



Latvijas Universitāte  
Sociālo zinātņu fakultāte  
Politikas zinātnes nodaļa

**Ivo Rollis**

**IZPILDVARAS  
POLITIKAS KOORDINĀCIJAS MEHĀNISMU EIROPEIZĀCIJA:  
IGAUNIJAS, LATVIJAS UN SLOVĒNIJAS PIEREDZE**

**PROMOCIJAS DARBS**

Promocijas darbs izstrādāts

zinātniskā doktora grāda zinātnes doktors (*Ph.D.*) politikas zinātnē iegūšanai

Promocijas darba zinātniskā vadītāja: *Dr. paed.*, vad. pētn. **Žaneta Ozoliņa**

RĪGA, 2021

## Anotācija

Promocijas darba nosaukums: **Izpildvaras politikas koordinācijas mehānismu eiropizācija: Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas pieredze**

Promocijas darba autors: *Mg. sc. pol.* Ivo Rollis

Promocijas darba vadītāja: *Dr. paed.*, vad. pētn. Žaneta Ozoliņa

Mūsdienu Eiropas Savienības (ES) un tās dalībvalstu publiskās pārvaldes attīstības dinamika rada pieaugošu ārēju un iekšēju spiedienu uz izpildvaru, liekot uzņemties politiku veidošanas koordināciju. Koordinācijas uzdevums nacionālās ES politikas ietvaros ir panākt efektīvu mijiedarbību starp dažādu institūciju un amatpersonu atšķirīgām pozīcijām nacionālo interešu identificēšanā un īstenošanā.

ES dalībvalstis ir izvēlējušās veidot dažādus koordinācijas modeļus eiropizācijas ietekmes absorbcijai. Šos modeļus nosaka nacionālā līmeņa politiskās un administratīvās tradīcijas un izraudzītās pieejas nacionālo interešu realizācijai. Igaunija, Latvija un Slovēnija detalizētākai analīzei ir izvēlētas, ņemot vērā gan to atšķirības – koordinācijas mehānismu piekriību dažādiem koordinācijas modeļu tipiem, to mērķu jeb ambīciju lielumu un lēmumu pieņemšanas koncentrācijas pakāpes, gan arī kopīgās pazīmes – mazas valstis ar iepriekšēju darbības pieredzi daudznacionālas valsts sastāvā (PSRS un Dienvidslāvija), līdzīgu iestāšanās un dalības ES laiku. Šo valstu modeļu eiropizācijas panākumu un risku salīdzinošā analīze ļauj secināt, ka pārvaldības reformas mēdz būt veiksmīgākas un ilgtspējīgākas, ja tās ir vērienīgas un daudzdimensionālas un tiek īstenotas, pateicoties ne tikai noturīgam koordinācijas mehānismam, bet arī tā instrumentu kvalitātei, funkcionalitātei, institucionālo spēlētāju lomai un kapacitātei. Mazinoties ES funkcionālajam spiedienam dalības ES laikā, nozīmīgāka kļūst nacionālo izpildvaras struktūru un politisko partiju koalīcijas valdību ietekme analizētajās valstīs. Nacionālās politikas koordinācijas mehānismi koncentrējas ap valdības vadītāju, savukārt ES jautājumu koordinācijā novērojama decentralizācija.

Analizēto valstu pieredze ir aktuāla arī pašreizējām Rietumbalkānu ES kandidātvalstīm būtisku strukturālu nacionālo reformu īstenošanas un iestāšanās ES sarunu kontekstā. Zemāka ES funkcionālā spiediena intensitāte paver iespēju lielākai nacionālo izpildvaras struktūru un politisko partiju politikas ietekmei ne vien uz politikas un tās koordinācijas mehānismu struktūru un kvalitāti, bet arī uz nacionālo reformu procesu virzienu un norises ātrumu.

Atslēgvārdi: *eiropizācija, institucionālā sistēma, koordinācijas mehānismi, nacionālā ES politika.*

## Annotation

Doctoral thesis title: **Europeanization of executive policy coordination mechanisms: the experience of Estonia, Latvia and Slovenia**

Author: *Mg. sc. pol.* Ivo Rollis

Supervisor: *Dr. paed.*, Senior Researcher Žaneta Ozoliņa

Today's dynamics of public administration development in the EU and its Member States mark increasing external and internal pressures for executive power to coordinate policy-making. The task of coordination within the framework of national EU policy is to achieve effective interaction between different positions of various institutions and officials to identify and implement national interests.

In practice, EU Member States have chosen to develop different coordination models for absorbing the impact of Europeanization. These models are determined by the political and administrative traditions at the national level and the chosen approaches to realising national interests. Estonia, Latvia and Slovenia are selected for more detailed analysis based on their differences – compliance of coordination mechanisms to different types of coordination models, the scope of their objectives or ambitions and levels of decision-making concentration, and similarities – small countries, prior operational experience in multinational countries (USSR and Yugoslavia), similar time of EU accession and membership. A comparative analysis of the successes and risks of Europeanisation of these country models suggests that governance reforms tend to be more successful and sustainable if they are ambitious and multidimensional. The government reforms are implemented through a robust coordination mechanism and the quality of appropriate instruments, functionality, role, and capacity of institutional players. As the EU's functional pressure in the EU membership phase decreases, the influence of national executive bodies and coalition governments of political parties in the analysed countries becomes more significant. National policy coordination mechanisms are centred around the head of government, while decentralization is observed in the coordination of EU issues.

