bulgārija ir tiešs turpinājums iepriekš pastāvošām valstīm, Čehija un Slovākijas republika izveidojās, Čehoslovākijai *samtaini* šķīroties no Slovākijas. No valstīm, kas izveidojās no Padomju Savienības un Dienvidslāvijas, vienīgi Baltijas valstīm bija divdesmit gadu ilga neatkarīga valstiskuma pieredze pagājušajā gadsimtā. Pretēji Rietumeiropai, kur nacionālisms attīstījās nāciju valsts izveidošanās rezultātā, modernais nacionālisms Austrumeiropā izveidojās vēl pirms nāciju – valstu rašanās. Dažās valstīs – kā Dienvidslāvijā – konstitucionālā attīstība un likuma vara tika apdraudēta ar dominējošu nacionalitāšu tendencēm uztvert nacionālās minoritātes kā draudu uz to ekskluzīvajām tiesībām to apdzīvotajā teritorijā. Tomēr līdz ar dinamisko attīstības procesu daudzas kandidātvalstis ir gatavas brīvprātīgi atdot savu suverenitāti drīz pēc tās atgūšanas.

Institucionālās pieredzes un politiskās kultūras dažādības dēļ veidojās atšķirības – mazākā mērā kandidātvalstu starpā, vairāk – ar valstīm, kas pārņēma padomju mantojumu, piemēram, Ukraina. Pilsonisko un politisko tiesību ievērošanā sekmīgākās izrādījās kandidātvalstis, kuras bija veiksmīgākas arī ekonomikas reformēšanā. Tās ir valstis, kuras, pēc pētnieka H. Kitselta (*H. Kitschelt*) vārdiem, veidojās no nacionālā konsensa komunisma, t.i., režīma, kur komunisma elite spēja pastāvēt līdzās alternatīvajām elitēm, īpaši 20. gadsimta 80. gadu beigās.<sup>6</sup> Valstīs pastāvēja komunistu partija, kuras reformētājiem bija politiska ietekme un kura kļuva ne tik daudz ideoloģiska kā tehnokrātiska. Valstu attīstības ātrumu un tās veidu ietekmēja režīma ilgums, tomēr galvenokārt vēsturiskās atšķirības, tradīcijas, iepriekšējā režīma veids un tā pāreja uz pilnīgi citu – jaunu režīmu, kā arī institūciju izvēle. Būtiskākais faktors – iepriekšējā režīma spēja sagraut pilsonisko sabiedrību, līdz ar to arī mijiedarbību starp valsts pārvaldi un sabiedrību.



Liela nozīme bija tam, cik ātri jaunā elite uzvarēja vēlēšanās, kas noteica politisko reformu veidu un ilgumu, kā arī institūciju izvēles atšķirība katrā valstī, līdzīgi kā ekonomisko reformu ilgums un apjoms. Vissekmīgākās ir bijušas tādas valstis kā Slovēnija, Ungārija un Čehija, kuras spēja veikt vislielāko progresu, reformējot ekonomiku, un kuru politiskā kultūra ir vistuvāk ES dalībvalstu normām un vērtībām. Tās ir sasniegušas tādu attīstības pakāpi, kas dod lielāku iespēju sasniegt labklājību un drošību. Reformas bija sāpīgas, tomēr bija izpratne, ka tās ir priekšnoteikums, lai sasniegtu ES dalībvalstu statusu kā līdzvērtīgas partneres. Tā valstīm bija motivācija, lai risinātu svarīgas problēmas.

Jaunas institucionālās sistēmas veidošanas procesā kandidātvalstīs ir bijusi atšķirīga partiju mobilizācija uz reliģiskajiem un etniski nacionālajiem principiem. Šāda veida partijas vai kustības jau ir pierādījušas savu bīstamību, jo tās tradicionāli nav gatavas pieņemt kompromisu daudzos jautājumos. Sabiedrības politiskā kultūra sākotnējā posmā ir bijusi pasīva un neorientējās uz līdzdarbību, kādēļ nevalstiskās organizācijas un interešu grupas ir bieži vainotas par savu vājumu, jo tām bija ierobežotas mobilizācijas iespējas. Desmit gadu ilga pārejas periods kandidātvalstu sabiedrībai ir devis iespēju kļūt aktīvākai, izveidojot daudz strukturētākas un definētākas intereses, tādējādi samazinot bailes no nezināmā un haosa, kas pastāvēja 20. gadsimta 90. gadu sākumā. Arī etniski nacionālie principi pakāpeniski tiek aizvien vairāk papildināti vai aizstāti ar citiem, piemēram, sociālekonomiskiem principiem un prioritātēm.

Pārejas perioda pirmajos gados sabiedrības elitēm bija grūti noskaidrot sabiedrības vēlmes, sabiedrības un elites intereses bija relatīvi nenoteiktas, tāpēc politiskās elites bija piesardzīgas attiecībā uz savu politiku. Atšķirīgās sabiedrības grupas sāka izvirzīt aizvien konkrētākas prasības, tādējādi veidojot atšķirību starp pārejas posma ieguvējiem un zaudētājiem, tomēr politiķi bija nesteidzīgi attiecībā uz sociālā dialoga attīstīšanu. Viens no attīstītais valsts būtiskiem priekšnoteikumiem ir tāda institucionālā sistēma, kurā sekmīgi veidojas valsts varas un sabiedrības mijiedarbība.

Kad sabiedrībā ir izveidojies spēcīgs vidusslānis, kas nav apmierināts ar valdošo politiku un politiķiem, tas meklē iespēju izveidot vai atbalstīt jaunas kustības, kurās tie saskata savu interešu izteiksmes veidu. Tas ir daudz stabilāks spēks nekā sociāli mazāk aizsargātais sociālais slānis, kā, piemēram, strādnieki, kas baidās zaudēt darbu. Bezdarbnieki, pensionāri un zemnieki visticamāk vairāk atbalstīs populistiskās kustības, kuras tieksies sadalīt sabiedrību "mūsos" – cilvēkos un "viņos" – elitē.

## Populisms kā drauds demokratizācijas norisei

20. gadsimta 90. gados veidojās labvēlīgi apstākļi populistiem, kas radīja risku sekmīgai demokratizācijas norisei, jo, piedzīvojot vecās sistēmas krišanu, daudzu kandidātvalstu iedzīvotāji tika atstāti neskaidrībā un nedrošībā, ar vēlmi meklēt aizsardzību iespējamajos risksos.

Jaunas institucionālās sistēmas veidošanās procesā atšķirīga ir bijusi arī populisma veidošanās kandidātvalstīs. Populisti tiecas redzēt sevi kā patiesus demokrātus, kas

pauž populārus viedokļus, tomēr tos sistemātiski ignorē valdība, vadošās partijas un masu informācijas līdzekļi. Tur, kur partijas ir vājas un elites atsvešinātas no sabiedrības problēmām, populismam ir radīti labi apstākļi. Tādas populistiskās kustības kā Polijas paš aizsardzības kustība ir spējušas mobilizēt cilvēkus dažādiem procesiem, bet nav bijušas veiksmīgas vēlēšanās. Nacionālistiskās partijas, piemēram, Slovērijas Nacionālā partija, ir bijušas daudz sekmīgākas vēlēšanās, savulaik kļūstot pat par valdības koalīcijas partneriem.<sup>7</sup> Tomēr tendences rāda, ka daudzās kandidātvalstīs partijas, kas mēģinājušas izmantot populismu vai ekstrēmistisku sentimentu, ātri vien zaudējušas iespēju gūt pārstāvniecību parlamentā vai arī ieguvušas ne vairāk kā pāris vietu.

### Institucionālie konflikti

Institūcijas kandidātvalstīs ir jaunas un ar relatīvi vājām tradīcijām, elites un politiskās partijas ir nestabilas un atsvešinātas no sabiedrības. Institucionālie konflikti ir notikuši ar parlamentiem un prezidentiem, kas iesaistīti cīņā par autoritāru varu. Tā, piemēram, Horvātija, kas visticamāk jau kopā ar Rumāniju un Bulgāriju varētu pievienoties ES 2007. gadā, ir pieredzējusi Franjo Tuđžmana (*Franjo Tuđman*) režīmu, līdzīgi kā Rumānija Jona Iliesku (*Ion Iliescu*) pirmo prezidentūras periodu vai Slovērijā Vladimira Mečiar (*Vladimir Mečiar*) valdību.

Vairākās kandidātvalstīs valsts institucionālās struktūras tagad ir kļuvušas pietiekami stabilas un spēcīgas, tomēr dažas šīs jaunās demokrātijas ir pieredzējušas partiju mēģinājumus pārņemt institūcijas, lai paplašinātu savu ietekmi, tādējādi palielinot arī korupcijas draudus. Praksē to pierāda institucionālās nesaskaņas starp prezidentiem un ministru prezidentiem, starp izpildvaru un likumdevēju, jo katra puse ir mēģinājusi stiprināt savu pozīciju un iedibināt to kā politisku tradīciju. Pat konstitucionālās tiesas, kas izveidotas, lai nodrošinātu likumu ievērošanu, ir bijušas iesaistītas politiskos un ideoloģiskos konfliktos.

Visās kandidātvalstīs pastāv parlamentārā vai pusprezidentālā institucionālā sistēma, kura lielā mērā darbojas pēc parlamentārā principa. Valdība, ko vada Ministru prezidents, ir atbildīga parlamenta priekšā, un prezidentam ir tikai reprezentatīva nozīme. Līdzīgi prezidentālās varas atšķiras katrā valstī. Prezidenta vara ir ierobežota par labu parlamentam un valdība ir atbildīga parlamentam, atvēlot tam politikas veidotāja lomu. Parlamentārās sistēmas, tāpat kā prezidentālās, ir parādījušas lielāku elastīgumu varas dalīšanā nekā pusprezidentālās sistēmas, kuras ir izvēlējušās pēc Padomju Savienības sabrukuma izveidojušās valstīs.<sup>8</sup>

### Iestāšanās process Eiropas Savienībā

Vērtējot esošo pieredzi, jāsecina, ka dalība ES stabilizē valsts demokrātisko institucionālo sistēmu. Šo apgalvojumu par argumentu izmantoja tad, kad Grieķija kļuva par ES dalībvalsti 1981. gadā, bet Spānija un Portugāle – 1986. gadā. Arī tagad šo argumentu izmanto, plānojot uzņemt jaunas valstis. Atsevišķi pētnieki kā Krarups (*Krarup*) norāda,

ka arguments izklausās saprātīgs, tomēr netiek ievērota ES negatīvā ietekme uz jaunajām demokrātijām un varas daļēja nodošana augsti centralizētai un supranacionālai savienībai.<sup>9</sup> Pēc Krarupa domām, problēma ir tā, ka kandidātvalstīm savā institucionālajā sistēmā īsā laikā jāpārņem pieaugošais ES likumdošanas kopums, kas aptver apmēram 85 000 lappušu. Respektīvi, ES tiesību kopums zināmā mērā tiek uzspiests iedzīvotājiem bez plašām iespējām diskutēt par to. Protams, šādam apgalvojumam var piekrist, tomēr jānorāda, ka iespējas diskutēt pastāv, kaut arī ar ierobežojumu laikā. Diskusijas kavē vājās izpildvaras un sabiedrības dialoga tradīcijas, sabiedrības dažādo grupu ierobežotā izpratne par jautājumiem plašākā kontekstā.<sup>10</sup> Prasība pārņemt visu likumdošanas kopumu nacionālajā likumdošanas sistēmā rada vienu no demokrātijas fundamentālākajām problēmām, jo likumam ir jābūt iesakņotam sabiedrībā un akceptētam no tiem cilvēkiem, kas tam pakļausies. Bez šī atbalsta likums faktiski nebūs uzskatāms par legītīmu.

Daudzu valstu vadošie parlamentārieši un ministri ir sākuši apzināties, ka pirms desmit gadiem atgūtā neatkarība kaut kādā mērā tiek nodota Briselei. Daudzi atklāti noraidīja šo iespējamo attīstību, citi uzsvēra iespēju caur dalībvalsts statusu iegūt ietekmi Eiropas Savienībā. Jautājumi šeit tiek izvirzīti par faktiskajām varām, ko kandidātvalstis iegūs, un cik lielā mērā tās kontrolēs lielās valstis.

### 3. ES ietekme uz politiskā kritērija izpildi kandidātvalstīs

ES paplašināšanās procesa ietekme uz kandidātvalstu politikām būtu vērtējama ne vien kā ieguvums politiskajā, ekonomiskajā un drošības jomā, bet arī kā noteiktas izmaksas un zaudējumi.<sup>11</sup> Iestāšanās ES uzliek kandidātvalstīm savus noteikumus politiskā kritērija izpildē, kas lielā mērā bija stimulējošs faktors, lai nokļūtu attīstīto Eiropas valstu klubā, taču tas visām kandidātvalstīm ir prasījis stingru labo gribu un piepūli, lai attīstītu demokrātiju un izveidotu funkcionējošu tirgus ekonomiku.

ES integrācijas process ir palīdzējis stiprināt izpildvaru uz likumdevēja izmaksu rēķina, izmantojot nepieciešamību apstiprināt un ieviest daudz izmaiņu likumdošanā, pārņemot ES *acquis communautaire*. Lielākā daļa likumdošanas ir pārņemta, izmantojot ātru procedūru, kas parlamentam nedod ne plašas alternatīvu variācijas iespējas, ne arī veikt atbilstošu seku analīzi.<sup>12</sup> Faktiski globalizācijas ietvaros notiekošais Eiropas integrācijas process var tikt uzlūkots pat kā funkcionāls ekvivalents risinājums karam, kas izpildvarai dod vairāk varas un ļauj attaisnot konsultāciju trūkumu ar sabiedrību, lai izvairītos no iespējamām ekonomiskajām krīzēm. Tāpat atbalsta samazināšanās parlamentam tā uzticības un deputātu profesionālisma trūkuma gadījumā arī var stiprināt izpildvaru. Demokratizācijas procesa pirmajos gados lielie uzdevumi mainīt ekonomisko un politisko sistēmu un parlamenta vēlme saglabāt primāro un galveno lomu politikas pieņemšanā ir novedusi pie tā, ka kandidātvalstu likumdevēji ir daudz aktīvāki, nosakot politikas dienaskārtību un ierosinot jaunus likumprojektus, nekā likumdevēji daudzās vecajās Rietumvalstu demokrātijās.

Eiropas integrācijas process, kas prasa ātru liela likumdošanas apjoma pārņemšanu, bieži vien, sekojot modelim, ko nosaka ES direktīvu ieviešana, maina parlamenta raksturu – vismaz ar ES saistītajās lietās, kas arvien vairāk kļūst par diskusiju objektu starp valstu izpildvaru sarunu vedējiem Briselē nekā nacionālā parlamenta līmenī. Aizvien plašākas diskusijas notiek kandidātvalstu parlamentos par likumdošanas sagatavošanas veidu, norādot, ka valdībām nebūtu tas jādara vienpersoniski.

Attīstoties politikas procesam, aizvien vairāk arī citi aktieri – ekonomiskās un sociālās aģentūras, nevalstiskās organizācijas – iesaistās savu interešu lobēšanā. Līdzīgs fenomens tika novērots arī ES dalībvalstīs, kurās no 1987. gada līdz 1992. gadam Vienotais tirgus prasīja vairāk nekā 2000 direktīvu pieņemšanu.<sup>13</sup> Šo procesu veica izpildvara, likumdevēja varas ieguldījums bija minimāls. Līdzīgā veidā arī ES dalībvalsts kritēriju izpilde aizvien samazina parlamentārās neatkarības iespējamību kandidātvalstīs, tomēr likumdevēja ieguldījumu nevajadzētu nenovērtēt. Joprojām kandidātvalstu parlamentos notiek plašas diskusijas par likumdošanas sagatavošanas veidu, lai izpildvara to nedarītu vienpersoniski. ES paplašināšanās procesa depoliticizācija nepatīkami ietekmē parlamentus, izņemot elites, tādējādi kavējot to atvērtību demokratizācijas procesam. Politikas veidošana nav atkarīga no elektorāta vēlmēm, gluži pretēji – tā pasivitāte un pat atsvešināšanās ir politiķiem priekšrocība īstermiņā, jo atļauj virzīt savus lēmumus bez publiskas apspriešanas. Tas noved pie demokrātijas deficīta veidošanās, kas ilgtermiņā var atspēlēties ar sabiedrības attieksmi pret integrāciju ES. To arī pierāda sabiedrības atbalsta samazināšanās valsts iestādei ES salīdzinājumā ar Eiropas integrācijas procesa sākumperiodu. Arī referendums Dānijā par Māstrihtas līgumu un vienotās valūtas eiro ieviešanu vai Nicas līguma noraidīšana pirmajā referendumā reizē Īrijā ir politiķiem kā pierādījums, ka sabiedrībai nevar pilnībā uzticēties attiecībā uz Eiropas projektu.

Attīstība un politiskās kultūras tradīciju veidošanās aizvien vairāk ieinteresē sabiedrības par jautājumiem, kādas konkrētas sekas būs pēc iestāšanās Eiropas Savienībā. Jo vairāk ir apzināta situācija par iestāšanos, saistībām un tiesībām, jo lielāka skepse veidojas sabiedrībā, ko apliecina aptauju rezultāti. Tas politiskajai elitei izvirza uzdevumu attīstīt skaidrojošas informācijas stratēģiju.

Attiecībā uz iestāšanos ES kandidātvalstīm ir jāidentificē arī iespējamie riski. Ja iestāšanās tiek uztverta kā neiespējama īsā vai vidējā termiņā, var rasties šaubas, vai ieguldījums reformās un pielāgošanās ir bijusi pielikto pūļu vērts, turklāt sarežģītāk to būtu izskaidrot sabiedrībai. Nekonsekventāka var būt to valstu vēlme iestāties ES, kuras ir veikušas mazāku progresu ekonomisko reformu jomā un kurās ir lielāka politiskā nestabilitāte. Kas attiecas uz Rumāniju un Bulgāriju, tad, ievērojot to, ka ir noteikts arī šo valstu iestāšanās grafiks 2007.–2008. gadā, tām ir iespēja noturēt stabilāku attīstības virzienu.

Pretēji tas ir attiecībā uz tādām ES kandidātvalstu pierobežas valstīm kā Ukraina un Baltkrievija, kas arī pārņēma komunisma mantojumu un kurām nav reālas iespējas pievienoties ES tuvākā nākotnē. Tās netiek uzskatītas par potenciālām ES kandidātvalstīm kā Rietumbalkānu valstis – Horvātija, Serbija un Melnkalne, kurām ir piedāvāts

noslēgt vai jau ir noslēgts stabilizācijas un asociācijas līgums. Šīm valstīm lielā mērā jāērķinās ar iespējamo tiešo negatīvo ietekmi paplašināšanās rezultātā. Piemēram, kā Ukrainas ekonomisko attīstību ietekmēs brīvo tirdzniecības līgumu pārtraukšana līdz ar tādu kandidātvalstu kā Polijas vai Latvijas iestāšanos Eiropas Savienībā? Būtiskāks pat ir jautājums, kā Ukrainas–Polijas pierobežu iedzīvotāju ekonomisko aktivitāti un sociālo labklājību ietekmēs Polijas iestāšanās ES, kas kā iespējamo problēmjautājumu izvirza bezvīzu režīma saglabāšanu starp abām valstīm. Protams, Ukrainas gadījumā kandidātvalsts statusa neesamība mazāk stimulē valsts institucionālās sistēmas attīstību, kā arī politiskā kritērija izpildi salīdzinājumā ar kandidātvalstīm. No tā var secināt, ka iespēja iestāties ES un sniegt ievērojumu ieguldījumu debatēs par Eiropas nākotni daudz lielākā mērā stimulē to kandidātvalstu attīstību, kurām ir kandidātvalsts statuss.

Pievienošanās process ES, ir novedis pie vēl būtiskākiem izaicinājumiem, taču kandidātvalstis ne vienmēr ir pratušas tos izmantot. Valstij bija jāsāk sarunāties ar pilsoņiem, un tai bija nepieciešama brīvprātīga sadarbība, lai sasniegtu mērķus. Galvenā problēma bija tā, ka kandidātvalstis uzsāka šo procesu ar ļoti vāju infrastruktūrālu valsts varu, kurai bija nepieciešams ieviest tālejošas valsts aparāta reformas. Tām bija arī jāmaina valsts administratoru attieksme un mentalitāte, lai tie kļūtu par sabiedrības “kalpiem”. Tās ir pārmaiņas, kas prasa ilgāku laiku. Valsts ir darbojusies kā pārmaiņu aģents, taču tas ir prasījis daudz vairāk laika mainīties arī pašai valstij. Valsts ir radījusi un ieviesusi reformas, taču tagad tai ir daudz vairāk grūtību, kontrolējot un ieviešot šīs reformas. Patiešām, jo sabiedrība kļūst strukturētāka un apzinās savas intereses, jo vairāk valstij ir nepieciešams dialogs ar sabiedrību. Tādējādi pašreizējās problēmas, kas skar caurspīdīguma trūkumu, neefektivitāti un pat korupciju, atkārtoti kļūst par tēmām, kuras minētas arī kandidātvalstu sagatavotajos progresa ziņojumos Eiropas Komisijai.

Tādas ES dalībvalsts kā Spānija piemērs rāda, ka paplašināšanās ietekme uz valsts struktūrām var izveidot lielāku reģionālo daudzveidību nāciju valstīs. Situācija ir neskaidra, izplūdusi un jaunas identitātes patiešām veidojas ES kontekstā. Skoti un kataloņi bieži raugās daudz vairāk uz Briseli nekā uz savas valstu galvaspilsētu. To proeiropeiskā attieksme veidojas no pārliecības, ka ES var mazināt vienas nācijas dominanti valsti. Tādu valstu kā Igaunija un Latvija iespēja iestāties ES varētu nozīmēt, ka krievu minoritāte būs vairāk ieinteresēta pārņemt Eiropas identitāti un sazināties vadošajās Eiropas valodās, tādējādi samazinot nepieciešamību pēc Igaunijas vai Latvijas identitātes un valodas, tomēr šīs valstis ir joprojām iesaistītas nācijas veidošanā un ļoti mazā mērā ir gatavas kompromisiem konkrētajā jomā.

Tā kā ES ir iespēja uzņemt vēl visnotaļ traušlās demokrātijas, tā izveidoja Kopenhāģenas politisko kritēriju, lai papildinātu *acquis communautaire*, kas nosaka Vienotā tirgus darbības direktīvas, bet nepiemin liberālās politikas vērtības. Paplašināšanās, iekļaujot kandidātvalstis, tādējādi izvirzīja debates par demokrātiju Eiropā, taču Austrijas gadījums brīdināja par to, ka formālā demokrātija nav pietiekama, t.i., nākot pie varas legītimā veidā un sekojot demokrātiskām procedūrām valstī. Vērtībām un uzvedībai ir nepieciešama demokrātiska būtība. Problēmu rada tas, ka, pat atbilstot Kopenhāģenas politiskajam kritērijam, kas ir pamatnosacījums ES dalībvalstij, nepastāv

vadlīnijas, kā tās ieviest, valstij kļūstot par dalībvalsti. Austrijas gadījumā ES parādīja savu nenoteiktību šajā jautājumā.

Sabiedrība un valsts kandidātvalstīs joprojām ir vājāka nekā dalībvalstīs, diskusijas var rasties par to, kādā līmenī ir šis vājums, cik dziļa ir demokrātija un ciktāl attīstīts tirgus, tām joprojām ir daudz veicams, lai panāktu dalībvalstis. Tas izvirza jautājumu par to, vai šīs valstis panāks dalībvalstu līmeni noteiktā laika periodā vai arī parādīs to principiālās atšķirības. Tas ir svarīgi, lai saprastu un atbildētu uz to, cik atšķirīga var būt ES un kur ir robeža. Atbildēt uz šo jautājumu ir grūti, jo joprojām ir grūti identificēt, kādi jautājumi ir un kādu nav ES kontekstā. Tomēr, vai tas būtu jautājums par valūtas savienību vai paplašināšanos, vai par ko citu, daļa iedzīvotāju vēlas piedalīties šāda lēmuma pieņemšanā. Tā, piemēram, Lielbritānija izvairās no debatēm par vienotās valūtas eiro ieviešanu. Savukārt kandidātvalstīs elites atsvešināšanās no sabiedrības var būt daudz bīstamāka demokrātijas konsolidācijas procesā nekā liberālā politiskā kultūra. Pieaug atšķirība starp politisko un biznesa eliti kandidātvalstīs, kuras vēlas pievienoties ES cik vien ātri iespējams, un šaubas vēlētajū vidū, vai ekonomika būs pietiekami stipra, lai izturētu konkurenci. Vai ES iegūs vairāk nekā jaunās dalībvalstis, vai tradicionālās vērtības netiks aizslaucītas prom ar Rietumeiropas liberālajām vērtībām? Protams, līdzīgas atšķirības pastāv arī dalībvalstīs. ES ir jāizrāda atbalsts kandidātvalstīm, jo to psiholoģisko problēmu ignorēšana un atstumtības sajūtas radišana vai to pazemošana var veidot preteiropeisku attieksmi.

#### 4. Politikas procesa ietekmes novērtēšana kā priekšnoteikums kvalitatīvākai institucionālās sistēmas attīstībai

Politiskā kritērija izpildes gadījumā sekmīgas institucionālās sistēmas tālākas attīstības priekšnoteikums ir efektīva, sakārtota, pret konkrētiem riskiem noturīga politiskā procesa norise. Būtiskākais demokrātiska politiskā procesa prakses elements ir ietekmes novērtēšana, tādējādi nosakot dažādu valsts institucionālās sistēmas attīstības ārējo un iekšējo faktoru ietekmi mikro- un makrolīmenī pirms likumdevējs vai izpildvara pieņem turpmākos lēmumus.<sup>14</sup> 1999. gada EK progresa ziņojumos ietekmes novērtēšanas jeb seku analīzes sistēmas neesamība tika atzīmēta kā ES asociēto valstu administrācijas attīstības trūkums.<sup>15</sup>

Politikas procesa ietekmi novērtē ar salīdzināmu informāciju par politikas alternatīvu paredzamajām sekām, kas iespējamas, lai atrisinātu konkrēto problēmu vai arī, lai sasniegtu izvirzīto mērķi. Ietekmes novērtējumos tiek aprēķināti lēmuma ieviešanas vai politikas ieguvumi un zaudējumi. Ieguvumi un zaudējumi tiek salīdzināti, lai izdarītu secinājumus par lēmuma kopējo sociālo vērtību. Ietekmes novērtēšanai ir arī jāparāda izmaksu un ieguvumu sadalījums konkrētā laikā. Lai veiktu šādu analīzi, svarīga ir

kvalitatīva informācija. Jāatzīst, ka kandidātvalstīs šāda veida pētījumi ir veikti ļoti fragmentāri.

Veidojot Eiropas integrācijas procesa ietekmes jeb seku analīzes sistēmu, ir nepieciešams arī paredzēt, kāda būs integrācijas ES ietekme. Neveicot seku analīzi, valstīm būtu jārēķinās ar vairākām nelabvēlīgām sekām: ārējās sekas – iestāšanās ES kontekstā, neesot priekšstatam par valsts “sāpīgajiem” punktiem, ir grūti noteikt, cik tālu ir iespējams iet kompromisa ceļū; iekšējās sekas – valdībai nav iespējama normāla budžeta plānošana, jo neziņa par dažādām ar Eiropas integrācijas procesu saistītām izmaksām var novest pie “sastrēgumiem” valsts budžetā, ietekme uz privāto sektoru – ja uzņēmumi apzinās savas izmaksas, tie var tās plānot daudz sekmīgāk ilgākā laikposmā. Atsevišķas politikas jomas, kurās būtu jāizvērtē ES ietekme, tieši attiecas uz nevalstisko sektoru, nevis valdību, tādēļ uzņēmējiem un citiem nevalstiskajā sektorā ir jābūt iesaistītiem procesā, lai noteiktu nozares, kurās ietekmes izvērtēšana ir vajadzīga. Pieredzes izmantošana Eiropas integrācijas procesā ietekmētu arī vispārējās administratīvās kultūras uzlabošanas kandidātvalstīs.

## Politika un budžets

Attīstot institucionālo sistēmu un tās veidoto politiku spēju, kandidātvalstīs sastopas ar izaicinājumu, ka uzlabojumi joprojām ir nepieciešami politiku ciklu visās fāzēs: definējot politiku mērķus; veidojot politiku variantus; tos ieviešot un izvērtējot. ES ietekmes novērtēšana ir svarīga, lai uzlabotu politiku efektivitāti un tādējādi rastos priekšnoteikums, kā pilnveidot politisko lēmumu pieņemšanas kvalitāti.

Ja attīstītā valsts pārvaldē politiku maiņa ir pastāvīga, taču relatīvi paredzama un vadāma, tad valstij, kura pievienojas ES, ir jāsakaras ar ļoti daudziem jauniem tiesību aktiem, kas jāizvērtē un jāpārņem īsā laikposmā. Eiropas integrācijas politikā ietekmes novērtēšana tomēr nepalīdz politiski atbildīgām personām, piemēram, ministriem, izlemt, kurus mērķus tie var sasniegt ar politiskajiem līdzekļiem un par kādu cenu. ES direktīvās jau ir norādīti mērķi, kuri ir jāsasniedz. Izvēle “neko nedarīt” nav iespējama. Taču direktīvas parasti atstāj atvērtu ceļu, kā šie mērķi būtu jāsasniedz un kādi institucionālie pārkārtojumi būtu veicami.

Ir jānovērtē ES ietekme, lai atbildētu uz jautājumiem par dažādu politiku ieviešanas stratēģiju. Šajā kontekstā svarīgi pievērst uzmanību izmaksu un ieguvumu sadalījumam pa reģioniem un sociālajām grupām, kā arī izmaksu sadalījumam valsts nacionālajā budžetā, uzņēmēju sektorā un patērētājiem. Valdībai nākotnē būtu neiespējami pieņemt nopietnus lēmumus, neveicot šādu ES ietekmes analīzi uz dažādām politikām.<sup>16</sup> Raugoties plašāk, tas nedotu priekšroku pozīcijām, kurās ir valstu nacionālās intereses, lai zinātu, kuras pozīcijas var tikt atdotas ar vismazākajiem izdevumiem valstij un kuras pilnībā jāturpina aizstāvēt.

Prognozējot integrācijas ietekmi uz institucionālo un dažādu sektoru attīstību, Eiropas integrācijas process ir iespējams ar vismazākajām iespējamajām izmaksām valsts budžetā un ekonomikā kopumā. Paredzamās ietekmes novērtējums dod iespēju kandidātvalstīm veiksmīgi plānot izpildvaras darbu.

## Valsts mijiedarbība ar sabiedrisko un biznesa sektoru

Attīstot saikni starp valsts pārvaldi un nevalstisko sektoru, īpaši ES kontekstā, būtisks priekšnoteikums ir ES ietekmes novērtēšanas pētījumi, kuru ietvaros būtu jānotiek konsultācijām. Konsultācijās tiek apzinātas jaunas intereses vai arī jauni argumenti attiecībā uz valstu iestāšanos, vēlāk līdzdalību Eiropas Savienībā. Nevalstiskajām organizācijām šāda veida sadarbības gaitā ir iespēja vairāk uzzināt par ES, par tās struktūru, par darbības principiem, par normatīvo aktu izdošanas procedūrām utt.

Kandidātvalstīs galvenais kavējošais faktors ir mazā pieredze un šādu pētījumu izstrādes kultūra, kā arī ierobežojums laikā, kurā jāveic liela apjoma darbs. Sadarbību traucē arī organizāciju pārstāvju neziņa par ES kompetencē esošajiem jautājumiem, jo ir nozares, kurās ES neiejaucas, piemēram, izmaksas izglītībai, algām, sociālajai aprūpei, subsīdijām u.c.

Bieži vien ir vērojama biznesa sektora pārstāvju neizpratne par ES likumdošanas ietekmi uz konkrēto nozari. Nevalstiskās organizācijas ne vienmēr pilnībā pārzina savu saistību ar ES un tās ietekmi. Organizācijām trūkst visaptverošas izpratnes par jautājumiem, kas līdz ar attiecīgo nozari skar arī vairākas citas savstarpēji saistītas jomas. Tādēļ aktuāls ir jautājums par nevalstisko organizāciju spēju piesaistīt personālu, kurš varētu veidot un attīstīt šādu sistēmisku izpratni, tādējādi noteiktos jautājumos sekmīgi veidojot pamatotu un izvērtētu pozīciju. Kā vēl viena problēma ir jāmin arī dažādu sektoru pārstāvju neizglītība tirgus ekonomikas un valsts pārvaldes jautājumos, kas mēdz izraisīt liekas neskaidribas konsultāciju laikā. Uzņēmēji un nevalstiskās organizācijas vēl neapzinās, ka konsultācijas Eiropas integrācijas kontekstā palīdzētu tām attīstīt arī lobēšanas iemaņas nacionālajā un starptautiskajā līmenī.

Ir arī daudz jaunu nevalstisko organizāciju, kas vairāk orientētas uz savām iekšējām problēmām, īstermiņa mērķiem un tūlītējiem rezultātiem. Līdz ar nevalstisko organizāciju skaita pieaugumu palielinās arī to dalībnieku profesionalitāte nevalstisko organizāciju dibināšanā, finanšu līdzekļu piesaistīšanā un jurisprudencē.

Nevalstisko organizāciju loma politikas veidošanā īpaši svarīga kļūs pēc kandidātvalstu iestāšanās ES, kad būs svarīgi radīt skaidru priekšstatu par kandidātvalstu politiku un ilgtermiņa interesēm. ES sava politika kandidātvalstīs būs jādefinē iespējami augstā politiskā līmenī, ar kvalificētu nevalstiskā sektora piesaisti. Pārdomāta un efektīva ES politikas koordinācijas mehānisma izveidošana būs svarīgs faktors arī turpmākai kandidātvalstu institucionālās sistēmas attīstībai. Būs jānodrošina sabiedriskās diskusijas par ES politiku kandidātvalstīs, iesaistot gan valsts pārvaldes institūcijas, gan nevalstisko sektoru, kā arī jāattīsta dialogs, ar mērķi formulēt nacionālās intereses un to pamatojumu.

## Izpildvaras lomas maiņa

Kandidātvalstīm, attīstot savu institucionālo sistēmu pēc iestāšanās ES, noteikti ir jārēķinās ar citu dalībvalstu pieredzi, jo lēmumus ES jautājumos galvenokārt pieņem tieši izpildvara un centrālo lomu aizvien noteiktāk ieņem ministru prezidents, kas ir



būtisks jautājums arī par nacionālā parlamenta nozīmes maiņu politikas veidošanas procesā. Kandidātvalstīm iekļaujoties ES struktūrās, attīstot savu institucionālo sistēmu un politiskos procesus, būs jāievēro Eiropas vērtību kopums, pastāvošās institūcijas un kultūras fenomeni.

## Secinājumi

Kandidātvalstu institucionālās sistēmas attīstības būtisks priekšnoteikums ir sekmīga politiskā kritērija izpilde. Politiskā kritērija izpildes sekmīgumu nosaka kandidātvalstu institucionālā pieredze, politiskā un administratīvā kultūra, varas infrastruktūru stiprums, Eiropas integrācijas process, kā arī populisma faktors. Institūcijas, kuras garantē demokrātiju, stabilitāti un likuma varu, ir ne tikai būtiska Kopenhāgenas politiskā kritērija daļa, bet arī svarīgs priekšnoteikums kandidātvalstīm, attīstītot institucionālās sistēmas un iestājoties Eiropas Savienībā.

Kandidātvalstu politiskā un administratīvā kultūra, sabiedrības atvērtība reformu norisei, kā arī populisma faktors ir ietekmējis politiskā kritērija sekmīgu izpildi, pieaugušas atšķirības starp labāk un sliktāk sagatavotām kandidātvalstīm, kā arī starp tām Austrumeiropas valstīm, kuras, visticamāk, nepievienosies ES tuvākā nākotnē. Politikas alternatīvu trūkums, kas nepieciešamas valdībām, lai veicinātu neoliberālas ekonomikas politiku, kā arī straujā Eiropas integrācijas procesa norise, kuras elementi daudzos gadījumos sabiedrībai nav tikuši skaidroti, ir veicinājis lielas plaisas izveidošanos starp politisko eliti un sabiedrību. Politikas veidošana nav bijusi atkarīga no elektorāta vēlmēm un, kamēr tās ir pasīvas un pat atsvešinātas, politiķi pieņem lēmumus bez sabiedriskām diskusijām, kas, pastāvot demokrātijas deficītam kandidātvalstīs, var atspēlēties ilgtermiņā.

Kaut arī institucionālās sistēmas uzrāda pamatu labai pārvaldes attīstībai, kandidātvalstīm tomēr ir diezgan vājas varas infrastruktūras, līdz ar to jāveic liels darbs, lai pārliecinoši vadītu pievienošanos ES, īpaši gatavojoties strādāt dalībvalsts režīmā jau pavisam tuvā nākotnē. Valstis ir darbojušās kā pārmaiņu virzītājs, sagatavojot un ieviešot reformas, tomēr tām joprojām ir grūtības kontrolēt un ieviest šīs reformas. Jo vairāk parādās strukturētas un definētas intereses, jo vairāk valstij būs nepieciešams sarunu un dialogu ar sabiedrību.

Kandidātvalstīm, attīstot savu institucionālo sistēmu pēc iestāšanās ES, jārēķinās ar ES ietekmi – aizvien būtiskāku nozīmi lēmumu pieņemšanā iegūs tieši izpildvara, līdz ar to palielināsies izpildvaras vadītāja tiesības, tādējādi priekšplānā izvirzot jautājumu par nacionālā parlamenta lomas maiņu politikas veidošanas procesā.