The experience of analysed countries is also relevant in implementing structural reforms and the accession negotiations with the Western Balkans' current EU candidate countries. The lower intensity of the EU's functional pressure allows for a more significant influence of national executive structures and political parties' policies on the design and quality of policy and its coordination mechanisms and the direction and speed of national reform processes.

Keywords: *coordination mechanisms, Europeanization, institutional system, national European Union policy.*

## Saīsinājumu saraksts

AELB	Attīstības un Eiropas lietu birojs
ĀM	Ārlietu ministrija
CAE	Centrāleiropa un Austrumeiropa
EBTA	Eiropas Brīvās tirdzniecības asociācija
EEZ	Eiropas Ekonomikas zona
EIB	Eiropas integrācijas birojs
EIP	Eiropas integrācijas padome
ELB	Eiropas lietu birojs
ELK	Eiropas lietu komisija
EK	Eiropas Komisija
EKM	Ekonomikas un komunikācijas ministrija
EKP	Eiropas kaimiņattiecību politika
EKT	Eiropas Kopienu Tiesa
EP	Eiropas Padome
ES	Eiropas Savienība
ES2020	Stratēģija gudrai, ilgtspējīgai un integrējošai izaugsmei „Eiropa 2020”
ESF	Eiropas strukturālie fondi
ESLS	Eiropas Savienības lietu sekretariāts
EVS	Eiropas Valūtas savienība
FM	Finanšu ministrija
IeM	Iekšlietu ministrija
INAPP	Igaunijas Nacionālā Eiropas Savienības <i>acquis</i> pārņemšanas programma
IPA	Pirmspievienošanās palīdzības instruments
ISPA	Pirmsiestāšanās strukturālās politikas instruments
IT	Informācijas tehnoloģijas
IZM	Izglītības un zinātnes ministrija
KLP	Kopējā lauksaimniecības politika
KM	Kultūras ministrija
KP	Koordinācijas padome
LIAS	Latvijas ilgtspējīgas attīstības stratēģija
LIKTA	Latvijas Informācijas un komunikācijas tehnoloģijas asociācija
LM	Labklājības ministrija
LNPIES	Latvijas Nacionālā programma integrācijai Eiropas Savienībā
MK	Ministru kabinets
MP	Ministru prezidents
NAP	Nacionālais attīstības plāns
NAP2014	Nacionālais attīstības plāns 2014.–2020. gadam
NAP2020	Nacionālais attīstības plāns 2020.–2026. gadam
NATO	Ziemeļatlantijas Līguma organizācija

NENO	Igaunijas nevalstisko organizāciju sadarbības tīkls
NPIES	Nacionālā programma integrācijai Eiropas Savienībā
NPLP	Nacionālā programma likumdošanas pārņemšanai
NRP	Nacionālā reformu programma
NVO	Nevalstiskās organizācijas
OECD	Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija (latv. val. – ESAO, bet plašākas atpazīstamības dēļ darbā izmantots saīsinājums no angļu valodas)
PB	Pasaules Banka
PHARE	Ekonomiskas restrukturēšanas palīdzība Centrālās un Austrumeiropas valstīm
PKC	Pārresoru koordinācijas centrs
PSRS	Padomju Sociālistisko Republiku Savienība
RAPLM	Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija
SAPARD	Īpašā pirmspievienošānās programma lauksaimniecības un lauku attīstībai
SAL	Stabilizācijas un asociācijas līgums
SIGMA	Pārvaldības un vadības uzlabošanas atbalsta programma
SM	Satiksmes ministrija
SVF	Starptautiskais Valūtas fonds
TAIEX	Tehniskās palīdzības un informācijas apmaiņa
TM	Tieslietu ministrija
VAP	Vecāko amatpersonu padome
VARAM	Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija
VAS	Vecāko amatpersonu sanāksme
VC	Valdības centrs
VELB	Valdības Eiropas lietu birojs
VK	Valsts kanceleja
VM	Veselības ministrija
VSS	Valsts sekretāru sanāksme
ZM	Zemkopības ministrija