ES kandidātvalstu institucionālās sistēmas attīstībā viens no būtiskākajiem priekšnoteikumiem ir sekmīgs politikas process. Savukārt politiku ietekmi novērtējot, būs iespējams noteikt valsts institucionālās sistēmas attīstības faktoros pirms izpildvaras un likumdevēja lēmumu pieņemšanas. Jo ātrāk un kvalitatīvāk tā tiks veikta, jo valsts izpildvara spēs pieņemt valstij optimālāko un ES kritērijiem atbilstošāko institucionālās sistēmas attīstības virzienu. Nenoliedzama nozīme šajā procesā ir konsultācijām ar uzņēmējiem, nevalstiskajām organizācijām un citām sabiedrības interešu grupām, kas var norādīt uz jaunām vajadzībām vai argumentiem, kuri iespējams ir ne mazāk svarīgi attiecībā uz valstu iestāšanos un vēlāk līdzdalību Eiropas Savienībā.

## Atsauces un skaidrojumi

- <sup>1</sup> Turpmāk tekstā kandidātvalstis.
- <sup>2</sup> Commission of the European Communities. Towards the Enlarged Union. *Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries*. Brussels, 2002. P. 9.
- <sup>3</sup> Cilvēktiesību ievērošana un minoritāšu aizsardzības jautājumu izpēte nav šī pētījuma uzdevums. Autors tos vērtē kā būtiskus, tomēr politiskā kritērija pamatelementiem vairāk pakārtotus elementus. Protams, tas nemazina šo elementu svarīgumu, jo jāievēro, ka dažās kandidātvalstīs demokrātijas konsolidēšanu veica pamatnacionalitāte, kura pret jebkuru minoritāti attiecās kā pret draudu uz tiesībām pār noteiktu teritoriju. Kandidātvalstis saskaras ne vien ar valstī esošajām minoritātēm un to dažādām identitātēm, bet dažas no tām arī ar kaimiņvalstu minoritātēm. Šī aspekta dēļ minoritāšu ietveršana Kopenhāgenas politiskajā kritērijā ir pat izraisījusi jautājumus ne tikai kandidātvalstīs, bet arī ES dalībvalstīs.
- Kopš Amsterdamas līguma stāšanās spēkā 1999. gada maijā politiskajā kritērijā noteiktās prasības ir nostiprinātas kā konstitucionālie principi ES līgumā, tās ir uzsvērtas ES Pamattiesību brīvību hartā, kas tika proklamēta ES Padomē Nicā 2000. gada decembrī. ES līgums nosaka, ka "Savienība ir veidota uz brīvības, demokrātijas, cilvēktiesību ievērošanas, fundamentālo brīvību un likuma varas principiem". – Office for Official Publications of the European Communities. *Consolidated Version of the Treaty on European Union and Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community*. Luxemburg, 1997. Article 6 (1).
- <sup>4</sup> Commission of the European Communities. Towards the Enlarged Union. *Strategy Paper* .. P. 14.
- <sup>5</sup> Sk. 3. nodaļu, kur tādu ārējo faktoru kā ES ietekme ir izklāstīta plašāk.
- <sup>6</sup> Kitschelt H. Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies. *Party Politics*, 1995. Vol. 1. No. 4. Pp. 447–472.
- <sup>7</sup> *Ibidem*. P. 459.
- <sup>8</sup> Dehaene J. L., Paszkowska A. K. *Report of the Reflection Group on The Political Dimension of EU Enlargement: Looking Toward Post – Accession*. European University Institute. Badia Fiesolana, 2001. P. 60.
- <sup>9</sup> *Ibidem*. P. 6.
- <sup>10</sup> Sk. 3. un 4. nodaļu.
- <sup>11</sup> Mayhew A. *Recreating Europe: The European Union's Policy Towards Central and Eastern Europe*. Cambridge, 1998. Pp. 119–121.
- <sup>12</sup> Sk. 4. nodaļu par seku analīzi kā būtisku stabilas institucionālās sistēmas attīstības priekšnoteikumu.
- <sup>13</sup> Dehaene J. L., Paszkowska A. K. *Report of the Reflection Group* .. 2001, P. 62.
- <sup>14</sup> Ietekmes novērtēšana ir uz informāciju balstīta analītiska pieeja, kas ietver dažādas savstarpēji saistītas, taču atšķirīgas analītiskās tehnikas, kuru uzdevums ir sniegt politikas veidotājiem kvantitatīvi un kvalitatīvi izmērāmu politisku lēmumu potenciālo ietekmi uz svarīgiem nacionālajiem vai starptautiskajiem jautājumiem, pirms ir pieņemti attiecīgie lēmumi. Tai ir arī jāsniedz alternatīvo politiku novērtējumu un risku aprēķini, kas saistīti ar šo politiku ieviešanu. Ietekmes novērtēšana ir palīgīdzeklis politikas veidotājiem attiecībā uz lēmumiem par politikām, kurām sekot, bet, kur politikas lēmums jāpieņem, sniedz vadlīnijas par lēmuma ietekmi uz dažādiem politikas mainīgajiem lielumiem. – Mayhew A., Tokarski S. *Impact Assessment and European Integration Policy*. Sussex European Institute, University of Sussex, 2000. P. 1.
- <sup>15</sup> Commission of the European Communities. *Progress Report on Latvia*. Brussels, 1999. P. 60.
- <sup>16</sup> *Ibidem*. P. 10.

# ZINĀŠANU UN PĀRMAIŅU PROCESI MŪSDIENU SABIEDRĪBĀ

*Pēteris Bušmanis*

Profesors, *Dr. ing.*, LLU rektors

*Aija Zobena*

*Dr. soc.*, LU Sociālo zinātņu fakultātes Socioloģijas nodaļas docente

*Inta Dzalbe*

*M. ing.*, LLU doktorante

*Inga Grīnfelde*

*M. ing.*, LLU doktorante

*Gunta Gulbe*

LLU maģistrante

## Institucionālās vides faktoru ietekme uz augsnes apsaimniekošanu Latvijā

*Kopsavilkums.* Ilgtspējīgas lauksaimniecības attīstības institucionālā struktūra Latvijā kopumā ir izveidota. Pētījums par institucionālās vides faktoru ietekmi uz augsnes apsaimniekošanas praksi Latvijā, kas tika veikts 2000.–2001. gadā, parāda, ka nopietns šķērslis turpmākai ilgtspējīgai lauksaimniecības attīstībai ir vājas neformālās, horizontālās sociālās struktūras – kooperācija, savstarpēji izdevīga sadarbība utt. Hierarhisko lejupvērsto struktūru dominēšana, skeptiskais viedoklis par valdību un tās darbību neveicina institucionālās vides formālo un neformālo elementu funkcionēšanu.

*Raksturvārdi:* institucionālās vides formālie un neformālie elementi, ilgtspējīga lauksaimniecības attīstība.

*Summary.* The institutional framework for the sustainable agricultural development (SAD) in Latvia in general is established. Survey of influence of institutional factors on the soil management practices in Latvia carried out in 2000–2001, shows that a serious obstacle to the further advancement of SAD is weakness of informal, horizontal social structures – cooperation, reciprocity etc. Prevalence of hierarchic governance structures, sceptical view on government and its actions do not facilitate proper functioning of formal elements of institutional environment.

*Key words:* formal and informal elements of institutional environment, sustainable agricultural development.

## 1. Ievads

Kopš neatkarības atjaunošanas Latvijas lauksaimniecība pārdzīvo radikālas pārmaiņas – līdztekus ekonomisko struktūru pārkārtojumiem notiek pāreja uz ilgtspējīgu attīstību. Zemes īpašumu un citu ražošanas līdzekļu privatizācija, pārejot no centralizētas plānošanas uz tirgus ekonomiku, būtiski izmaina lauksaimnieciskās ražošanas struktūru – privātās saimniecības, pārsvarā nelielas, kļūst par galvenajiem ražotājiem lielo kolektīvo un valsts saimniecību vietā. Gan lauksaimniecības restrukturēšanu pārejā uz tirgus sabiedrību, gan pārorientēšanos uz ilgtspējīgu attīstību, kas Latvijā norisinās vienlaicīgi, var aplūkot kā institucionālu pārmaiņu procesus.

Lauksaimniecības privatizācija būtiski ietekmē augsnes apsaimniekošanu – mainās zemes īpašuma un lietošanas tiesības, samazinās ražošanas produktivitāte un kapitālieguldījumu apjoms, monokultūru audzēšana izjauc augu rotāciju utt. Par vienu no nozīmīgākajām problēmām ilgtspējīgas lauksaimniecības attīstībā Latvijā var uzskatīt augsnes degradācijas risku. Samazinoties kapitālieguldījumiem lauksaimniecībā, vides stāvoklis ir uzlabojies, jo samazinājies tās piesārņojums, taču pieaug augsnes degradācijas – īpaši augsnes noplicināšanas risks. Starp citām vides politikas prioritātēm Latvijas Republikas Nacionālajā vides politikas plānā minēta arī lauksaimniecības negatīvā ietekme uz vidi un augsnes degradācijas samazināšana.<sup>1</sup>

Starp nozīmīgākajiem faktoriem, kas paaugstina augsnes degradācijas risku, var minēt: lauksaimnieciskās ražošanas samazināšanos, kas veicina nepietiekamu zemes apsaimniekošanu un augsnes kopšanu; pēc zemes reformas izveidojušos saimniecību struktūru (Latvijā ir ap 200 tūkstošu mazu sīkražošanas un naturālu saimniecību ar ierobežotiem līdzekļiem un novecojušu tehniku, primitīvām tehnoloģijām); kapitāla trūkumu, kas ierobežo gan investīciju, gan apgrozāmo līdzekļu apjomu; zemnieku nepietiekamu izglītību un informētību saimniecības vadīšanas un augsnes modernas apsaimniekošanas jautājumos.

Pārejas procesa ietekme uz zemes apsaimniekošanu Latvijā nebūt nav vienkārši novērtējama. No vienas puses, tā gaitā ir pieaugušas neizmantoto lauksaimniecības zemju, kā arī skābo augšņu platības, nepietiekami tiek veikti pasākumi augsnes auglības uzturēšanai utt.; no otras puses, privatizācijas process ir radījis priekšnoteikumus ilgtspējīgai lauksaimniecības attīstībai, jo zemes īpašnieki efektīvāk izmanto zemi, ir vairāk ieinteresēti ilgtermiņa pasākumos augsnes auglības uzlabošanai, privātajās saimniecībās samazinās agroķīmisko preparātu lietošana, toties pieaug to efektivitāte utt.

Ilgspējīgas lauksaimniecības attīstība prasa adekvātu sabiedrības institucionālo struktūru. Tranzītsabiedrībā veidojas jauni ekonomiski, politiski un sociāli institūti, bet tradicionālajiem mainās funkcijas. Zemes apsaimniekošanas institucionālās sistēmas – īpaši institucionālās vides formālo un neformālo elementu veidošanās un funkcionēšanas analīze ir pamats konkrētu priekšlikumu izstrādāšanai par noteikumiem ilgtspējīgas lauksaimniecības attīstības politikas īstenošanai zemnieku saimniecības līmenī (adekvāta likumdošana, normatīvie dokumenti, valsts atbalsts, monitorings, izglītība, konsultēšana).

## 2. Augsnes apsaimniekošana un vide

### Augsnes degradācija – padomju sistēmas mantojums lauksaimniecībā

Vides saglabāšanas un aizsardzības jomā Latvijā padomju sistēmas pastāvēšanas piecos gadu desmitos pieļautas daudzas būtiskas kļūdas. Centralizētās plānošanas sistēmas apstākļos kapitālieguldījumu efektivitāte bija zema, plaši tika lietotas vietējiem apstākļiem nepiemērotas tehnoloģijas. Tā, piemēram, lopkopībā vides piesārņojumu veicināja liela mēroga ražotnes, kurās tika koncentrēts liels dzīvnieku skaits vienā fermā (400–800 govju un 4–5 tūkstoši cūku vienā fermā).

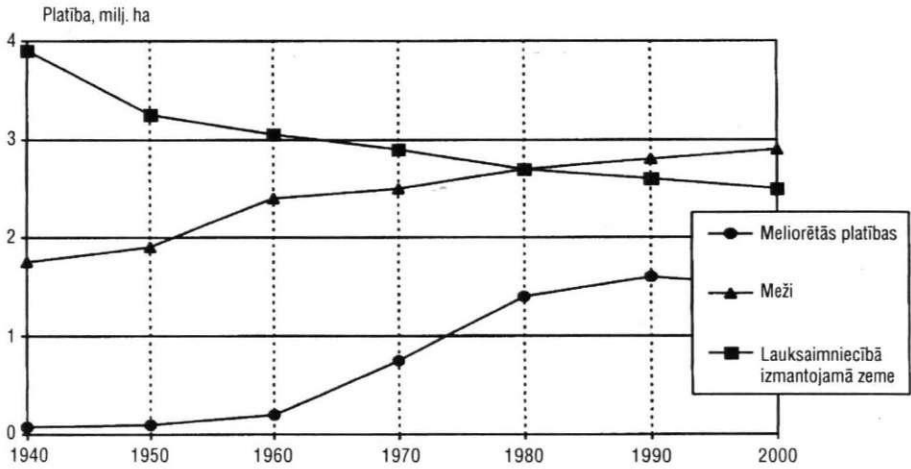
Augsnes stāvokli negatīvi ietekmēja lielu zemes masīvu (50–200 ha) izveidošana, neievērojot augšņu un reljefa atšķirības; augsnes mēslošana pārsvarā ar minerālmēsliem; nepietiekama kūtsmēslu un cita organiskā mēslojuma izmantošana; tehnoloģiskajām prasībām nepiemērota pesticīdu lietošana ar zemas kvalitātes smidzināšanas iekārtām; tika izmantota smagsvara tehnika, kas sablīvē augsnes struktūru, īpaši mitros laika periodos sējas un ražas novākšanas laikā.

Padomju laikā iznīcināja laukiem raksturīgo apdzīvotības struktūru – Latvijas ainavai un tradīcijām tipisko lauku viensētu vietā veidojot lauku ciematus. Realizēja liela mēroga meliorācijas projektus, kas izmainīja hidroloģiskos apstākļus un dabas ainavu.

### Meliorācija

Sekmīgai augsnes apsaimniekošanai Latvijā svarīga ir meliorācija – vairāk nekā 75% lauksaimnieciski izmantojamo zemju platību jāregulē augsnes mitrums. Meliorācijas sistēmu darbība nodrošina atbilstošus ekspluatācijas noteikumus visai lauku transporta un sociālajai infrastruktūrai kopumā – regulē mitruma līmeni apdzīvoto vietu, ceļu, mežu u.c. teritorijā. Pazemes (drenu) meliorāciju Latvijā sāka lietot 1850. gadā, tas ir krietni agrāk nekā daudzās citās Eiropas valstīs. Liela mēroga meliorācijas darbi tika veikti no 1960. gada līdz 1980. gadam, un līdz mūsdienām ar keramikas drenāžas sistēmām ir aprīkoti 1,6 miljoni hektāru, ieskaitot 90% no aramzemes vai aptuveni 60% no visas lauksaimnieciski izmantojamās zemes (sk. 1. att.). Izbūvēto meliorācijas sistēmu kopējā vērtība pašlaik ir aptuveni 2 miljardi latu (pēc ekspertu vērtējuma), un tas ir nozīmīgs pamats lauksaimniecības attīstībai. Meliorācijas sistēmu atbilstoša ekspluatācija un tehniskais uzlabojums varētu samazināt augsnes ūdens eroziju un noteci. Pašlaik vairāk nekā 300 000 hektāru meliorētās zemes nepieciešama sistēmas rekonstrukcija un modernizēšana.<sup>2</sup>

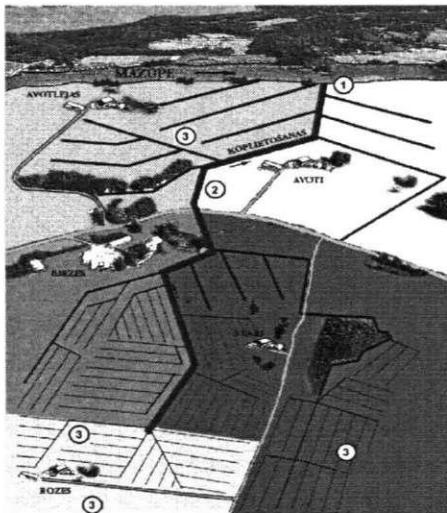
Saskaņā ar Likumu par meliorāciju (1993) īpašumtiesības uz meliorācijas sistēmām un to lietošana ir sekojoša:<sup>3</sup> valsts meliorācijas sistēmas un objekti – upes, ūdenskrātuves, aizsprosti, sūkņu stacijas, slūžas un citi nozīmīgi objekti, ko pārrauga reģionālie lauksaimniecības departamenti; koplietošanas zemes meliorācijas sistēmas un objekti – vairāku īpašnieku zemju meliorācijai paredzētās hidrotehniskās būves un galvenie kanāli; privāto zemju meliorācijas sistēmas un būves – kanāli, pazemes drenāža,



1. attēls. Lauksaimniecībā izmantotās zemes un meliorētās platības

meliorācijas kanāli, uztveres kanāli un būves atsevišķu saimniecību zemju meliorācijai (sk. 2. att.).

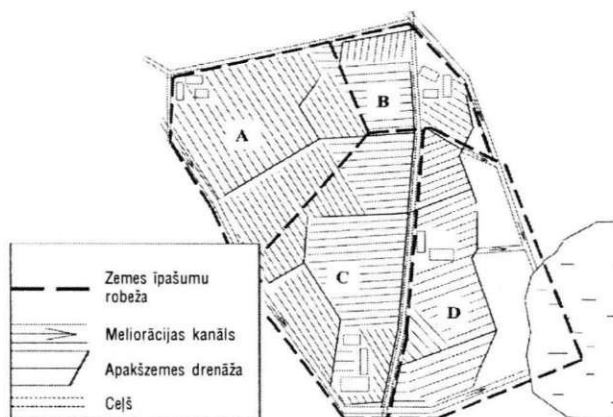
Zemes īpašnieks (lietotājs) ir atbildīgs par meliorācijas sistēmas pareizu lietošanu un uzturēšanu savā īpašumā – privātajās būvēs. Publiskās lietošanas zemju meliorācijas sistēmas tiks uzturētas, kooperējoties ar citiem zemes īpašniekiem. Ūdens pārpalikuma novadīšana blakus esošajās zemēs, ja šī rīcība var negatīvi ietekmēt dabisko meliorācijas sistēmu, nav atļauta. Zemes īpašniekam (lietotājam) ir tiesības aizturēt un lietot uz viņa zemes esošās straumes plūsmas (izņemot kopējās lietošanas upes), ja šī rīcība netraucē cita īpašuma drenāžai vai nerada zaudējumus citiem zemes īpašniekiem.



2. attēls. Meliorācijas sistēmu veidi:  
1 – valsts, 2 – koplietošanas, 3 – privātā

Lauksaimniecības zemju apūdeņošana Latvijā šobrīd nav aktuāla. Nopietna problēma ir neatgriezeniska meliorācijas sistēmas bojāeja pamestajās lauksaimniecības zemēs. Lai iegūtu stabilas un augstas ražas, lielākai daļai Latvijas aramzemju nepieciešama meliorācija ar drenām. Meliorācijas ierīkošana ir dārga. Regulāra meliorācijas sistēmas uzturēšana un labošana ir lētāka nekā bojātas sistēmas rekonstrukcija vai renovācija.

Meliorācijas sistēmu regulāru kopšanu un uzturēšanu apgrūtina privātīpašuma tiesību atjaunošanas dēļ izveidojusies situācija, kad vienas apakšsistēmas elementi atrodas vairāku saimnieku īpašumā (sk. 3. att.).



3. attēls. Zemes īpašumu robežas un meliorācijas sistēmas:  
A, B, C – neveiksmīgs risinājums; D – labs risinājums

Zemes īpašuma tiesības parasti tika atjaunotas iepriekšējās robežās, neievērojot hidroloģisko ūdensšķirtņu un meliorācijas sistēmu robežas. Līdz ar zemes privatizēšanu tika privatizēti arī kanāli, pazemes drenu sistēmas, meliorācijas kanāli, aizsprostu kanāli un individuālo saimniecību zemes meliorācijas būves. Tādēļ bieži vien zemnieki kaimiņu saimniecībās ir savstarpēji atkarīgi cits no cita un spiesti sadarboties meliorācijas sistēmas uzturēšanā.

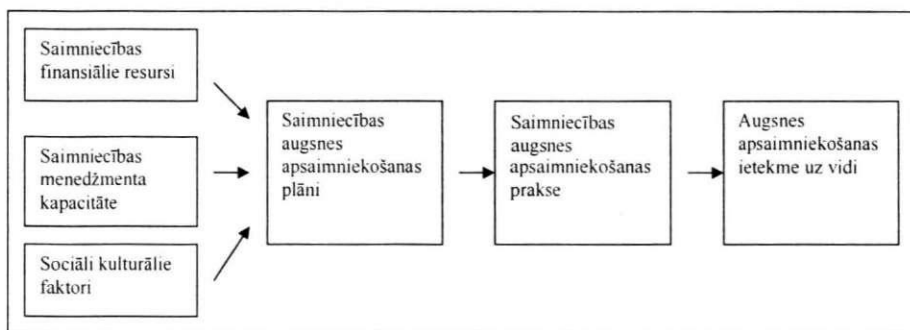
### Izmaiņas augsnes apsaimniekošanā

Augsnes apsaimniekošanas paņēmieni tieši ietekmē vidi gan saimniecībā, gan ārpus tās. Starp likumdevējiem un zemniekiem pastāv mijiedarbība. Likumdevēji savā darbībā izmanto informāciju par to, kā saimniecības augsnes apsaimniekošanas paņēmieni ietekmē vidi un kādi tie ir salīdzinājumā ar rekomendētajiem vai likumā noteiktajiem paņēmieniem un noteikumiem. Lēmumus par konkrētu augsnes apsaimniekošanas paņēmieni izvēli saimniecībā savukārt ietekmē valdības politikas



pasākumi, to skaitā finansiāls atbalsts un investīcijas zinātniskajiem pētījumiem, izglītībai, konsultāciju dienestu attīstībai u.c.

Augsnes apsaimniekošanu ietekmējošos faktoros saimniecības līmenī var iedalīt trīs grupās (sk. 4. att.). Saimniecības finansiālie resursi būtiski ietekmē augsnes apsaimniekošanas tehnoloģiskās iespējas – tehnikas iegādi, minerālmēslu un agroķīmisko preparātu lietošanu utt. Saimniecības menedžmenta kapacitāte nosaka saimniecības stratēģiskos plānus un orientāciju tirgus un agrovīdes politikas kontekstā. Augsnes apsaimniekošanas plānus lielā mērā ietekmē arī sociāli kulturālie faktori – tradīcijas un paradumi, konkrētas zemnieku ģimenes struktūra un dzīvesveids.



4. attēls. Augsnes apsaimniekošanu ietekmējošie faktori un to savstarpējā saistība

Konkrētā saimniecībā lietotie augsnes apsaimniekošanas paņēmieni visumā atspoguļo nozarē valdošās tendences gan saimniecības stratēģijas izvēlē, gan konkrētu paņēmienu izmantošanā, lai nodrošinātu barības vielu līmeni augsnē, apkarotu kaitēkļus, izmantotu zemi un uzturētu meliorācijas sistēmu. Augsnes apsaimniekošanas prakse saimniecībās savukārt nosaka tās ietekmi uz vidi.

Vides un augsnes apsaimniekošanas prakses mijiedarbība ir visai komplicēta, un tās sekas ir dažādas. Intensīva zemes izmantošana vienus ekosistēmas elementus ietekmē labvēlīgi, citus – nelabvēlīgi. Formāli vērtējot, var šķist, ka zemes aizlaišana atmatā labvēlīgi ietekmē ekosistēmu, taču tas neattiecas uz tādiem faktoriem kā augsnes auglība, bioloģiskā daudzveidība un dabas ainavu saglabāšana.

Tradicionālā lauku ainava Latvijā veidojusies līdz 1940. gadam, kad pastāvēja relatīvi nelielas ģimenes saimniecības (vidēji 15 ha), kas izmantoja vienkāršas, visumā vidi saudzējošas tehnoloģijas. Zemnieku dzīvesveids radīja līdzsvaru starp ražošanu un vides saglabāšanu. Kolektīvās saimniecības laikā (1950–1999) kardināli mainījās dabas un kultūrvēsturiskā ainava: likvidēja ģimenes saimniecības, lauksaimnieciski izmantotās zemes platības tika paplašinātas par 1,5 miljoniem hektāru, viensētas nomainīja ciemati utt. Lauksaimniecības privatizācijas procesa gaitā pēc 1990. gada lauku ainava atkal mainās.

Zemes aizlaišana atmatā samazina vides bioloģisko daudzveidību, tā savukārt saistīta ar netipiskas ainavas veidošanos. Stihiska vides atjaunošanās bez koordinētas vadības ir pārāk primitīva un noved pie netipiskas bioloģiskās daudzveidības rašanās – pirmajos



gados zemes platības aizaug ar savvaļas zālaugiem, pārsvarā kultūraugu laukos izplatītajām nezālēm, nākamajos 5–20 gados tās aizaug ar mazvērtīgiem krūmiem un kokiem, turpmākajos gados veidojas zemas kvalitātes mežs. Šīm pārmaiņām ir vēl arī cita negatīva ietekme – nezāles un krūmi rada nelabvēlīgus apstākļus blakus saimniecībām. Ar laiku pamestie lauki pārvēršas par aizlaistu zemi ar netipisku ainavu un nezāļu saknes ieaug drenu savienojuma vietās un tās nosprosto, meliorācijas kanāli un grāvji aizaug ar krūmājiem un kokiem. Daļa drenēto teritoriju kļūst par mitrainēm.

### 3. Metodoloģija

Lai pētītu institucionālās vides faktoru ietekmi uz augsnes apsaimniekošanas praksi, autori izmantoja starptautiska mēroga projekta par ilgtspējīgas lauksaimniecības attīstības iespējām Centrāl- un Austrumeiropas valstīs empīrisko materiālu par laiku no 2000. gada līdz 2001. gadam.<sup>4</sup> Izmantoti divu pagastu ar Latvijai tipisku situāciju zemes apsaimniekošanā un tipiskiem klimatiskajiem apstākļiem (sk. 1. tab.) izpētes materiāli. Dati iegūti 2001. gada jūnijā.

Lai iegūtu datus par saimniecībām un zemniekiem, izmantotas daļēji strukturētas intervijas. Aptaujāti 87 zemnieki no Zaņas (46) un Vecpiebalgas (41) pagasta, kas atrodas dažādos Latvijas reģionos. Respondentu atlasei izmantota sniega pikas izlase. Abos pagastos izraudzījās saimniecības, ne mazākas par pieciem hektāriem, gan ar intensīvu zemes apsaimniekošanu, gan ar pamestām zemes platībām.

Datus sniedza arī intervijas ar pagastu pašvaldības pārstāvjiem, kartes, dokumenti un arhīva avoti. Intervijās galvenais bija respondentu viedoklis par pamestajām zemes platībām.

Papildus izmantoti arī ar ilgtspējīgu lauksaimniecības attīstību saistītu cilvēku (N=91) anketēšanas materiāli.

1. tabula

Pagastu raksturojums

Raksturlielumi	Zaņas pagasts Saldus rajonā	Vecpiebalgas pagasts Cēsu rajonā
Zemes vērtējums	37 punkti	27 punkti
Kopējā platība	8724,0 ha	11017,1 ha
Lauksaimnieciski izmantojamā zeme (LIZ)	4649,8 ha (54,5%)	4388,0 ha (39,8%)
Tajā skaitā:	41% no kopējās platības,	20,8% no kopējās platības,
aramzeme	78,2% no LIZ	52,3% no LIZ
ganības	19% no LIZ	33,9% no LIZ
meliorētās platības	84,7% no LIZ	86,9% no LIZ
Pamestās platības 2000. gadā	Saldus rajonā – 16,2%	Cēsu rajonā – 20,2%
Meži	35,3% no kopējās platības	41,4% no kopējās platības
Iedzīvotāju skaits	896	1765
Bezdarba līmenis	3,2%	4%

Lai noskaidrotu zemnieku viedokli par zemes izmantošanu un augsnes apsaimniekošanu, papildus tika intervēti zemnieki no dažāda tipa saimniecībām.

Piensaimniecības fermas "Mežacīruļi" īpašnieks J. Cīruļis un saimniecības "Azaidi" īpašnieks I. Balodis pētījumā pārstāv Rietumu tipa ģimenes saimniecības, kas izmanto intensīvas tehnoloģijas un ir iesaistītas intensīvā produkcijas ražošanā. Abas saimniecības atrodas Zaļenieku pagastā. Vircavas pagasta saimniecības "Dzeņi" īpašnieks A. Ozols pārstāv nelielu vidusmēra saimniecību.

J. Cīruļa saimniecība izveidota 1991. gadā un ir specializējusies piena lopkopībā (110 slaucamas govīs) un graudkopībā. Saimniecībai pieder 400 ha lauksaimnieciski izmantojamas zemes, apsaimnieko 600 ha (200 ha tiek nomāti). Saimniecībā ir četri traktori, ieskaitot "John Deer" ar 104 ZS un 130 ZS jaudu, kombains "John Deer", arklis "Kverneland", kombinētā sējmašīna un miglotājs "Amazon", siena un skābbarības sagatavošanas tehnika "Krone". Vidējā graudu raža ir 5 t/ha, vidējais izslaukums – 6000 kg piena no govīs.

I. Baloža saimniecība ar 270 ha aramzemes (36 ha pieder Balodim, pārējā tiek nomāta) dibināta 1993. gadā un ir specializējusies cūkkopībā, cukurbiešu un graudu audzēšanā. Saimniecībai pieder trīs traktori: "Valmet" ar 80 ZS jaudu, "Belarus" ar 50 ZS jaudu, kāpurķēžu traktors, kombains "Jeñisej", visa cukurbiešu audzēšanai nepieciešamā tehnika.

A. Ozola saimniecība ar 20 ha aramzemes (pavisam īpašumā ir 50 ha, no tiem 30 ha tiek iznomāti) izveidota 1989. gadā un ir specializējusies augļu un ogu ražošanā. Saimniecībai pieder divi traktori – DT 75 un T 25.

## 4. Zaņas un Vecpiebalgas pagasta situācijas izpēte Zemes neapsaimniekošana

Gan Zaņas, gan Vecpiebalgas pagastā lauksaimniecībā neizmantojams zemes problēma ir aktuāla. Zaņas pagastā ekonomiskās aktivitātes līmenis ir augstāks, bet atmatā atstāto zemju platības mazākas. Šīs atšķirības var izskaidrot ar dažādajām zemes cenām. Zaņas pagastā tā ir augsta (165 Ls/ha) salīdzinājumā ar Vecpiebalgas pagastu (87 Ls/ha). Viens no galvenajiem kritērijiem, kas nosaka zemes ekonomisko vērtību, ir augsnes auglība. No vides aizsargāšanas viedokļa neapsaimniekoto zemes platību augsnes tiek saglabātas un pasargātas no erozijas un piesārņojuma, samazinās augu barības vielu izskalošana no augsnes, bet zemes ekonomiskā vērtība kritas, zaudējot tās apstrādes potenciālu.

Par lauksaimniecības zemes neizmantošanu zemniekiem tika uzdoti divi jautājumi. Pirmais: "Cik liela ir neizmantojama lauksaimniecības zemes platība?" Zemnieku atbildes rāda, ka no kopējās lauksaimniecībā izmantojamās zemes platības Zaņas pagastā netiek izmantoti 6%, bet Vecpiebalgas pagastā 18 procenti. Uz jautājumu: "Cik liela zemes platība tiek apstrādāta?" – zemnieki atbildēja, ka Zaņas pagastā apstrādā 89%, bet Vecpiebalgas pagastā – tikai 59% zemes. Tas bija netiešs jautājums, un zemnieku

atbildes liecina, ka faktiski neapstrādātās zemes platības ir lielākas. Atšķirības izskaidrojamas ar lielajām pļavu platībām, kur periodiski tiek pļauta zāle (tātad zeme netiek apstrādāta, bet platības tomēr tiek izmantotas).

Lielākā daļa zemnieku atzīst, ka galvenais iemesls, kāpēc saimniecībā netiek apstrādātas visas lauksaimnieciski izmantojamās zemes platības, ir zemā augsnes kvalitāte, kā dēļ nav izdevīgi to apstrādāt. Tāpat nav reālu iespēju šo zemi iznomāt vai pārdot. Netiek izmantotas arī pārpurvojušās un pārplūstošās platības, krūmāji, grants karjeri, aizsargājamo putnu ligzdošanas vietas un platības ar bojātām meliorācijas sistēmām. Zaņas pagastā, kur lauksaimnieciskajām aktivitātēm priekšnoteikumi ir labāki, nav grūtību zemi iznomāt vai pārdot. Lielākā daļa aptaujāto zemnieku atbildēja, ka viņu saimniecībā neizmantotās zemes platība ir nemainīga. Tikai daži zemnieki Zaņas pagastā domā, ka lauksaimnieciski neizmantotās zemes platības samazinās.

## Meliorācijas sistēmu uzturēšana

Lauksaimniecisko zemju neizmantošana apdraud meliorācijas sistēmu funkcionēšanu. Pēc situācijas analīzes Zaņas un Vecpiebalgas pagastā iespējams raksturot galvenās meliorācijas sistēmas uzturēšanas problēmas Latvijā kopumā.

Zemes īpašnieks (lietotājs) ir atbildīgs par meliorācijas sistēmas pareizu lietošanu un uzturēšanu savā īpašumā – privātajās būvēs, koplietošanas zemju meliorācijas sistēmas būtu jāuztur, kooperējoties visiem zemes īpašniekiem, kas ar to saistīti.

Neapsaimniekotās zemes ir aizaugušas ar nezālēm (2000. gadā Latvijā tādi bija 184 835 ha) un krūmiem (31 743 ha).<sup>5</sup> Meliorācijas sistēmas, īpaši pazemes drenāža, aizaugušajās platībās pēc kāda laika tiek izpostītas. Pazemes (cauruļu) drenāža tiek izpostīta straujāk, bet bojājuma sekas skar mazākas platības un visbiežāk viena zemes īpašuma robežās. Upes un meliorācijas kanāli (valsts un koplietošanas sistēmās) sākotnējos parametrus zaudē ilgākā laikā (uzkrājas nogulsnes, ataug krūmi u.c.), bet tie skar vairāku īpašnieku apsaimniekotās platības augšpus noteces. Meliorācijas sistēmas uzturēšanai nepieciešama visu ieinteresēto saimnieku sadarbība.

Neatkarīgas meliorācijas sistēmas ir 63% Zaņas pagasta saimniecību, Vecpiebalgas pagastā 29% saimniecību. Pārējās saimniecībās atrodas koplietošanas meliorācijas sistēmas elementi vai arī meliorācijas sistēmas ir kopējas ar kaimiņiem. Meliorācijas sistēmu kopšana aktīvāk noris platībās, kur ir auglīgāka augsne un intensīvāka lauksaimnieciskā ražošana (Zaņas pagastā). Zemnieki nevērtīgi izturas pret valstij piederošajām nosusināšanas sistēmām (mazajām upēm, kanāliem) – īpaši Vecpiebalgas pagastā. Kā piemēru var minēt gadījumu, kad bebrī aizdambēja mazu upīti un applūdināja 30 ha lielu drenētu lauksaimnieciski izmantojamās zemes platību. Šādos gadījumos valsts finansē tikai 10% no meliorācijas sistēmas labošanai nepieciešamajiem līdzekļiem.<sup>6</sup>

Zemnieku viedoklis par meliorācijas stāvokli ir pārāk optimistisks – lielākā daļa uzskata, ka meliorācijas sistēma ir pietiekami labā stāvoklī. Daudz stingrākas

meliorācijas uzturēšanas prasības ir Zaņas pagastā, kur zemes izmantošana ir intensīvāka.

Meliorācijas sistēmu uzturēšanu pārrauga reģionālo lauksaimniecības departamentu meliorācijas nodaļas. Sertificēto meliorācijas sistēmu uzturēšana kārtībā ir viens no nosacījumiem valsts subsīdiju saņemšanai. Par meliorācijas sistēmām rūpējas galvenokārt lielo saimniecību apsaimniekotāji, kuri cenšas iegūt valsts atbalstu. Mazo saimniecību zemniekiem un tiem zemes īpašniekiem, kas nedzīvo savā īpašumā, nav intereses un iespēju uzturēt meliorācijas sistēmas.

Zemnieku kooperācija koplietošanas meliorācijas sistēmu uzturēšanā ir ļoti nepieciešama. Diemžēl šāda sadarbība nenotiek. Veiksmīgāk saimniekojošie zemnieki iespēju robežās cenšas uzturēt visus meliorācijas sistēmas elementus, ieskaitot valsts un koplietošanas, kas atrodas viņu saimniecībā. Sadarbībai trūkst iniciatīvas, kā arī objektīvu priekšnoteikumu. Daļa zemnieku uzskata, ka tieši pašvaldībām būtu jāuzņemas šādas kooperācijas organizēšana.

## Zemnieku izglītība

Pārejas procesā no padomju kolektīvās saimniekošanas sistēmas uz privāto būtiski mainījies situācija lauksaimniecības izglītības jomā. Bijušo kolhozu un padomju saimniecību vietā par galvenajām ražotājām ir kļuvušas zemnieku saimniecības, to apsaimniekotāji ir galvenie ražošanas tehnologi.<sup>7</sup> Pētījumi rāda, ka jaunie zemniekiem nereti trūkst zināšanu un iemaņu lauksaimniecībā. Tikai nedaudziem zemniekiem ir lauksaimnieciskā izglītība.

Intervijās ar zemniekiem noskaidrots, ka abos pagastos lielākajai daļai zemnieku ir pamatzglītība vai vidusskolas izglītība, tikai daži zemnieki ieguvuši augstāko izglītību. Agrārās reformas laikā cilvēki no dažādām sociālām un profesionālām grupām sāka nodarboties ar lauksaimniecību. Tikai aptuveni pusei aptaujāto zemnieku ir lauksaimnieciskā izglītība. Bijušo kolektīvo saimniecību vadošie speciālisti pašlaik nav veiksmīgi zemnieku vidū (sk. 2. tab.).

2. tabula

Zaņas pagasta lielo saimniecību apsaimniekotāji

Saimnieka/dzīvesbiedra profesija	Iepriekšējā dzīvesvieta	Zeme (ha)
“Kaudzītes” – inženieris mehāniķis	Rīga	200
“Rubuļi” – šoferis	Krievija	450
“Mūrniki” – grāmatvede/mehnizators	Tuvējais ciemats	63
“Skābarži” – grāmatvede/mehnizators	Tuvējais ciemats	125
“Irbes” – šuvēja/mehnizators	Vietējais	130
“Gosti” – pārdevēja/mehnizators	Rīga	120
“Ciruliši” – mehanizators	Moldāvija	141
“Dārzeļi” – grāmatvede/mehnizators	Tuvējais ciemats	100

Zemnieku izglītības līmeņa celšana ir nozīmīgs faktors lauku attīstībā. Saimnieka un viņa ģimenes locekļu izglītība un informētība būtiski ietekmē saimniecības attīstības stratēģijas izvēli. Pētījums rāda, ka zemniekam vides apsaimniekošanas un aizsardzības jomā galvenie informācijas avoti ir masusaziņas līdzekļi, vecāku pieredze, arī paša saimniekošanas laikā gūtās atziņas. Tikai nedaudzi zemnieki apmeklē profesionālas konsultācijas un lasa speciālo literatūru par lauksaimniecību un tās ietekmi uz vidi.

Latvijas Lauksaimniecības konsultāciju un izglītības atbalsta centram (LLKIAC) ir liela nozīme zemnieku izglītošanā un informēšanā. Lauksaimniecībā nodarbināto arodapmācību galvenokārt organizē 1991. gada februārī dibinātā bezpeļņas organizācija LLKIAC. Kopš 1997. gada LLKIAC pieder valstij (99%) un Latvijas Zemnieku federācijai (1%).

Galvenie LLKIAC darbības virzieni ir zemnieku un lauku uzņēmēju konsultēšana un apmācība, tirgus izpēte, demonstrējumu saimniecību programma, zemnieku informēšana, mācību darba vadīšana utt. Aptaujas dati liecina, ka 54% Zaņas pagasta un 44% Vecpiebalgas pagasta zemnieku izmanto LLKIAC pakalpojumus. Zemnieku interesi par LLKIAC pakalpojumiem veicinājusi nepieciešamība saņemt valsts atbalstu saimnieciskajā darbībā. Viens no noteikumiem valsts subsīdiju saņemšanai ir tas, vai zemniekam ir izglītība lauksaimniecības jomā. Daudzi zemnieki izmanto LLKIAC pakalpojumus, lai sakārtotu saimniecības grāmatvedību. No lielā naturālo saimniecību skaita tikai dažas izmanto LLKIAC pakalpojumus.

Tradīcijām un neformālām normām arī ir liela nozīme dabas saglabāšanā, jo zemnieku tradicionālais dzīvesveids veidojies harmonijā ar dabu, tradicionālā kultūrvēsturiskā ainava ir daudzu paaudžu darba rezultāts. Daudzi zemnieki savās saimniecībās izveidojuši skaistus dārzus, sakopuši saimniecības teritoriju, regulāri pļauj zāli un izcērt krūmus gar ceļu malām un meliorācijas grāvjiem utt. Pašlaik tas tiek darīts bez īpaša valsts atbalsta.

Kā viens no indikatoriem, kas raksturo zemnieku attieksmi pret vidi, bija lauku saimniecības sakoptība. Intervētājiem deva uzdevumu vizuāli novērtēt saimniecības. Lielākā daļa saimniecību bija sakoptas, bet bez estētiskās kvalitātes, dažas saimniecības bija iekārtotas skaisti un sakoptas, bet diezgan liela daļa Zaņas pagasta un dažas Vecpiebalgas pagasta saimniecības ir nesakoptas. Tas, ka Vecpiebalgā salīdzinājumā ar Zaņas pagastu lauku sētas ir sakoptākas, skaidrojams ar tradīcijām, kas veidojušās, dzīvojot kultūrvēsturiski augstāk vērtētā ainavā.

## 5. Ilgtspējīga lauksaimniecības attīstība tās nozīmīgāko aktieru interpretācijā

Lai noskaidrotu nozīmīgāko aktieru viedokļus par ilgtspējīgu lauksaimniecības attīstību un tās institucionālajiem aspektiem, 2000. gada septembrī un oktobrī veica anketēšanu (N=91) visā Latvijas teritorijā, taču tā nav uzskatāma par reprezentatīvu, tomēr atspoguļo nozīmīgas tendences par to, kā ilgtspējīgu lauksaimniecību interpretē

tās galvenie aktieri. Respondentu struktūra (sk. 3. tab.) rāda, ka lielāko īpatsvaru sastāda ierēdņi (34 jeb 37%), respondentu izglītības līmenis ir augsts (Latvijas Universitāti beidzis 81 jeb 89%), lielākai daļai ir lauksaimniecības izglītība (66 jeb 73%).

3. tabula

Respondentu struktūra

Kategorija	N	%
Politīķi	6	7
Zinātnieki	9	10
Zemnieki	20	22
LLKIAK konsultanti	22	24
Ierēdņi	34	37
Kopā	91	100

Aptaujas anketas tika izplatītas vairākos zemnieku un lauksaimniecības speciālistu semināros. Šajā rakstā analizētas atbildes tikai uz tiem jautājumiem, kas attiecas uz ilgtspējīgas lauksaimniecības institucionālo vidi.

Atbildes uz 13., 14., 15. un 16. jautājumu raksturo respondentu viedokli par valdības rīcību un tiek virzītas uz saskaņu kā institucionālās vides neformālo lomu (sk. 4. tab.).

Ja viedokli par valdību salīdzina ar Šleifera (*Shleifer*) un Višnija (*Vishny*) valdības modeļiem,<sup>8</sup> tad respondentu skatījumā Latvijas valdība atbilst “mantrausīgās rokas modelim” (*grabbing hand model*). Tas ir visai skeptisks valdības vērtējums. Latvijai ir raksturīgs zems uzticības līmenis valdībai un citām politiskām institūcijām. Regulāras sabiedriskās domas aptaujas to apstiprina. Skeptisks viedoklis par valdību un tās darbību ir tipisks sabiedrībām ar zemiem ienākumiem un vājām demokrātijas tradīcijām (sk. 4. tab.).

Atbildes uz 17.–20. jautājumu raksturo respondentu viedokli par tādiem neformālās institucionālās vides elementiem kā uzticība un savstarpēja uzticēšanās (sk. 4. tab.). Kopumā lauku iedzīvotājiem ir raksturīga liela savstarpēja atkarība, tie bieži iesaistās savstarpēji izdevīgās aktivitātēs, kas balstās uz savstarpēju uzticēšanos. Pārejas sabiedrībās relatīvi nozīmīgs ekonomikas sektors ir tā sauktā ēnu ekonomika, kuras pamatā ir savstarpēji izdevīgi darījumi bez valsts institūciju formālās kontroles. Lauku iedzīvotāju nabadzība un augstie nodokļi stimulē cilvēkus iesaistīties valsts nesankcionētās aktivitātēs. Lielākoties tās ir nelegālas un var novest pie nopietnām konfliktsituācijām (piemēram, nodarbinātība bez oficiālas darba līguma noformēšanas).

Atbilde uz 17. jautājumu “Vai Jūs uzskatāt, ka lielākajai daļai pagasta cilvēku var uzticēties?” – raksturo savstarpēju uzticēšanos kā institucionālās vides normu. Pozitīvu atbildi (“piekritu”) izvēlējās 36% respondentu, “nevaru pateikt” – 31%, “nepiekritu” – 23% un “pilnībā nepiekritu” – 2 procenti. Atšķirības atbildēs ir nenozīmīgas visu kategoriju respondentiem.

Apgalvojums “Ilgtspējīga lauksaimniecības attīstība prasa, lai lauku iedzīvotāju skaits saglabātos stabils un strauji nesamazinātos” skar Latvijai ļoti aktuālu jomu. Mūsu

valstī, līdzīgi kā citās tranzītsabiedrībās, lauku iedzīvotāju un lauksaimniecībā nodarbināto īpatsvars ir nesamērīgi liels. Lauku iedzīvotāju skaita saglabāšana Latvijā politikajās debatēs bieži vien tiek saistīta ar etnisko identitāti. Respondentu atbildes pārsvarā ir pozitīvas – 46% piekrīt un 34% pilnībā piekrīt, 8% ir neitrāli un tikai 8% nepiekrīt un 1% pilnībā nepiekrīt. Atšķirības atbildēs ir nenozīmīgas visu kategoriju respondentu vidū.

4. tabula

## Viedokļi

Nr.	Jautājums	Nepiekrītu, %	Nevaru pateikt/ piekrītu, %
13	Vai Jūs uzskatāt, ka valdībai var uzticēties?	51	46
14	Vai Jūs uzskatāt, ka valdības darbības rezultāti saskan ar to, ko Jūs no tās sagaidāt?	73	25
15	Valdības darbība ir neitrāla un konsekventa.	66	31
16	Visumā institucionālā sistēma un tās elementi veicina uzņēmējdarbību.	62	35
17	Vai Jūs uzskatāt, ka lielākajai daļai pagasta cilvēku var uzticēties?	25	64
18	Mūsu pagastā sadarbība starp zemniekiem un pilsētniekiem ir savstarpēji izdevīga.	9	76
19	Ilgtermiņa lauksaimniecības attīstība prasa, lai lauku iedzīvotāju skaits saglabātos stabils un strauji nesamazinātos.	10	88
20	Sabiedrība izprot zemnieku vajadzības.	46	52
21	Pašlaik saimniekošana mūsu valstī ir ekonomiski ilgtspējīga.	76	21
22	Man nav grūti iegūt kredītu un/vai bankas aizdevumu.	48	30
23	Pašlaik saimniekošana mūsu valstī ir ekoloģiski ilgtspējīga.	29	63
24	Amerikāņu/Rietumeiropas piedāvātie saimniekošanas modeļi, ja tos pieņems mūsu valstī, būs ekonomiski ilgtspējīgi.	35	53
25	Amerikāņu/Rietumeiropas piedāvātie saimniekošanas modeļi, ja tos pieņems mūsu valstī, būs ekoloģiski ilgtspējīgi.	42	44
26	Ilgtermiņas un bioloģiskās lauksaimniecības produktu cenas ir visumā augstākas.	44	51
27	Ilgtermiņas un bioloģiskās lauksaimniecības produktus var viegli atpazīt citu produktu vidū.	58	35
28	Lauksaimniecībā pastāv standartizēti saimniekošanas noteikumi.	34	59
29	Šo noteikumu ievērošana tiek uzraudzīta.	35	53
30	Par atkārtotu noteikumu pārkāpšanu sods paaugstinās.	31	48
31	Ja rodas konflikti, tos var risināt tiesā.	13	76
32	Mūsu valstī īpašuma tiesības ir skaidri definētas, t.i., īpašniekam ir pilnīga vara pār savu īpašumu un valdība viņa tiesības neierobežo.	46	42

Apgalvojuma "Sabiedrība izprot zemnieku vajadzības" vērtējums atspoguļo situāciju Latvijā, kur lauku iedzīvotāji ir mazākumā. Lielākā daļa respondentu pilnībā nepiekrīt vai nepiekrīt šim apgalvojumam – attiecīgi 15% un 30%, 35% ir neitrāli, 16% piekrīt un 2% pilnībā piekrīt. Atšķirības atbildēs ir nenozīmīgas.

Nākamais apgalvojums lielā mērā raksturo respondentu izpratni par ilgtspējīgu lauksaimniecību. Apgalvojums "Pašlaik saimniekošana mūsu valstī ir ekonomiski ilgtspējīga" attiecas uz ilgtspējīgas lauksaimniecības attīstības ekonomisko dimensiju. Jēdzieni "ilgtspējīgs" un "ekonomiski efektīvs", runājot par lauksaimniecību, bieži tiek pretstatīti. Lielākā daļa respondentu pilnībā nepiekrīt vai nepiekrīt šim apgalvojumam – attiecīgi 33% un 43%, 18% ir neitrāli un tikai 2% piekrīt un 1% pilnībā piekrīt. Atšķirības atbildēs ir nenozīmīgas.

Apgalvojuma "Pašlaik saimniekošana mūsu valstī ir ekoloģiski ilgtspējīga" vērtējums liecina, ka par šo jautājumu respondentu vidū nav atšķirīgu viedokļu. Pilnībā nepiekrīt 4% un nepiekrīt 25% respondentu, bet neitrāli ir 20%, piekrīt 40% un pilnībā piekrīt 3% aptaujāto. Atšķirības atbildēs ir nenozīmīgas.

Apgalvojumi "Ilgtspējīgas un bioloģiskās lauksaimniecības produktu cenas ir visumā augstākas" un "Ilgtspējīgās un bioloģiskās lauksaimniecības produktus var viegli atpazīt citu produktu vidū" vērs uzmanību uz ilgtspējīgas lauksaimniecības attīstības motivācijas aspektiem.

Bioloģiskās lauksaimniecības produktu ražotājiem tiek izvirzītas augstas kvalitātes prasības, un, lai tās sasniegtu, jābūt sertificētam ražošanas procesam. Viens no svarīgākajiem tirgus elementiem ir produktu pārstrādes sertificēšana. Dažas ekoprojektu preču zīmes ir starptautiski atzītas (*Demeter*, OCIA zīme u.c.). Latvijā uzlīme "Latvijas ekoprodukts" uz bioloģiskās lauksaimniecības produktiem palīdz atrisināt daudzas tirgus problēmas. Patērētāji var atpazīt bioloģiskās lauksaimniecības produkciju, šīs uzlīmes garantē produktu izcelsmi.<sup>9</sup>

Respondentu viedokļi par apgalvojumu "Ilgtspējīgas un bioloģiskās lauksaimniecības produktu cenas ir visumā augstākas" ir dažādi. Tam pilnībā nepiekrīt 19%, nepiekrīt 24%, neitrāli ir 17%, piekrīt 28% un pilnībā piekrīt 6% aptaujāto. Atšķirības atbildēs ir nenozīmīgas.

Respondenti ir skeptiski attiecībā uz to, ka ilgtspējīgas lauksaimniecības produktus var atpazīt starp citiem produktiem. Lielākā daļa aptaujāto pilnībā nepiekrīt (17%) un nepiekrīt (42%) apgalvojumam "Ilgtspējīgas un bioloģiskās lauksaimniecības produktus var viegli atpazīt citu produktu vidū". Neitrāls viedoklis ir 24% respondentu, 8% piekrīt un 2% pilnībā piekrīt apgalvojumam. Atšķirības atbildēs ir nenozīmīgas.

No 28. līdz 31. apgalvojumam uzmanība tiek vērsta uz dažām institucionālās vides formālajām normām. Monitorings, sodu sistēma un konfliktu risināšanas mehānisms ir līgumsaistību pārkāpumu risināšanas principi,<sup>10</sup> tie var būt nozīmīgi elementi ilgtspējīgas lauksaimniecības attīstības nodrošināšanā.<sup>11</sup>

Respondentiem ir dažādi viedokļi par apgalvojumu "Lauksaimniecībā pastāv standartizēti saimniekošanas noteikumi". Šim apgalvojumam pilnībā nepiekrīt 8%, nepiekrīt 26%, ir neitrāli 16%, piekrīt 42% un pilnībā piekrīt 2% aptaujāto. Atšķirības atbildēs ir nenozīmīgas.



Respondentu viedoklis par apgalvojumu “Šo noteikumu ievērošana tiek uzraudzīta” ir atšķirīgs: 7% aptaujāto pilnībā nepiekrīt, 28% nepiekrīt, 24% ir neitrāli, 29% piekrīt. Atšķirības atbildēs ir nenozīmīgas visu kategoriju respondentu vidū.

Apgalvojums “Mūsu valstī īpašuma tiesības ir skaidri definētas, t.i., īpašniekam ir pilnīga vara pār savu īpašumu un valdība viņa tiesības neierobežo”, raksturo ticību īpašumtiesību neaizskaramībai. Lielākā daļa respondentu ir skeptiska: 5% pilnībā nepiekrīt, 41% nepiekrīt, 27% ir neitrāli un 16% piekrīt. Atšķirības atbildēs ir nenozīmīgas visu kategoriju respondentu vidū.

## 6. Secinājumi

Zemes privatizācijas procesa rezultātā Latvijā ir notikusi zemes īpašumu un lauksaimnieciskās ražošanas fragmentācija, pazeminājusies lauksaimnieciskās ražošanas efektivitāte. Lauksaimniecības resursu un produkcijas tirgus ir nestabils, būtiski samazinājušās lauksaimniecībā izmantojamās zemes platības. Atmatā atstātās zemes ekonomiskā vērtība krītas. Lauksaimniecības zemju neapstrādāšana nelabvēlīgi ietekmē arī ekoloģisko sistēmu – samazinās bioloģiskā daudzveidība, degradējas dabas un kultūrvēsturiskā ainava, iet bojā meliorācijas sistēmas.

Zemnieku darbība vides jomā, īpaši uz pašapgādi orientētajās naturālajās saimniecībās, ir ļoti neviendabīga un fragmentēta, tās koordinēšana un uzraudzība ir apgrūtināta.

Ar lauksaimniecisko ražošanu saistītajiem cilvēkiem ir atšķirīgas iemaņas un zināšanas. Daļai zemnieku nav pat pamatizglītības lauksaimniecībā.

Dažām lauku dzīvesveida tradīcijām un normām ir liela nozīme tradicionālās lauku dabas un kultūrvēsturiskās ainavas saglabāšanā – viensētas harmoniski integrējušās vidē.

Horizontālās sociālās struktūras, kas ir tik būtiskas kooperācijas un zemnieku līdzdalības nevalstisko organizāciju darbībā attīstībai, Latvijā ir veidošanās stadijā. Tās ir vāji attīstītas gan lauksaimnieciskās ražošanas jomā, gan – pat vēl vājāk – vides aizsardzības jomā.

Hierarhisko pārvaldes struktūru dominēšana, skeptiska attieksme pret valdību un tās darbību nelabvēlīgi ietekmē institucionālās vides formālo elementu funkcionēšanu. Hierarhiskajās struktūrās vāji attīstītas atgriezeniskās saites.

Ilgspējīgas lauksaimniecības attīstības institucionālā struktūra Latvijā kopumā ir izveidota, tomēr vēl detalizētāk jāizstrādā noteikumi, kas regulē konkrētus augsnes apsaimniekošanas pasākumus, piemēram, augsnes mēslošana, mājlopu blīvums, kūtsmēslu uzglabāšana utt.

### Atsauces

<sup>1</sup> *National Environmental Policy Plan for Latvia*. Rīga, Ministry of Environmental Protection and Regional Development. 1995. P. 67.

<sup>2</sup> *Lauksaimniecības gada ziņojums*. Rīga: LR Zemkopības ministrija, 2000. 143. lpp.

- <sup>3</sup> *Turpat.*
- <sup>4</sup> *Sustainable Agriculture in Central and Eastern European Countries (CEESA)*, EU Contract No: Qlk5-1999-01611.
- <sup>5</sup> *Land Screening*. Rīga: Latvia University of Agriculture, Land Cadastre Center of State Land Service. 2001.
- <sup>6</sup> *Lauksaimniecības gada ziņojums*. Rīga: LR ZM. 2000. 143 lpp.
- <sup>7</sup> Tisenkopfs T., Zobena A. *Social Aspects of Sustainable Agriculture: Experience in Nordic and Baltic Countries*. Jelgava: LLU, 1999. Pp. 59–122.
- <sup>8</sup> Slangen L. H. G. *Framework for analyzing institutions of sustainability*. Wageningen: Wageningen University, 2000. P. 4.
- <sup>9</sup> Zobena A. *Biological Farming in Latvia: Social Aspects of Development*. Proceedings of the Latvia University of Agriculture. 1996. Nr. 7. P. 3–14.
- <sup>10</sup> Slangen L. H. G. *Op. cit.* P. 28.
- <sup>11</sup> *Ibidem.* P. 22.

*Ingrīda Jansone*

*Dr. biol., LU Sociālo zinātņu fakultātes Socioloģijas nodaļas docente*

## Sociālā darba aktualitātes Latvijā

*Kopsavilkums.* Raksts "Sociālā darba aktualitātes Latvijā" atspoguļo, kā pašlaik sabiedrībā notiekošie procesi psiholoģiski ietekmē to iedzīvotāju slāni, kas dažādu iemeslu dēļ nespēj efektīvi integrēties jaunajos, strauji mainīgajos sociāli ekonomiskajos apstākļos un tādēļ tam būtiski pasliktinās dzīves kvalitāte līdz tādām līmenim, ka tas nonāk sociālo dienestu uzmanības lokā. Rakstā atklāti galvenie riska faktori, kuru iedarbības dēļ arvien palielinās sociālā darba klientu skaits. Autore pievērš uzmanību tam, kādas mūsdienīgas pieejas sociālajā darbā Latvijā ir jāaktualizē, lai mazinātu tos riska faktoros, kas veicina iedzīvotāju nokļūšanu sociālā darba klientu statusā.

*Raksturvārdi:* sociālais darbs, bezdarbs, socioekonomiskais statuss (SES), stress, sociālais atbalsts, multidisciplināra pieeja.

*Summary.* The article „Current Trends of Social Work in Latvia” reflects the processes taking place within today’s society that affect, on a psychological level, a segment of population unable to integrate into new and rapidly changing socio-economic circumstances. As a result of these difficulties, the quality of life within this segment of population decreases critically, increasing the risk of becoming social welfare recipients. The main risk factors of increased numbers of social work clients are discussed in the article. The author focuses on modern social work approaches that have to be emphasized in order to diminish the risk factors that contribute to increased numbers of social work clients in Latvia.

*Keywords:* Social work, unemployment, socio-economical status (SES), stress, social support, multidisciplinary approach

Dzīvot lielu sabiedrisko pārmaiņu laikā, no vienas puses, ir liela veiksmē – ir interesanti, jo īpaši sociālo un humanitāro zinātņu pārstāvjiem, bet, no otras, – ne visai liela veiksmē vai pat neveiksmē, jo tas izjauc ierasto dzīves ritmu un ar to saistītajām ekonomiskajām, psiholoģiskajām, sociālajām, sociālpsiholoģiskajām, psihosomatiskajām u.c. problēmām. Ne velti kopš seniem laikiem lieto šādu sliktā vēlējuma (nolādēšanas) teicienu “Kaut tu dzīvotu pārmaiņu laikā!” No tā jāsecina, ka vienai sabiedrības daļai ir grūti dzīvot šajā “pārmaiņu laikā”, ko mūsdienu sociālo zinātņu valodā apzīmē ar jēdzienu dzīvot tranzitsabiedrībā. Tas nozīmē, ka sociālā darba aktualitāte pieaug ne tikai tā klasiskajā izpausmē, bet ir jādomā arī par jaunām pieejām un to ieviešanu sociālā darba praksē. Līdz ar to sociālā darbinieka loma šādos tranzitsabiedrības apstākļos paplašinās.

Lai to paskaidrotu, šī raksta ietvaros tiks nedaudz atspoguļotas Latvijas tranzītsabiedrībai raksturīgās sociālās, ekonomiskās un sociālpsiholoģiskās parādības, kuras negatīvi ietekmē to sabiedrības daļu, kurai dažādu subjektīvu un objektīvu iemeslu dēļ ir apgrūtināta resocializācija, kādēļ tai būtiski pasliktinās dzīves kvalitāte līdz tādai pakāpei, ka veidojas tā sauktā sociālā darba klientu riska grupa jeb potenciālā sociālā darba klientu grupa.

Problēma ir klientu skaita palielināšanās sociālā darba mikrolīmenī<sup>\*</sup> un mezolīmenī,<sup>\*\*</sup> kas nozīmē sociālā darba apjoma un ar to saistīto izmaksu palielināšanos.

Raksta mērķis ir pievērst uzmanību sociālā darba aktualitātēm pašreizējā Latvijas situācijā un parādīt, ka sociālā darba praksei būtu vairāk jāorientējas uz preventīvo darbību un jāmeklē tieši šajā jomā vairāk iespēju efektīvi funkcionēt makrolīmenī.<sup>\*\*\*</sup>

Lai sasniegtu izvirzīto raksta mērķi, ievērojama daļa tajā veltīta atspoguļojumam, kā Latvijas tranzītsabiedrībā noritēšie procesi ietekmē tās iedzīvotājus, lai paskaidrotu tos psiholoģiskos un psihofizioloģiskos<sup>\*\*\*\*</sup> mehānismus, kas vienu sabiedrības daļu padara par potenciālajiem un faktiskajiem sociālā darba klientiem. Tādējādi uzmanība tiks vērsta uz klientu skaita pieauguma faktisko cēloni, kā arī uz to, kādas sociālā darba formas jāaktualizē, lai ierobežotu sociālā darba klientu riska grupu veidošanos.

## Bezdarba fenomens psiholoģiskā skatījumā

Kā zināms, Latvijas neatkarības atgūšana ir cieši saistīta ar būtiskām pārmaiņām valsts politikā, ekonomikā, ražošanā, lauksaimniecībā, izglītībā utt., kādēļ liela aktīvās, darbaspējīgās sabiedrības daļa palika bez regulāriem iztikas līdzekļiem un nonāca dilemmas priekšā – ko darīt? Šajā situācijā dažādi sabiedrības slāņi visdažādākā veidā meklēja izeju, kā adaptēties jaunajos apstākļos. Vērojot šo procesu, jāatzīst, ka noteikta sociāli ekonomiskā un politiskā situācija aktualizē vienas (iniciatīva, uzņēmība, uzdrīkstēšanās, pašpietiekamība) un ignorē citas (takta izjūta, cilvēka pašvērtības un pašcieņas ievērošana u.c.) īpašības. Tā tas notiek arī Latvijā, un tādēļ mūsu vidū ir sabiedrības daļa, kas dažādu personības iezīmju, kā arī citu faktoru dēļ nespēj resocializēties. Tieši šis iedzīvotāju slānis vislielākā mērā ir pakļauts bezdarba draudiem, sociālā un materiālā statusa pazemināšanai, nenoteiktībai un neskaidrībai

---

\* Sociālais darbs mikrolīmenī nozīmē palīdzēt risināt sociālās problēmas, kas skar galvenokārt indivīdu un viņa ģimeni.

\*\* Sociālais darbs mezolīmenī nozīmē radīt uzlabojumus un izmaiņas kopienas sociālajā attīstībā.

\*\*\* Sociālais darbs makrolīmenī nozīmē radīt uzlabojumus un izmaiņas visas sabiedrības sociālajā attīstībā.

\*\*\*\* Psihofizioloģiskie mehānismi atsedz saikni starp cilvēka psihisko (emocionālo) sfēru un tās tiešu ietekmi uz organisma fizioloģiskajiem procesiem.

par savu un savu bērnu nākotni, psihoemocionālai spriedzei, vitālo un sociālo vajadzību frustrācijai,\* kas bieži vien ir pamatā psihiskai un psihosomatiskai\*\* saslimšanai.

Bezdarba draudi veido arī nestabilitāti sociālajā vidē, kas noved pie psihiskās veselības nestabilitātes sabiedrībā. Bezdarba problēma ir cieši saistīta ar izglītības problēmu, jo, kā zināms, izglītības iegūšana arvien lielākā mērā ir saistīta ar spēju par to maksāt. Tātad tā kļūst nepieejama katram sabiedrības loceklim. Rezultāts – pieaug neizglītotu jaunu cilvēku slānis; pieaug noziedzība, bezdarba līmenis, suicīdu skaits, ko uzskata par sabiedrības psihiskās veselības rādītāju. Sociologi suicīdu vērtē kā sociālās spriedzes barometru, bet psihologi nonāk pie kopīga secinājuma, ka cilvēks kļūst suicidāls tad, ja rodas sajūta, ka dzīvei nav jēgas, lai varētu normāli eksistēt. Tas ir saistīts ar sabiedrības ekonomisko stāvokli, ar sabiedrības morālo un ētisko normu struktūru.<sup>1</sup> Kā uzskata speciālisti, galvenie iemesli suicidālai rīcībai tomēr meklējami sociālajā un sociāli psiholoģiskajā sfērā: sociālo saišu zaudēšana, depresija, frustrācija, alkoholisms, nesaskaņas ģimenē, *bezdarbs*, perspektīvu zaudēšana utt.<sup>2</sup>

Par galvenajiem suicīda iemesliem arī Latvijā tiek uzskatīta nespēja piemēroties jaunajiem dzīves apstākļiem, bezcerība, depresija, psihiskas saslimšanas, nabadzība, alkoholisms, *bezdarbs*.<sup>3</sup>

Tātad suicīds arī ir pieskaitāms pie sociālās disfunkcijas un viens no sociālā darba uzdevumiem ir censties to skaitu maksimāli samazināt ar preventīvām metodēm. Sabiedrībai jābūt sociāli veselai, lai tās locekļi varētu optimāli realizēt savas vajadzības un sniegt labumu savai valstij.

Vidējais suicīdu līmenis pasaulē ir 20 gadījumi uz 100 000 iedzīvotājiem. Latvijā tas ir trīs reizes lielāks. Turklāt, analizējot suicīdu sadalījumu Latvijā pa vecumiem un dzimumiem, izrādījās, ka vislielākais to skaits ir starp vīriešiem vecumā no 45 līdz 54 gadiem (157 gadījumi) un no 35 līdz 44 gadiem (153 gadījumi). Šādu ainu vistīcāmāk var saistīt ar nespēju materiāli nodrošināt ģimeni, jo, kā liecina ASV Džona Hopkina vārdā nosauktās universitātes zinātnieku pētījumi, valsti, pieaugot bezdarba līmenim tikai par 1%, suicīdu skaits palielinās par 4,1 procentu. Valsts reģionos, kuros likvidēti uzņēmumi un tādēļ cilvēki zaudēja darbu, palielinājās psihisko un citu slimību skaits.<sup>4</sup> Tātad veidojas pilnīgi skaidra aina un perspektīva daudzās Latvijas vietās, piemēram, Salacgrīvā, Engurē, Sabilē, Kuldīgā u.c.

Tāpēc te būtu vietā pakavēties pie bezdarba tā psiholoģiskajā kontekstā.

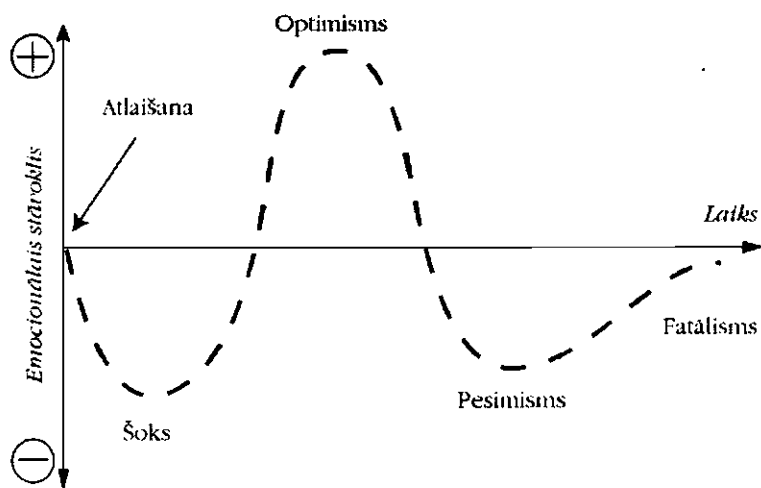
Darbu zaudējušo cilvēku dzīvē ienāk bailes, nedrošība par savu turpmāko likteni, pārdzīvojumi par bērnu nākotni, par savu nespēju tiem nodrošināt pienācīgu izglītību, par vēl daudz ko drūmu un nepatīkamu, ko var raksturot kā nomāktību, kā pastāvīgu negatīvu emocionālu noskaņojumu, nespēju priecāties par dzīvi.

\* Frustrācija (lat. *frustratio* – neveiksme, vilšanās) – psihisks stāvoklis, kas var izveidoties, ja ceļā uz nozīmīgu mērķi vai vitāli svarīgu vajadzību apmierināšanu rodas reāli vai šķietami nepārvarami šķēršļi.

\*\* Psihosomatika (gr. *psyche* – dvēsele; *soma* – ķermenis) – medicīniskās psiholoģijas virziens, kas pēta psiholoģisko faktoru ietekmi uz somatisku (ķermeņa) saslimstību.

Tātad gan bezdarba draudi, gan bezdarbs izraisa smagus emocionālus pārdzīvojumus, regulāru vitālu un sociālu vajadzību frustrāciju, kas noved pie hroniska distresa.\* Tā visa rezultātā lielai daļai bezdarbnieku veidojas dažādas sajūtas: bezcerīgums, sajūta, ka neesi nevienam vajadzīgs, esi lieks šajā sabiedrībā, nespēja sniegt tai nekādu labumu, bezpalīdzība, sajūta, ka no paša nekas nav atkarīgs. Mediķi šādam psihiskam stāvoklim ir devuši nosaukumu – “bezdarba neiroze”.

“Bezdarba neirozes” situācijā cilvēki mēdz izturēties dažādi. Vieni noslēdzas sevī, izolējas no sabiedrības, zaudē interesi par apkārtnotiekošo; savukārt citi gluži pretēji – kļūst pārlieku runīgi; vēl citi – saspringti cenšas turēties un nedramatizēt, pat īpaši neievērot smago situāciju. Ir arī tādi, kuri uztver dzīvi kā pilnīgi un galīgi neizdevušos un nolemj tai darīt galu. Šie uzskaitītie atšķirīgie izturēšanās veidi ir “bezdarba neirozes” dažādas individuālās izpausmes.



1. attēls. Bezdarbnieka psiholoģiskā stāvokļa klasiskais modelis (pēc T. Harrisona)

Bezdarbnieka psiholoģisko stāvokli labi raksturo T. Harisona (T. Harrison) teorija, zinātniskajā literatūrā sastopama ar nosaukumu “bezdarbnieka psiholoģiskā stāvokļa klasiskais modelis”<sup>3</sup>. Saskaņā ar šo modeli darbu zaudējušie cilvēki pārdzīvo dažādus emocionālā stāvokļa posmus un savos darba meklējumos iziet vairākas stadijas (sk. 1. att.).

**Pirmā stadija. Šoks.** Atlaišanas brīdī darbinieks nespēj noticēt, ka tieši viņu atlaiž, ka tieši viņš ir izrādījies nevajadzīgs savai organizācijai/uzņēmumam. Viņš psiholoģiski to nepieņem, dažkārt jūtas aizvainots, ka – nu jau bijušie – kolēģi “necinījās” par viņu. Taču pakāpeniski viņš ar situāciju samierinās un pāriet uz nākamo stadiju.

\* Distress – kaitīgs stress, kurš, spēcīgi vai ilgstoši iedarbojoties, var izraisīt psihosomatisku saslimšanu.

**Otrā stadija. Optimisms un cerība.** Šajā periodā cilvēks aktīvi meklē darbu. Viņš sevi augstu vērtē un tāpēc atsakās no piedāvājumiem, kurus uzskata sava iepriekšējā sociālā statusa vai sava profesionālā līmeņa necienīgus. Tādējādi viņš atsakās no, viņaprāt, nepiemērotiem darba piedāvājumiem un līdz ar to pats gatavo augšni pārejai uz nākamo stadiju, kura iestājas aptuveni pēc sešiem mēnešiem.

**Trešā stadija. Pesimisms.** Līdz šim brīdim cilvēks bija motivēts meklēt darbu. Bet tagad cerības sāk zust, darba meklēšanas aktivitāte samazinās, parādās finansiālas grūtības, aizvien biežāk tiek saņemti darba atteikumi. Tas saistīts arī ar to, ka darba devējiem ir izveidojusies zināma piesardzība attiecībā uz tiem bezdarbniekiem, kuri ilgstoši nav spējuši iekārtoties darbā.

**Ceturrtā stadija. Fatālisms.** Tas rodas pirmā bezdarba gada beigās un ir raksturīgs daudziem tā sauktajiem profesionālajiem bezdarbniekiem, kā arī cilvēkiem ar izteiktām sociālās adaptācijas problēmām. Šajā stadijā cerības uz daudz maz veiksmīgu iekārtošanos darbā ir praktiski zaudētas. Cilvēks samierinās ar bezdarbnieka statusu, ir pieradis pie materiālām grūtībām un faktiski pārtrauc darba meklēšanu.

Harisona aprakstītajam bezdarbnieka psiholoģiskā stāvokļa modelim līdzīga aina atspoguļota arī citu autoru darbos. Tā, piemēram, L. Pelcmanis,<sup>6</sup> pētīdams darbu zaudējušas personas, kā arī tās, kuras ir informētas, ka visā drīzumā to zaudēs, kā pirmo psihiskā stāvokļa stadiju arī izdala nenoteiktību un šoku, pie tam atzīmēdams, ka daudz spēcīgāks patogēnais faktors nekā pats darba zaudējums ir **draudi** to zaudēt.

Otrā stadija saistīta ar zināma atvieglojuma iestāšanos un adaptēšanos jaunajai situācijai. Šajā stadijā cilvēks sāk izjust pat daļēju atvieglojumu, ka ir daudz brīvā laika un uzsāk aktīvu darba meklēšanu.