## Darbā lietoto terminu skaidrojumi

<b>Eiropas Savienības Centrāleiropas un Austrumeiropas dalībvalstis</b>	Valstis, kas 2004. gada 1. maijā iestājās Eiropas Savienībā (Igaunijas Republika, Latvijas Republika, Lietuva Republika, Polijas Republika, Ungārija, Čehijas Republika, Slovākijas Republika un Slovēnijas Republika*).
<b>Diskurss</b>	Institucionalizēts domāšanas veids, kas ietver visu, ko ir iespējams pateikt par attiecīgo jautājumu jeb, citiem vārdiem sakot, izraudzītais diskurss piedāvā nepieciešamos vārdus, izteicienus un komunikācijai nepieciešamo stilu. Diskursi ietekmē cilvēku uzskatus par konkrētām lietām, un no tiem nav iespējams izvairīties, jo īpaši, ja diskursa tēma ir aktuāla.
<b>Eiropēizācija</b>	Eiropas integrācijas iedarbība uz ES dalībvalstīm, pašreizējām un potenciālajām kandidātvalstīm un asociācijas valstīm, un ar šo ietekmi saistītās strukturālās pārmaiņas, kas valstī daudzveidīgi ietekmē dažādas institūcijas un politisko procesu dalībniekus, to funkcijas, idejas, intereses un vērtības.
<b>Funkcionalitāte</b>	Izpildvaras spēja nodrošināt politikas plānošanas un koordinācijas funkcijas (nacionālās ES politikas stratēģisko attīstību, plānošanu, ieviešanu un uzraudzību, nacionālās likumdošanas atbilstību ES pārbaudi, politiku ietekmes novērtēšanu, sabiedrības informēšanu un konsultāciju procesu, valsts budžeta resursu efektīvu izlietošanu, ārējo attiecību ar ES institūcijām vadību), ārējās tehniskās palīdzības efektīvu izmantošanu un publiskās pārvaldes cilvēkresursu kvalifikācijas stiprināšanu darbā ar ES politikas jautājumiem.
<b>Politika</b>	Definēts mērķu un uzdevumu kopums, ko valdība cenšas sasniegt un saglabāt valsts interesēs.
<b>Politikas koordinācija</b>	Rīcības vai mijiedarbības saskaņotība starp atsevišķu nozaru institūciju struktūrvienībām, aģentūrām, amatpersonām un politiķiem, kas iesaistīti konkrētā politikas jomā vai noteiktu darbību vai uzdevumu īstenošanā. Koordinācijas uzdevums nacionālās ES politikas ietvaros ir panākt efektīvu mijiedarbību starp dažādu institūciju un amatpersonu atšķirīgām pozīcijām, aktivitātēm vai notikumiem nacionālo interešu identificēšanas un to īstenošanas gaitā.

\* Turpmāk darbā izmantoti valstu īsie nosaukumi.

<b>Nacionālā ES politika</b>	Politika, kuru ES dalībvalstis veido savu nacionālo interešu definēšanai, aizstāvēšanai ES un ieviešanai nacionālā līmenī.
<b>Nacionālās ES politikas koordinācijas mehānisms</b>	Izpildvaras institūcijas un to funkciju kopums mijiedarbībai starpinstitucionālajā politiskajā, administratīvajā, iekšinstitutionālajā līmenī, lai nodrošinātu nacionālo interešu definēšanu aizstāvībai ES un īstenošanu nacionālā līmenī, efektīvi mijiedarbojoties ar likumdevēja varu un sabiedrību.
<b>Publiskā pārvalde</b>	Visas publisko varu realizējošās izpildvaras institūcijas.
<b>Valdības centrs</b>	Izpildvaras institūcija(s), kura(s) pilda funkcijas ar starpnozaru raksturu, nodrošinot vienotu un saskaņotu valdības darbību, nevis konkrētas nozaru ministrijas interešu vai nozares politikas īstenošanu. Valdības centra institūcija(s), pretstatā citām publiskās pārvaldes institūcijām, nav tieši iesaistīta(s) nozaru politiku ieviešanā. Valdības centrs (VC) nodrošina politikas koordinācijas, stratēģiskās plānošanas, politiku izstrādes, ieviešanas uzraudzības un komunikācijas funkciju visai valdībai kopumā un sniedz tiešu atbalstu izpildvaras vadītājam.

## Darbā lietoto terminu saīsinājumi

<b>Centrāleiropas un Austrumeiropas Eiropas Savienības dalībvalstis Igaunija, Latvija, Slovēnija</b>	Analizētās CAE valstis
<b>2004. gada Eiropas Savienības paplašināšanās posmā pievienojušās Centrāleiropas un Austrumeiropas Eiropas Savienības dalībvalstis (Igaunija, Latvija, Lietuva, Polija, Čehija, Slovākija, Ungārija, Slovēnija)</b>	ES CAE dalībvalstis
<b>Nacionālā Eiropas Savienības politikas koordinācija</b>	Politikas koordinācija
<b>Nacionālās Eiropas Savienības politikas koordinācijas mehānisms</b>	Koordinācijas mehānisms



## Ilustratīvo materiālu saraksts

### Attēli

Nr.	Nosaukums	lp.
1.	Promocijas darba konceptuālā ietvara shēma	19
2.	Akadēmisko rakstu par eiropeizāciju izmaiņas dinamika laika posmā no 1981. līdz 2011. gadam	28
3.	Eiropas integrācijas mijiedarbība <i>augšupvirzes</i> un <i>lejupvirzes</i> pieejā	44
4.	Eiropēizācijas pielāgošanās process	46
5.	Metkalfa politikas koordinācijas skala	57
6.	Nacionālās ES politikas veidošanas formālā darbība	66
7.	Politikas koordinācijas modeļu pamattipi	70
8.	Ideālais politikas koordinācijas prakses punkts	72
9.	Valdības centra pamatattīstības OECD valstīs	77
10.	Valdības centra galveno atbildību sadalījums ar citām institūcijām OECD valstīs	79
11.	Empīriskā pētījuma posmu loģiskā shēma	89
12.	Igaunijas koordinācijas mehānisms iestāšanās ES posmā	125
13.	Igaunijas koordinācijas mehānisms dalības ES laikā	126
14.	Politikas koordinācija Latvijā iestāšanās ES posmā (1998. –2004. gads)	146
15.	Politikas koordinācija Latvijā dalības ES laikā	149
16.	LNPIES konteksts un struktūra	151
17.	Dienaskārtības jautājumu sadalījums VAS (2004. gada maijs–2005. gada aprīlis)	161
18.	Dienaskārtības jautājumu sadalījums VAS (2009. gada maijs–2010. gada aprīlis)	162
19.	Dienaskārtības jautājumu sadalījums VAS (2013. gada maijs–2014. gada aprīlis)	163
20.	Dienaskārtības jautājumu sadalījums VAS (2018. gada maijs–2019. gada aprīlis)	163
21.	Sabiedrības iesaiste ES lēmumu pieņemšanā	167
22.	Slovēnijas politikas koordinācijas modelis iestāšanās ES posmā	183
23.	Koordinācijas modeļu salīdzinājums ES CAE dalībvalstīs dalības ES laikā	204
24.	ES tiesību pārkāpumu aktuālie gadījumi laika posmā no 2011. līdz 2018. gadam	229
25.	Analizēto valstu vieta ES dalībvalstu vidū pēc mazākā ES likumdošanas pārkāpumu skaita laika posmā no 2011. līdz 2018. gadam	229