Tomēr daudzos gadījumos pirmā šoka izraisītais stresa stāvoklis ir visai noturīgs un otrā – atvieglojuma stadija nemaz neiestājas, bet gan tieši otrādi – stāvoklis vēl pasliktinās. Šāds stāvoklis var ilgt trīs līdz četrus un pat vairākus mēnešus pēc darba zaudēšanas. Sestā mēneša sākumā strauji pasliktinās fiziskā un psihiskā veselība, samazinās kopējā aktivitāte, un cilvēks sāk slimot ar nervu psihiskām un somatiskām slimībām. Šādā stāvoklī nonācis cilvēks iesligst tādā kā bezpalīdzības fāzē un samierinās ar savu šķietami bezcerīgo situāciju, pierod pie bezdarbības un pat vairs negrib atrast darbu.<sup>7</sup>

Protams, visiem darbu zaudējušiem cilvēkiem psihisko pārdzīvojumu dinamika nav pilnīgi identiska. Tas ir atkarīgs gan no personības iezīmēm, piemēram, individuālās stresnoturības, kontroles lokusa<sup>7</sup>, gan no demogrāfiskiem parametriem – no vecuma, ģimenes stāvokļa, darba stāža un pieredzes, izglītības līmeņa.

Novērojumi liecina, ka visvairāk no bezdarba negatīvās psihiskās un psihosomatiskās ietekmes cieš tā sabiedrības daļa, kas normālos apstākļos sniedz vislielāko ieguldījumu valsts ekonomiskajā attīstībā, t.i., cilvēki vecumā no 30 līdz 50 gadiem, kuriem ir ģimene un bērni, konkrēta specialitāte, izglītība, laba darba pieredze savā profesijā.<sup>8</sup>

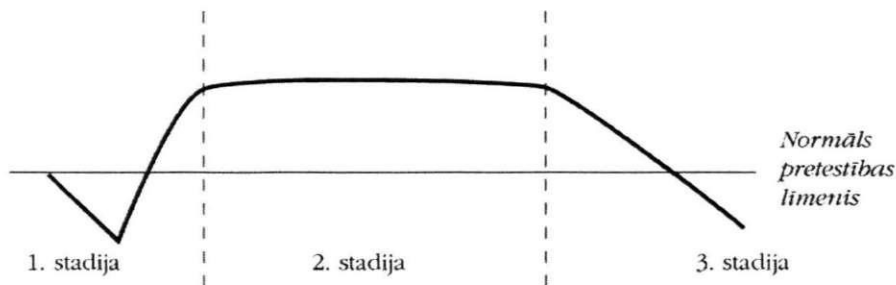
<sup>7</sup> Kontroles lokuss raksturo cilvēka iekšējo pārliecību par to, vai noteikšana par savu dzīvi ir lokalizēta viņā pašā – pieder viņam pašam, vai par to, ka viņa dzīvi galvenokārt nosaka ārējie apstākļi un citi cilvēki – tā tiek kontrolēta no ārienes.

Varētu domāt, ka tāpēc tieši šī vecuma grupa ir visvairāk pārstāvēta Latvijā izdarīto suicīdu skaita ziņā.

Kā iepriekš atzīmēts, vēl stresogēnāka situācija nekā darba zaudēšana ir bailes to zaudēt, gaidīšanas periods par iespējamo štatu samazināšanu darbavietā, par iespējamo nepārtestēšanu kārtējā atestācijā, par iespējamo darba līguma nepagarināšanu u. tml. Tāpat nenoteiktība, neziņa, nepatīkamā gaidas ir īpaši spēcīgs stresogēns faktors, ko apstiprina arī L. Pelcmaņa pētījums par saslimstības un nelaimes gadījumu skaitu rūpnīcas strādnieku vidū pirms tās slēgšanas. Šajā pētījumā konstatēta ievērojama nelaimes gadījumu skaita palielināšanās gan darbā, gan ārpus tā, kā arī dažādu hronisko un saaukstēšanās saslimšanu pieaugums.

Iepriekš minētajās situācijās nonākuša cilvēka raksturīgā psihoemocionālā stāvokļa ilustrēšanai ir vietā atgādināt Kanādas zinātnieka H. Selje (*H. Selye*) izstrādāto un pierādīto stresa koncepciju.<sup>9</sup> H. Selje stresu definē kā organisma nespecifisku atbildi uz tam kaitīgu aģentu iedarbību, kas izpaužas vispārējā adaptācijas sindromā. Visā veida stresa izraisošo kaitīgo aģentu apzīmēšanai lieto kopēju jēdzienu – stresori. Šī raksta kontekstā kā stresors darbojas bezdarbs vai tā draudi un ar to saistītās ekonomiskās, psiholoģiskās un sociālās problēmas. Savukārt ar vispārējo adaptācijas sindromu apzīmē procesu, kādam pakļauts cilvēka organisms, lai pielāgotos vai cīnītos ar stresoriem. Vispārējais adaptācijas sindroms ir organisma fizioloģiskās piemērošanās aizsargreakcija.

Raksturīgi, ka vispārējais adaptācijas sindroms arī noris stadijās, turklāt šīs stadijas savā būtībā ir pārsteidzoši līdzīgas T. Harisona aprakstītajam bezdarbnieka psiholoģiskā stāvokļa modelī atspoguļotajām stadijām. (sk. 2. att.).



2. attēls. Kopīgā adaptācijas sindroma stadijas

**Pirmā stadija – trauksmes reakcija** – "aicinājums pie ieročiem", organisma aizsargspēkiem. Šo stadiju reizēm sauc arī par nespecifisko reakciju jeb mobilizācijas stadiju, jo cilvēka organismā tiek mobilizēti enerģētiskie resursi, lai paaugstinātu organisma pretestības spēju stresoru kaitīgajai ietekmei. Ja šo stadiju attiecinām uz bezdarbu kā stresoru, tad tas varētu izskatīties šādi: cilvēks saņem ziņu, ka, iespējams, viņš drīz zaudēs darbu vai to jau ir zaudējis, un viņš mobilizē visus resursus, savu radošo potenciālu, lai sameklētu citu darbu.

Jebkura stresora ilgstošas iedarbības rezultātā iestājas **otrā stadija – adaptācijas vai rezistences** jeb pretestības stadija, kad organisms cenšas pielāgotos vai pretoties



stresoru izraisītajām paaugstinātajām prasībām. Stresora iedarbība turpinās – pastiprinās draudi ilgstoši nokļūt bezdarbnieka statusā, cilvēkam dominējošā problēma ir atrast darbu. Tas aizņem visas viņa domas, darbs kļūst par galveno vajadzību, kas novirza pārējās vajadzības otrajā plānā, un cilvēks aktīvi meklē iespēju iekārtoties darbā.

**Trešā stadija – izsīkuma stadija** iestājas, kad organisma adaptācijas enerģijas rezerves ir izsmeltas un tas vairs nespēj pretoties stresora kaitīgajai iedarbībai, organisma imunitāte samazinās un cilvēks saslimst ar kādu no t.s. adaptācijas slimībām vai pat iet bojā. Bezdarba gadījumā izsīkuma stadija iestājas tad, kad cilvēks bez darba atrodas vairāk nekā četrus, piecus mēnešus, darba meklējumi nav vainagojušies panākumiem, kādēļ pazeminās cilvēka psihiskās sistēmas funkcionēšanas līmenis un iestājas ne tikai apātija, bet veidojas depresija ar visām no tās izrietošām sekām.

Tātad bez darba palikuša cilvēka psiholoģiskais stāvoklis raksturojams kā distresa (kaitīgā stresa) stāvoklis, kuram atbilst visi tie paši simptomi un lietojami tie paši paņēmieni, kādus lieto speciālisti darbā ar klientiem vai pacientiem, kuru psihiskās un psihosomatiskās saslimšanas cēlonis ir pārmērīgs stresa līmenis jeb distress. Bezdarbnieka statusā nonācis cilvēks vairumā gadījumu savā būtībā ir klients, kuram būtu vajadzīga speciālista palīdzība. Tāpēc sociālajiem darbiniekiem ir lietderīgi paturēt prātā dažas būtiskas lietas par tiem psihosomatisko saslimšanu ietekmējošajiem faktoriem, kas būtu jāievēro savā profesionālajā darbā ar dažādām klientu grupām.

## Cilvēka veselību ietekmējoši faktori

Kopš 20. gadsimta vidus daudzu zinātnieku interesi ir piesaistījusi personības individuālo iezīmju ietekme uz stresnoturību un ar to saistītajām psihosomatiskajām slimībām, piemēram, kardiovaskulārām (sirds asinsvadu), onkoloģiskām u.c. saslimšanām. Interesanti, ka šādi novērojumi jau ir zināmi kopš pavisam seniem laikiem: vēl Galēns 2. gadsimtā apgalvoja, ka “melanholiskām” sievietēm ir nosliece uz piena dziedzera vēzi. Daudzie mūsdienu pētījumi apstiprina, ka personības iezīmes tiešām ir saistītas ar dažādām onkoloģiskās saslimšanas formām.<sup>10</sup> Ir izdalīts pat onkoloģisko saslimšanu provocējošs psihosociālo faktoru sindroms – tā sauktā C tipa personības dispozīcija: emocionāla nomāktība, depresija, izmisuma/bezpalīdzības sajūta, **sociālā atbalsta trūkums**, nespēja izteikt negatīvās emocijas, pazemināta emocionālā ekspresija.<sup>11</sup>

H. Aizenka (*H. Eysenck*) darbā apkopotas šādas ar dažādām onkoloģiskām saslimšanām saistītas personības iezīmes: izkalpošanās (*over-cooperation*), piekāpība, neprasmē pastāvēt uz sava, pārlieka iecietība, izvairīšanās no konflikta, apslāpētas (apspiestas) emocijas, piemēram, naida, trauksmes emociju apspiešana, samierināšanās ar pazemojumu, pašuzupurēšanās, psihiskā rigiditāte,\* izmisuma sajūta, depresija.<sup>12</sup>

\* Rigiditāte (lat. *rigidus* – ciets) – ierobežotas spējas līdz pilnīgai nespējai mainīt savu iecerēto darbības programmu apstākļos, kad objektīvi ir nepieciešams to mainīt.

Aizenks uzskata, ka šīs uzskaitītās iezīmes var reducēt uz diviem plašiem parametriem – emociju apspiešana un neadekvāti paškontroles veidi. Uz šiem abiem parametriem speciālistiem ir iespējams iedarboties, lai savlaicīgi novērstu iespējamās nevēlamās sekas.

Zinātniskajā literatūrā sastopami arī dati par citu faktoru etioloģisko nozīmi, piemēram, par to, kāda būtiska loma onkoloģisko slimību attīstībā un norisē ir tādiem sociālā atbalsta aspektiem kā tuvu attiecību trūkums ar ģimenes locekļiem, to nesēnā zaudēšana, kā arī **neadekvāts sociālais atbalsts** vispār.<sup>13</sup>

Vairākās publikācijās ir atspoguļota sociālā atbalsta ietekme uz citām ar veselību un slimībām saistītām parādībām, piemēram, izteiktu sociālo atbalstu saņēmušām grūtniecēm trīs reizes retāk novēro dažādus sarežģījumus nekā grūtniecēm ar vāju sociālo atbalstu;<sup>14</sup> pēc spēcīga stresa pārdzīvošanas sociālo atbalstu saņēmušām sievietēm depresija attīstījās daudz mazākā mērā nekā tām, kurām šāda atbalsta nebija;<sup>15</sup> bezdarbniekiem vīriešiem ar augstu sociālo atbalstu holesterīna līmenis asinīs bija zemāks, mazāk saslimšanas simptomu un psihoemocionālo reakciju nekā bezdarbniekiem vīriešiem ar zemu sociālo atbalstu;<sup>16</sup> melanomas slimnieki, kuri piedalījās sešu nedēļu atbalsta grupā, tika pakļauti tikai pusei slimības negatīvo parādību, salīdzinājumā ar melanomas slimniekiem, kuri atbalsta grupā nepiedalījās.<sup>17</sup>

Ir pierādīts, ka cilvēki, nonākuši stresa situācijā, bet saņēmuši sociālo atbalstu no ģimenes, draugiem, paziņām, neslimoja vairāk par tiem, kuriem nebija stresa situācijas. Bet tie, kuri nesaņēma šādu sociālo atbalstu, slimoja ievērojami biežāk. Tātad grūtā dzīves situācija pati par sevi neizraisa veselības būtisku pasliktināšanos, bet drīzāk gan sociālā atbalsta trūkums.<sup>18</sup> Sociālajam atbalstam ir liela nozīme tajā ziņā, kā cilvēks uztver stresogēno situāciju, jo, kā zināms, faktiskais distresa cēlonis nav pats notikums, piemēram, darba zaudēšanas fakts, sociālā un ekonomiskā statusa pazemināšanās fakts, bet gan tas, kā cilvēks šo faktu uztver, kā viņš to pārdzīvo. Un te, protams, sociālajam atbalstam vai tā trūkumam var būt izšķiroša nozīme.

Tātad, kā liecina literatūrā atspoguļotie pētījumu rezultāti par medicīnas un sociālā darba pieredzi, sociālais atbalsts ir būtiski svarīgs, vai cilvēks nokļūš sociālā darba klientu grupā vai ne. Kāpēc tā? Ko būtībā nozīmē sociālais atbalsts?

Sociālais atbalsts nozīmē līdzdalības sajūtu, pieņemšanas sajūtu; sajūtu, ka tevi mīl un ka esi vajadzīgs pats par sevi – tāds kāds esi, nevis tāpēc, ka vari kaut ko izdarīt. Tas nozīmē, ka tuvumā ir cilvēki, ar kuriem var izrunāties, dalīties savās šaubās, bēdās, cerībās, priekā, mīlestībā.

Sociālais atbalsts var izpausties dažādi:

materiālā veidā;

emocionālā veidā, piemēram, uzmanības parādīšana, mīlestība, rūpes;

informējošā veidā – fakti vai padomi;

vērtējošā veidā – cilvēkam tiek sniegts viņa dzīves vai rīcības vērtējums, lai celtu viņa pašapziņu, pašvērtējumu.

ASV speciālisti līdzīgā, bet nedaudz plašākā kontekstā lieto jēdzienu "sociālais kapitāls", kas sevi ietver savstarpējo uzticēšanos, labvēlīgas attiecības starp individiem,

sociālā atbalsta iespēju no ģimenes, draugiem, darba kolēģiem, apkārtējiem cilvēkiem un kopienām. Sociālais kapitāls izplatās no tiešām starppersonālām attiecībām uz uzticēšanos un līdzdalību formālajos un komunālajos vai pilsoņu sociālajos tīklos, politikajās struktūrās, kopienā un sabiedrībā.<sup>19</sup>

Atgriežoties pie sociālā atbalsta iepriekšminētajā izpratnē, jāpaskaidro, ka pastāv divas konceptuālas pieejas sociālā atbalsta sniegšanā stresa situācijās:

pirmā – tiešās ietekmes teorija raksturo sociālo atbalstu kā līdzekli stresoru sākotnējās kaitīgās iedarbības novēršanai. Piemēram, atbalsts kādas noderīgas informācijas vai padoma veidā var palīdzēt nezaudēt darbu un tā izvairīties no negatīvā stresa (distresa), piespiedu kārtā nokļūstot bezdarbnieka statusā;

otrā – stresa uzkrāšanas teorija klāsta, ka sociālais atbalsts ir lietderīgs pēc pārdzīvotā stresa, lai novērstu stresora negatīvās sekas. Piemēram, cilvēks jau ir zaudējis darbu, bet draugi, ģimenes locekļi ar savu atbalstu neļauj viņam grimt smagos emocionālos pārdzīvojumos.<sup>20</sup>

Sociālā atbalsta kontekstā nevar nepieminēt arī garīguma un reliģiozitātes pozitīvo ietekmi uz cilvēka stresnoturību un no tā izrietošo veselību. Cilvēka piederība kādai draudzei vai citai garīgai kopienai ļauj viņam atrast sociālo vidi, kurā ir cilvēki, ar kuriem var dalīties rūpēs, bēdās, priekos, t.i., gūt sociālo atbalstu visdažādākajās dzīves situācijās. Tieši tas, iespējams, ir viens no noteicošajiem iemesliem dažāda veida reliģiozo un garīgo kopienu skaita pieaugumam tranzītsabiedrībās vispār un konkrēti Latvijā pašreizējā periodā.

Sociālais atbalsts visās iepriekš minētajās izpausmēs nenoliedzami palīdz cilvēkiem izdzīvot dažādās grūtās situācijās, taču tas nerada visus nepieciešamos priekšnoteikumus kopējās sabiedrības veselības uzturēšanā un nodrošināšanā. Iedzīvotāju kopējo veselības stāvokli būtiski ietekmē materiālā labklājība. Ir daudz zinātnisku pētījumu, kuri pierāda tiešu sakarību starp iedzīvotāju zemo ģimenes ienākumu līmeni, socioekonomisko statusu (SES) un saslimstību ar hroniskām slimībām, kaitīgo ieradumu izplatību, pāragro mirstību.<sup>21</sup> Turklāt – jo zemāks SES nenozīmē jo lielāku saslimstību un mirstību vispār, bet lielāku mirstību tieši no sirds un onkoloģiskajām slimībām. Tā, piemēram, vienā no daudzām šāda satura publikācijām<sup>22</sup> tās autori ir pētījuši 5645 cilvēku nāves cēloņus vecumā no 35 līdz 64 gadiem. Tie bija – sirds asinsvadu slimības, trieka, ļaundabīgs audzējs plaušās un kuņģī. Autori secināja, ka nelabvēlīgi socioekonomiskie apstākļi tieši bērnībā īpaši spēcīgi ietekmē mirstību pieaugušo vecumā ar trieku un audzēju kuņģī. Zemais SES bērnībā veicina arī pāragro mirstību no sirds asinsvadu un plaušu slimībām pieaugušo vecumā.

Apzinoties, ka pašlaik Latvijā visvairāk bērnu dzimst tieši nelabvēlīgajās ģimenēs ar zemu un pat ļoti zemu SES, nav grūti iedomāties, kā tas ietekmēs mūsu sabiedrības veselību kopumā jau pavisam tuvā nākotnē. Jau tagad Latvijā mirstība no sirds un asinsvadu slimībām ir viena no lielākajām ne tikai Eiropā, bet arī pasaulē un būtiski ietekmē kā iedzīvotāju vidējo mūža ilgumu, tā arī dzīves kvalitāti. Tieši tāpēc Latvijas Kardioloģijas institūtā ir veikti pētījumi par Latvijas iedzīvotāju sirds un asinsvadu slimībām un to riska faktoriem, kā arī izvērtēti sociālie un ekonomiskie zaudējumi,

kas valstī rodas sirds un asinsvadu slimību dēļ.<sup>23</sup> Lai noteiktu šīs saslimšanas riska faktoros, izmantoja aptauju, tā noskaidrojot pētījumā iesaistīto personu sociāli ekonomisko stāvokli un dzīves apstākļu radīto spriedzi. Pētījuma rezultāti rādīja, ka grupā ar ienākumiem zem Latvijas Republikas Ministru kabineta noteiktā iztikas minimuma uz vienu ģimenes locekli arteriālo hipertensiju (paaugstinātu asinsspiedienu) konstatē statistiski ticami biežāk nekā grupā ar iztikas minimumu. Savukārt slodzes stenokardiju konstatē biežāk indivīdiem ar augstāku dzīves spriedzes līmeni. Tātad arī Latvijā izdarītais pētījums apstiprina SES kā būtisku riska faktoru saslimstībai ar sirds un asinsvadu slimībām.

Kas attiecas uz jau minētajiem kaitīgajiem ieradumiem saistībā ar zemo SES, tad arī šajā jomā netrūkst dažādu zinātnisku pētījumu, piemēram, Britu pētnieki nākuši klajā ar datiem, ka starp Lielbritānijas iedzīvotājiem ar vidējiem ienākumiem smēķē apmēram 12%, bet maznodrošināto vidū 50–60% iedzīvotāju nešķiras no cigaretes. Britu speciālisti to izskaidro ar to, ka naudas trūkums rada paaugstinātu stresu, cilvēks pārstāj sev ticēt un viegli nokļūst cigaretes atkarībā, nespējot rast spēku, lai no tās atbrīvotos.<sup>24</sup>

Kā var secināt no iepriekš minētā, iedzīvotāju veselību ietekmē dažādi – ne tikai no viņa vien atkarīgi faktori. Ja mūsu rūpe ir sabiedrības veselība kopumā, tad būtu jāpatur prātā, ka cilvēks ir biopsihosociāla būtne un uz viņa veselību jāraugās ne tikai biomedicīniskā, bet arī ekosociālā izpratnē.<sup>25</sup>

Mūsdienu ekosociālās koncepcijas ietvaros jēdziens veselība nebūt nenozīmē tikai to, ka nav slimības, bet gan ar to saprot plašu sociāli determinētu faktoru izzināšanu, kas ietekmē attiecīgā sabiedrības slāņa veselību. Tieši tāpēc ekosociālās koncepcijas autori uzskata par nepieciešamu interesēties par savu pacientu vecumu, dzimumu, nacionālo piederību, ienākumu līmeni un izglītību. Pamatojoties uz atšķirīgo veselības stāvokli pēc SES dažādajos sabiedrības slāņos, uzsvērta nepieciešamība **raudzīties uz veselību kā uz politisku un ekonomisku rezultātu.**

Tātad veselība ir rezultāts tam, kā sabiedrībā tiek radīti un sadalīti resursi. Galvenais jautājums ekosociālajā teorijā ir: "Kurš un kas ir atbildīgs par populācijas veselības, slimību un pašsajūtas paterniem, kas izpaužas pagātnē, tagadnē un ietekmē sociālo nevienlīdzību veselībā?"<sup>26</sup>

Veselības jēdzienu būtu pareizi attiecināt vienlaikus gan uz sabiedrību kopumā, gan uz atsevišķiem indivīdiem un uz šo indivīdu dzīves sociālo kontekstu. Politiskais un ekonomiskais dzīves konteksts **iemiesojas** cilvēku dzīvē. Iemiesošanās nozīmē, ka "mēs burtiski sevī bioloģiski ietveram to materiālo un sociālo pasauli, kurā dzīvojam kopš dzimšanas līdz nāves brīdim; tas nozīmē, ka mūsos nav neviena bioloģiska aspekta, kuru iespējams izprast, nezinot vēsturi, individuālo un sabiedrisko dzīvesveidu"<sup>27</sup>.

Šī likumsakarība atspoguļojas arī citu zinātnieku atziņās kā veids, kādā cilvēki iemieso sevī savu šķirisko pozīciju (sociālais statuss), vai caur savu bioloģisko izpausmi rāda sociālo vienlīdzību vai nevienlīdzību cilvēkam vajadzīgo resursu sadalē. Šajā skatījumā cilvēka organisms satur sevī savas materiālās eksistences kumulatīvo ietekmi.<sup>28</sup>

Mūsdienu skatījums uz slimību cēloņiem un pirmsslimības periodu ir paplašinājies, jo kļuvis skaidrs, ka veselības riski tiek radīti un uzturēti ar sociālām sistēmām un šo risku lielums ir rezultāts arī psihosociālā gradienta nevienlīdzībai.<sup>29</sup>

Iespēja dzīvot veselīgu dzīvi ikvienam sabiedrības loceklim ir atkarīga no veselību nodrošinošās sociālās un politiski ekonomiskās struktūras attīstības pakāpes. Līdz ar to rodas iespēja vērtēt, cik lielā mērā valdība tuvojas vai attālinās no labas veselības priekšnoteikumu radīšanas savas valsts iedzīvotājiem, un pārliecināties, vai pastāv veselības "progresīva realizācija" vai arī – dehumanizācija.

Veselība ir rezultāts tam, kā dažādu sociālo slāņu pārstāvji ir iekļauti valsts sociālajā struktūrā.

Jāatzīmē, ka viss minētais nav nekas jauns, bet gan "labi aizmirsts vecais" vai arī, iespējams, apzināti vai neapzināti ignorēta informācija. Jau 1946. gadā Pasaules Veselības organizācijā (PVO) tika definēti pamatprincipi visu cilvēku labsajūtai, harmoniskām attiecībām un drošībai, kur, cita starpā, teikts: "Veselība ir fiziskās, garīgās un sociālās labklājības komplekss stāvoklis un nevis tikai slimības vai defekta neesamība." Jau toreiz tika uzsvērts, ka "augsts veselības standarts ir ikkura cilvēka pamattiesība neatkarīgi no rases, reliģijas, politiskās pārliecības, ekonomiskajiem un sociālajiem apstākļiem...".

Tātad skaidrs, ka par sociālo labklājību atbilstoši pasaulē pieņemtajām normām būtu jābūt atbildība valdībai. Veselība tās mūsdienu izpratnē ir jebkura cilvēka tiesības, un to nodrošināšana nebūt nav tikai medicīnas un sociālā darba kompetence, jo tās priekšnoteikumi ir: miers, drošība, izglītība, pārtika, ienākumi, stabila eksistence, līdzsvaroti resursi, sociālais taisnīgums.

## Sociālā darba iespējas Latvijas iedzīvotāju dzīves kvalitātes optimizēšanā

Rezumējot iepriekšminēto un to attiecinot uz situāciju Latvijā, kur joprojām turpinās sabiedrības polarizācijas process, kādēļ palielinās maznodrošināto, zem iztikas minimuma dzīvojošo iedzīvotāju slānis, jāsecina, ka galvenie savstarpēji ietekmējošie riska faktori Latvijas iedzīvotāju nokļūšanai sociālā darba klientu lokā šobrīd ir:

- bezdarbs un tā draudi;
- paaugstinātais stresa jeb distresa līmenis;
- psihiskās un psihosomatiskās slimības;
- nabadzība;
- izglītības trūkums;
- sociālā atbalsta trūkums;
- noteiktas individuālās personības iezīmes.

Tātad tas ir vesels faktoru komplekss, kas palielina to iedzīvotāju skaitu, kam nepieciešami sociālās sfēras pakalpojumi.

Neapšaubāmi, pozitīvi ir tas, ka pēdējo desmit gadu laikā Latvijā strauji attīstās sociālā darba sfēra. Valstī notiek šīs nozares speciālistu gatavošana gan vidējās

speciālās, gan augstākās izglītības līmenī; pašvaldībās ir izveidotas sociālās nodaļas; atvērti sociālās aprūpes centri, dienas centri; krīžu centri; sociālās mājas; divas izglītības iestādes, kur apgūt profesiju personām ar īpašām vajadzībām utt. Tā labumu gūst gan cilvēki ar īpašām vajadzībām, gan arī tiek radītas darbavietas sociālajā sfērā strādājošajiem.

Taču ir jāatzīst, ka, ievērojot šo aktivitāšu nepieciešamību un nozīmīgumu, tas ir darbs ar sekām un izmaksas valstī arvien palielināsies, jo sociālā darba klientu skaits nemitīgi aug un augs, ja netiks samazināti cēloņi, proti, ierobežoti uzskaitītie riska faktori vai, sociālā darba terminoloģijā izsakoties, to prevencija. Vai un kā tas iespējams sociālā darba ietvaros? Atbilde – tas ir iespējams, intensificējot un meklējot mūsdienīgas, efektīvākas formas sociālajā darbā vispār un makrolīmenī it īpaši. Pirmām kārtām jāapzinās, ka visu uzskaitīto riska faktoru prevencija nav iespējama vienas profesionālās sfēras ietvaros. Kā jau minēts, šie riska faktori kopumā ir kompleksa problēma, ko iespējams risināt tikai kompleksā ceļā, proti, organizējot multidisciplināru speciālistu grupu, kurā kopā darbotos mediķi, psihologi, ekonomisti, sociologi, pedagogi, sociālie darbinieki. Profesionāls sociālais darbinieks ar augstāko izglītību koordinētu un vadītu multidisciplinārās darba grupas, kas arī ir paredzēts 2002. gada 6. jūnijā Latvijas Izglītības un zinātnes ministrijā apstiprinātā profesijas standarta Sociālā darbinieka nodarbinātības aprakstam, kur, cita starpā, teikts: “Sociālais darbinieks identificē klienta (indivīda, grupas) sociālās problēmas un vada sociālā gadījuma risināšanas gaitu; apzina, mobilizē, organizē un piesaista resursus; **izveido starpprofesionālu komandu, nodrošina tās vadību un ilglaicīgu funkcionēšanu.**”<sup>30</sup>

Lai novērstu sociālo problēmu rašanos, būtu jāievieš šādi pasākumi:

- ciešā sadarbībā ar psihologiem un pedagogiem pirmsskolas bērnu iestādēs un skolās identificēt bērnus ar personības iezīmēm, kuras var radīt sociālās adaptācijas grūtības, izstrādāt viņiem individuālu pieeju, lai novērstu viņu sociālās dezadaptācijas risku;

- apzināt un apmeklēt maznodrošinātās ģimenes viņu dzīvesvietās, lai informētu par viņu tiesībām, kā arī par viņu iespējām pašiem aktivizēt savus iekšējos resursus sava SES uzlabošanai. Šim mērķim organizēt sadarbības tīklu ar dažādām valstiskām un nevalstiskām institūcijām;

- īpaši būtu jāuzsver izglītojošais jeb informējošais darbs pusaudžiem, jauniešiem, topošajām māmiņām par plašo faktoru kopu, kas būtiski un bieži vien neatgriezeniski ietekmē personības veidošanos un atsaucas uz dzīves kvalitāti visā tās garumā. Diemžēl nereti pieaugušo auditorijās, runājot par šķietami elementārām ābece patiesībām attiecībā uz bērna attīstību ietekmējošiem faktoriem, nākas dzirdēt: “Kur jūs bijāt agrāk? Kāpēc mums to neviens nekad agrāk nav stāstījis? Nu jau ir par vēlu...”, u.tml.

Protams, vislielākā sociālā darba iespēja sociālā darba risku grupu prevencijā ir aktīvs un nenogurstošs darbs makrolīmenī. Te būtu jāpanāk, lai multidisciplinārās darbības rezultātā tiktu aktualizēts katrs iepriekšminētais riska faktors, katrs no tiem ietērpts statistikas datu, piemēru, ekonomisko aprēķinu, emocionālu un racionālu argumentu ietērpā, to izmantot, lai pierādītu pie varas esošajiem, kāpēc ir izdevīgi un

saprātīgi investēt izglītībā, medicīnā, sociālajā sfērā un tādā veidā radīt priekšnoteikumus ilgtspējīgai, garīgi un fiziski veselīgai sabiedrībai – visvērtīgākajam resursam valsts attīstībai.

Pašreizējā Latvijas situācijā sociālā darba metodoloģiju ir lietderīgi balstīt uz mūsdienu strukturālo pieeju.<sup>31</sup> Strukturālā pieeja sociālajā darbā nozīmē, ka no sociālajiem darbiniekiem tiek prasīta skaidra izpratne par funkcionējošiem ekonomiskajiem, sociālajiem un politiskajiem spēkiem sabiedrībā, kurā viņi darbojas. Vēl vairāk – viņiem ir jādarbojas atbilstoši šīm zināšanām, tām jāatspoguļojas viņu rīcībā. Šai sociālā darba pieejai ir skaidri izteikta sociālo zinātņu – socioloģijas, politoloģijas, sociālās politikas – pieejas iezīmes. Ir patīkami apzināties, ka Latvijas Universitāte gatavo augstākā līmeņa sociālos darbiniekus tieši Sociālo zinātņu fakultātes ietvaros, kur ir visi priekšnoteikumi, lai topošie speciālisti būtu kompetenti šajā mūsdienīgajā sociālā darba pieejā. Šīs pieejas piekritēji kritizē tendenci, ka sociālo darbinieku apmācības procesā nav jāsniedz zināšanas par sabiedriskās iekārtas struktūru un funkcijām. Nebūtu arī pareizi, ja sociālā darba mācību pamatliteratūra galvenokārt balstītos uz metodēm un tehniku darbam ar individu un grupu. Strukturālā pieeja uzsver, ka sociālā darba metodes ir instruments, ar kura palīdzību sociālais darbinieks “labo” pašu situāciju, nevis tās sekas. Tieši šī pozīcija atspoguļo pamatprasību mūsdienīgam profesionālam sociālam darbiniekam: viņam jārod rīcība, kas varētu būt izaicinājums un alternatīva dažāda veida nevienlīdzības un netaisnības izpausmēm sabiedrībā. Tas nozīmē, ka mūsdienu apstākļos sociālajam darbiniekam ir jāieņem aktīva sociālā pozīcija.

Diemžēl sabiedrībā joprojām pastāv mīts, ka sociālais darbs vēsturiski izveidojies kā palīdzība trūcīgajiem, tas vienmēr ignorējis sociālās, šķiriskās, rasu u.c. atšķirības; sociālais darbinieks vienmēr ir bijis depolitizēts un tāpēc tā metodes ir nemainīgas.

Strukturālā pieejā tiek uzsvērts, ka sociālais darbinieks izprot sabiedrībā pastāvošos nevienlīdzības veidus, to mehānismus un savā darbā izmanto zināšanas par ekonomisko resursu un spēku sadali, viņš pārzina šo resursu saturu, kā interesēs tie kalpo, kā arī pats piedalās šo resursu sadalē.

Strukturālajā pieejā izdala divus virzienus:

**Pirmajā virzienā tiek pieņemts**, ka sociālais darbinieks izprot strukturālo *status quo*, kurā atrodas sabiedrība kopumā, un viņa klients atsevišķi un viņa profesionālā aktivitāte nav vērsta uz šī stāvokļa izjaukšanu. Šo virzienu pārstāv M. Deivisa (*M. Davis*) sociālā darba “uzturēšanas” teorija.<sup>32</sup> “Sociālais darbs ir sabiedrības nepilnīguma un nevienlīdzības produkts”, un valsts, kura radījusi šo sabiedrību, uzdevums ir trūcīgo pilsoņu aizsardzība. Sociālā darba būtība slēpjas stabilas sabiedrības uzturēšanā – tiesību uzturēšanā un iespēju nodrošināšanā tiem, kuri neplānojamā un nekontrolējamā sabiedrībā neizdzīvotu. Deivisa uzturēšanas teorija sociālā darbinieka funkciju saskata “mehānisma uzturēšanā, ieeļļojot starppersonu riteņus sabiedrībā”, ka sociālā darba pastāvēšana un izdzīvošana ir atkarīga no diviem noteikumiem:

pirmais – sociālā darbinieka cieņa pret sabiedrības politisko un ekonomisko dzīvotspēju un pret tās pamatā esošo politisko filozofiju;

otrais – valsts no savas puses velta sevi taisnīgai, likumīgai un humānai sabiedrībai, kurā katra cilvēka tiesības ir valsts rūpju objekts.

Ievērojot šos noteikumus, sociālais darbinieks nemet izaicinājumu sabiedrībā valdošajai kārtībai. Tas gan nenozīmē, ka viņš nenodarbojas ar resursu sadali un neizvirza jautājumus par klientu diskrimināciju. Advokatūra saglabājas kā viņa darba metode, bet darbs atšķiras no citu sabiedrības locekļu politiskās aktivitātes ar to, ka tas tiek virzīts pa oficiāliem pārvaldes struktūras kanāliem, un sociālais darbinieks turklāt ir valsts pārstāvis un tās “mandāta nesējs”. Jāteic, ka pēc šāda principa pašreiz Latvijas sociālie darbinieki strādā – meklē konsensu dažādās valsts institūcijās klientu problēmu risināšanā.

Otro virzienu strukturālajā pieejā sauc par **radikālo sociālo darbu**, kas būtu adekvātāks pašreizējā Latvijas situācijā klientu riska grupu prevencijā. Šī virziena pārstāvju viedoklis ir, ka valsts kalpo konkrētām dominējošām interesēm sabiedrībā un tā nevar ieņemt neitrālu vai humānu lomu attiecībā uz neaizsargātāko sabiedrības daļu. Tāpēc sekošana iepriekšējam virzienam nozīmē, ka sociālais darbinieks kalpo apspiešanas un diskriminācijas politikai un šāda darbība padziļina stigmatizācijas procesus sabiedrībā. Gan radikālie, gan neradikālie sociālie darbinieki uzskata, ka sociālajam darbiniekam ir jāizprot spēku sadalījums sabiedrībā, bet radikālie par savu uzdevumu atzīst stāšanos pretī apspiešanas politikai. Par cīņas metodēm viņi uzskata profesionālās attiecību izmaiņu metodes, lai mainītu attiecības starp sociālā darba dienestiem un to lietotājiem: dienestiem jānodod savu spēku un iespējas lietotājiem. Kā svarīga sociālā darbinieka loma tiek atzīta sabiedrības uzmanības pievēršana diskriminācijas fenomeniem, kurus sabiedrība nepamana, piemēram, cilvēku ar īpašām vajadzībām tiesības, bērnu un pusaudžu, sievietu, minoritāšu tiesības utt. Šeit nav runa tikai par formālajām tiesībām, bet arī par atšķirībām subjektīvajās gaidās, kuras pastāv sabiedrībā attiecībā uz dažādām sociālām, paaudžu, dzimumu un nacionālajām grupām. Svarīgi ir panākt, ka sabiedrība ir gatava atzīt tīšus vai netīšus diskriminācijas faktus savā vidē.

Sociālā darba strukturālā pieeja, tāpat kā tradicionālās sociālā darba pieejas, prasa situācijas analīzi vairākos līmeņos:

- *strukturālajā*, lai izprastu nevienlīdzības fenomenus un faktus, un to, kā tos uztur sociālās, šķiriskās, dzimumu, vecuma, etniskās, reģionālās, psiholoģiskās un fiziskās atšķirības;

- *organizatoriskajā*, kas izpaužas kā vajadzību analīze, resursu un to sadales atbilstības vajadzībām analīze; situācijas smaguma pakāpes, kurā nonācis klients vai grupa, analīze; iespēju sameklēšana, kādā veidā sociālā darbinieka iejaukšanās var nodrošināt klienta (jeb klientu) pieeju resursiem;

- *psihosociālajā*, kurā tiek noskaidrots, kā var tikt uztvertas un saprastas klienta vai klientu grupas problēmas gan no ārējo, strukturālo spēku ietekmes efekta viedokļa, gan arī no personības iezīmju viedokļa.

Aprakstītā situācijas analīzes shēma ir aktuāla kā neradikālajā, tā arī radikālajā sociālā darba strukturālajā pieejā.