## Tabulas

Nr.	Nosaukums	lp.
1.	Akadēmisko rakstu izmaiņas dinamika eiropeizācijas pamattēmās (2002.–2011. gads)	29
2.	Akadēmisko rakstu izmaiņas dinamika apakškategorijā „Institucionālā pielāgošanās” (2002.–2011. gads)	29
3.	Eiropeizācijas dimensijas	42
4.	Eiropeizācijas analīzes instrumenti	50
5.	Politiku koordinācijas efektivitātes potenciālie riski	58
6.	Publiskās pārvaldes uzdevumi nacionālajā ES politikā „aktīvas” dalībvalsts gadījumā	67
7.	Publiskās pārvaldes horizontālās pamatfunkcijas eiropeizācijas nodrošināšanai	68
8.	Koordinācijas modeļu priekšrocības un riski	75
9.	Kritēriju, indikatoru un datu analīzes avotu matrica	91
10.	Eiropeizācijas hronoloģiskās attīstības atskaites notikumi iestāšanās ES posmā	97
11.	ES dalībvalstu izpildvaras eiropeizācijas modeļi un to galvenās pazīmes	103
12.	Publiskās pārvaldes eiropeizācijas kritiskie veiksmes faktori	114
13.	Latvijas politikas koordinācijas vadības mehānisma evolūcija laika posmā no 1995. līdz 2014. gadam	145
14.	Koordinācijas mehānismu eiropeizācijas panākumu un risku novērtējums	193
15.	Politiskās izmaiņas izpildvarā un koordinācijas mehānismu būtiskākās iezīmes iestāšanās ES posmā	199
16.	Valdības lēmumu pieņemšanas starpinstitūciju koordinācija	203
17.	Starpinstitūciju koordinācijas novērtējums nacionālo politiku veidošanas procesā	203
18.	Politikas koordinācijas ietvara normatīvā bāzes indikatoru ieviešanas novērtējums	206
19.	Politikas koordinācijas instrumenti indikatoru ieviešanas novērtējums	211
20.	Par politikas koordinācijas pamatfunkciju atbildīgo institūciju salīdzinājums iestāšanās ES posmā (1995. – 2004. gads)	212
21.	Politikas koordinācijas vadošo struktūrvienību izmaiņas izpildvarā iestāšanās ES posmā un dalības ES laikā	213
22.	ES jautājumu un citu nozaru ministriju struktūrvienību mijiedarbība	216
23.	ES jautājumos iesaistīto ierēdņu skaits	222
24.	Izpildvaras centrālā līmeņa politikas koordinācijas institucionālā un funkcionālā spēja indikatoru ieviešanas novērtējums	224
25.	Nacionālo parlamentu reitings pēc to institucionālās lomas ES politikas jautājumos	233
26.	ES lietu vadības organizācija likumdevēja varā	233
27.	Konsultācijas ar sabiedrību un to koordinācijas tradīcijas ar ES saistītos jautājumos	241
28.	Starpinstitūciju koordinācijas un sadarbības mehānismu ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem indikatoru ieviešanas novērtējums	242