Rezumējot ir vietā atgādināt, ka sociālā darba teorijas klasiķis R. Smolijs (*R. Smalley*) ir skaidri definējis sociālā darba galveno mērķi kā resursu atraisīšanu cilvēkā, lai viņš spētu sevi realizēt un būt noderīgs sabiedrībai, kā arī sociālo spēku atraisīšanu tādas sabiedrības, tādu institūtu un tādas sociālās politikas radīšanai, kas padara personības pašrealizāciju par daudz iespējamāku visiem cilvēkiem.<sup>33</sup>

Šo Smolija definēto sociālā darba mērķi var sasniegt tikai un vienīgi tad, ja to izprot un izmanto multidisciplināru pieeju starpprofesionāļu komandā, kas ir īpaši aktuāli pašreizējā Latvijas situācijā.

Tātad šajā darbā ir atspoguļotas tās norises sabiedrībā, kuras ir aktuālas pašlaik Latvijā un kuras rada priekšnoteikumus sociālās dezadaptācijas riskam vienā sabiedrības daļā. Īpaša uzmanība pievērsta bezdarba raksturojumam tā psiholoģiskajā kontekstā, lai būtu saprotams, kāpēc sabiedrībā aizvien pieaug psihosomatisko un psihisko saslimstību skaits, kādi faktori to ietekmē un kādas ir iespējamās sekas. No rakstā minētā izriet, ka Latvijas iedzīvotāju dzīves kvalitātes uzlabošanai ir aktualizējusies nepieciešamība izmantot arī tādus mūsdienīgus sociālā darba resursus kā starpprofesionāļu komandu veidošanu un vadīšanu sociālo problēmu prevencijai.

#### Atsauces

- <sup>1</sup> Суицид: Хрестоматия суицидологии. Киев: А. Л. Д, 1996. С. 215.
- <sup>2</sup> Орлова И. Самоубийство – социальное явление. *СОЦИС*. 1998. № 8. С. 69–73.
- <sup>3</sup> Bluķe D. Ko nozīmē izvēlēties nāvi? *Neatkarīgā Rīta Avīze*. 1997. 6. nov. Nr. 5.
- <sup>4</sup> Левин С. Ф., Налимова-Большакова И. Ю. Психологическое воздействие безработицы. *Психология социальной работы*. Питер, 2002. С. 253.
- <sup>5</sup> *Turpat*.
- <sup>6</sup> Пельцман Л. Стрессовые состояния у людей, потерявших работу. *Психологический журнал*. 1992. Т. 13. № 1.
- <sup>7</sup> *Turpat*.
- <sup>8</sup> Левин С. Ф., Налимова-Большакова И. Ю. Психологическое воздействие безработицы. *Психология социальной работы*. С. 256.
- <sup>9</sup> Selye H. *Stress Without Distress*. Philadelphia & N. Y.: J. B. Lippincott Company, 1974.
- <sup>10</sup> Schreier M., Bridges M. Person Variables and Health: Personality Predispositions and Acute Psychological States as Shared Determinants for Disease. *Psychosomatic Medicine*. 1995, No. 57. Pp. 255–268.
- <sup>11</sup> Contrada R., Leventhal H., O'Leary A. Personality and Health. *Handbook on Personality: Theory and Research*. N. Y.: The Guilford Press, 1990. Pp. 638–669.
- <sup>12</sup> Eysenck H. Cancer, Personality and Stress: Prediction and Prevention. *Advances in Behaviour Research Therapy*. 1994. No. 16. Pp. 167–215.
- <sup>13</sup> Goodkin N. et. al. Stress and Hopelessness. *Journal of Psychosomatic Research*. 1986. No. 30. Pp. 67–76.

- <sup>14</sup> Nuckolls K. et. al. Psychosocial Assets, Life Crises and the Prognosis of Pregnancy. *Am. Journal of Epidemiology*. 1972. No. 95. Pp. 431–41.
- <sup>15</sup> Brown G. W. et. al. Social Class and Psychiatric Disturbance. *Sociology*. 1975. No. 9. Pp. 225–254.
- <sup>16</sup> Stress. *Newsweek*. 1999. No. 14. P. 61.
- <sup>17</sup> Stachnik T. Goal Setting, Social Support and Financial Incentives in Stress Management Programms. *Am. Journal of Health Promotion*. 1990. No. 5. Pp. 24–29.
- <sup>18</sup> Moss G. *Illness, Imunity and Social Interaction*. N. Y.: John Willey & Sons, 1973. P. 237.
- <sup>19</sup> Kawachi I. et. al. *The Society and Population Health Reader: Income Inequality and Health*. N. Y.: The New Press, 1999. 236 pp.
- <sup>20</sup> Overholser J. C. et. al. Life Stress and Support in Depressed Patients. *Behavioral Medicine*. 1990. Pp. 125–131.
- <sup>21</sup> Rose S. M. Chronis Illness – the Next Challenge in Health & Health Care. *Sotsiaalto*. 2002. No. 2. Pp. 5–17.
- <sup>22</sup> Smith G. D. et. al. Adverse Socioeconomic Conditions in Childhood and Cause Specific Adult Mortality: Prospective Observational Study. *BMJ*, 1998. No. 316. Pp. 1631–1635.
- <sup>23</sup> *Rīgas iedzīvotāju sirds un asinsvadu slimības un to riska faktori*. Rīga: Latvijas Kardioloģijas institūts, 2000. 1.–4. lpp.; Zinātniskā atskaite par sadarbības projektu nr. 01.0018. *Latvijas iedzīvotāji un tautas veselība*. Rīga, 2002. 7., 8., 43.–45. lpp.
- <sup>24</sup> Доход и курение. *Час*. 2003. 27. февр. № 496 (1683).
- <sup>25</sup> Krieger N. Theories for Social Epidemiology in the 21st Century: an Ecosocial Perspective. *International Journal of Epidemiology*. 2001. No. 30. Pp. 668–677.
- <sup>26</sup> *Ibidem*.
- <sup>27</sup> *Ibidem*.
- <sup>28</sup> Lynch J. Income Inequality and Health. *Social Science & Medicine*. 2000. No. 51. Pp. 1001–1005.
- <sup>29</sup> Halfon N. et. al. Life Course Health Development: an Integrated Framework for Developing Health, Policy and Research. *The Milbank Quarterly*. 2002. No. 80:3. Pp. 433–480.
- <sup>30</sup> *Sociālā darba speciālistu profesiju standarti ..* Rīga: Sociālā darba un sociālās pedagoģijas augstskola “Attīstība”; Latvijas profesionālo sociālo un aprūpes darbinieku asociācija, 2002. 4. lpp.
- <sup>31</sup> Гулина М. А. Современный структурный подход в социальной работе. *Психология социальной работы*. С.-П.: Питер, 2002. С. 55–58.
- <sup>32</sup> Davis M. *The Essential Social Worker: A Guide to Positive Practice*. Aldershot: Gover, 1985. P. 31.
- <sup>33</sup> Smalley R. E. *Theory for Social Work Practice*. N. Y.: Columbia University Press, 1967. P. 16.

*Tālis Tisenkopfs*

Profesors, *Dr. soc.*,

LU Sociālo zinātņu fakultātes Socioloģijas nodaļas vadītājs

*Sandra Šūmane*

*M. soc.*, LU Sociālo zinātņu fakultātes socioloģijas doktorante

## Komunikācijas procesi Latvijas lauku kopienu attīstībā: partnerību piemērs

*Kopsavilkums.* Sociālekonomiskie dati – mājsaimniecības ienākumi, investīcijas, uzņēmējdarbības rezultāti, algas, bezdarba līmenis, kā arī iedzīvotāju attieksmes un mediju diskurss Latvijas laukus iezīmē kā mazattīstītu un sociālu un ekonomisku problēmu koncentrācijas zonu. Pārejas perioda procesu rezultātā lauku sabiedrība zaudējusi tradicionālos komunikācijas modeļus un fragmentējusies vājos un savstarpēji izolētos aģentos, starp kuriem ir vāja komunikācija, kas savukārt kavē lauku attīstību. Pēdējā laikā vērojamas jaunas iniciatīvas, kas sekmē pilsoniskās sabiedrības grupu savstarpēju sadarbību un iesaistīšanos lauku attīstības veicināšanā un lauku politikas veidošanā. Kā uzskatāms piemērs ir partnerība, kas, apvienojot pašvaldības, privātsektoru, valsts institūcijas, nevalstisko organizāciju un kopienu grupas, iezīmējas kā būtisks attīstības aģents. Šajā rakstā socioloģiski izanalizēta Lauku partnerības projekta (2001.–2003.) pieredze.

*Rakstuvārdi:* lauku attīstība, līdzdalība, partnerība, komunikācija.

*Summary.* Socio-economic indicators, such as household income, capital investment, entrepreneurial activity, wages, unemployment rate, as well as popular attitude and media discourse picture the Latvian countryside as social and economic problem-concentration area. During economic transition the rural society has been relatively weakened and fragmented without sufficient compensating development of new integrative social, economic and political networks. Rural communities have essentially lost their former communication patterns and social capital assets. The weakening of rural society goes hand in hand with substantial political exclusion of many rural actors and leads to disempowerment and exclusion. This article looks at new collective and politically relevant responses to the current crisis. It examines new forms of communication and participation study of community groups and networks in Latgale region the article focuses on partnership building processes and activities of local initiative groups. It analyses and demonstrates importance of community groups and their small-scale social, economic, educational and environmental initiatives. Our study determines the role of local leadership, local government, and broad horizontal (social, regional, learning, knowledge-exchange) and vertical (institutional) communication for success of rural initiatives. Local action groups, their communication processes, networking and partnerships, as well as political support are principal for improvement of rural livelihoods.

## Ievads: Pārskats par situāciju lauku kopienās un lauku politiku Latvijā

Postsociālisma pārmaiņu procesu kontekstā lauku reģioni visbiežāk tiek uzskatīti kā zaudētāji. Socioloģiskajos pētījumos tie aplūkoti galvenokārt saistībā ar negatīvajām pārejas perioda sekām un tikai nedaudzām attīstības iespējām. Latvijas lauki nav izņēmums drūmajā postsociālisma ainā, ko raksturo lauksaimnieciskās ražošanas kritums, bezdarba un nabadzības izplatība, zema uzņēmējdarbības aktivitāte. Pētījumi norāda arī uz nepietiekamo infrastruktūru, lielo attālumu no pilsētām, uzņēmējdarbības prasmju trūkumu, lauku iedzīvotāju novecošanos, vāju nevalstisko organizāciju (NVO) sektoru. Šādi diskursi parasti liek secināt, ka modernā attīstība koncentrējas pilsētās, kamēr lauku reģioni slīgst arvien lielākā atpalicībā. Ir maz teorētisku un empīrisku pētījumu, kas norādītu pozitīvas tendences Latvijas laukos, īpaši attiecībā uz attīstību veicinošu ietekmi, kāda lauku idejām un politikai varētu būt uz to vispārēju ekonomisko izaugsmi un sociālo kohēziju.

Kā liecina sociālekonomiskie dati – mājsaimniecības ienākumi, investīcijas, uzņēmējdarbības rezultāti, algas, bezdarba līmenis, kā arī iedzīvotāju attieksmes un mediju diskurss, Latvijas lauki iezīmējas kā mazattīstīta, sociālu un ekonomisku problēmu koncentrācijas zona. Pārejas periodā neveidojoties jauniem integrētiem sociāliem, ekonomiskiem un politiskiem tīkliem, lauku sabiedrība ir fragmentējusies vājos un daļēji atstumtos aģentos. Lauku kopienas lielā mērā zaudējušas tām raksturīgos tradicionālos komunikācijas modeļus un solidaritāti. 1990. gados bija vērojama vispārēja lauku sabiedrības ekonomiskā un sociālā vājināšanās.

Lauku sabiedrībai raksturīgā sociālā atstumtība ir cieši saistīta arī ar lauku aģentu atstumšanu no politikas veidošanas procesa, kas notiek galvenokārt centrālās valdības institūcijās un valdošo politisko partiju un lielu ekonomisko grupējumu aprindās. Vietējām pašvaldībām, mazpilsētām, lauku kopienām un organizācijām ir visai neliela ietekme uz lēmumu pieņemšanas procesu. Lauku un lauksaimniecības politikas veidošanā dominē centrālā valdība, valsts institūcijas un iestāšanās Eiropas Savienībā (ES) sarunu diskurss bez pietiekamas lauku iedzīvotāju vajadzību un interešu pārstāvēniecības.

Lauku sabiedrība nav viendabīga, un tajā iezīmējas vairāki slāņi: ekonomiski nodrošināts iedzīvotāju mazākums (lielie zemnieki, uzņēmēji); visumā labi nodrošināti iedzīvotāji (pastāvīgi nodarbinātie valsts vai sabiedrisko pakalpojumu iestādēs); ekonomiskās un sociālās grūtībās dzīvojošais iedzīvotāju vairākums (gadījuma darbus strādājošie, zemi apmaksāti strādnieki lauksaimniecībā un mežsaimniecībā, sīkzemnieki, bezdarbnieki). Lauku sabiedrības iedalījums vājos un spēcīgos aģentos ir acīmredzams. Ja spēcīgo aģentu rīcībā ir resursi un viņi savstarpēji komunicē, lai izveidotu organizācijas savu interešu pārstāvēniecībai politisku lēmumu pieņemšanā, tad vājajiem aģentiem trūkst resursu, viņi ir sociāli izolēti un izslēgti no politiskās līdzdalības.

## Lauku un lauksaimniecības politika Latvijā

Pagājušā gadsimta 90. gados lauksaimniecības politikā Latvijā dominēja neoliberālais diskurss, kas attīstību saista ar brīvā tirgus nostiprināšanos un valsts lomas mazināšanos (Tisenkopfs T., 1998, p. 20). Liberālais diskurss tika modificēts 90. gadu vidū, kad valsts pasludināja aktīvāku iesaistīšanos lauksaimniecības sektora regulēšanā un atbalstīšanā. Tika ieviesta lauksaimniecības subsīdiju shēma, kas galvenokārt bija vērsta uz lauksaimnieciskās ražošanas un pārstrādes modernizāciju, ražošanas kvalitāti un sociālo un vides funkciju (*Zemkopības ministrija*, 1998).

Pāreja uz integrētāku lauku attīstības politiku vērojama 90. gadu beigās. 1998. gadā valdība pieņēma Latvijas Lauku attīstības programmu. Tā ietvēra vairākus lauku attīstības mērķus, uzsverot, ka lauku attīstībā iekļauta ne tikai lauksaimniecība, mezsaimniecība un zivsaimniecība, bet arī citi nodarbošanās veidi. Programma veicināja lauku ekonomikas dažādošanu, vides aizsardzību, izglītības, kultūras un veselības aprūpes pakalpojumu nodrošinājumu lauku iedzīvotājiem (*UNDP*, 2001). Tā bija mēģinājums koordinēt un integrēt lauku attīstības politiku starp dažādām ministrijām un veicināt politisko komunikāciju par lauku attīstības jautājumiem.

2000. gadā Zemkopības ministrija kļuva par valsts Lauku attīstības programmas koordinatoru. Tā sāka saskaņot gan nacionālo lauksaimniecības un lauku attīstības politiku, gan attiecīgās sadaļas iestāšanās sarunās Eiropas Savienībā. Ministrija izstrādāja arī jaunu Lauku attīstības plānu, kurā norādītas piecas lauksaimniecības un lauku attīstības prioritātes pirmsiestāšanās periodā: investīcijas lauksaimnieciskajā ražošanā, pārtikas pārstrādes un mārketinga uzlabošana, saimniecību ražošanas diversifikācija, lauku infrastruktūras uzlabošana, videi draudzīgas saimniekošanas veicināšana.

Attiecības starp lauksaimniecības un lauku attīstības politiku ir plaši diskutēts jautājums. Lauksaimniecisko ražotāju intereses salīdzinājumā ar lauku attīstības vajadzībām līdz šim bijušas labāk pārstāvētas attīstības prioritāšu definēšanā un finansējuma piešķiršanā.

Pretruna starp lauku attīstības un lauksaimniecības politiku atspoguļo pretrunu starp vājiem un spēcīgiem lauku aģentiem. Spēcīgo lauku aģentu politikas tīkli tiecas izslēgt vājos. Sadarbība starp lielajiem lauksaimniekiem un citiem spēcīgiem lauku aģentiem ir efektīvāka nekā komunikācija starp mazajiem zemniekiem un citiem vājiem lauku aģentiem. Lauksaimnieciskie ražotāji ir nodibinājuši dažādas ražotāju apvienības (*Zemnieku federācija, Zemnieku saeima, Jauno zemnieku klubs, u.c.*), kas visai aktīvi savstarpēji komunicē. 1999. gadā izveidota arī kopēja lauksaimnieku organizāciju apvienība, lai piedalītos Zemkopības ministrijas likumdošanas izstrādē un tādējādi veicinātu atklātību un līdzdalību lauksaimniecības politikas jautājumu risināšanā. Šo komunikāciju stiprinājusi arī Zemkopības ministrijas politika, kas vērsta galvenokārt uz lauksaimnieciskās ražošanas modernizācijas atbalstīšanu ar dažādām subsīdiju programmām. Tā starp spēcīgajiem aģentiem – valsti un ražotāju apvienībām izveidojušies jauni politikas tīkli, kam ir liela ietekme uz valsts politiku.

Savukārt sociāli atstumtās un nabadzīgākās lauku iedzīvotāju grupas ir sociāli un politiski neorganizētas, un viņu politikas tīkli veidojas daudz lēnāk. Arī Zemkopības ministrijas un valsts kopējā politika īpaši neveicina vājo agentu sadarbību.

Lauku politikā joprojām dominē lauksaimniecības politika, un atbalsts lauku reģioniem no sabiedriskiem fondiem ir pat padziļinājies sociālās un ekonomiskās stratifikācijas procesus lauku reģionos. Līdzšinējā lauku politika nav bijusi pietiekami vērsta uz lauku iedzīvotāju izglītības, pārkvalifikācijas, kopienu un cilvēkresursu attīstības vajadzību apmierināšanu.

## Kopienų attīstība un pilsoniskās līdzdalības diskurss

Ar pilsoniskās līdzdalības diskursu šajā rakstā saprotam publiskajā debašu telpā paustās idejas par līdzdalības un iedzīvotāju iesaistīšanās lomu lauku attīstībā, kā arī līdzdalības praktiskās formas un to institucionālo un politisko atbalstu.

Vietējo iniciatīvu un pilsoniskās līdzdalības attīstība Latvijas laukos ir saistīta ar specifisko vietējo situāciju un tajā balstītajiem diskursiem. Latvijas lauku diskursi būtu jāanalizē ekonomiskā un politiskā pārejas procesa kontekstā.

Latvijā nepastāv citās Eiropas valstīs raksturīgais patērētāju un zemnieku konflikta diskurss, un tam ir vairāki iemesli. Pirmkārt, Latvijā nav saasinātas, ar lauksaimniecisko ražošanu saistītas vides problēmas. Otrkārt, augošajai pilsētnieku vidusšķirai piemīt dziļas jūtas pret laukiem kā viņu sociālās izcelsmes vietu un nacionālās identitātes avotu. Treškārt, valsts neatkarība ir cieši saistīta ar zemnieku valsts vēsturi. Tāpat medijos lauki netiek atspoguļoti kā drauds pilsētu labklājībai. Ražošana nav intensīva, līdz ar to tā neapdraud vidi. Turklāt nav bijušas plašu publicitāti guvušas pārtikas krīzes vai skandāli par nekvalitatīvu pārtiku.

Arvien populārāks kļūst lauku diversifikācijas diskurss. Tas ietver tādas idejas kā lauku tūrisma attīstība, netradicionālās lauksaimniecības un bioloģiskās lauksaimniecības izplatība, lauku pakalpojumu uzlabošana. Šis diskurss līdzinās daudzfunkcionālas lauksaimniecības diskursam Rietumeiropas valstīs. Tomēr, neraugoties uz moderno diversifikācijas diskursu, joprojām ir maz piemēru veiksmīgai lauku reģionu un pilsētu sadarbībai, lauku reģionu daudzfunkcionalitātei, kopienu attīstības programmu īstenošanai.

Latvijas laukos izplatītākais ir sociālās palīdzības diskurss. Tas ietver mazo zemnieku, kas nereti atrodas smagos sociālos un ekonomiskos apstākļos, izteikumus un politiskās prasības. Viņu priekšstatī par lauku attīstību saistīti ar lauksaimniecības attīstību, kā arī ar bieži vien nepamatotām idejām, ka esošās saimniecības varētu piedzīvot izaugsmi. Mazie zemnieki prasa aktīvu valsts iesaistīšanos, protekcionismu un atbalstu mazajiem ražotājiem, vienlaikus paši paliekot pasīvi alternatīvu nodarbošanās un ienākumu veidu meklēšanā. (*Tisenkopfs T.*, 1999)

Atsevišķos lauku reģionos, īpaši Pierīgā un jūras līča piekrastes rajonos, vērojama tendence apmesties cilvēkiem, kuriem ir maz kontaktu ar vietējo kopienu. Viņi strādā un iepērkas pilsētā, ceļ vietējās zemes un īpašumu cenas, ietekmē vietējo autoritāšu lēmumus, savstarpēji komunicē un veido teritorijai ārēju eliti. Šo jauno pilsētnieku intereses laukos saistāmas galvenokārt ar dzīvesvietas izvēli, un pagaidām vēl ir grūti novērtēt, kāda varētu būt šīs vidusšķiras pilsētnieku plūsmas ietekme uz lauku dzīvi.

Modernā pieeja lauku attīstībā paredz kopienu, NVO un vietējo iniciatīvas grupu iesaistīšanos dažādu attīstības stratēģiju, plānu, programmu un pasākumu izstrādē un īstenošanā. Tiek atzīta pilsoniskās sabiedrības aktīvā loma lauku attīstības veicināšanā, sociālo problēmu risināšanā, nabadzības mazināšanā, sociālās integrācijas veicināšanā. Šobrīd Latvijā pastāv divi paralēli pilsoniskās līdzdalības diskursi: NVO un partnerības diskurss.

NVO ir uzskatāmas par būtisku pilsoniskās sabiedrības sastāvdaļu. Tās apvieno iedzīvotājus uz kopēju interešu, ideju un vērtību pamata. NVO veicina horizontālo saikņu veidošanos starp kopienu locekļiem, kā arī sadarbojas ar valsts un pašvaldības iestādēm. Aktīvākās NVO laukos ir sievietes, jaunieši un pensionāru organizācijas, kas iesaistās sociālo problēmu risināšanā un sociālās palīdzības sniegšanā, darbojas arī vairākas lauksaimnieku apvienības, galvenokārt gan savu interešu aizstāvēšanai. Tomēr nabadzīgākā lauku iedzīvotāju daļa ir salīdzinoši maz iesaistījusies NVO darbībā, kas lielā mērā izskaidrojams ar tās izolētību, kā arī vēsturiskās kopdarbības negatīvo pieredzi.

Pēdējo gadu laikā attīstījies jauns – partnerības – attīstības diskurss. Partnerība kā sadarbība starp pilsoniskās sabiedrības grupām, pašvaldībām, privātsektoru un valsts institūcijām piedāvā jaunu lauku attīstības mehānismu. Pirmkārt, tā atšķiras no tradicionālās NVO pieejas, jo ietver plašāku sadarbību starp dažādām grupām un institūcijām. Otrkārt, partnerības darbs organizēts, balstoties nevis uz nozaru, bet sociālā, kopienas un teritoriālā principa. Treškārt, partnerība cenšas uzrunāt un iekļaut sociāli atstumtās grupas. Ceturtkārt, partnerības dalībnieki veicina izpratnes veidošanos sabiedrībā par lauku attīstību, kas ir balstīta uz iedzīvotāju līdzdalību.

## Partnerības iniciatīvas lauku attīstībā

Partnerība ir kolektīvas rīcības aģents. Tajā iesaistās un sadarbojas dažādi cilvēki: pašvaldību vadītāji, nevalstisko organizāciju pārstāvji, intelektuāļi, skolotāji, sociālie darbinieki un citi. Partnerības locekļi ir ne tikai indivīdi, bet arī kolektīvas vienības – dažādas iestādes un organizācijas, piemēram, vietējās pašvaldības, valsts iestādes (Nodarbinātības Valsts aģentūra, reģionālās augstskolas u.c.), privātā sektora un uzņēmējdarbības atbalsta organizācijas, kā arī dažādas NVO un vietējas iniciatīvas grupas. Tādas nozīmīgas organizācijas kā baznīca un vietējie mediji – vietējā prese, televīzija, žurnālisti arī pakāpeniski uzsāk sadarbību ar partnerību.

Partnerības struktūra veidojas, šiem dažādajiem aģentiem mijiedarbojoties, kas noved pie kopējas rīcības un plašākas partnerības saikņu veidošanās rajona vai pat

reģiona mērogā. Citiem vārdiem, partnerība veidojas kā mijiedarbību tīkls, kuru rezultātā izkristalizējas tās organizatoriskā struktūra, nostiprinās kopējās vērtības un piederības sajūta, attīstās sadarbība un tiek īstenota kopēja rīcība.

Lai arī partnerībā iesaistās dažādi cilvēki un organizācijas un vispārējais mijiedarbību tīkls dinamiski mainās, tomēr ir iespējams izveidot kopīgu vienotu partnerības pamatstruktūru. Šī struktūra atbilst četrām galvenajām partnerības darbības sfērām jeb līmeņiem: partnerības valde, kopiena, plašākā partnerība un politisko institūciju jeb politikas ietekmēšanas līmenis.

Partnerībai ir raksturīgs savs dzīves cikls. Tas sākas ar partnerības izveidošanu un rīcības uzsākšanu, turpinās ar sociālo saikņu veidošanu, sadarbību starp dažādām organizācijām, stratēģijas izstrādāšanu, projektu sagatavošanu un īstenošanu. Partnerībā iesaistītie aģenti var nolemt institucionalizēt partnerību un reģistrēt to kā nevalstisku organizāciju, lai nodrošinātu partnerības ilgtspēju.

## Pētījuma metodoloģija

Partnerības iniciatīvu izpētē un analizē tika izmantota rīcības pētījuma metodoloģija. Tā nodrošina pastāvīgu sadarbību un mijiedarbību starp pētniekiem un partnerībā iesaistītajiem aģentiem. Rīcības pētījums ir saistīts ar dažādām partnerības attīstības pakāpēm, un tā uzdevums ir atspoguļot un analizēt partnerības procesus un sniegt ieguldījumu tās turpmākā attīstībā.

Rīcības pētījumam ir vairākas funkcijas: analītiskā, reflektīvā, izglītojošā, rekomendējošā un politikas ietekmēšanas. Eksperti dalās savās zināšanās ar partnerības dalībniekiem par sociālā kapitāla nozīmi, kolektīvas rīcības formām, to attīstību. Viņi veicina partnerības locekļu mācīšanos no viņu pieredzes. Tiek sagatavotas rekomendācijas partnerības darba uzlabošanai, kas balstītas gan uz teorētiskām socioloģiskām nostādnēm, gan uz konkrētiem novērojumiem. Visbeidzot, rīcības pētnieki palīdz partnerības dalībniekiem apkopot partnerības pieredzi un sagatavot politikas ieteikumus partnerības atbalsta pasākumiem. Svarīgi piebilst, ka rīcības pētnieki paši mācās no partnerības dalībnieku darba piemēra.

Kā vietējo attīstības procesu piemērs tika analizētas Lauku partnerības projekta (LPP) iniciētās attīstības aktivitātes trijos Latgales rajonos – Balvu, Daugavpils un Rēzeknes. Datu ieguvē tika lietotas vairākas pētījuma metodes: līdzdalības novērojums partnerības valdes sanāksmēs, intervijas ar valdes locekļiem, kopienu koordinātoriem un vietējo iniciatīvas grupu pārstāvjiem, fokusgrupu diskusijas ar kopienu koordinātoriem un kopienu koordinātoru dienasgrāmatu analīze.

## Informācija nr. 1.

### Fakti par Lauku partnerības projektu

Lauku partnerības projekts ir Lielbritānijas valdības atbalstīts lauku attīstības aktivitāšu kopums Rēzeknes, Balvu un Daugavpils rajonā. Tas vērsts uz lauku partnerības kā attīstības institūcijas izveidošanu, kurā ietverti dažādi aģenti: pašvaldības,



privātsektors, valsts institūcijas, nevalstiskās organizācijas un kopienu grupas. Partnerības mērķis ir izstrādāt uz vietējo situāciju balstītas attīstības stratēģijas, noteikt prioritātes un īstenot šīs stratēģijas, piešķirot nelielus grantus kopienu grupām. Latgales partnerības iecerētas kā pilotprojekti citām partnerībām Latvijā. Paredzēts, ka partnerības būtu mehānisms LEADER+ Programmas īstenošanai jaunajās ES dalībvalstīs (Tisenkopfs T., Šūmane S. 2003. Lauku partnerības programma).

LPP ir vairāki mērķi:

- Izveidot partnerības struktūru, pārbaudīt to praksē un demonstrēt partnerības pieejas priekšrocības vietējo problēmu risināšanā.
- Sasniegt rezultātus nabadzības un sociālās izslēgtības mazināšanā lauku kopienās, tās aktivizējot un projektu īstenojot.
- Formulēt politikas ieteikumus lauku partnerību atbalstam Kopējā programmēšanas dokumentā, kas veidota ES Strukturālo fondu apgūšanai.

## Partnerības veidošanās procesi kopienās

Kopumā Rēzeknes, Daugavpils un Balvu rajona partnerībā iekļāvušās 34 lauku pašvaldības. Tajās izveidojušās un sākušas darboties vairāk nekā 50 vietējās iniciatīvas grupas. (Rēzeknes rajonā partnerībā iesaistījusies 31 kopiena no 18 pašvaldībām, Daugavpils rajonā – sešas kopienas no septiņām pašvaldībām, Balvu rajonā – 16 grupas no deviņām pašvaldībām.)

Partnerības veidošanos lauku kopienās raksturo vairākas būtiskas norises (Tisenkopfs T., Šūmane S. 2003. Partnerības veidošanās ..):

- Kopienas piedalījušās nabadzības un sociālās atstumtības mazināšanas stratēģijas izstrādāšanā un apspriešanā. Rēzeknes rajonā stratēģija apspriesta 17 kopienās, Daugavpils rajonā – 12 kopienās, Balvu rajonā – 14 kopienās. Apspriešanās galvenā uzmanība tika pievērsta tam, vai stratēģija pietiekami atspoguļo kopienās pastāvošās problēmas un piedāvā adekvātus to risinājumus.
- Kopienas iesaistījās projektu pieteikumu sagatavošanā un iesniedza tos konkurssam partnerību valdēs finansējuma saņemšanai. Rēzeknes partnerībā iesniegti 25 pieteikumi, atbalstīti 13 projekti, Balvu partnerībā iesniegti 34 pieteikumi, atbalstīti 15 projekti. Jau uzsākta atbalstīto projektu īstenošana.
- Kopienu koordinatori piedalījušies LPP organizētajās apmācībās. Sarīkoti trīs apmācību moduļi par stratēģisko plānošanu vietējās kopienās. Koordinatoru pārstāvji regulāri piedalās partnerību valdes sēdēs un darba grupās, kā arī rajonu koordinators sanāksmēs.
- Koordinatori uzturējuši regulāru komunikāciju un informācijas apriti starp partnerību valdēm un kopienām. Viņi arī veicinājuši jaunās partnerības pieredzes uzkrāšanu, apzināšanu un izvērtēšanu, aizpildot koordinators dienasgrāmatas, aptaujas anketas un piedaloties apspriedēs ar LPP ekspertiem.

## Kopienu koordinators loma

Pētītajās partnerībās iesaistīti 53 kopienu koordinatori (Rēzeknes rajonā darbojas 34, Daugavpils rajonā – astoņi koordinatori, Balvu rajonā – 11 koordinatori). Koordinators grupā pārsvarā ir sievietes – pašvaldību darbinieces, skolotājas, zemnieces, sociālās darbinieces, kā arī citu profesiju pārstāves. Par koordinatoriem strādā arī pieci vīrieši. Koordinatori darbojas brīvprātīgi. Lielākā daļa ir aktīvi dalībnieki, tikai viens koordinators 2002. gadā pārtrauca darbību, vēl trīs neiesaistās partnerības darbā. Rēzeknes partnerībā 2002. gadā koordinators grupai piepulcējās 13 jauni koordinatori, kuri darbojas projektos un ir apmācīti.

Kopienas koordinators var raksturot kā inovatīvas, radošas, uzņēmīgas personības, kuras jūt atbildību par sociālo un ekonomisko attīstību laukos un ir gatavas organizēt un vadīt kopienu grupas. Koordinatori arī personiskajā dzīvē izvēlas netradicionālus risinājumus, meklē jaunas attīstības iespējas un ceļus. *“Es visu laiku strādāju, strādāju, un tad man viss pierastais apnik, un tad es meklēju kaut ko jaunu. Jaunā pakāpē jāaiziet,”* – saka kāda lauku konsultante. Koordinatori ir radoši arī profesionālajā dzīvē. Tā, piemēram, kāda lauku konsultante ir arī vietējo zemnieku vadītāja, palīdz zemniekiem organizēt produkcijas pārdošanu, degvielas iepirkšanu, kārtot grāmatvedību. Iesaistīšanos LPP koordinatori nereti identificē arī kā savas personiskās dzīves projektu. Šis personiskās un kolektīvās motivācijas sinerģija var palielināt kolektīvo projektu sekmīgumu.

Kopienas koordinators vidū vērojami vairāki līderu tipi ar atšķirīgu pieeju partnerībai. Vienu līdera tipu raksturo sociāla ievirze. Šādi koordinatori pārsvarā orientēti uz darbu ar kopienām, grupu mobilizēšanu, cilvēku informēšanu, iedrošināšanu, iesaistīšanu un organizēšanu kopējam darbam. Otram līdera tipam vairāk raksturīga pragmatiska pieeja projektu sagatavošanai un vadīšanai. Līderu dažādība veicina lauku komunikācijas dažādību. Svarīga ir līderu sadarbība, tā nostiprina partnerības attiecības kopienā.

Kopienas koordinatori ir uzticīgi partnerības idejai. Viņi izjūt, aktualizē un reprezentē kopienas vajadzības. Daži no viņiem ir pārvarējuši šaubas un neticību sev, pirms kļuvuši par koordinatoriem un iemācījušies runāt ne tikai savā, bet arī sev līdzīgu cilvēku un visas kopienas vārdā.

Pēc koordinators sacītā, liels ieguvums ir bijušas mācības, kas devušas zināšanas par partnerību un darbu ar kopienām. Mācības un sanāksmes nostiprinājušas koordinators grupu, veidojušas savstarpēju solidaritāti un palīdzējušas rast atbalstu. Kā svarīgs ieguvums minētas arī kontaktu dibināšana un informācijas apmaiņa starp koordinatoriem un starp koordinatoriem un partnerības valdi, projekta ekspertiem, lektoriem, citiem sadarbības partneriem. Lai gan koordinatori iesaistīti regulārā komunikācijā, daži tomēr apgalvo, ka viņiem trūkst informācijas, kas notiek citās kopienās.

Kopienas koordinators apmācību ietvaros tika izveidots koordinators tīkls. Taču līdz ar apmācību beigšanos koordinators savstarpējā komunikācija mazinās. Tomēr šīs saites būtu uzturamas. Lietderīga būtu pieredzes apmaiņa, ko atzina arī pašas koordinators: *“Vajadzētu kādreiz Rēzeknē sabraukt un padalīties un palieļties, ko mēs darām.”* (Lauku konsultante.)

Strādājot partnerībā, koordinatori vēlas redzēt sava darba augļus – reālus dzīves uzlabojumus pagastos, projektu īstenošanu, cilvēku ticības pieaugumu savām spējām risināt problēmas. Koordinatoriem būtiski ir arī tas, lai viņu viedokli uzklausītu partnerības valde un viņu darbu novērtētu arī politiskā līmenī. Daži koordinatori vēlējās, lai viņu darbu atbalstītu ar nelielu naudas summu.

## Partnerības izpratne un attieksme pret to kopienās

LPP aktivitātes guvušas atbalstu vietējā sabiedrībā, par ko visuzskatāmāk liecina pieteiktie projekti. Tomēr iedzīvotāju iesaistīšanās ir pakāpenisks process – no intereses un izpratnes veidošanās līdz atbalstam un līdzdalībai. Izpratni var veicināt dažādi. Kopienās izmantoti vairāki informācijas izplatīšanas veidi – publikācijas pagasta un rajona laikrakstos, griežoties tieši pie mērķgrupām un potenciālajiem sadarbības partneriem, pārrunājot ar interesentiem.

Lai arī jēdzieni “partnerība” un “kopiena” iedzīvotājos sākotnēji izraisījuši neizpratni, pats partnerības princips – dažādu grupu un organizāciju sadarbība – kopienās nav svešs. Daudzviet vietējie aģenti jau pārliecinājušies praksē, ka mērķu īstenošanai sadarbība ir nepieciešama: *“Ko es viens varu izdarīt. Ja nebūtu pagasts, kas piešķir darbnīcas, ja nebūtu sieviešu kopas, kas mēs ejam kopā. Tad taču mums atkal nekā. Visu laiku ir jāmeklē kāds, kas saprastu un atbalstītu... Arī mēs, sieviešu grupa, esam sava veida partnerība.”* (Koordinatore, sieviešu organizācijas pārstāve.)

Partnerības izpratne lauku iedzīvotāju grupās neveidojas vienmērīgi. Visatsaucīgāk šīs idejas pieņēma jau līdz tam aktīvās grupas un to līderi, arī pašvaldību vadītāji un to darbinieki. Koordinatori atzīst, ka visgrūtāk iesaistīt ir tieši trūcīgos, sociāli atstumtos iedzīvotājus, kuri ir LPP galvenās mērķgrupas. Viņiem var būt atšķirīgs priekšstats par problēmu risinājumiem, un viņi var nenovērtēt sociālās kopdarbības nozīmi. Šie cilvēki drīzāk vēlas saņemt materiālus pabalstus, nevis iesaistīties kopējos projektos un uzņemties iniciatīvu.