# Saturs

<b>ANOTĀCIJA</b> .....	<b>2</b>
<b>ANNOTATION</b> .....	<b>3</b>
<b>SAĪSINĀJUMU SARAKSTS</b> .....	<b>4</b>
<b>DARBĀ LIETOTO TERMINU SKAIDROJUMI</b> .....	<b>6</b>
<b>DARBĀ LIETOTO TERMINU SAĪSINĀJUMI</b> .....	<b>8</b>
<b>ILUSTRATĪVO MATERIĀLU SARAKSTS</b> .....	<b>9</b>
<b>IEVADS</b> .....	<b>13</b>
<b>1. EIROPEIZĀCIJAS TEORĒTISKAIS IETVARS UN TĀ IZMAIŅAS</b> .....	<b>28</b>
1.1. Eiropēizācijas definējums, ietvars un tā konceptuālās izmaiņas .....	28
1.2. Eiropēizācija akadēmiskajā literatūrā .....	35
1.3. Eiropēizācijas mijiedarbība ar Eiropas integrāciju un tās izpētes attīstība.....	38
1.4. Eiropēizācija un tās ietekmes uz ES CAE dalībvalstīm izpēte.....	44
1.4.1. <i>Eiropēizācija kā pielāgošanās process</i> .....	45
1.4.2. <i>Eiropēizācijas izpētes pamattendences</i> .....	47
1.4.3. <i>Eiropēizācijas procesu analīzes metodes</i> .....	49
1.5. Eiropēizācija un institucionālisms .....	50
1.6. Eiropēizācija un politikas koordinācija izpildvarā .....	53
1.6.1. <i>Politikas koordinācijas koncepts un tā lomas izmaiņas</i> .....	53
1.6.2. <i>Politikas koordinācijas ietvars, ietekmējošie faktori un struktūra</i> .....	61
1.6.3. <i>Eiropēizētas politikas koordinācijas modeļi un to galvenās pazīmes</i> .....	69
1.6.4. <i>Valdības centrs un tā koordinācijas loma valstu mijiedarbībā ar ES</i> .....	76
1.7. Secinājumi .....	81
<b>2. PROMOCIJAS DARBA EMPĪRISKĀ PĒTĪJUMA METODOLOĢIJA UN PROCEDŪRAS</b> .....	<b>84</b>
2.1. Empīriskajā izpētē izmantoto metožu, avotu un literatūras apraksts.....	84
2.2. Analizējamo valstu izvēles pamatojums.....	87
2.3. Empīriskā pētījuma procedūru apraksts.....	89
<b>3. IZPILDVARAS EIROPEIZĀCIJAS BŪTISKĀKIE IETEKMES ASPEKTI IESTĀŠANĀS ES POSMĀ UN DALĪBAS ES LAIKĀ</b> .....	<b>94</b>
3.1. ES pieeja CAE dalībvalstīm .....	94
3.2. Izpildvaras institūcijas un tās lomas izmaiņas eiropēizācijas procesā.....	96
3.2.1. <i>Eiropēizācijas hronoloģisko posmu būtiskākās pārmaiņas</i> .....	97
3.2.2. <i>ES nosacījumu ietekme uz nacionālā līmeņa izpildvaru</i> .....	106
3.2.3. <i>Publiskās pārvaldes institūciju eiropēizācija</i> .....	111
3.3. Secinājumi .....	117

<b>4. SELEKTĪVAIS DECENTRALIZĒTAIS POLITIKAS KOORDINĀCIJAS MODELIS: IGAUNIJA</b> .....	<b>121</b>
4.1. Kopējais raksturojums .....	121
4.2. Koordinācijas mehānisma un normatīvā ietvara veidošanās .....	123
4.3. Koordinācijas instrumentu kvalitāte un loma .....	127
4.4. Koordinācijas modeļa funkcionalitāte, institucionālo spēlētāju lomas un kapacitāte .....	129
4.5. Starpinstitūciju koordinācija un sadarbības mehānismi ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem .....	134
4.6. Secinājumi .....	140
<b>5. APTVEROŠAIS DECENTRALIZĒTAIS POLITIKAS KOORDINĀCIJAS MODELIS: LATVIJA</b> .....	<b>142</b>
5.1. Kopējais raksturojums .....	142
5.2. Koordinācijas mehānisma un normatīvā ietvara veidošanās .....	145
5.3. Koordinācijas instrumentu kvalitāte un loma .....	150
5.4. Koordinācijas modeļa funkcionalitāte, institucionālo spēlētāju lomas un kapacitāte .....	156
5.5. Starpinstitūciju koordinācija un sadarbības mehānismi ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem .....	160
5.6. Secinājumi .....	171
<b>6. APTVEROŠAIS CENTRALIZĒTAIS POLITIKAS KOORDINĀCIJAS MODELIS: SLOVĒNIJA</b> .....	<b>175</b>
6.1. Kopējais raksturojums .....	175
6.2. Koordinācijas mehānisms un normatīvā ietvara veidošanās .....	176
6.3. Koordinācijas instrumentu kvalitāte .....	180
6.4. Koordinācijas modeļa funkcionalitāte, institucionālo spēlētāju lomas un kapacitāte .....	181
6.5. Starpinstitūciju koordinācija un sadarbības mehānismi ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem .....	187
6.6. Secinājumi .....	190
<b>7. IGAUNIJAS, LATVIJAS UN SLOVĒNIJAS IZPILDVARAS KOORDINĀCIJAS MEHĀNISMU SALĪDZINOŠIE PANĀKUMI UN RISKI IESTĀŠANĀS ES POSMĀ UN DALĪBAS LAIKĀ</b> .....	<b>191</b>
7.1. Kopējais novērtējums .....	191
7.2. Neinstitucionālo faktoru ietekme.....	197
7.3. Koordinācijas modeļi un normatīvais ietvars .....	202
7.4. Koordinācijas instrumentu kvalitāte .....	207
7.5. Koordinācijas modeļu funkcionalitāte, institucionālo spēlētāju lomas un kapacitāte .....	211
7.6. Starpinstitūciju koordinācija, sadarbības mehānismi ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem .....	225
<b>SECINĀJUMI UN PRIEKŠLIKUMI</b> .....	<b>244</b>
<b>IZMANTOTĀS LITERATŪRAS UN AVOTU SARAKSTS</b> .....	<b>262</b>
<b>PIELIKUMI</b> .....	<b>284</b>
1. pielikums. <i>Detalizētie politikas koordinācijas analīzes indikatori un pazīmes</i> .....	285
2. pielikums. <i>Galvenās atziņas no ES CAE dalībvalstu pieredzes – mācību stunda ES Rietumbalkānu kandidātvalstīm koordinācijas mehānismu attīstībai</i> .....	289