Rēzeknes, Balvu un Daugavpils rajona pagastos liela daļa iedzīvotāju ir informēta par partnerību un kopumā to vērtē atzinīgi. Taču koordinatori stāstīja arī par kādu negatīvu stereotipu – viena iedzīvotāju daļa domā, ka koordinatori strādā tikai atalgojuma dēļ un saņem par to *“lielu naudu”*. Tā kā koordinatori samaksu nesaņem, šādi, uz baumām balstīti, stereotipi vērtējami kā sociālas pasivitātes simptomi un norāda, ka atstumtie indivīdi kopienas iniciatīvas nereti uztver ar aizdomām un neticību.

## Aktivitātes un iesaistīšanās partnerībā

Pēc darbības mērķiem kopienu aktivitātes un projektus var iedalīt vairākās grupās. Visās trīs partnerībās ļoti izplatītas ir kopienu attīstības iniciatīvas, kas bieži vien izpaužas kā sociālās un kultūras aktivitātes, piemēram, kopēju pasākumu rīkošana,

projekti mazaizsargāto grupu iesaistīšanai, kopienu centru veidošana. Daudzi projektu pieteikumi tika vērsti uz cilvēku kopā pulcēšanu, pasākumu organizēšanu, kopēju aktivitāšu uzsākšanu. Šajā kontekstā īpaši izdalāmi projekti, kas paredz kopienu centru izveidošanu pagastos (Rēzeknes partnerībā atbalstīti četri šādi projekti, Balvu partnerībā – trīs). Kopienu centrus cilvēki redz kā vietas, kur sanākt kopā, darboties, kā vietu, kur bāzēt kolektīvu rīcību.

Nākamais izplatītākais grupu darbības virziens ir dzīvesvides un kopienas infrastruktūras uzlabošanas iniciatīvas. Kā piemērus var minēt teritorijas labiekārtošanas projektus, vietējo resursu apzināšanu un to izmantošanu teritorijas attīstībā, sociālo pakalpojumu sniegšanu iedzīvotājiem. Šīm aktivitātēm raksturīga cilvēku iesaistīšana kopējā darbā, tās vērstas uz visu kopienu, lai gan projektiem var būt specifiskas mērķgrupas.

Vēl izplatīts kopienu darbības mērķis ir izglītojošu kursu un mācību rīkošana. Salīdzinoši mazāk ir projektu par ekonomisko darbību. Te raksturīgi piemēri ir zemnieku grupa Naurēnu pagastā, kas iegādājusies grāmatvedības datorprogrammu, un amatnieku un invalīdu uzņēmējdarbības grupas Balvu partnerībā.

Kolektīvos projektos var būt ietverti vairāki mērķi un darbības virzieni, un viena aktivitāte var rosināt citas. Kā liecina Ozolaines sieviešu kopas piemērs, kultūras pasākumi un apmācības ir palīdzējušas grupai dažādot darbību un uzsākt arī saimnieciskas aktivitātes – iekārtot šūšanas darbnīcu, celt siltumnīcu, domāt par bioloģiskās ražošanas uzsākšanu.

Kopienu pieteiktos projektus var analizēt arī pēc darbības subjektiem, proti – pēc tā, kas konkrētās aktivitātes veic un kādas ir šo aktivitāšu mērķgrupas. Rēzeknes un Balvu partnerībai raksturīgi, ka kopienu attīstības, kā arī vides un infrastruktūras uzlabošanas projektus īsteno sociālā ziņā “jauktas” grupas – tajās darbojas sievietes, jaunieši, zemnieki, pagasta administrācija un citi vietējās sabiedrības pārstāvji. Citiem vārdiem, atvērti ir ne tikai šādu projektu mērķi – tie kalpo visai kopienai, bet atvērtas ir arī darbības veicēju grupas – ikviens pagasta iedzīvotājs var piedalīties. Šāds raksturs ir arī tiem projektiem, kuri vērsti uz mazaizsargāto grupu atbalstīšanu, piemēram, bāreņiem, invalīdiem, bezdarbniekiem, nestrādājošiem jauniešiem domātie projekti.

Salīdzinot Rēzeknes un Balvu partnerībā iesniegtos projektus mērķu un dalībnieku sastāva ziņā, vērojamas kā līdzības, tā atšķirības. Rēzeknes partnerībā īpaši aktīvas projektu iesniedzējas bija sieviešu un jauniešu grupas, kā arī “jauktas” kopienu grupas. Projekti galvenokārt bija vērsti uz visas kopienas dzīves vides kvalitātes uzlabošanu un paredzēja dažādus pasākumus. Vairāki projekti bija domāti īpašām mērķgrupām – zemniekiem, invalīdiem, bezdarbniekiem, nestrādājošiem jauniešiem u.c.

Balvu partnerībā arī no “jauktajām” grupām iesniegts daudz pieteikumu, kas vērsti uz kopienu dzīves vides uzlabošanu. Taču salīdzinājumā ar Rēzeknes partnerību bija vairāk ekonomiskas ievirzes (amatnieku, invalīdu – uzņēmēju projekti), kā arī profesionālo grupu (ugunsdzēsēji) un novadpētniecības projektu.

Lai gan lielākā daļa kopienu ir atvērta līdzdalībai, tomēr konstatējams, ka daži sociālie slāņi un demogrāfiskās grupas partnerībā iesaistās aktīvāk, citi – mazāk aktīvi.

Līdz šim visaktīvāk iesaistījušies (dilstošā secībā): sievietes un sieviešu grupas, jauniešu grupas, zemnieku grupas, ģimeņu grupas, pensionāru grupas, reliģiskās grupas.

Vairāki koordinatori atzina, ka sievietes aktīvi iesaistās partnerībā, jo izjūt atbildību ne tikai par savu bērnu un ģimenes labklājību, bet arī par kopienas nākotni: *“Man liekas .. sievietēm veicas, viņas sāk sasparoties, nāk virsū pagasta padomei, mēģina, viņas kaut ko grib. Mums ir Sidrabrasa [sieviešu klubu apvienība] rajonā, tā aptver visas sieviešu organizācijas .. Tas notiek ļoti lēni. Es pašlaik veicu aptauju. Un, teiksim .. iesaistīties jaunās grupās – tās atkal ir pārsvarā sievietes. Tās tieši sieviešu aktivitātes – reti kurš vīrietis vai jauniešs izrāda šo interesi.”* (No fokusgrupas ar koordinatoriem.)

Savukārt par vīriešiem tika sacīts, ka viņi daudz retāk iesaistās kolektīvos projektos. Kā reti vīriešu kopdarbības piemēri tika minēti mednieku klubs, zemnieku kooperēšanās ar tehniku, zemnieku balle. Nereti vīrieši ne tikai paši nepiedalās, bet kavē arī sievu sabiedriskās aktivitātes: *“Un viena ļoti liela bēda, ar kuru es, protams, galā nevaru tikt un es pat nevaru iedomāties, kā tur var līdzēt – visbriesmīgāk ir skatīties, it sevišķi uz tām sievietēm, kuras vienkārši gremdē vīri, galīgi neatbalsta sabiedrisko darbu: “Kāpēc tev tur jāiet! Ko tu tur darīsi!” Tieši tā sociālā problēma. Mums bija organizētas lekcijas ar psihologu. Bet es, piemēram, nezinu, ko darīt ar tādu cilvēku, kas ir pilnīgi apātījā – nu viņi vienkārši nevar paspert soli no mājas ārā.”* (No fokusgrupas ar koordinatoriem.)

Latgales lauku iedzīvotāju sastāvs ir etniski jaukts. Daudzos finansētajos projektos kopā ar latviešiem darbojas arī krievi un citu tautību pārstāvji. Rēzeknes partnerībā viens projekts tika iesniegts krievu valodā un tika arī atbalstīts. Tas vērsts uz jauniešu nodarbinātības veicināšanu pēc skolas beigšanas.

Ir lauku iedzīvotāju grupas, kuras partnerībā ir grūti iesaistīt. Koordinatori stāstīja, ka visgrūtāk viņiem ir strādāt ar pašiem nabadzīgākajiem ļaudīm, kā arī ilgstošiem bezdarbniekiem viņu pasivitātes, depresijas un neticības dēļ. Viņus grūti “izkustināt” un ierosināt darboties grupās. Tika uzsvērts, ka ar šiem cilvēkiem jāstrādā individuāli. *“Grūti strādāt laukos nabadzības un lielas pasivitātes dēļ. Nomāc arī alkoholisms un bezdarbs,”* – atzina kāda koordinatore.

Pastāv arī grūtības iesaistīt partnerībā pagasta nomalē dzīvojošos cilvēkus. Parasti grupu aktivitātes notiek pagastu centros un cilvēkiem, kuri dzīvo 10 vai pat 20 kilometru attālumā, ir sarežģīti nokļūt uz pasākumiem. Vēl citi ierobežojumi līdzdalībai saistīti ar darbu lauku saimniecībās un laika trūkumu: *“Es domāju, ka tā pasivitāte vairāk ir cilvēku aizņemtības dēļ. Jo visi tie aktīvākie jau ir tie, kuri kaut ko dara un kaut kur strādā. Kas nestrādā, tie jau arī ... tos jau arī nevar uz ko iekustināt. Cilvēkiem, kam ir darbs, ģimene, ir arī sava saimniecība, kā mums visi, un tad viņiem nav tāda laika, lai varētu kaut kur iet, pasēdēt. Faktiski nav tāda laika.”* (No fokusgrupas ar koordinatoriem.)

Piedalīšanās partnerībā un kopējos projektos prasa regulāru līdzdalību. Tā var apsīkt tieši tad, kad nepieciešams reāls darbs un resursu ieguldījums. Kāda koordinatore novērojusi: *“Kamēr viss ir idejas līmenī, tikmēr ir atbalsts, jā. Mums bija tās idejas. No agra pavasara sanācām un domājām: “Nu, kādu mēs projektu varētu uzrakstīt tieši priekš kopienas, tieši priekš Matuļu ģimenēm, lai arī tie bērni, kas tur tālāk dzīvo, varētu piedalīties visādās aktivitātēs. Domājām par sporta laukumu .. Jā, bija visi ar*

*mieru, arī zeme iznomāta mums uz 3–4 gadiem, solīja piedalīties ar savu darbu, ar savu tehniku .. Nu, bet tiklīdz nonāca pie reālā darba, kad jāapsēžas un jāsaliek viss pa plauktiņiem, tad uzreiz tā: "Mums to nevajag."*

Latgales lauku partnerībā darbojas gan reģistrētas NVO, gan neregistrētas grupas, kuru ir vairāk. No Balvu un Rēzeknes partnerībā saņemtajiem 59 projektiem tikai 10 jeb 17% iesniegts no reģistrētām organizācijām. Atbalstu projektu īstenošanai saņēmušas gan reģistrētas, gan neregistrētas apvienības. Kopienās, kur finansējumu saņem neregistrētās grupas, kā starpnieks darbojas pašvaldība. Taču šādas kopienas koordinatore atzina, ka tiek apsvērta doma par NVO dibināšanu, jo tas atvieglotu un vienkāršotu līdzekļu piesaisti turpmāk. Līdzīgu viedokli pauda arī sieviešu kopas pārstāve: *"Tāpēc jau mēs reģistrējamies. Kamēr mēs bijām sieviešu kopa, bija tādi mazi projektiņi. Bet tagad mums ir lielais projekts."* (Koordinatore, sieviešu organizācijas pārstāve.)

## Komunikācija un zināšanu procesi

Attīstības iniciatīvas vietējās kopienās saistītas ar zināšanu procesiem – mācīšanos, jaunu zināšanu uzkrāšanu, apmaiņu u.tml. Liela daļa esošo attīstības aktivitāšu kopienās vērsta tieši uz iedzīvotāju izglītošanu – tiek organizēti dažādi semināri, mācības, kursi (kursi sieviešu pašapziņas celšanai, dārdārznieku kursi u.c.) Apmācību procesa ietvaros veidojas sadarbība ar vietējām un reģionālām organizācijām (Malnavas lauksaimniecības tehnikuma mācību kursi, pieredzes apmaiņas braucieni uz kaimiņu rajoniem u.c.). Daudzi partnerībā pieteiktie projekti ietver zināšanu apguves aspektu. Koordinatoras atzīst, ka informācijas pieejamība un zināšanu uzkrāšana ir sadarbības un attīstības priekšnoteikumi: *"Neko citu mēs viņiem nevaram, kā informāciju dot,"* – atzina kāda kopienu koordinatore. Tomēr paši iedzīvotāji ne vienmēr apzinās un atzīst nepieciešamību pēc jaunām zināšanām. *"Ja es pasaku, ka būs seminārs, atbrauks speciālists un izstāstīs, kā jūs domājat, cik atnāks? Pieci, desmit cilvēki. .. Tā ir ar tiem semināriem – nav nemaz tik vienkārši tos cilvēkus piesaistīt."* (Lauku koordinatore.)

Lai sekmētu iesaistīšanos attīstības procesos, svarīga ir kopienu kapacitātes jeb sociālā kapitāla veidošana vietējā līmenī. Te svarīga loma ir koordinatoru, pašvaldības darbinieku un kopienu neformālo līderu prasmei aktivizēt iedzīvotājus, celt viņu pašapziņu, organizēt un iesaistīt projektu gatavošanā. Vairāki koordinatori uzsvēra līdera nepieciešamību gan komunikācijā, gan zināšanu apgūvē: *"Mēs jau visi tur palīdzēsim, bet vajag vienu, kas virza."* (Koordinatore, sieviešu organizācijas pārstāve.)

## Sadarbība kopienās

Lauku kopienās jau darbojas vairākas organizācijas un iedzīvotāju interešu grupas, kas atzīmējamas kā lauku attīstības aģenti. Koordinatoras kā lauku aktīvistus minēja pašvaldības, izglītības sistēmas darbiniekus, vietējās pašdarbības grupas, zemniekus.

Šo grupu starpā jau vērojami atsevišķi sadarbības piemēri. Bieži tā ir sociāla rakstura sadarbība, kas vērsta uz saikņu uzturēšanu vietējā kopienā – dažādu interešu grupu darbība, kopēji kultūras pasākumi, sociālās palīdzības sniegšana u. tml. Ir arī ekonomiskas kopdarbības piemēri. Taču tie vairāk izpaužas kā nepieciešamība uzturēt esošo, līdzšinējo saimniecisko darbību, nevis vērsti uz izaugsmi. Nautrēnu pagasta zemnieku konsultante minēja piemēru, kad zemnieki sadarbojas saimniekošanai nepieciešamā aprīkojuma un materiālu iegādē, kā arī produkcijas realizācijā un tehnikas izmantošanā. Savukārt sieviešu kopa Ozolaines pagastā īsteno siltumnīcas būves projektu, nodarbojas ar ķirbju audzēšanu, ir iecere par segu aušanu un plašāka tirgus apguvi.

Kopienų koordinatore darbā svarīgi saņemt atbalstu no pašvaldības un vietējās sabiedrības: *“Tās kopienas, kuras atbalsta, dzīvo!”* (Grupų līdere.) Visbiežāk atbalsts izpaužas kā telpu piešķiršana grupų aktivitātēm, izlīdzēšana ar transportu, biroja tehniku, morāls atbalsts.

Koordinatoriem un kopienām visciešākā sadarbība notiek ar pašvaldību, skolām, muzejiem, kultūras iestādēm. Arī uzņēmēji iespēju robežās sniedz atbalstu. Koordinatori uzsvēra, ka visatsaucīgākie ir tie cilvēki, kuri jau bijuši iesaistīti kultūras, sporta, sabiedriskajā dzīvē. Par sadarbības partneriem liecina citāti no intervijām ar koordinatoriem: *“Es gribēju teikt par to atbalstu. Pagasts, pagasta padome, pašvaldība atbalsta un iznāk laba sadarbība. Tāpat ar skolu, ar cilvēkiem, kas atbalsta.”* – *“Sadarbības partnerus var atrast. Latgales uzņēmēju darbības atbalsta centrs arī atbalsta.”*

Kopienų sadarbība ar partnerību valdi īstenojas ar koordinatoru starpniecību, viņi darbojas kā mediatori starp valdi un kopienų grupām, nodrošinot informācijas apmaiņu. Lai gan daži kopienų koordinatori kopā ar valdes locekļiem iesaistīti partnerības darba grupās, līdzšinējai koordinatoru sadarbībai ar valdi ir individuāls un neregulārs raksturs. Lielā mērā tā ir atkarīga no katra koordinatora iniciatīvas un vēlmes uzturēt un izmantot šos sakarus. *“Par lauku partnerības valdi pašam ir jāinteresējas. Neviens uz paplātes neko nepienesīs. Ir jāiet pašam un visu laiku jāinteresējas, un tad arī kaut ko dabūs.”* (Lauku konsultante.)

Kopumā būdami apmierināti ar valdes darbu, Rēzeknes rajona koordinatori izteica novērojumu, ka, viņuprāt, partnerības sākuma periods pārāk ievilcies. Tas norāda uz laika nepārprotamo nozīmi attīstības procesos. Jābūt pietiekami ilgam laikposmam, lai kolektīvs uzsāktu iniciatīvu un kvalitatīvi sagatavotos, taču sagatavošanās “reālai darbībai” pārlika ieilgšana var mazināt iedzīvotāju ticību projektam, viņų motivāciju iesaistīties. *“LPP gada garumā nekas nenotika. Daudzi sāka mest ar roku. Vajadzēja operatīvāk darboties. To visu vajadzēja ātrāk,”* – sprieda lauku konsultante.

Iepazīstot situāciju pagastos, jāsecina, ka kopienų un partnerības valdes sadarbība attīstās arī plašākā – rajona mērogā un veido vietējo grupų sadarbību ar rajona institūcijām. Taču plašākas partnerības veidošanās process ir ļoti lēns. Kāda koordinatorē minēja piemēru, kad partnerības valdes loceklis, kurš pārstāv Nodarbinātības Valsts aģentūru, atbalstījis bezdarbnieku nodarbināšanu viņų pagastā. Starp citām rajona iestādēm un uzņēmumiem, ar kuriem komunicē un sadarbojas kopienų koordinatori,

tika minēts uzņēmējdarbības atbalsta centrs, “sociālais dienests” un lauksaimniecības pārstrādes uzņēmums. Tomēr sadarbība ar šīm institūcijām ir reta, to kavē arī institūciju ierobežotie līdzekļi grupu atbalstam: *“Es mēģināju sadarboties ar [organizāciju, kas palīdz] bezdarbniekiem. Es biju nodarbinātības dienestā. Tur diemžēl finansējums ir mazs un sadarbība mums neizveidojās.”* (Kopienu koordinatore.)

Biezāk nekā ar institūcijām kopienas sadarbojas ar dažādu nozaru speciālistiem – psihologiem, ārstiem, uzņēmējdarbības konsultantiem, juristiem, kosmetologiem, stilistiem, mūziķiem, lauksaimniecības speciālistiem, kuri tiek aicināti lasīt lekcijas, konsultēt, vadīt pasākumu. *“Mums ir bijuši pasākumi .. mēs organizējam faktiski visus gadskārtas svētkus kopā ar šīm te .. sociāli atstumtajiem cilvēkiem. Rīkojām nodarbības un tikšanās ar psihologiem, ārstiem, bija arī jurista konsultācijas. Vārdu sakot, ļoti plašas aktivitātes mums notiek tur, centrā. Un visi tiek pieaicināti, katrs savā reizē.”* (Kopienu koordinatore.)

## Partnerības rezultāti un ietekme kopienās. Pozitīvie piemēri

Partnerības aktivitāšu un projektu ietekme uz sociālo un ekonomisko dzīvi kopienās vēl grūti konstatējama, jo projekti tikko saņēmuši atbalstu. Tomēr atzīmējam vairākas pozitīvas tendences attīstības ideju un sadarbības izpratnes ziņā kopienās:

- partnerība devusi jaunas idejas un izpratni par sadarbības nepieciešamību;
- tā veicinājusi atsevišķu kopienu grupu aktivizēšanos;
- attīstījusies komunikācija starp vietējām iedzīvotāju grupām un institūcijām;
- veicināta visu kopienu iedzīvotāju un atsevišķu grupu kopējo interešu un vajadzību apzināšanās;
- izstrādāti kopienu attīstības projekti.

Tādējādi pašreizējā projekta stadijā notikusi situācijas apzināšanās kopienās un resursu mobilizācija.

Uzsākto projektu ietekme uz atstumtības un nabadzības mazināšanu vēl grūti prognozējama. Pašiem projektu pieteicējiem pagaidām vēl nav skaidrs, kāda būs ietekme: *“To tā grūti pateikt uzreiz, cik tas viss būs. Nāks laiks, kad centrs sāks strādāt pa istam... Es pat nezīnu, kā tad būs, kad tas centrs te būs uz vietas. Daudz kas mainīsies, kas tagad ir? Es domāju, ka noteikti darbs būs jaunā kvalitātē.”* (Lauku konsultante.)

Jāatzīst, ka LPP ir guvis visai plašu publicitāti sabiedrībā un atspoguļojumu medijos, līdz ar to arī atpazīstamību ārpus tiešajām mērķgrupām. Valsts kanceleja, ministrijas, starpministriju politikas koordinācijas grupa ir iepazīstināta ar partnerības projektu un tā īstenošanu, šo projektu atspoguļo ne tikai vietējie mediji (Latgales televīzija, rajonu avīzes, vietējās raidstacijas), bet arī nacionālie mediji (laikraksts “Diena”, Latvijas Radio, Lauku Avīze u.c.).



## Pozitīvie piemēri

### *Kopienas centrs Kantinieku pagastā*

Pagasts atrodas tālu no rajona centra, tajā ir sliktā infrastruktūra, nav skolas un kluba, ir augsts bezdarba līmenis (36%). Iedzīvotāju sastāvs ir daudznacionāls. Rēzeknes partnerības valde definēja šo pagastu kā uzmundrināmo kopienu. Pieteicās enerģiska koordinatore, kura tika apmācīta. Viņa aktivizēja cilvēkus, runāja par viņu vajadzībām, radās projektu idejas. Izveidojās vairākas grupas, kuras sagatavoja un iesniedza pieteikumu kopienas centra izveidošanai. Šo projektu atbalstīja vietējā pašvaldība, un tas saņēma arī LPP atbalstu. Partnerības izvirzītās prioritātes sakrīt ar kopienas iedzīvotāju vajadzībām un vēlmēm.

### *Zemnieku izglītības un informācijas centrs Naurēnu pagastā*

Naurēnu pagastā darbojas zemnieku grupa. Viņi grib izveidot kopienas izglītības centru, kurā arī citi pagasta iedzīvotāji varētu pulcēties, iegūt informāciju, īstenot kopīgas ieceres. Grupas vadītāja centra nepieciešamību pamato šādi: *“Ekonomiskā izglītība ir dārga. Kolhoza laikā iegūtās zināšanas vairs neder, tāpēc mums vajadzīgs kopienas centrs, kurā apspriest kopīgus pārdošanas jautājumus, mācīties pārspecializēšanos.”* Zemnieku grupa sagatavoja un iesniedza Rēzeknes partnerības valdei centra izveidošanas projektu, kurš tika atbalstīts. Par projekta līdzekļiem tiks iegādāta grāmatvedības datorprogramma, kuru varēs izmantot pagasta lauksaimnieki. Grupa pulcējas reizi mēnesī. Sanāksmes tiek izziņotas vietējā avīzē. Līdz šim organizētas ekonomiskās mācības. Tās ir labi apmeklētas, jo cilvēki jūt, ka zināšanas ir noderīgas. Kursu apmeklētāji var iegūt arī sertifikātu. Pagasta priekšsēdētāja atbalsta centra izveidošanas iniciatīvu: *“Cilvēki sāk saprast, ka viņiem jāsāk pelnīt, un tam ir vajadzīgas zināšanas. Zemkopības ministrijas konsultācijas biroji izvietoti pilsētās un neveic savu funkciju laukos.”* (Pagasta priekšsēdētāja.)

### *Sieviešu kopiena Ozolaines pagastā*

Kopienā darbojas 25 sievietes. Grupa izveidota 1998. gadā, lai iedrošinātu sievietes, apmācītu viņas uzņēmējdarbībā, sniegtu savstarpēju atbalstu. Apmācības bija svarīgs atspēriena punkts. Tika aicināti lektori psiholoģijā, uzņēmējdarbībā, ekonomikā. Grupas dalībnieces papildināja zināšanas, bet galvenais – cēla pašapziņu. Tas palīdzēja daudzām iegūt darbu: *“Kad sanācām, visas bijām bezdarbnieces, bet tagad visas ir atradušas darbu.”* (Grupai ir vairāki sadarbības partneri – pašvaldība, Rēzeknes rajona partnerība, pašvaldība Vācijā, kopiena no kaimiņu – Kantinieku pagasta, Rēzeknes rajona nodarbinātības dienests, Preiļu rajona bioloģiskās lauksaimniecības apvienība, Latvijas lauku sieviešu apvienība, ārvalstu fondi. Lauku partnerības projektu sievietes uzņēma atsaucīgi, jo bija jau uzkrāta sadarbības pieredze. Grupas līdere stāsta: *“Sapratu, ka jāstrādā partnerībā. Ko es viena varu izdarīt? Mēs jau visi savā starpā esam partneri.”* 2002. gadā

kopiena ieguva atbalstu no vairākiem avotiem: 800 latu grantu no Lielbritānijas vēstniecības, nelielu grantu no ASV misijas administratīvās darbības nodrošināšanai, 10 000 latu grantu no Karalienes Juliānas fonda kopienas centra izveidošanai. Grupas nākotnes ieceres saistās ar stādu audzēšanu, siltumnīcas izveidi, aitkopību, vilnas pārstrādi un citām aktivitātēm. Jau izveidots šūšanas pulciņš, vecajās darbnīcās tiek iekārtots kopienas centrs. Laika gaitā grupā izvirzījušās vairākas līderes un no sākotnējās kopienas attīstījušās vairākas jaunas grupas – jauniešu klubs, kurš izdod savu avīzi, krievu skolotāju grupa. Rēzeknes rajona partnerībai iesniegti divi projekti. Atbalstīts tika projekts jauniešu amatizglītības jomā.

## Šķēršļi partnerības darbībā

Atzīmējami vairāki iespējamie šķēršļi, kas kavē komunikāciju starp dažādiem aģentiem un partnerības ideju iedzīvināšanu lauku kopienās.

- Psiholoģiski aizspriedumi un piesardzīga attieksme pret inovāciju. Iedzīvotāji nereti nav gatavi uzņemties risku un iesaistīties jaunās aktivitātēs bez pārliecības par rezultātu sekmīgumu. *“Cilvēkam jāredz labums, kas no tā būs.”* (Lauku konsultante.) Kā viens no risinājumiem būtu pozitīvas pieredzes apmaiņa.

- Nepietiekama tehniskā infrastruktūra – slikta ceļu infrastruktūra, nav telefona, pieejas internetam – mazina un apgrūtina arī sociālās komunikācijas iespējas.

- Aktīvos iedzīvotājus var kavēt pārējo neizpratne un piesardzīga attieksme, kas var nebūt tieša pretdarbība, bet radīt psiholoģisku spiedienu. *“Sākumā vīriešiem vispār bija šoks, bet mūsu partnerība izturēja.” – “No sākuma cilvēki varbūt viļņojās. Bet es domāju, ka neko. .. Mums jāpierāda sevi ilgākā darbībā.”* (Koordinatorē, sieviešu organizācijas pārstāve.)

- Lai arī kopienās novērojami vairāki sadarbības piemēri, zināmā daļā iedzīvotāju negatīvā padomju laika kolektīvā darba pieredze joprojām rada negatīvas asociācijas un skeptisku attieksmi pret kopdarbību.

- Iedzīvotāju pasivitāte. *“Bija iespēja nopelnīt. Bet cik tad tādu bija. Neviens jau negrib strādāt.”* (Lauku koordinatore.) *“Galvenais ir iedrošināt, iekustināt iedzīvotājus, lai viņi apzinās, ka viņi ar savu darbu arī var kaut ko nopelnīt.” – “Sanākšana kopā iedrošina vienu otru.”* (Koordinatorē, sieviešu organizācijas pārstāve.)

## Diskusija un secinājumi

Partnerībai var būt dažāda loma kopienu attīstības procesos. Tā var gan iniciēt pilnīgi jaunus attīstības procesus, mobilizējot resursus un veicinot jaunu projektu/tīklu/sadarbības izveidošanos (jauno amatnieku skola Ozolainē), gan arī tikt integrēta jau esošos attīstības projektos, piedāvājot darbības paplašināšanas un nostiprināšanas papildu iespējas (lauku sieviešu grupa Ozolainē).

Tā kā pēdējo gadu laikā laukos vērojamas dažādas attīstības aktivitātes un procesi, kuru iniciēšanā un īstenošanā iesaistīti dažādu līmeņu aģenti – no starptautiskām atbalsta programmām līdz vietējo aģentu pašiniciatīvai, un LPP nav vienīgā, kas piedāvā savu attīstības ideoloģiju, aktualizējas arī jautājums par dažādu atbalsta programmu un attīstības iniciatīvu atbilstību un savstarpēju saskaņotību. Nav novēroti gadījumi, kad partnerības iniciatīvas būtu konflikta situācijā ar jau esošiem attīstības projektiem, gluži otrādi – partnerība tos papildina vai LPP viens nevarēs mainīt situāciju. *“Bet ar šo projektu vien nepietiks.”* (Lauku konsultante.) Tomēr partnerības projekts rosina jaunas attīstības ieceres. *“Tieši pēc šī projekta es izdomāju, ka man jāreģistrē NVO.”* (Lauku konsultante.)

Kopienu koordinatoru grupas izveidošana, apmācība un viņu darbs pagastos uzskatāms par vienu no galvenajiem partnerības sasniegumiem vietējā līmenī. Apmācībās un savstarpējā komunikācijā koordinatori nostiprinājuši atziņu, ka jāstrādā partnerībā. Viņi popularizē partnerības idejas savās dzīvesvietās. Būtu svarīgi turpināt koordinātoru apmācību un regulāru komunikāciju arī pēc projekta pabeigšanas, jo viņi ir kļuvuši par nozīmīgiem lauku attīstības aģentiem.

LPP bija iniciējošā un vadošā loma partnerību izveidošanās sākumstadijā. Pēc šīs fāzes ir svarīgi, lai partnerības dalībnieki pārņemtu iniciatīvu un paši uzņemtos vadošo lomu. Šis process ir novērojams visās trijās Latgales partnerībās. Taču atsevišķos gadījumos (piemēram, Daugavpils partnerībā) tas noticis ar grūtībām, vai pat pārvarot krīzi. Tā izpaudusies kā slikta valdes sēžu apmeklētība, dalībnieku motivācijas mazināšanās, nevēlēšanās turpināt darbu partnerībā, aiziešana no partnerības. Šādā situācijā Daugavpils partnerības valde kopā ar projekta ekspertiem nominēja jaunus valdes locekļus, kuri nāca ar jaunu motivāciju, izveidoja darba grupas, un partnerības stratēģijas izstrādes process kļuva daudz raitāks.

Daugavpils partnerības gadījums liecina, ka krīzi partnerībā var izraisīt un padziļināt valdes nepietiekama komunikācija ar kopienām un koordinatoriem. Ir svarīgi uzturēt regulāru komunikāciju. Pašreiz Daugavpils partnerības valdē darbojas divi kopienu koordinātoru pārstāvji.

Projektu izvērtēšana ir bijusi kritisks brīdis kopienām un koordinatoriem. Lai gan projektu iesniedzējiem bija zināmi pieteikumu sagatavošanas noteikumi un vērtēšanas kritēriji, kā arī tika veikta apmācība, daudziem nepietika specifisku iemaņu, lai projektus prasmīgi uzrakstītu. Ikviens kopiena un koordinators sagatavoja pieteikumus pēc labākās sirdsapziņas un cerēja uz atbalstu, taču no 59 iesniegtajiem projektiem finansējumu saņēma tikai 28 projekti (47%). Liela daļa neatbalstīto projektu precīzi izvirzīja kopienu sociālās vajadzības un atbilda partnerības stratēģiskajiem mērķiem, taču nebija pietiekami labi tehniski izstrādāta. Projektu noraidīšana radīja vilšanos. Daudzas kopienas un to līderi vēl nav raduši darboties konkurences apstākļos.

Partnerības valdei un darba grupām trūka projektu izvērtēšanas pieredzes, un izvērtēšanas procedūra bija visai steidzīga un virspusēja. Tomēr koordinatori neminēja, ka vērtētāji būtu atradušies interešu konfliktā vai būtu bijuši neobjektīvi.

Vietējās attīstības procesus ietekmē ne tikai kopienu aktivitāte, bet arī dažādi ārēji faktori un politiskie procesi – reģionālās attīstības politika, administratīvi teritoriālā

reforma, lauksaimniecības organizatoru dienesta likvidēšana, lauksaimniecības pārstrukturēšanās u.c. Kā liecina arī LPP ietvaros rīkto semināru un diskusiju ar nacionālā līmeņa politiķiem, lai nodrošinātu vietējo attīstības iniciatīvu ilgtspēju, partnerības pieejai un programmām nepieciešams atbalsts dažādos pārvaldības līmeņos – nacionālajā, reģionālajā un vietējā.

Jāievēro, ka projekta darbības izvērtēšana kopienas darbības loģikā ir sarežģīta. Ne vienmēr viss projektā iecerētais var tikt attiecīgi īstenots kopienas un kopienu grupu līmenī. Tā ir problēma, kas pavada attīstības projektus.

## Partnerības procesi un lauku komunikācijas nacionālās iezīmes

Partnerības kā dažādu aģentu tīkla izveide un īstenošana paredz nepieciešamību nodibināt un uzturēt saikni starp tiem. Tādējādi komunikācijas spējas un prasmes kļūst par būtisku šī procesa priekšnoteikumu.

Kopumā lauku komunikāciju Latvijā raksturo ierobežots iesaistīto aģentu skaits, komunikācijas procesu ierobežotība, vājas horizontālās saiknes un vertikālas, centralizētas komunikācijas dominānce. Lai arī pilsoniskā sabiedrība lauku reģionos pamazām nostiprinās, tā joprojām ir vāja, un valsts institūcijām (Zemkopības ministrija, reģionālās attīstības aģentūras, Lauku atbalsta dienests, Nodarbinātības valsts aģentūras reģionālās nodaļas u.c.) kopā ar vietējām pašvaldībām ir vadošā loma komunikācijā laukos.

Vajā komunikācija laukos ir redzama bez pētījuma. Kā atzina kāds intervētais eksperts: *“Lauku komunikācija ir vāja, un tā kļūst arvien vājāka. Viens iemesls ir depresija laukos. Otrs cēlonis ir pārmaiņas dzīvesveidā, pārejot no kolektīvām saimniecībām uz individuālām fermām. Kolhoza laikos cilvēki komunicēja vairāk, lai arī tie bija ideoloģiski tendenciozi pasākumi. Tagad ir daudz grūtāk cilvēkus dabūt laukā no mājas un ir arī mazāk vietu, kur viņi varētu tikties. Depresija un individuālisms ir pārņēmuši lauku komunikāciju.”*

Ievērojot aģentu perspektīvas, iespējams izdalīt divu veidu lauku komunikāciju: attiecības starp ekonomiski un politiski spēcīgiem aģentiem un attiecības starp ekonomiski un politiski vājiem aģentiem. Galvenie lauku komunikācijas jautājumi ir atkarīgi no aģentu stratēģijām. Ražotāju apvienību un lauksaimniecības politikas institūciju komunikācijā dominē tādi jautājumi kā lauksaimnieciskās ražošanas modernizācija, mežsaimniecības sektora attīstība, valsts atbalsta politika lauksaimniecībai, subsīdiju shēmas, ražošanas kvotas, Latvijas intereses un nostāja ES paplašināšanās kontekstā, kā arī reģionālās reformas jautājumi. Vājos aģentus nodarbina citi jautājumi, piemēram, bezdarba mazināšana, jaunu darbavietu radīšana, sociālo pakalpojumu nodrošināšana lauku iedzīvotājiem, pabalsti bezdarbniekiem, pensionāriem un ģimenēm ar bērniem. Šāds diskurss ir balstīts nabadzīgo un sociāli atstumto lauku iedzīvotāju reālajos dzīves apstākļos un attieksmē.

Starppozaru un ekonomiskā komunikācija lauku aģentu vidū ir aktīvāka un progresīvāka nekā komunikācija kopienās un reģionos. Tās ir savstarpēji pretrunīgas.

Tā, piemēram, ir izveidots aptuveni 50 lauksaimnieku organizāciju, kas darbojas arī nacionālā līmenī un kurām ir sava kopēja organizācija interešu aizstāvēšanai un dialoga veidošanai ar valdību. Vienlaikus ir maz nacionālo organizāciju, kas pārstāvētu lauku kopienu, pilsonisko grupu un īpaši – maznodrošinātāko iedzīvotāju intereses. Viena no tām – Latvijas Pašvaldību savienība bieži tiek kritizēta par nespēju pārstāvēt lauku iedzīvotāju intereses kopumā.

Lauku kopienās un to savstarpējā sadarbībā ir acīmredzams LEADER tipa komunikācijas, kā arī pilsoniskās sadarbības trūkums. Tipiskā lauku kopienā ar 2000 iedzīvotājiem, visticamāk, būs koris, jauniešu sporta klubs, sieviešu klubs, sociālās palīdzības NVO, mākslinieciskās pašdarbības grupa. Iespējams, ka tajā nebūs kopienu iniciatīvas grupu, kas būtu iesaistītas kopienas attīstības plānošanā un sociālu, ekonomisku vai vides projektu īstenošanā. Tāpat tajā nebūs kopienas centra – tikšanās vieta dažādām iedzīvotāju grupām. Pilsoniskās saiknes lauku kopienās ir vājākas nekā pilsētā, un tam ir ekonomiski, sociāli, politiski un demogrāfiski iemesli.