## Ievads

### *Tēmas aktualitāte*

Dalībvalstu mijiedarbības ar Eiropas Savienību (ES) kvalitātei ir tālejošas sekas uz attīstību nacionālajā līmenī. Valdībām ne tikai jāpiedalās ES Padomes sanāksmēs visā ES darbības jautājumu spektrā, bet arī jānodrošina nacionālo interešu kvalitatīva sagatavošana un aizstāvēšana un jāpilda uzņemtās saistības pret ES. Mazo valstu politiskā un diplomātiskā ietekme neļauj veltīt vienlīdz daudz uzmanības visu ES jautājumu risināšanai, tādēļ precīza un savlaicīga prioritāro interešu koordinēta noteikšana un aizstāvība ir būtisks priekšnoteikums valsts sekmīgai dalībai ES. Nacionālās ES politikas sagatavošana un stingra izpildes ieviešanas uzraudzība ir loģiska nepieciešamība, lai dalībvalsts saglabātu un nostiprinātu ekonomisko un politisko konkurētspēju citu ES dalībvalstu vidū. Neefektīva darbība valstīm var izmaksāt dārgi, tādēļ liela nozīme šajā procesā ir atbilstoši pielāgota jeb eiropeizēta koordinācijas mehānisma darbības ātrumam un kvalitātei nacionālajā līmenī. Tas ES dalībvalstīm ļauj nodrošināt saskaņotu, savlaicīgu un sagatavotu līdzdalību ES jautājumu lemlēmšanā un efektīvu uzņemto saistību ieviešanas vadību, bet ES kandidātvalstīm kvalitatīvi un savlaicīgi pārņemt iestāšanās ES saistības un sekmēt nacionālo reformu procesu sekmīgu norisi.

Termins 'eiropeizācija' politikas zinātnes akadēmiskajā literatūrā līdz 1980. gadam minēts tikai atsevišķos gadījumos. Sākot ar 20. gadsimta 90. gadu beigām, tas tiek lietots ļoti plaši – visbiežāk, lai aptvertu vienu no vistiešākajiem Eiropas integrācijas iedarbības veidiem uz dalībvalstīm, pašreizējām un potenciālajām kandidātvalstīm un asociācijas līguma valstīm, kā arī ar šo ietekmi saistītas nozīmīgas valstu attīstības jomas. Eiropeizāciju var raksturot kā strukturālas pārmaiņas, kas valstī daudzveidīgi ietekmē dažādas institūcijas un politisko procesu dalībniekus, to funkcijas, idejas, intereses un vērtības. Eiropeizācija ir saistīta ar Eiropu un tās attīstību, visbiežāk ar dažādu ES politiku ietekmi un mijiedarbību ar nacionālajām valstīm, īpaši izpildvaru, un to reakciju uz piedāvātajām pārmaiņām (Ladrech, 2010).

Termins 'koordinācija' publiskajā sektorā attiecas uz atsevišķu nozaru institūciju struktūrvienību, aģentūru, amatpersonu un politiķu, kas iesaistīti konkrētā politikas jomā vai noteiktas darbības vai uzdevuma īstenošanā, rīcības vai mijiedarbības saskaņotību. ES un to dalībvalstu publiskās pārvaldes attīstības dinamika pēdējo trīsdesmit gadu laikā iezīmē pieaugošu ārēju un iekšēju spiedienu uz izpildvaru, liekot uzņemties nacionālās ES politikas koordinēšanu. Koordinācijas uzdevums nacionālās ES politikas ietvaros ir panākt efektīvu mijiedarbību starp dažādu institūciju un amatpersonu atšķirīgām pozīcijām, aktivitātēm vai notikumiem nacionālo interešu identificēšanas un to īstenošanas gaitā. Publiskās pārvaldes mehānismam kļūstot sarežģītākam, valdībām jāspēj savu kompetenču robežās pārvaldīt arvien plašāku funkciju un sarežģītāku darbību klāstu. Pieejamajiem resursiem kļūstot ierobežotākiem, striktāk ir jāoptimizē arī publiskā sektora izdevumi. Labi koordinētas nacionālās valdības ir efektīvākas, tām ir mazāk konfliktējošu un nelietderīgu programmu, un tās prot racionālāk

izmantot resursus savu politisko mērķu sasniegšanai.

Izpildvaras koordinācijas mehānismu eiropeizācija valstīs, kas pievienojās ES 2004. gadā, nav sistemātiski pētīta eiropeizācijas akadēmiskajā literatūrā (Fink-Hafner, 2008a; 2008b; 2012; 2014; Fink-Hafner and Lajh, 2003; Gäther, Hörner and Obholzer, 2011; Kassim, 2000; 2015; Kassim *et al.*, 2001; Laffan, 2003; Lepassaar, 2012; OECD SIGMA, 2004; 2007; 2008; Rollis, 2012; 2014b). Virkne autoru ir pētījuši galvenokārt ES Centrāleiropas un Austrumeiropas (CAE) dalībvalstu pielāgošanos ES, bet tikai epizodiski veltījuši uzmanību koordinācijas jautājumiem (Ágh, 2013; Batory, 2012a; Dimitrova and Toshkov, 2007; 2009; Galuškova, 2017; Gäther, Hörner and Obholzer, 2011; Japina, 2012; Ladrech, 2010; Lippert and Umbach, 2005; Meyer-Sahling and Van Stolk, 2015; Mieńkowska-Norkienė, 2014; Nakrošis and Bankauskaite-Grigaliūnienė, 2014; Nowak-Far, 2012; Panke, 2010; Pastore, 2015; Sedelmeier, 2011; Ugur, 2013; Vilpišauskas, 2011; Zubek, 2011; Zubek and Staronova, 2012). Neraugoties uz to, koordinācijas mehānismi spēj sniegt stratēģisko un tehnisko palīdzību un ekspertīzi nozaru ministrijām par ES tiesībām, ietekmēt informācijas plūsmu starp valdības struktūrvienībām, veikt uzraudzību un savlaicīgu brīdināšanu par ES tiesību ieviešanas līmeni valstī, veicināt komunikāciju starp valdību un ES, kā arī noteikt prioritātes un sekmēt konfliktu risināšanu starp dažādām izpildvaras pusēm (Dimitrova and Toshkov, 2009, p. 3).