Demogrāfiskā struktūra, novecošanās un migrācija ir uzskatāma kā lauku komunikāciju kavējoši nozīmīgi faktori. Lauku iedzīvotāji noveco straujāk par pilsētu iedzīvotājiem. Daudzas jaunas ģimenes ar bērniem atstāj laukus, lai rastu labākas izglītības un darba iespējas. Jaunieši, kas uzsākuši studijas pilsētās, reti atgriežas ciematos un mazpilsētās. Kāds pašvaldības vadītājs šo problēmu raksturoja: *“Jaunie, aktīvākie un gudrākie cilvēki dodas uz pilsētām.”* Komunikācijas saikņu trūkums rada komunikācijas skepticismu. Izolēti un vāji agenti vilcinās iesaistīties grupās un asociācijās, arī viņi ir skeptiski par iespējamiem komunikācijas rezultātiem un ieguvumiem.

Lauku iedzīvotāju vajadzības un intereses tiek paustas un komunicētas kopienas sociālajā dzīvē uz personisko attiecību pamata. Komunikācijai ar vietējās varas pārstāvjiem parasti ir individuāls un gadījuma raksturs. Ir maz organizētu regulāras komunikācijas mehānismu iedzīvotāju iesaistīšanai ilgtermiņa problēmu risināšanā un attīstības plānošanā vietējā līmenī. Vājie agenti ir pasīvi organizāciju veidošanā savu interešu pārstāvēšanai pašvaldībās. Tas rada abpusējus komunikācijas pārpratumus un stresu.

Lauku komunikāciju kavē vājo agentu zemā pašapziņa un neticība institūcijām, no kurām viņi ir atkarīgi. Šiem cilvēkiem ir ierobežota pieeja informācijai, finanšu rezervēm un atbalsta iestādēm, kā arī mobilitātes grūtības. Viņiem ir nepieciešama palīdzība komunikācijas veidošanā un informācijas saņemšanā, lai iesaistītos kopienas dzīvē. Kā atzina kāds eksperts, *“..katrā pašvaldībā būtu vajadzīgs kopienu koordinators. Viņi būtu uzticības personas zemniekiem, kur viņi varētu griezties pēc padoma. Lauku cilvēki neuzticas oficiālajai Zemkopības ministrijas informācijai. Viņi vēlas, lai Lauku atbalsta dienesta darbinieki viņiem personiski izskaidro informāciju. Zemnieki vairāk paļaujas uz neformālajiem informācijas kanāliem.”*

Partnerības aktivitāšu gadījums apliecina, ka efektīvas komunikācijas nodrošināšanai starp vājiem un sociāli atstumtiem lauku agentiem ir priekšnoteikumi: psiholoģiska iedrošināšana pārvarēt izolāciju, konsultācijas un apmācības, drīzāk neformāla kā formāla informācijas kanālu izmantošana, uzticības personas un komunikācijas veicinātāji.

## Lauku komunikācijas dažādība un tipoloģija

Balstoties uz dažādām lauku komunikācijas iniciatīvām, ir iespējams izdalīt lauku komunikācijas vispārējās pazīmes:

- Komunikācija ir visai lokāla.
- Komunikācijā iesaistīto agentu skaits ir mazs.
- Komunikācija biežāk ir vienreizēja un gadījuma rakstura, nevis regulāra un ilglaicīga.
- Komunikācijas tēmas un jautājumi aprobežojas ar sociālajiem un kultūras jautājumiem.

- Ir maz komunikācijas iniciatīvu ekonomiskās sadarbības jomā.
- Komunikācija ir atkarīga no individuāliem līderiem.
- Lauku iedzīvotājiem trūkst informācijas, zināšanu un komunikācijas iemaņu.
- Trūkst lauku komunikācijas pozitīvu piemēru.
- Vispārēja sociālā un ekonomiskā depresija lauku reģionos kavē komunikācijas veidošanos.

- Spēcīgi agenti komunicē labāk nekā vājie.

Daudzi komunikācijas piemēri ir vienreizēji pasākumi. Bieži vien komunikācija mobilizē iedzīvotāju kopumu, izpaužas rīcībā, piesaista atbalstītājus, pat sasniedz zināmus rezultātus, bet tad norimst un turpinājuma nav. Komunikācijas izsīkums saistīts ar tās lielo atkarību no personu entuziasma un resursu trūkuma – tā pastāv, kamēr indivīdi ir atsaucīgi un spējīgi pašorganizēties un tiek saņemts zināms atbalsts. Ierobežota un nepastāvīga finansējuma situācijā iedzīvotāju pašmobilizācija spēj nodrošināt kolektīvu rīcību tikai īslaicīgi.

Informācijas trūkums tiek atzīts par galveno šķērslī komunikācijai laukos. Iedzīvotājiem trūkst informācijas par pieejamajiem pakalpojumiem, kā arī par komunikācijas procesiem vispār. Kā atzina kādas mazpilsētas mērs: *“Lauku komunikācija ir noslēgta, ir vispārējs informācijas trūkums. Komunikācija galvenokārt tiek saistīta ar noteiktu problēmu risināšanu, un šajā ziņā cilvēki saņem vajadzīgo informāciju, bet trūkst komunikācijas par plašāku attīstību. Cilvēki nezina, kur iegūt tādu informāciju.”* Indivīdi atrod individuālus kanālus, kā atrisināt savas personīgās problēmas, bet viņi nevēlas un neprot komunicēt par kopējiem risinājumiem.

Finansiāls atbalsts lauku komunikācijas iniciatīvām Latvijā ir ļoti ierobežots. Praktiski nepastāv atbalsta shēmas un pasākumi kopienu iniciatīvām. Vienīgais pieejamais atbalsts ir iekļauts NVO atbalsta programmās, ko finansē galvenokārt starptautiskie fondi. Tikai 2002. gadā tika izveidota politiskā dialoga grupa LEADER tipa vietējās attīstības pasākumu izstrādei. Tomēr politiķi uzskata, ka tuvākajā nākotnē daļa lauksaimniecības subsīdiju varētu tikt piešķirta vietējo iniciatīvas grupu atbalstam. Lauksaimnieki un lauksaimniecības politikas veidotāji ir vairāk ieinteresēti palielināt tiešās subsīdijas, nevis mainīt to sadalījumu. Visticamākais finanšu avots LEADER + programmas īstenošanai Latvijā būtu ES Strukturālie fondi.

Līdzās tādiem lauku komunikācijas piemēriem kā teritoriālā plānošana, apvienošanās, lauksaimnieku apvienības, lauku sieviešu kustība, partnerību attīstība īpaša

sociālo mijiedarbību sfēra ir kultūras komunikācija. Kultūra ir ļoti svarīgs lauku sociālās dzīves komponents. Teātru trupas, deju kolektīvi, kori, dziesmu festivāli, tradicionālie svētki ir daļa no lauku dzīves. Tomēr šīs kultūras tradīcijas ir fragmentētas, un dalībnieku skaits šajos mākslinieciskajos kolektīvos sarūk. Vienlaikus tomēr notiek arī tradīciju uzturēšana un atjaunošana.

Protesta komunikācija ir īpašs lauku komunikācijas veids. Vairākos gadījumos komunikāciju veicinājuši zemnieku protesti pret valsts lauksaimniecības politiku. Tomēr protesta komunikācija parasti ir īslaicīga.

## Lauksaimniecības un lauku attīstības politiskais ietvars

Lauku komunikāciju kavē politikas koordinācijas trūkums. Viena no būtiskākajām problēmām, kas kavē lauku komunikāciju, ir lauku politikas sektorāls sadalījums. Pašlaik lauku politikai Latvijā trūkst institucionāla centra – tā ir sadrumstalota starp vairākām ministrijām, kas katra savā sfērā ir izstrādājušas programmas. Zemkopības ministrija uzsver lauksaimniecības sektora stiprināšanu, taču vienlaikus tā vada subsīdiju programmu saimniekošanas diversifikācijai un netradicionālajai saimniekošanai un daļēja laika saimniekošanai (darbs saimniecībā tiek savienots ar darbu ārpus tās). Finanšu ministrija veicina mazo uzņēmumu attīstību lauku reģionos ar dažādu nodokļu atļaidēm. Ekonomikas ministrijas pārziņā ir Reģionālais fonds, kas piešķir subsīdijas privātā un sabiedriskā sektora investīcijām mazāk attīstītos reģionos, kā arī īsteno Mazo un vidējo uzņēmumu attīstības programmu. Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (tagad Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija) ir iesaistīta lauku attīstībā, atbalsta vietējās pašvaldības teritorijas plānošanā un lauku attīstības stratēģiju izstrādē. Nodarbinātības Valsts aģentūra caur reģionālajām filiālēm īsteno aktīvu nodarbinātības politiku lauku reģionos (Phare, 1998). Katra ministrija īsteno savu programmu diezgan centralizēti, un trūkst savstarpējas koordinācijas. Tas ir būtisks šķērslis lauku komunikācijai.

Zemkopības ministrijas un politiskā dialoga grupas, kur pārstāvētas citas ministrijas, valsts institūcijas, kā arī eksperti un NVO, kopējās aktivitātes ir paplašināta politiska tīkla piemērs. Taču šī jaunā iniciatīva jau saskārusies ar vairākām grūtībām. Lai arī politisko lēmumu pieņemšanas tīkls ir paplašināts, ministrijai joprojām ir izšķirošā loma, un vietējo iedzīvotāju un partnerību iekļaušana politikas formulēšanā ir nepietiekama. Vietējo un politiķu zināšanu un kompetences konverģence ir paplašinātā politikas tīkla uzdevums. Valdības pārstāvji ir atvērti sadarbībai ar vietējām kopienām, taču bieži vien viņiem tam pietrūkst laika. Vietējiem aģentiem nereti trūkst pašapziņas un iemaņu formulēt savus politiskos priekšlikumus. Paplašināta politiskā tīkla funkcionēšanai nepieciešama pastāvīga sadarbība starp iesaistītajiem aģentiem.

Iestājoties Eiropas Savienībā ir sagatavots Kopējais programmēšanas dokuments, kas definē Latvijas vajadzības un prioritātes palīdzības saņemšanai no ES Struktūrālajiem fondiem. Tā ietvaros paredzēti LEADER + tipa pasākumi, kas atbalstītu lauku partnerību un vietējo iniciatīvas grupu projektus kopienu attīstības plānošanā, sociālās infrastruktūras uzlabošanā, vides, izglītības un sociālās ekonomikas jomā.

Turpmācai lauku politikai būtu jāklūst decentralizētākai, jāpanāk vienlīdzīgāka dažādu reģionu lauku organizāciju un iedzīvotāju grupu līdzdalība. Būtisks lauku attīstības aspekts ir saistīts ar centrālās – valsts politikas un finansējuma atbilstību vietējo iedzīvotāju vajadzībām un līdzdalībai. Ir svarīgi saskaņot centrālo politiku ar vietējām iniciatīvām. 90. gados lauku attīstības paradigma tika balstīta uz pieņemumu, ka attīstības mērķgrupām un atbalsta saņēmējiem ir jābūt arī attīstības procesu dalībniekiem un autoriem. Tas nozīmē, ka veiksmīgas lauku attīstības stratēģijas nav īstenojamas bez vietējo iedzīvotāju, NVO, uzņēmēju un vietējo pašvaldību aktīvas un kolektīvas līdzdalības.

Ir uzsāktas vairākas iniciatīvas, lai risinātu lauku problēmas un veicinātu attīstību lauku reģionos, ietverot tādas pasākumus kā reģionālā plānošana, institūciju veidošana un stiprināšana, vietējo iniciatīvas grupu un NVO aktivizēšana, dažādu fondu veidošana, valdības atbalsta shēmas, kā arī starptautiskā finansējuma piesaiste. Daudzas šīs iniciatīvas paredz integrētu valdības pasākumu un vietējo iniciatīvu pieeju.

Lauku attīstība nozīmē *“radīt jaunu sociālo lauku ar jauniem likumiem un jauniem agentiem. Šajā jaunajā spēlē ienāk jaunas attiecības starp agentiem un viņu dažādajām kapitāla formām tiek piešķirtas dažādas vērtības”* (Almas R., 1998). Lai risinātu neatliekamas sociālās un ekonomiskās problēmas Latvijas laukos un sasniegtu pastāvīgu pozitīvu ietekmi uz lauku sociālo un ekonomisko dzīvi, ir nepieciešams saskaņot dažādu agentu intereses, pievērst uzmanību gan cilvēkresursu attīstībai, gan lauku atbalsta institūcijām, papildināt tirgus ekonomikas stimulus ar valdības atbalstu un piemērot nacionālo politiku ES paplašināšanās sniegtajām iespējām, ietverot plašāku pilsonisko līdzdalību visās lauku politikas veidošanas un īstenošanas stadijās.

## Kopienas rīcības loģika

Partnerība piedāvā jaunas iespējas vietējo problēmu risināšanā, veicinot dažādu sabiedrības grupu kopējas, mērķtiecīgas aktivitātes. Tā sekmē informācijas apmaiņu, sadarbību starp grupām, esošo resursu konsolidāciju kopējo mērķu sasniegšanai. Kolektīva rīcība attīstās pakāpeniski komunikācijas procesā. Šis process ir atspoguļots shēmā.

## Ieteikumi lauku partnerību stiprināšanai

Izmantojot pētījumu par partnerību attīstību laukos, ir iespējams formulēt vairākus ieteikumus šī procesa atbalstīšanai un veicināšanai:

- Jāuzlabo projektu novērtēšanas procedūras, lai tā būtu rūpīga un mazinātu subjektivitāti. Būtu noderīga speciāla apmācība projektu izvērtētājiem.
- Jāizveido informācijas–sadarbības un koordinācijas tīkls starp dažādiem pārvaldes līmeņiem, kas nodrošinātu pastāvīgu informācijas apriti un funkcionējošas saites lauku attīstībā iesaistīto agentu starpā. Par šādu tīklu jau var uzskatīt partnerības darbības rezultātā izveidojušos komunikāciju starp lauku iedzīvotājiem, kopienām,



KĀ STIRPINĀT SADARBĪBU LAUKU KOPIENĀS?

	<b>POLITIKA</b>								
POLITISKĀ ATBLASTA INSTRUMENTI			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kā valdībai vajadzētu atbalstīt sadarbību lauku kopienās? Kā izmantot sociālo kapitālu?</li> <li>• Kā ar nelieliem līdzekļiem panākt lielāku efektu? Kā iekļaut partnerības principu politikas dokumentos?</li> <li>• Kā attaisnot partnerībā iesaistīto cilvēku cerības?</li> </ul>						
RĪCĪBU VEICINOŠI FAKTORI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Uzņēmējdarbība</li> <li>• Inovācija</li> <li>• Riska menedžments</li> <li>• Konkurētspēja</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Komunikācija</i> un sociālo saikņu veidošana</li> <li>• Psiholoģisks atbalsts un pieaudzis <i>pašnovērtējums</i></li> <li>• Sadarbības <i>mācīšanās</i> praksē</li> <li>• <i>Cerības</i> uz vietējo un politisko atbalstu</li> </ul>						
	←		→						
	<b>EKONOMISKAS RĪCĪBAS PROCESS</b>		<b>SADARBĪBAS PROCESS KOPIENĀ</b>						
UZ ATTĪSTĪBU ORIENTĒTA RĪCĪBA	Situācija	Individuālas intereses un risinājumi	Situācija	Partnerības projekta aktivitātes	Kopienas koordinācija	Vietējās attīstības grupas	Nozīmīgākie pārmaiņu aģenti	Aktivitātes un rezultāti	Projektu pieteikumi
VIETĒJĀS VAJADZĪBAS UN RISINĀJUMI	Minoritāte: uzņēmēji, pašnodarbinātie, aktīvi darba tirgū, nodarbināti salīdzinoši drošās darbavietās	Uzņēmējdarbības dažādība	Lielākā iedzīvotāju daļa: nabadzība, zemu apmaksāts darbs, gadījuma darbi, bezdarbs	Iedzīvotāju mobilizācija iespēju apzināšanā, stratēģijas izstrāde, partnerības veidošanās	Attīstības procesu veicinātāji, iniciatori un organizētāji	Rīcības grupu veidošanās uz demokrātijas principu, interešu un mērķu pamata	Sievietes Pensionāri Jaunieši Inteliģence Brīvprātīgie Vīrieši	Izolācijas mazināšana Pašnovērtējuma pieaugums Stratēģiska attīstība Konkrēta rīcība Projektu idejas	Sociālajā, vides, kultūras, uzņēmējdarbības jomā
	<b>EKONOMISKĀ ATTĪSTĪBA</b>		<b>SOCIĀLI EKONOMISKĀ ATTĪSTĪBA</b>						

koordinatoriem, partnerības valdi, Zemkopības ministriju. Šī komunikācija būtu veicama regulāri, ar lielāku efektivitāti.

- Svarīgi uzturēt lauku kopienu koordinatoru savstarpējo sadarbību arī turpmāk. Zemkopības ministrija un citas par lauku attīstību atbildīgās institūcijas varētu apsvērt kopienu koordinatoru institūta izveidošanu, līdzīgi kā kādreiz Zemkopības ministrijas paspārnē darbojās lauksaimniecības organizatori.

- Lai atbalstītu lauku attīstību, Latvijā izstrādā nozīmīgas lauku un reģionālās attīstības programmas, kuras atbilstu ES LEADER programmām. Šādu programmu izstrādāšanā jāizmanto LPP uzkrātā pieredze.

- Jāturpina apmācības dažādos līmeņos: vietējā līmenī – kopienu koordinatoriem un iedzīvotāju grupām; rajona līmenī – plašākas partnerības dalībniekiem, konsultantiem, pašvaldību politiķiem; reģionālā un nacionālā līmenī – pieredzes apmaiņai, politisku priekšlikumu sagatavošanai, metodoloģijas koordinēšanai.

- Jāorganizē komunikācija atbalstīto projektu dalībnieku starpā, tas sekmētu informācijas, zināšanu un pieredzes apmaiņu. Jāapkopo partnerības atbalstīto projektu un sekmīgo kopienu pieredze, jāpopularizē pozitīvie piemēri.

### Literatūra

1. Almas R. Rural development in the Norwegian Context. *Environment and Societe. Innovations Rurales*. 1998. No. 20. Pp. 79–85.
2. Davies S., Slee B. and Tisenkopfs T. *Social and Economic Conditions in Rural Latvia*. Scottish Agricultural College, 1997.
3. Keune M. *Poverty and Labour Market in Latvia*. Households budget and labour force surveys data. Rīga: Labklājības ministrija un UNDP, 1998.
4. Krūzmetra M., Rivža B. Some Problems of Rural Development in Latvia. *Agrarian Reforms in the Baltic States: Experience and Prospects of Development*. Jelgava: Latvijas Lauksaimniecības universitāte, 1994. Nr. 2, 8.–12. lpp.
5. *Latvija. Pārskats par tautas attīstību*. Galv. red. Tisenkopfs T. Rīga: UNDP, 1998. 107 lpp.
6. *Latvija. Pārskats par tautas attīstību*. Galv. Red. T. Tisenkopfs. Rīga: UNDP, 2001.
7. Latvijas Centrālā statistikas pārvalde. *Latvijas statistikas gadagrāmata*. Rīga: Latvijas Centrālā statistikas pārvalde, 2001.
8. OECD. *Review of Agricultural Policies. Latvia*. Paris: OECD, 1996.
9. *Phare. Support to the Diversification of Rural Economy*. 2. Quarterly report. Rīga: ABG GmbH, 1998.
10. Rungule R. u.c. *Nabadzības sociālais novērtējums*. Rīga: Latvijas Universitāte, Filozofijas un socioloģijas institūts, 1998.
11. Tisenkopfs T. *Rurality as Creative Field: Towards an Integrated Rural Development in Latvia*. *Sociologia Ruralis*. 1999. No. 39 (3). Pp. 411–430.

12. UNDP. Who and where are the Poor in Latvia? Research Report. Rīga: UNDP, 1998. Materiāls no interneta: [www.undp.riga.lv/undp/programme/poverty](http://www.undp.riga.lv/undp/programme/poverty)
13. Zemkopības ministrija. 1998. *Agricultural Strategy Paper*. Rīga: Zemkopības ministrija, 1998.
14. Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. *Latvijas lauku attīstības programma*. Rīga: Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija, 1998.
15. Tisenkopfs T., Šūmane S. *Lauku partnerības programma. Rīcības izpētes gala pārskats*. Rīga: Baltijas studiju centrs, 2003. Novembris. 26 lpp.
16. Tisenkopfs T., Šūmane S. *Partnerības veidošanās lauku kopienās. Rīcības izpētes pārskats nr. 1 (Pārskats par rīcības izpēti 2002. gadā)*. Rīga: Baltijas studiju centrs, [2003]. 13 lpp.

## *Tālis Tisenkopfs*

Profesors, *Dr. soc.*,

LU Sociālo zinātņu fakultātes Socioloģijas nodaļas vadītājs

### Traumas dziedināšana: sociālā rīcība kā trauma

*Kopsavilkums.* Tekstā analizēts sociālās traumas jēdziens saistībā ar sociālo rīcību. Sniegta traumas definīcija, analizētas tās iezīmes, izpausmes un ietekme sabiedrībā. Sociālā trauma ir stigmatizējošs apziņas stāvoklis, ko izraisa anomiska rīcība – karš, holokausts, kolaboracionisms, cilvēktiesību pārkāpumi, politiskā korupcija u.tml. Trauma ir apziņa par principu, normu un ideju pārkāpumu sociālā faktā. To rada ne tikai normu neievērošana, bet arī šo normu izzušana vai pārveidošanās sociālo pārmaiņu ietekmē. Mūsdienu sabiedrībā ikviena individuāla un kolektīva rīcība ietver traumas iespējamību, un tas aktualizē publiskās atbildības jautājumu. Taču traumai piemīt arī pozitīva loma sabiedrībā – tā palīdz identificēt anomisku rīcību, uzturēt ideālus par atbildīgu, solidāru, taisnīgu un godīgu rīkošanos.

*Raksturvārdi:* sociālā trauma, sociālā rīcība, anomija, norma un ambivalence, traumas apziņa, vaina, publiskā atbildība.

*Summary.* The article analyses the concept of social trauma as specific ingredient and outcome of social action. It gives definition of trauma, explores its manifestations and influence in the society. Social trauma is characterised as stigmatised consciousness developed in result of anomic action – a war, terrorism, a holocaust, violence of human rights, political abuse such as corruption, state capture and other. Social trauma affects and deteriorates the state of individual and collective mind first of all as awareness of infringement of social principles, norms and ideals in social behaviour and facts of political and social life. It is argued in the article that in contemporary uncertain and insecure world possibility of trauma increases as it is embedded in any individual and collective activity which might interfere and disrupt others peoples lives. Mutual interdependence and in the meantime fragmentation and diversification of social life along with rapid social change facilitate to disappearance of norms and stable regulations in the society. The risk of anomic and traumatic behaviour increases. However, it is argued in the article that trauma has also a positive role in society – it helps to identify social anomie and maintain ideals about responsible behaviour, solidarity and social integration.

*Keywords:* social trauma, social action, anomie, norms, ambivalence, traumatised consciousness, guilt, public responsibility.

Sociālās traumas jēdziens ir veiksmīgs atradums, kas labi raksturo notikumus un norises mūsdienu pasaulē. Pasaules socioloģijas 15. kongresā, kurš notika 2002. gada vasarā Brisbenā Austrālijā sociālās un kultūras traumas problemātikai bija veltīts

atsevišķs simpozījs "*Ambivalence of Social Change: Evolving Theory of Cultural Trauma*". Šajā simpozijā ievērojamie mūsdienu sociologi Neils Smelsers (*Smelser N.*, 2002) un Džefrijs Aleksanders (*Alexander J.*, 2002) analizēja traumu saistībā ar tādiem dramatiskiem nesēnās vēstures notikumiem kā 11. septembra terora akti, karš Dienvidslāvijā, Vjetnamas karš, holokausts un citiem. Starptautiskās sociologu asociācijas prezidents Pjotrs Štompka (*Sztompka P.*, 2002) traumu aplūkoja kā sociālo pārmaiņu – sociālistiskās sistēmas sabrukuma, globalizācijas pavadoni. Viņš teica, ka pat panākumi var radīt traumu, ja tie pārāk strauji maina ierasto dzīves kārtību.

Traumas jēdziens socioloģijā ir aizgūts no psiholoģijas un psihiatrijas, kur ar to apzīmē fizisku un morālu ievainojumu. Medicīna diferencē fizisko un garīgo traumu. Pirmo izraisa fiziska iedarbība, otro – pāridarījums, pārestība, vardarbība. Šī atšķirība ir ļoti būtiska. Fiziskas traumas cēlonis parasti ir neapzināta, mehāniska iedarbība, to var izraisīt gan cilvēka netīša, gan arī tīša rīcība, kā arī nedzīvu objektu mehāniska kustība, piemēram, cilvēks cieš autokatastrofā. Garīga un sociāla trauma vairākumā gadījumu rodas subjekta mērķtiecīgas, apzinātas rīcības rezultātā, turklāt šai rīcībai ir negatīvs raksturs un tās veicējs, vienalga – indivīds, sociālā grupa vai politiskais režīms – izdara apzinātu pāridarījumu citiem indivīdiem un sociālām grupām. Taču sociālā un garīgā trauma var rasties arī subjekta spontānas, afektīvas, emocionālas darbības rezultātā, kur nevar saskatīt apzinātu ļaunu nodomu.

Šajā rakstā īpaša uzmanība pievērsta tam, kā rodas sociālā trauma, dota traumas definīcija, raksturotas tās iezīmes. Pēc tam analizētas traumas attiecības ar laikmetisko brīdi – aplūkoti jautājumi, kā trauma ietekmē vēstures interpretāciju, maina nākotnes redzējumu, nosaka cilvēku, institūciju un valstu rīcību. Raksta nobeigumā iztirzāts metodoloģisks jautājums par to, kādas jaunas iespējas un aspektus traumas jēdziens paver sociālās rīcības izpētē.

Protams, sociālā trauma ir drīzāk metafora, nevis "stings" socioloģisks jēdziens, taču tā ir ļoti spēcīga metafora, un sociologiem patīk metaforas. Varbūt šī metafora ļaunu pasaules satricinājumu, karu un križu laikmetā sāks konkurēt ar līdz šim populāro riska metaforu socioloģijā? Pārfrāzējot Ulrihu Beku, varētu teikt – trauma rodas tad, kad risks ir kļuvis reāls, kad draudīga, anormāla rīcība ir kļuvusi par ikdienu. Arvien vairāk ir tādu sociālo norišu, kuras var aplūkot kā traumu vai traumas aspektā – ne tikai vēsturiskos konfliktus, piemēram, Latvijas okupāciju 1940. gadā, bet arī mūsdienu politiskās cīņas, piemēram, Eiropas Savienības "veco" un "jauno" valstu pretrunas Irākas konflikta kontekstā. Traumatizējoši var būt mūsdienās arvien lielāku nozīmi iegūstošie kolektīvās apziņas stāvokļi un idejas, kas piepilda publisko telpu, piemēram, ekoloģiskās krīzes apziņa, izpratne par balto cilvēku vēsturisko vainu Āfrikas paverdzināšanā, latviešos pamodusies vainas apziņa par sava nacionālā rakstura mīkstčaulību, sadarbojoties ar dažādiem okupantu režīmiem. Traumas iespējamība ir ietverta daudzos dominējošos mūsdienu pasaules procesos – nacionālismā, heterofobijā, ksenofobijā, starptautiskajā migrācijā, sociālajā atstumtībā un pat tolerancē, multikulturālismā un integrācijas centienos (*Bauman Z. & Beilharz P.*, 2001, 23. lpp.). Galu galā traumu var radīt ikdienā sastopamā indivīdu nolaidīgā un noziedzīgā rīcība, kas izraisa

pēkšņu kultūras simbolu un sociālo normu degradāciju, piemēram, Cēsaines pils nodegšana, uzbrukums cilvēkam uz ielas u.tml.

Šis raksts ir idejiska eseja, nevis empīriskas pētniecības auglis. Tajā mēģināts atbildēt uz jautājumu – kas ir sociālā trauma. Šis koncepts atšķiras no citiem socioloģijā zināmiem konceptiem ar savu emocionālo piesātinātību. Tā analīze balansē uz robežas starp zinātņu un mākslu. Lai konceptuāli skaidrāk definētu terminu “sociālā trauma”, tā jāsaista ar kādu no nozīmīgākajām mikrosocioloģiskajām teorijām – simbolisko interakcionismu, fenomenoloģiju, dramaturģisko teoriju. Šis jēdziens neiederas pozitīvisma socioloģijas rāmjos, jo traumu ir grūti definēt un izmērīt kā faktu, lai gan traumas atstāj dziļas sekas cilvēka dzīvē. Traumu labāk var izprast kā interpretāciju un subjektīvas, negatīvas nozīmes piešķiršanu parādībām.

## Traumas rašanās

Traumas rašanos spilgti ilustrē konkrēti piemēri. Pastāstīšu divus personiskus sociālās traumas pārdzīvojumus. Ne tik sen televīzijas ziņu pārraidē diktore informēja, ka partijas Jaunais laiks vadība nolēmusi aizliegt saviem deputātiem Saeimas plenārsēžu laikā lasīt avīzes un sarunāties pa mobilajiem tālruņiem. Tā vietā viņiem turpmāk būšot jālasa likumprojekti. To izdzirdējis, pēkšņi sarāvos. Kā tad tā? Tas taču ir pats par sevi saprotams! Taču jau nākamajā mirklī mani skāra dziļāka trauma – ko gan deputāti līdz šim ir atļāvušies! Gar acīm nozibēja mediju rādītās Saeimas ainas – garlaikoti politiķi ar avīzēm rokās, tērpušies labos uzvalkos, šad tad pasmīn, zīmīgi saskatās, pieceļ pie auss mobilo tālruni, pārmet kāju horizontāli “pa jaunam”, pāršķir “Privātās Dzīves” lapu. Kā tā drīkstēja uzvesties darba laikā, kad patiesībā viņiem vajadzēja diskutēt par likumprojektiem! Apzinoties to, jutos sociāli traumēts. Protams, šis pārdzīvojums nav liekams tādā pašā traumas kategorijā kā deportācijas, tomēr, kā minēts iepriekš, trauma nav tikai negatīvs nodarījums ar reālām sekām, bet arī subjektīva interpretācija.

Otrs traumas piemērs. Ziemassvētku laikā televīzijas ziņās raidīja sižetu no Sabiles zivju konservu uzņēmuma. Priekšnieki bez brīdinājuma bija atlaiduši 300 strādnieku. Bija redzamas raudošas sejas, kāda sieviete stāstīja, ka bērniem tagad nebūšot ko ēst. Cita šņukstēja, ka nezina, kā iztikas, vēl kāda baidījās, ka nevarēs atmaksāt kredītu un banka izlikīs no dzīvokļa. Cilvēki, rindā sastājušies, lūdza – varbūt atradīsies kāds advokāts, kas palīdzēs par velti, naudas jau tik un tā nav.

Iespējams, daudzi televīzijas skatītāji, noraugoties šos sižetus, piedzīvoja traumu. Konkrēto faktu uztvere viņiem varēja radīt šoku, it īpaši Sabiles gadījumā. Traumatisējošās darbības atpazīšanas brīdis rada šoku, taču pati trauma rodas dažus mirkļus vēlāk – tad, kad konkrētā sižeta skatītājs uzdod jautājumu – kā tas vispār iespējams? Kā iespējams, ka 300 strādnieku izmet uz ielas, bet viņu priekšnieks, kurš pārkāpis vairākus darba likumdošanas pantus, nevis sež apcietinājumā, bet devies Ziemassvētku brīvdienās uz ārzemēm – tā laipni informē viņa automātiskais atbildētājs. Tātad trauma

attiecas nevis uz gaužu nodarījumu, bet sabiedriskas regulācijas un taisnības atjaunošanas neesamību konkrētā sociālā situācijā. Raksturīgs piemērs no mūsdienų Latvijas tiesu prakses bija kāda pašvaldības priekšnieka, kurš dzērumā sabraucis meiteni, attaisnošana un atbrīvošana tiesas zālē. Šis gadījums atstāja uz sabiedrību traumatizējošu ietekmi tieši tāpēc, ka vainīgajam netika piespriests taisnīgs sods un netika atjaunota tiesiskā taisnība.

Šajos piemēros var saskatīt divas būtiskas iezīmes – traumas pēkšņumu un anomijas klātbūtni sociālajā rīcībā. Trauma vienmēr tiek iegūta pēkšņi, tā ir saistīta ar šoku, apziņas satricinājumu. Un šis satricinājums izriet no pēkšņa anomijas atklājuma – apzināšanās, ka notikusi darbība nav bijusi “īsta”, tā nav atbildusi sociālās uzvedības normām un principiem, tā bijusi amorāla un nepieņemama. Traumas brīdī sociālā apziņa piedzīvo satricinājumu, piemēram: mēs pēkšņi atklājam, ka iepriekšējā politiskā sistēma nav bijusi demokrātiska, ka patiesībā tā bijusi korumpēta, negodīga, nav atbildusi pilsoņu interesēm. Cilvēks iegūst sociālo traumu tad, kad pēkšņi saprot – tas, kas ar viņu ir noticis, nav bijis īsts un patiess, tas bijis šķitums un viltojums, tas patiesībā ar viņu nav drīkstējis notikt. Cilvēks jūt, ka kāds viņam ir nodarījis pāri. Šādu traumatisku pārdzīvojumu iegūst, piemēram, cilvēks, kurš pēc daudziem gadiem saprot, ka bērnībā ticis seksuāli izmantots, cilvēks, kurš ilgi dzīvojis komunistiskajā sistēmā un ticējis tās propagandai, bet atklātības apstākļos ierauga tās melīgo dabu, indivīds, kurš ticējis Latvijas jaunās demokrātijas līderiem, bet tagad politisko skandālu ietekmē jūt, ka tie viņu nodevuši.

Jāatceras, ka mūsdienų sabiedrībā traumu var radīt ne vien tieša, nepastarpināta, bet arī netieša, pastarpināta, no attāluma veikta darbība (*action at distance*), jo subjektu rīcības lauks nemitīgi paplašinās un rīcības sekas tālu iesniedzas citu cilvēku dzīvē.

## Traumas definīcija un veidi

Socioloģiski traumu varētu definēt kā apziņu par principu, normu un ideju pārkāpumu sociālā faktā un ar to saistītu negatīvu pārdzīvojumu.

Var izdalīt vairākus traumu veidus. Pēc izraisītāja jeb traumējošā subjekta (traumētājs) būtu iedalāmas individu, grupu un institūciju radītas traumas, kuras var būt gan tīšas, gan netīšas. Grupu radītas traumas piemērs varētu būt vienas etniskās grupas pazemojoši stereotipi un attieksme pret citu etnisko grupu. Institucionālas traumas piemērs varētu būt totalitāra režīma veiktā vardarbība pret politiskajiem pretiniekiem, etniskajām grupām, apspiestajām nācijām. Pēc norises un ietekmes jomas traumas varētu iedalīt vēsturiskajās, politiskajās un ekonomiskajās traumās. Vēsturiskās traumas ir aplūkojamas sociālo pārmaiņu kontekstā. Tās var izraisīt gan strauji un dramatiski vēstures notikumi, piemēram, karš, deportācijas, ekspropriācija, genocīds, izsūtījums, emigrācija, gan arī dziļas sociālas pārvirzes sabiedrībā, kurām nav tik asas dramatiskās formas, bet kuras būtiski pārveido cilvēku dzīves apstākļus, piemēram, plānveida un garantējošas pārvaldes pārveidošanās par liberālu un negarantējošu pārvaldi,

labklājības valsts aizgādības funkciju sašaurināšanās, sociālistiskās ekonomikas pārtapšana par tirgus saimniecību. Zīmīgi, ka vēsturiskās traumas var tikt aktualizētas un no jauna pāraktualizētas vēl ilgi pēc dramatiskajiem notikumiem. Tā, piemēram, Latvijas okupācijas un Sibīrijas izsūtījumu traumu daudzi latvieši slēpa sevi un pārdzīvoja individuāli piecdesmit gadu. Par to nerunāja publiski. Cilvēki šo traumu sāka aktualizēt tikai pagājušā gadsimta 80. gadu beigās reizē ar Atmosdas kustību, kad viņi varēja par to sākt runāt. Tikai tad šī vēsturiskā trauma ieguva kolektīvi diskursīvu noformējumu un tika izmantota arī neatkarības kustības ideoloģijas legitimēšanai. Arī mūsdienās Latvijas politiskās suverenitātes nosargāšanas un stratēģisko sabiedroto izvēles pamatošanai nereti tiek izmantotas atsauces uz padomju okupācijas nodarītajām traumām.

Politisko traumu pamatā parasti ir politiskā režīma un tam kalpojošā valsts aparāta pārmērīga vai netaisnīga varas izmantošana attiecībā pret opozicionāriem, politiskajiem pretiniekiem, režīmam nepakļāvīgām etniskām un sociālām grupām vai paša režīma par nevēlamiem klasificētiem politiskiem formējumiem. Spilgts politiskas traumas piemērs ir Krievijas brutālais karš Čečenijā – savas valsts teritorijā, ko Krievijas demokrātiskās aprindas pārdzīvo kā kauna traipu. Politiski traumējoša iedarbība bieži vien ir raksturīga nedemokrātiskiem, autoritāriem, totalitāriem režīmiem. Savukārt ekonomiskas traumas var radīt saimnieciska krīze, kādreiz ienesīgo nozaru pagrimsšana, bezdarbs, valsts finanšu sistēmas sabrukums, kā tas 2002. gadā notika Argentīnā.

Lai gan traumu klasifikācija ir nedaudz mākslīga, vēl tās varētu iedalīt “mazajās” un “lielajās” traumās, kuras rodas attiecīgi starppersonisku, starpinstitucionālu un starptautisku konfliktu rezultātā. Jebkurā gadījumā šo traumu izcelsmes mehānisms ir varas attiecību neprasme vai ļaunprātīga izmantošana, “variskuma” attiecību uzspiešana sociālajām attiecībām, to pakļaušana varai. It sevišķi starppersoniskajās attiecībās traumas bieži rada netīši vai tīši neprasme vai varas attiecību izmantošana.