Kopš 20. gadsimta 90. gadu vidus ir izstrādāti daudzi pētījumi par ES attiecībām ar CAE, tomēr tiem ir divi būtiski ierobežojumi. Pirmkārt, visi pētījumi ir bijuši fokusēti galvenokārt uz iestāšanās ES posmu, objektīvs iemesls tam ir daudzu jaunu valstu iestāšanās ES 2004. gadā. Otrs ierobežojums ir saistīts ar pētniecības ietvara „Eiropeizācija uz Austrumiem” dominēšanu (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2005, p. 3). Tā ietvaros pētnieki galveno vērību ir veltījuši sarunām par ES paplašināšanos, kandidātvalstu reformu procesam (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2002), nākamo ES dalībvalstu ES politikas un likumdošanas pārņemšanas un ieviešanas progresam (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2005), ES paplašināšanās sekām, ES pārvaldībai, kandidātvalstu valdību analīzei (Dimitrova, 2002) un ES ietekmei uz publisko pārvaldi nacionālajā līmenī (Lippert and Umbach, 2005). Akadēmiskā diskusija par „Eiropeizāciju uz Austrumiem” ir likusi uzsvāru uz *pielāgošanās* ES prasībām, vērību veltot ES izvirzīto nosacījumu (angļu val. – *conditionality*) ietekmei uz ES kandidātvalstīm (Dimitrov, Goetz and Wollmann, 2006; Grabbe, 2005, pp. 303–27) un 2004. gada ES paplašināšanās posmā pievienojušos valstu izpildvaru eiropeizācijai (Ágh, 2002; 2013; Ágh and Rózsás, 2003; Akule, 2009; Avery, Faber and Schmidt, 2009; Börzel and Risse, 2003; Bulmer and Lequesne, 2005; Bulmer and Radaelli, 2004; Dimitrova, 2002; 2004; Featherstone and Radaelli, 2003; Grabbe, 2001; 2005; Laffan, 2003; Lippert and Umbach, 2005; Lippert, Umbach and Wessels, 2001; Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004; Sedelmeier, 2011; Zubek, 2008). Pētījumi saistībā ar valstu dalības ES periodu galvenokārt ir tikuši fokusēti uz ES institūciju un ar to funkcionēšanu saistīto procesu efektivitāti (Gäther, Hörner and Obholzer, 2011).

Eiropēizācijas pētnieku pārlieku lielā uzmanība *pielāgošanās* ES ietekmes izpētei nav ļāvusi veltīt lielāku vērību CAE valstu nacionālā līmeņa institūciju funkcionālās patstāvības un pielāgošanās spējas novērtēšanai. Tieši tam, kā dalībvalstis koordinē prioritārās politikas, ir ārkārtīgi liela nozīme nacionālo interešu realizācijā. Koordinācijas mehānismu efektīva eiropēizācija ir aktuālāka gan pašreizējām Rietumbalkānu ES kandidātvalstīm, kuras īsteno būtiskas nacionālās reformas un risina sarunas par iestāšanos ES, gan arī asociācijas līgumus parakstījušajām Eiropas kaimiņattiecību politikas (EKP) valstīm.

Ne vien iestāšanās, bet arī dalība ES liek dalībvalstīm un kandidātvalstīm pārdomāti plānot un koordinēt darbību, lai sasniegtu labāku interešu pārstāvēniecību ES līmenī. Dalība ES palielina nacionālā līmeņa izpildvaras darbības un atbildības apjomu. Valdībām ir jābūt ne tikai politiski, bet arī administratīvi gatavām nodrošināt sinhronizētu darbību nacionālajā līmenī un saskaņotu priekšlikumu izstrādi ES līmenī, kā arī aizstāvēt nacionālās intereses. Tas ir viens no iemesliem, kāpēc virkne valstu, īpaši jaunākās ES dalībvalstis, vismaz sākotnēji cenšas kopēt citu valstu publiskās pārvaldes struktūras un procedūras.

Izpildvara, kuras darbība ir labi koordinēta, tiek uzskatīta par efektīvāku, mazāk konfliktējošu un spējīgu racionālāk izmantot ierobežotos resursus politisko mērķu sasniegšanai. Ierobežotie resursi, pieaugošais politiku (angļu val. – *policy*) apjoms, to sarežģītība un starpsektorālais raksturs rada lielāku spiedienu uz valdībām, liekot stiprināt koordinācijas mehānismu, īpaši pievēršot pastiprinātu uzmanību horizontālās koordinācijas lomai starp nozaru institūcijām. Koordinēti saskaņojot dažādu nozaru institūciju konkurējošās prasības un rīcību izpildvaras un citos varas līmeņos, ir iespējams realizēt izvirzītos mērķus un nacionālās intereses. Savukārt neefektīva koordinācija var būtiski kavēt nacionālo politiku attīstību un radīt problēmas to ieviešanas procesā. Bez efektīva koordinācijas mehānisma dažādas izpildvaras daļas, kaut arī spēj īstenot savas individuālās intereses, vienlaikus apdraud izpildvaras sekmīgu darbību kopumā, tās centienus sasniegt izvirzītos mērķus un pieejamo resursu efektīvu izmantošanu.