## Traumās iezīmes

Sociālai traumai ir vairākas būtiskas iezīmes:

- tā ir pēkšņa. Lai gan traumai var būt priekšdarbība un kumulatīva bāze, lūzums un traumas ārējās norises izpaužas pēkšņi;
- trauma ir pēcdarbības jeb *post factum* parādība, kas seko iepriekš veiktai darbībai;
- tā paredz anomijas klātbūtni iepriekš veiktajā darbībā;
- trauma drīzāk ir individuālās un kolektīvās apziņas stāvoklis, nevis tieša sociāla darbība;
- traumu “rada” dziedināšana, proti – rīcības “normalizācijas” process, mēģinājumi ievirzīt rīcību un sociālās attiecības normu gultnē;
- traumas situācijas spēcīgi ietekmē indivīdus, politiskās institūcijas un sabiedrību kopumā;
- pagātnes traumas var tikt atkārtoti un no jauna aktualizētas un izmantotas politiskas legitimācijas iegūšanai.



Interesants ir traumas *post factum* aspekts. Zīmīgi, ka daudzi cilvēki traumu sāk izjust tikai tad, kad to izraisīšie aktuālie notikumi sen jau pagaisuši vēsturē. Tā, piemēram, daudzi Latvijas pilsoņi 2002. gadā, kad jaunā valdība uzsāka centienus īstenot atklātāku un atbildīgāku politiku un revidēt līdzšinējo pārvaldi, pilnīgāk apzinājās iepriekšējā varas režīma būtiskās nepilnības – valsts nozagšanas tendences, korupciju, pilsoņiem slēptu politikas veidošanu – parādības un norises, kuras reāli bija izplatītas jau visai sen, taču kuras pilsoņi, iespējams, pilnībā neapzinājās vai neuztvēra tik kritiski.

Vēl viens traumas paradokss ir tāds, ka tā tiek iemantota dziednieciskas darbības rezultātā. Citiem vārdiem, traumu aktualizē un pat padziļina tās dziedināšanas mēģinājums, psiholoģiska un sociāla terapija. Tieši negatīvās, pāridarošās rīcības identificēšana, tās nosaukšana vārdā, publiskošana, lai pārvarētu tās neidentificējamo ietekmi, aktualizē un liek izjust traumas situāciju. Piemēram, pēckara Rietumvācijā apzināti tika aktualizēta holokausta tēma, lai panāktu sociālu nožēlu un vainas morālu izpirkšanu sabiedrībā. Pretēji piemēri ir holokausta visai negribīgā atzīšana un nožēlošana Latvijā, tāpat padomju kolaboracionisma kūrā atmaskošana un nenosodišana, nevēlēšanās publiskot čekas maisu saturu, nespēja ieviest nulles deklarācijas, kas izgaismotu atjaunotās republikas politiskos zagļus.

## Traumas apziņa

Trauma izpaužas cilvēku rīcībā, ietekmē to, taču tā drīzāk ir individuālās un kolektīvās apziņas stāvoklis, nevis tiešā darbība. Kā sociālās apziņas parādībai traumai var būt dažādas formas. Tā var izpausties kā negatīva pieredze, pāridarījuma pārdzīvojums, atmiņas par varmācību, bezspēcības apziņa, nospiedošs sociāli psiholoģiskais klimats, individuālās vai kolektīvās pašapziņas aizskārums u.tml.

Traumas situācijā apziņa vispirms aktualizē notikumu, pēc tam tajā iesaistītos subjektus – traumas tiešos dalībniekus – vai tie būtu upuri vai pāridarītāji. Upurus cilvēki visbiežāk saskata sevī vai sev līdzīgu cilvēku vidū, apzinādamies sevi kā atstuntus pilsoņus, apspiestus indivīdus, ideoloģiju ierobežotus pilsoņus. Upura apziņu var radīt arī pieviltu cerību sajūta. Savukārt pāridarītāji tiek meklēti starp svešiniekiem – despotiem, varmākām, kara noziedzniekiem, brutāliem politiķiem vai vienkārši autoritāriem priekšniekiem, kuri ierobežo indivīda vai viņa sociālās grupas brīvību. Retāk cilvēki pāridarītājus meklē savējo vidū starp komformistiem un klusējošiem kolaboracionistiem. Gan upurus, gan pāridarītājus saista atšķirīga solidaritāte – pāridarītājus vieno vainas kopība un tumšo darbu noslēpums, upurus – ciešanas un kopīga varmācības pieredze. Arī kauns, stigma un personiska sevis vainošana par to, ka cilvēks, iespējams, nav aktīvi pretojies ļaunumam, cīnījies ar anomiju.

Traumas atmiņa ir noturīgāka par notikuma atmiņu. Neko cilvēks neatceras tik ilgi kā pāridarījumu. Pat prieka un laimes brīži viegli pagaist no atmiņas, jo tie ir individuālāki pārdzīvojumi nekā trauma. Lai priecātos, dažkārt nav vajadzīga saskarsme ar citiem

cilvēkiem, reāla iesaistīšanās sociālās attiecībās, aktīva rīkošanās. Bieži pietiek ar dabas vērojumu, estētisku pārdzīvojumu, intīmu komunikāciju pašam ar sevi. Arī lai bēdātos dažkārt nav vajadzīga citu cilvēku klātbūtne. Ar traumu ir citādi, tā nav iegūstama vienatnē, tā paredz negatīvu mijiedarbi starp cilvēkiem, cita cilvēka vai institūcijas tā saucamā negatīvā subjekta – traumatizētāja tiešu vai pastarpinātu ietekmi uz indivīda dzīvi. Negatīvā subjekta iedarbības spēks nosaka traumas pieredzes noturīgumu.

Traumas sociālā apziņa ir daudzslāņaina, fiziskās un morālās ciešanas savijas ar vainas apziņu, kaunu, nosodījumu. Traumas nepastarpināto individuālo pieredzi papildina tās kolektīva interpretācija ar kultūras, politisku un ideoloģisku zīmju palīdzību. Piemēram, kolektīvajā apziņā traumu var nostiprināt cietēja oreols – dažkārt cilvēki izmanto savu kolektīvo identitāšu veidošanā kopēju ciešanu ideju: mēs padomju okupācijas upuri, rusifikācijas samaitātie, bāriņu tauta u.tml. Dažkārt varmāku kopības reprezentē sevi kā varoņus: atbrīvotājus, brīvības cīnītājus u.tml. Kultūras mehānismi var traumu padziļināt, piemēram – publiskās sēru dienas, un var to heroizēt, piemēram, atbrīvošanās varoņu cildināšana. Politiskie spēki ar ideoloģijas palīdzību var traumu ekspluatēt, manipulēt ar to, lai piesaistītu sev atbalstītājus. Tie var traumu pārvērst pat par ienesīgu politisko biznesu, ko var redzēt atsevišķos gadījumos ar radikālu cilvēktiesību aizstāvības un vides aizsardzības organizāciju darbību. Šīs organizācijas mākslīgi saasina uzmanību uz esošiem vai pat izdomā neesošus cilvēktiesību pārkāpumus un vides apdraudējumus, lai piesaistītu sev publikas uzmanību. Tiklīdz publikajā līmenī sastopamies ar tādām kolektīvās apziņas formām kā uzvaras gaviles, masveida slavināšana, vispārējas simpātijas, masveidīgi pārmetumi, ir vērts palūkoties, vai aiz tiem patiesībā neslēpjās trauma vai politiska manipulācija ar to.

“Trauma ir grotesks vēstures pagrieziena skaists un neglīts vienlaikus,” – Pasaulē socioloģijas kongresā teica Neils Smelers. Cilvēki, kas pārdzīvojuši kopēju traumu, izjūt saikni un solidaritāti cits pret citu. Dažkārt viņi heroizē sevi un dēmonizē pāridarītājus. Trauma polarizē pasauli un rada jaunu politisku un kulturālu dalījumu draugos un ienaidniekos. Taču dažkārt upuri un pāridarītāji panāk sociālu izlīgumu, ko redzam, piemēram, rasisma politikas pārvarēšanā ASV.

## Trauma un laikmeta brīdis

Traumas pieredze pārveido cilvēku vēsturisko pieredzi, maina viņu skatījumu uz pagātņi un nākotni, dziļi ietekmē ideoloģiju un politiku. Traumas ietekmē cilvēki un sociālās institūcijas pārdefinē vēsturi, rada antitraumatiskas ideoloģijas, iedala sabiedrību upuros un vainīgajos, draugos un ienaidniekos, aktualizē sociālās atbildības jautājumus. Kolektīvās traumas var ietekmēt atsevišķu valstu politiku, kā arī starptautisko politiku, ko novērojām gadījumā ar 11. septembra terora aktu ietekmi uz ASV un starptautisko politiku.

Traumai raksturīga vienlaikus degradējoša un arī attīroša ietekme uz pagātņi. Trauma noārda līdzšinējo ideoloģijas un ticības konstruēto sociālo atmiņu, tā liek

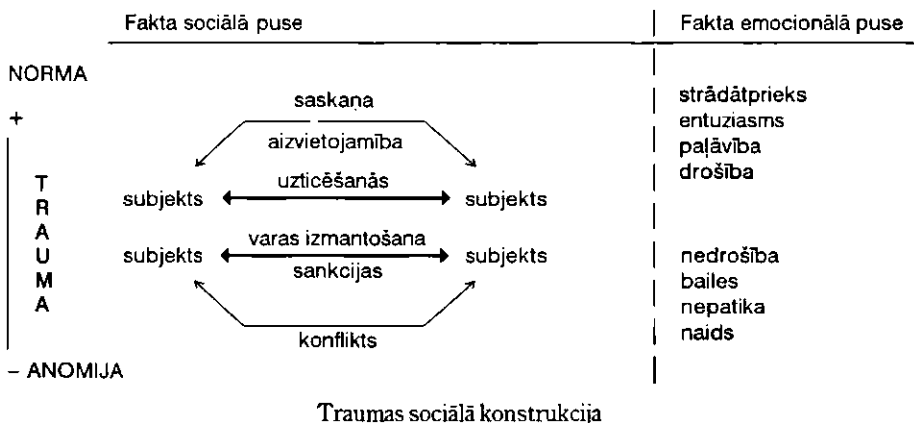
ieraudzīt vēstures notikumus negatīvā gaismā. Trauma norauj pagātnes faktiem un darbībām ideoloģisko masku un reducē tos līdz faktiskajam pāridarījuma statusam. Paradoksāli ir tas, ka pagātnē šīs darbības varēja tikt uztvertas pilnīgi pretēji – kā normāla, pareiza cilvēku uzvedība, kā pozitīvs sociāls process. Taču, atmaskojot anomiju, trauma vienlaikus dezorganizē sociālo atmiņu, cilvēki vairs nespēj atcerēties lietas tā, kā viņi bija pieraduši tās uztvert un atcerēties līdz šim. Trauma iedragā vēsturiskos simbolus, pat pārrauj sociālo atmiņu, kas ir būtiska cilvēku identitātes veidotāja. Tādējādi trauma it kā aptur cilvēku identitāti – viņi vairs nevar veikt referenci par vēsturiskajiem notikumiem un vērtībām, ar kuriem līdz šim raduši identificēties. Daudzi notikumi, idejas un ideoloģijas, kas viņiem šķituši nozīmīgi personiskās dzīves orientieri un pret kuriem cilvēki legītimējuši savu dzīvi, traumas situācijā zaudē jēgu, izrādās kropli un neglīti.

Traumas pieredze tiek ekstrapolēta arī attiecībā uz nākotni. Traumēts cilvēks gaida, ka jaunie darbi, sliktās lietas, skandāli, pārestības un apvainojumi atkārtosies, ka tie turpināsies kā sistemātiska pāridarījumu virkne, kas noteiks arī turpmākos sabiedriskos un politiskos apstākļus. Traumatiski gaidījumi jeb anomijas ekspektācija piešķir sabiedrības attīstībai lejupejošas spirāles formu. Šajā aspektā trauma noārda arī nākotnes faktus (*downgrading of the future*), apgrūtina pozitīvas rīcības iespējamību, veicina cinisma atražošanu sabiedrībā. Traumas spēks izpaužas tieši negatīvas pieredzes vispārināšanā un tās attiecināšanā pret līdzīgām situācijām nākotnē. Tas, kurš reiz zaudējis iekrājumus krāpnieciskā bankā, ilgi saglabās neticību finanšu iestādēm. Tas, kuru reiz piekrāpis individuāls aizņēmējs, ilgi pieminēs neatdotos desmit latus un sāks šaubīties par ikvienu kaimiņu, kurš nāk kaut ko aizņemties.

## Diskusija: trauma, anomija, norma un ambivalence

Teorētiski traumas jēdziena izpratnē būtisks ir anomijas jēdziens. Emīls Dürkheims (*E. Durkheim*) anomiju raksturo kā normu izzušanu. Sava laikmeta sabiedrībā viņš to skaidroja ar reliģijas nozīmes mazināšanos, pasaulīgo interešu izvērzišanos dzīves priekšplānā, ekonomiskā materiālisma uzplaukumu, rūpniecības kļūšanu par sabiedrības galamērķi, egoistisko vēlmju atbrīvošanu, peļņaskārī, nebeidzamu tirgus izplešanos (*Durkheim E.*, 1951, 254., 255. lpp.). Šie procesi noārdīja līdzšinējās normas un provocēja anomisku cilvēku uzvedību, kurai Dirkhaima skaidrojumā bija traumatizējoša ietekme uz sabiedrību. Mūsdienās anomijas jēdziens tomēr vairs nav tik strikti definējams, jo vienotu normu pastāvēšana sabiedrībā ir apgrūtināta un tā tiek arī apšaubīta.

Traumas jēdziens sociologiem palīdz labāk izprast mūsdienu sabiedrību un sociālo rīcību (sk. attēlu *Traumas sociālā konstrukcija*). Viena no šī raksta centrālajām idejām ir tāda, ka mūsdienās ikviena rīcība ir analizējama traumas aspektā, jo tā satur traumas iespējamību. Ikvienā sabiedriskā norisē un subjektu rīcības aktā ir paslēpusies kā konflikta, tā saskaņas iespējamība. Tas ir tādēļ, ka sociālā rīcība vienmēr balansē, taustās un pulsē diapazonā starp normu un anomiju, un trauma ir tas mehānisms, kurš



palīdz rīcības veicējam savu darbību noturēt līdzsvarā. Trauma ir sociālās rīcības iekšējs kontroles mehānisms, indikators, kurš palīdz identificēt nepieļaujamo un virzīt rīcību prom no tā. Bet mehānisms, ar kura palīdzību cilvēki un institūcijas realizē traumējošu vai – gluži pretēji – dziedējošu darbību, ir varas attiecību izmantošana. Ikviens neprasmīgas varas attiecību izmantošanas fakts ir potenciāls traumas avots.

Sociālo traumu ir vērts aplūkot arī kritiski. Nevar noliegt, ka šajā jēdzienā ietverts normatīvas filozofijas elements – pieņēmums, ka traumas pamatā ir negatīva, anomiska rīcība, kas pārkāpj sabiedriskos ideālus. Bet kā mēs varam būt pārliecināti par pašu ideālu un normu “normālumu”, “objektivitāti”, par to, ka šīs normas nesatur anomiju? Turklāt postmodernā, fragmentētā pasaulē normas jēdziens kļuvis problemātisks. Kā rīcību norma atspoguļo? No kā viedokļa norma uzskatāma par normu? Normas jēdzienu socioloģijā drīzāk var uzskatīt par modernizācijas projekta sastāvdaļu, tas atspoguļo priekšstatu par sabiedrību kā labi strukturētu un regulētu mehānismu, kurā darbojas nedaudzī viegli identificējami aģenti. Taču mūsdienu sabiedrību raksturo liels skaits rīcības subjektu, kuru intereses un darbības vektori bieži konfliktē. Kā lai šādos apstākļos definē normu? Zigmunds Baumanis runā par nenormētību un ambivalenci kā postmodernitātes raksturīgām iezīmēm (*Bauman Z., 2001*). Mūsdienās sociālās rīcības akti bieži vien ietver vairākus, pat grūti savienojamus un polārus mērķus. Rīcība seko vairākām normām vienlaikus un ir divdabīga.

Fenomenoloģiskās socioloģijas skatījumā sociālā norma veidojas kā konkrētu rīcības aktu atkārtotāšanās, tā ir nostiprināts ieradums. Taču arī negatīva rīcība var atkārtoties, kļūt bieža un pierasta, citiem vārdiem – institucionalizēties kā norma. Šādā aspektā sociologi ir pētījuši, piemēram, narkomānijas izplatīšanos, noziedzīgu grupu veidošanos, alkoholisma problēmu un citas parādības. Šajos par “deviācijām” dēvētajos gadījumos pati norma ir kļuvusi kropla, anomiska, tā provocē jaunu anomisku rīcību.

Arī no kritisko un postmoderno sociālo teoriju viedokļa normas jēdziens šķiet problemātisks. Postmodernā teorija uzsver, ka norma ir drīzāk modernās nevis postmodernās sabiedrības atribūts. Norma paredz noturību, tā ir ilgstoša, tās ietekme universāla un to pārmanto sociālās komunikācijas procesā. Šādas normas izpausmes

vairāk atbilst tradicionālajām sabiedrībām, kurās sociālās pārmaiņas notika lēni un tām bija konstruējošs jauncelsmes raksturs – tās virzīja ražošanas attīstību, industrializāciju, politisko demokratizāciju, nacionālu valstu veidošanos, profesionālās mākslas uzplaukumu, modernās šķiru struktūras veidošanos. Taču pretstatā modernajai sabiedrībai postmodernā laikmetā notiek sabiedrības sadrumstalošanās, tā saucamo lielo naratīvu noārdisšanās (Liotard F., 1997). Normas kā ilglaicīgas un stabilas attiecības starp institūcijām, kuras nosaka arī cilvēku noturīgu un paredzamu rīcību, tagad aizstāj pašu indivīdu brīvi veidotas attiecības īslaicīgu dzīves projektu ietvaros (Sennett R., 1998). Tajos normas tiek veidotas un pielāgotas īslaicīgu attiecību un fragmentētu dzīves epizožu vajadzībām. Individuālie dzīves projekti vairs nevar atrast stabilu iesakņošanās pamatu (Bauman Z., 1977, 21. lpp.).

Postmodernās sociālās teorijas skatījumā norma ir aplūkojama ne tikai kā ambivalenta, nenoturīga, nestabila un nedroša parādība, tā tiek skaidrota arī kā cilvēku brīvi konstruēta parādība. Normas tiek konstruētas tā saucamajos normu diskursos, kuri ir izstāstīti un komunicēti vērtību priekšstati, normatīvas idejas, domāšanas modeļi un rīcības prakses. Šie normveidojošie diskursi ir atkarīgi no konkrēto subjektu interesēm, viņu dzīves situācijas, mērķiem, attiecībām ar citiem subjektiem. Tā kā mūsdienu sabiedrība ir ļoti daudzveidīga un tajā darbojas daudzi rīcības aģenti, pastāv arī liels normatīvo diskursu plurālisms, tādēļ grūti runāt par vienotām normām. Līdz ar to gan normas, gan anomijas, gan arī traumas jēdzieni kļūst arvien grūtāk interpretējami. Kas vienam ir trauma, tas citam var būt norma.

Veidojot traumas socioloģisku teoriju, iespējams, jāatsakās no klasiskajā socioloģijā balstītās normatīvās pieejas. Tas varētu patikt cilvēkiem, kuri sabiedrību uzskata par brīvi definējamas rīcības zonu, kurā indivīdu izvēli neierobežo atbildības un solidaritātes jūtas un mehānismi. Atbrīvojot subjektu rīcību no normatīvām ekspektācijām, atceļot prasības, ka viņu darbībai jāpiepilda ideāli, varētu izvairīties arī no potenciālā traumas ieguvēja statusa – ja nav normu, nav arī anomijas un traumas. Ja cilvēki neprasa no savas un citu cilvēku rīcības savstarpēji interpretējamu normu un ideālu piepildīšanu, viņi nevar šo rīcību interpretēt kā normas un vērtības pārkāpjošu. Izvērsot normatīvās pieejas kritiku, var aizdomāties pat tiktāl, ka sociālie principi nav nekas vairāk kā ideoloģiskas konstrukcijas varas un autoritātes uzturēšanai. Daudzi kritiskās teorijas pārstāvji ir norādījuši, ka reālā sabiedrības dzīve ir balstīta nevis uz ideālām normām, bet uz stiprāko dominēšanu pār vājākajiem ar varas un spēka palīdzību.

Tomēr normu pastāvēšana ir dziļi balstīta individuālās un kolektīvās apziņas veselajā saprātā. Traumas iespējamība slēpjas kultūrā dziļi sakņotajā pārliecībā, ka cilvēku rīcībai ir jāievēro normas un jāatspoguļo vērtību un ideālu pastāvēšana sabiedrībā. Atsacīšanās no vērtībām un normām gan palīdzētu cilvēkiem izvairīties no traumatizējošiem pārdzīvojumiem, taču vienlaikus tā nozīmētu arī sociālās rīcības degradāciju, tās standarta pazemināšanu. Tā, piemēram, atsacīšanās no prasībām pēc godīgas, taisnīgas, atklātas, kompetentas, efektīvas politikas varbūt ļautu pilsoņiem izvairīties no šoka, atklājot politiskās korupcijas faktus, taču tā nozīmētu būtisku demokrātijas degradēšanos.

Tāpēc jāšaubās, vai mūsdienu (demokrātiskā? pilsoniskā?) sabiedrībā cilvēki gribētu atteikties no sociāliem ideāliem. Trauma savdabīgā veidā palīdz šādus ideālus

sabiedrībā uzturēt. Tā funkcionē kā aizsargs pret negatīvu, destruktīvu rīcību, palīdz izvairīties no tās. Trauma joprojām funkcionē kā specifiska sociāla atbildes reakcija uz anomiju un aizsargs pret to. Šajā aspektā traumas jēdziens ir dziļi saistīts ar mūsdienu sociālajā teorijā arvien biežāk izmantotajiem solidaritātes un publiskās atbildības jēdzieniem, kuros sociālie domātāji saredz sabiedriskās esamības pamatnoteikumus (*Touraine A.*, 2001).

## Traumas dziedināšana

Traumu var dziedināt dažādi. Var racionāli izanalizēt traumas cēloņus un īstenot politiku, kas nepieļauj anomiskas rīcības atkārtošanos. Var censties panākt sociālu izlīgumu starp pāridarītājiem un upuriem. Var nožēlot un piedot sāpīgumus. Var censties pārvarēt krīzes un konfliktus ar humoru un ironiju, pieņemot bēmu grāmatīņas varoņu Maksa un Morica filozofiju – “vēl viens nedarbs pastrādāts, jau uz citu nesas prāts”. Var traumu un nelaimes izsmiet tā, kā to darīja viduslaiku karnevālos. Var traumu paturēt un noslēpt sevī, norobežoties no sabiedrības un iekapsulējoties nelaimē, kā to grāmatā par stigmatu raksturojis Ervings Gofmans (*Goffman E.*, 1963). Var izlikties, ka traumas nav, un tajā pašā laikā klusībā to pārdzīvot un nepiedot pāridarītājam.

Lai traumu dziedinātu, tā ir jānosauc vārdā, ir jāatmasko anomiskā rīcība, kas traumu izraisījusi, ir jānorauj pagātnes neglītājiem darbiem ideoloģiskā maska. Traumas situācija, lai gan psiholoģiski un morāli sāpīga, nav negatīva, jo tās ietekmē notiek anomisku faktu un rīcības atmaskošana. Šie atmaskojumi var izraisīt šoku, personiskus pārdzīvojumus un pat identitātes krīzi. Taču traumas aktualizācija palīdz atbrīvoties no negatīvas pieredzes sloga, it kā attīrīt rīcību un sociālo atmiņu. Trauma var veicināt identitātes emancipāciju un sociālu atjaunošni.

Traumu iegūst ne tikai tās tiešie upuri, bet arī viņu tuvinieki un līdzpilsoņi, un pat nākamās paaudzes, ja vien tās ar upuriem saista solidaritātes jūtas. Tā, piemēram, cilvēks, kurš apmeklē holokausta upuru memoriālu Biķernieku mežā, neviļus uzdod jautājumu – kas bija tie, kuri šeit nošāva tūkstošiem cilvēku? Trauma izraisa apziņas sāpes un izvirza jautājumus par vainu un atbildību. Džefrijs Aleksanders jau minētajā socioloģijas kongresā teica: “.. būt iesaistītam traumā ir fundamentāls sociāls process, kas izvirza jautājumus par institucionālo un personisko atbildību, par sociālo solidaritāti” (*Alexander J.*, 2002). Cilvēki nedrīkst norobežoties no vēsturiskām traumām, piemēram, holokausta, vai ierobežot tā upuru klāstu – tie nebija tikai ebreji, bet arī čigāni, homoseksuālisti, pretošanās kustības pārstāvji un citi. Cilvēki nedrīkst abstrahēties arī no traumām, ko rada vai var radīt mūsdienu ekonomiskie un politiskie procesi. Mūsdienu sabiedrībā indivīdam arvien ir jāuzdod sev neērti jautājumi – vai globalizācija nepārvērs trešās pasaules iedzīvotājus par pirmās pasaules upuriem? Vai Latvijā tādi demokratizācijas izkropļojumi kā politiskā korupcija, atklātības trūkums, nelegitīmi pārvaldes lēmumu pieņemšanas mehānismi un citi (*Kalniņš V.*, *Tisenkopfs T.*, 2002) nerada pilsoņos politiskas traumas? Latvijā intelektuāļi un politiķi nedrīkst norobežoties no fakta, ka liela daļa iedzīvotāju dzīvo smagos ekonomiskos un sociālos apstākļos, kuri ir raksturojami kā traumatizējoši.

Traumas diskurss sabiedrībā ir ļoti nozīmīgs. Tas ir būtisks priekšnoteikums sociālai terapijai, turpmākas negatīvas rīcības izskaušanai. Sabiedrība, kura nerunā par savām vēsturiskajām, politiskajām, morālajām un ekonomiskajām traumām, nespēj izstrādāt politiku, kura palīdzētu no šādiem satricinājumiem izvairīties. Daudzas traumas, kuras latviešu nācija piedzīvojuši pēdējo divu, trīs paaudžu laikā – padomju okupācija, nacistiskā okupācija, Otrais pasaules karš, genocīds, holokausts, deportācijas, izsūtījums, emigrācija, trimda, kolaboracionisms – ir atstājušas dziļas rētas sociālajā apziņā. Līdzīgi kā viņam ir pēcgarša, pēc kuras novērtē tā kvalitāti, arī traumai ir pēcdarbība, pēc kuras novērtē tās dziļumu. Jo nežēlīgāki bijuši traumējošie notikumi, jo ilgāku un dziļāku pēcdarbību tie atstāj uz kolektīvo apziņu. Traumas diskursam ir liela politiska nozīme, tas palīdz veidot tādu politiku, kura mazina pretrunas un plaisas sabiedrībā, sekmē tiesiskuma un taisnīguma principu atjaunošanu un ievērošanu.

Kad Latvijā runājam par plaisu starp sabiedrību un politiķiem, par varas atsvešināšanos no tautas, cilvēku neuzticēšanos valsts institūcijām, augošo nevienlīdzību un daudzu cilvēku grimšanu trūkumā (*Tisenkopfs T.*, 1998), mēs vienlaikus aktualizējam arī traumas diskursu un varam domāt par problēmu risinājumiem. Traumas dziedīnāšanas mehānismi var būt dažādi – sākot ar publiskām diskusijām par pagātnes notikumu izvērtēšanu līdz cilvēku savlaicīgai informēšanai par gaidāmajām pārmaiņām ekonomikā un politikā, Latvijai iestājoties Eiropas Savienībā. Šāda informēšana sagatavotu cilvēkus gaidāmajām pārmaiņām un palīdzētu izvairīties no negaidītiem pārdzīvojušiem. Traumas profilaksē svarīga ir konsekventa atklātības principa ievērošana pārvaldē, kas palīdzētu novērst demokrātisko principu pārkāpumus. Tāpat svarīga ir likumības nodrošināšana, vainīgo likumiska sodīšana, taisnīgas tiesas spriešana, kas uztur likumu varu. Traumu dziedinot, nedrīkst pieļaut dubultstandartus, piemēram, iedalīt cietušos svarīgākajos un mazāk svarīgajos un sniegt diferencētu palīdzību. Diemžēl praksē šāds iedalījums nereti vērojams.

Traumas dziedīnāšanai nepieciešama publiska rīcība – negatīvo sociālo fakturu atmaskošana, notikušā izgaismošana, vainas identificēšana, vainīgo nosaukšana, viņu saukšana pie atbildības un sodīšana. Politisku traumu gadījumā nepieciešama politiska grēksūdze un nožēla. Ja tas netiek darīts, anomiskā rīcība turpinās slēpti, saindējot sociālās attiecības. Būtiska ir savas vainas atzišana no pāridarītāju puses un sabiedriska līdzjūtība pret cietušajiem. Tā dziedina turpmāko rīcību, mudinot vairs nepieļaut anomiju un uzturot priekšstatus par jābūtīgu rīkošanos. Ir svarīgi arī nepieļaut atsevišķu grupu un institūciju politiskas manipulācijas ar kolektīvu traumu, lai izmantotu to savtīgu mērķu sasniegšanai. Tomēr tikpat lēģitīms ir jautājums, vai, aktualizējot un apzinoties traumu, mēs vispār varam to dziedināt? Varbūt tā nemaz nav dziedinājama, bet tikai diskursīvi izrunājama. Kad reālie traumatizējošie notikumi vairs nav aktuāli, likumība un taisnība ir atjaunojama tikai diskursīvi.

Traumas dziedīnāšana ir paradoksāla – cilvēks nevar kļūt traumēts, ja viņš netiek dziedināts, bet viņš tiek samaitāts vēl vairāk, ja netiek traumēts. Traumas paradokss ir dziļi ieslēpts mūsdienu sociālās rīcības struktūrā, kura aizvien vairāk ietver negatīvas

iespējamības un dažādus riskus. Prasmīga un atbildīga apiešanās ar pieaugošo varas potenciālu un ietekmes iespējām uz citu cilvēku dzīvi, kas ietverta mūsdienu subjekta rīcībā, ir viens no galvenajiem priekšnosacījumiem traumas profilaksē. Veids, kā cilvēki rīkosies, arī noteiks to, vai viņi iegūs traumu vai paliks neskarti.

## Pateicība un pēcvārds

Raksta pirmais variants tika nolasīts kā referāts Latvijas Universitātes 61. zinātniskajā konferencē Sociālo zinātņu sekcijas plenārsēdē. Autors pateicas plenārsēdes dalībniekiem, kuri pievērsa uzmanību normas jautājumam traumas problemātikā. Pēc tam teksts tika apspriests ar 2002./2003. akadēmiskā mācību gada otrā kursa socioloģijas studentiem seminārā mikrosocioloģiskajās teorijās. Autors pateicas studentiem par viņu vērtīgajiem un profesionālajiem komentāriem, kuri skāra šādus būtiskus traumas konceptuālos aspektus:

- trauma nav tikai apzinātas darbības rezultāts, to bieži rada arī netīša, neapzināta, emocionāli afektīva rīcība;
- ir precīzāk jāizskaidro anomijas un sociālās normas jēdzieni. Mūsdienu sabiedrības analizē diez vai var piemērot Emīla Dirkheima "striktu" anomijas definīciju, ir jāraugās pēc anomijas definīcijām, kas vairāk atbilst mūsdienu sabiedrības pluralistiskajam, ambivalentajam, bieži vien nenormētajam raksturam;
- vairāk uzmanības jāpievērš traumas dziedināšanas piemēru un mehānismu analīzei;
- svarīga ir ne tikai bijušo traumu dziedināšana, bet arī traumas profilakse – turpmāku iespējamu traumu nepieļaušana;
- būtu jāveido sistemātiska sociālās traumas teorija, klasificējot traumas gan pēc to izraisītājsubjektiem (individu, grupu, institūciju radītas traumas), gan pēc jomām, kurās traumas izpaužas (politiskās, vēsturiskās, ekonomiskās traumas);
- jāpievērš uzmanība tam, ka traumu var radīt ne tikai negatīvi notikumi, bet arī panākumi, sekmes, sasniegumi;
- trauma ir ļoti subjektīvs pārdzīvojums, kas vienam nodara traumu, to cits var pat nepamanīt. Tāpēc traumas analizē grūti izveidot universālu teoriju.

Strādājot pie otrā varianta, autors centās šos būtiskos komentārus ielabot tekstā vai vismaz pieminēt tos, ja nebija iespējams sniegt izvērstu skaidrojumu. Otrais variants tika prezentēts un apspriests ar socioloģijas doktorantūras studentiem viņu seminārā. Arī doktoranti izteica daudzas būtiskas piezīmes, kuras autoram palīdzēja pilnveidot galīgā varianta argumentāciju. Ar doktorantūras studentiem izvērtās interesanta diskusija un viņi sev raksturīgajā kritiskās domāšanas manierē izteica šaubas par traumas jēdziena metodoloģisko piemērotību sabiedrības izpētē. Vairāki doktoranti puda viedokli, ka šis jēdziens ir mākslīgs, ka tas nevis atvieglo, bet sarežģī sabiedrības analīzi, jo ikvienu parādību tagad var nosaukt par traumu.

Studentu ieteikumi un ierosinājumi norāda uz objektīvām grūtībām izveidot vienotu traumas sociālo teoriju, kā arī turpmākās izpētes virzieniem tiem, kuri vēlētos pievērs-



ties sociālās traumas problemātikai. Tomēr autors, cenšoties būt kritisks un izvairoties no pārļieki normatīvas pieejas, ir pārlicināts, ka sociālās traumas jēdziens ir lietderīgs un izmantojams socioloģijā. Tas palīdz uzturēt kritisko domāšanu, stiprina subjektu refleksiju par savu rīcību un palīdz tiem izprast savas rīcības normveidojošos un regulējošos mehānismus.

### Literatūra

1. Alexander J. 2002. *The Social Construction of Cultural Trauma*. Paper presented at symposium "Ambivalence of Social Change: Evolving Theory of Cultural Trauma", 15 World Congress of Sociology. 7–13 July, Brisbane, Australia.
2. Bauman Z., Beilharz P. 2001. "The *Telos* Interview". *The Bauman Reader*. Malden: Blackwell Publishers.
3. Bauman Z. 1997. *Postmodernity and its Discontents*. New York: New York University Press.
4. Durkheim E. 1951. *Suicide. A Study in Sociology*. New York: The Free Press.
5. Goffman E. 1963. *Stigma. Notes on the Management of Spoiled Identity*. New York; London; Toronto: A Touchstone Book.
6. Liotard F. 1997. *The Postmodern Condition: A Report on Knowledge*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
7. Smelser N. J. 2002. *The Attacks of September 11, 2001 as Cultural Trauma*. Paper presented at symposium "Ambivalence of Social Change: Evolving Theory of Cultural Trauma", 15 World Congress of Sociology. 7–13 July, Brisbane, Australia.
8. Sennett R. 1998. *The Corrosion of Character. The personal Consequences of Work in the New Capitalism*. New York; London: W.W. Norton & Company.
9. Sztompka P. 2002. *Introduction: The Trauma of Social Change*. Paper presented at symposium "Ambivalence of Social Change: Evolving Theory of Cultural Trauma", 15 World Congress of Sociology. 7–13 July, Brisbane, Australia.
10. Kalniņš V., Tisenkopfs T. 2002. Publiskās atbildības procedūras Latvijas politikā un pārvaldē. *LZA Vēstis*. 2002. Nr. 4./5./6., 1.–11. lpp.
11. Tisenkopfs T. (red.). *Latvija. Pārskats par tautas attīstību 1998*. Rīga: UNDP.
12. Touraine A. 2001. *Beyond Neoliberalism*. Cambridge: Polity Press.

## LATVIJAS POLITIKA – SOCIĀLĀS UN POLITISKĀS STABILITĀTES MEKLĒJUMOS

**Juris Rozenvalds.** Latvia after Twelve Years of Renewed Independence:  
the Search for Normality

**Daina Bāra.** Valdību veidošanas pieredze Latvijā

**Feliciāna Rajevska.** Social Safety Net in Latvia

**Valts Kalniņš.** Institucionālo pretkorupcijas instrumentu nozīme  
un iespējas citu faktoru kontekstā

**Jenss Zvirgzdgrauds.** Eiropas Savienības vides politikas pārņemšana Latvijā

## LATVIJA MAINĪGAJĀ PASAULĒ

**Žaneta Ozoliņa.** Ārējo un iekšējo draudu attiecību izmaiņu ietekme  
uz indivīda drošību mūsdienu pasaulē

**Marika Laizāne-Jurkāne.** Reģionālās organizācijas un to nozīme  
starptautiskās politikas teorijā

**Toms Rostoks.** Reālisma izpausme Baltijas jūras reģionā: Kaļiņingrada

**Ivo Rollis.** Kopenhāgenas politiskā kritērija izpilde  
kā Centrālās un Austrumeiropas Eiropas Savienības kandidātvalstu  
institucionālās sistēmas attīstības priekšnoteikums

## ZINĀŠANU UN PĀRMAIŅU PROCESI MŪSDIENU SABIEDRĪBĀ

**Pēteris Bušmanis, Aija Zobena, Inta Dzalbe, Inga Grīnfelde,  
Gunta Gulbe.** Institucionālās vides faktoru ietekme uz augsnes  
apsaimniekošanu Latvijā

**Ingrīda Jansone.** Sociālā darba aktualitātes Latvijā

**Tālis Tisenkopfs, Sandra Šūmane.** Komunikācijas procesi Latvijas  
lauku kopienu attīstībā: partnerību piemērs

**Tālis Tisenkopfs.** Traumas dziedināšana: sociālā rīcība kā trauma