Iekšējais un ārējais spiediens uz izpildvaru, liekot uzņemties nacionālā līmeņa politiku koordinēšanu, ir spēcīgs, taču vēl intensīvāks un atbildīgāks tas ir nacionālās ES politikas veidošanas procesā. Daudzās nozarēs ES ir svarīgs politikas veidotājs vai lēmumu pieņēmējs. Valdībām nacionālajā līmenī ir ļoti liela atbildība šajā procesā, jo Briselē pieņemtajiem lēmumiem var būt tālejošas sekas ES dalībvalstīs. ES, pieņemot tiesību aktus, kas no interešu viedokļa ir saskaņoti ar aktuālo nacionālo politiku un praksi, var dot pozitīvas priekšrocības ES dalībvalstīm. Tā var likvidēt vai samazināt politiskās un ekonomiskās pielāgošanas izmaksas. Piemēram, uzņēmumi, kas ir pielāgojušies nacionālā līmeņa regulējošajam režīmam, var iegūt salīdzinošas priekšrocības, ja regulējums tiek harmonizēts ES līmenī; vai arī valdība spēj veiksmīgi sasniegt politiskos mērķus, kas citādi būtu īstenojami vienīgi ar sarežģītiem un visaptverošiem divpusējiem valstu centieniem.

ES līmenī tiek veidotas kopējas prasības, uz kurām dalībvalstīm jāreaģē vairāk vai mazāk standartizēti, piemēram, izveidojot pastāvīgu pārstāvniecību un lemjot, kurš nozares ministrs vai ministrija ir vispiemērotākais valsts pārstāvis Padomes sanāksmēs. Katrā dalībvalstī ir nacionālās ES politikas sagatavošanas un ieviešanas koordinācijas mehānisms, kas pielāgots dalībvalsts apstākļiem un vajadzībām, ieskaitot konstitucionālo sistēmu un valdības varas un pilnvaru sadalījumu. Valstu interešu pārstāvēšanas sistēma ES līmenī vai citos starptautiskos forumos ir ļoti atkarīga no politikas koordinācijas sistēmas efektivitātes. Ja sistēmā ir nepilnības vai trūkumi, tas var atsaukties ES līmenī, radot ievērojamas ekonomiskās un politiskās izmaksas. Un pretēji – apzināti mēģinājumi uzlabot politiku koordināciju var būtiski pastiprināt valsts rīcībspēju ES līmenī.

Neraugoties uz to, ka ES ir tikai viens no izpildvaras darbības virzieniem, kur ir nepieciešama koordinācija, tas tomēr ir viens no prasīgākajiem. ES stimulē dalībvalstis izveidot un uzturēt sarežģītas horizontālo un vertikālo saišu sistēmas. Atbilstība ES noteikumiem, procesiem un normām liek veidot nacionālo sistēmu, kas spēj nodrošināt efektīvāku mijiedarbību ar ES. Valdībām ir jāpieņem lēmumi par politiku koordinācijas mērķiem, atbilstošākajām realizācijas struktūrām un atbildību sadalījumu.

Kaut arī efektīva koordinācijas mehānisma izveidei būtu jābūt stimulam, realitātē ES dalībvalstis ir izvēlējušās atšķirīgas pieejas koordinācijai – gan pastiprinātu, gan selektīvu vai pat vispār ignorēt tās izveidi. Izvēlētas pieejas izriet vai nu no nacionālā līmeņa administratīvās tradīcijas, vēlmes nodrošināt noteiktas nacionālās intereses, vai no izpratnes par ES kā atsevišķu politikas veidošanas jomu. Tādējādi vienas valstis fokusējas uz politikas koordināciju lēmumu pieņemšanā, savukārt citas prioritizē arī kvalitatīvu lēmumu ieviešanas koordināciju, iezīmējot ES dalībvalstu prakses atšķirības.

### *Promocijas darba novitāte*

Promocijas darbs ir izmantojams kā pamatatsauce turpmākajiem pētījumiem par koordinācijas mehānismiem Eiropas līmenī. Autors sniedz oriģinālu ieguldījumu akadēmiskajā un praktiķu diskusijā par eiropeizācijas ietekmes panākumiem un riskiem ES CAE mazo dalībvalstu institucionālajos pārkārtojumos un rekomendācijas Rietumbalkānu valstīm. Promocijas darbā iegūtie rezultāti un secinājumi sniedz ieguldījumu akadēmiskajā debatē par eiropeizāciju un tās koncepta evolūciju.

Promocijas darba *akadēmiskā vērtība*:

- 1) *Pamatatsauce turpmākajiem saistītajiem pētījumiem* par ES dalībvalstu institucionālajiem mehānismiem un informācijas avots lēmumu pieņemējiem ES kandidātvalstīs par analizēto CAE valstu koordinācijas mehānismu panākumiem un riskiem pirms un pēc iestāšanās ES.
- 2) *Pilnveidota akadēmiskā literatūra par eiropeizācijas ietekmi* uz izpildvaru un koordinācijas mehānismiem.
- 3) *Identificētas termina ‘eiropeizācija’ izmaiņu aprises ES CAE dalībvalstu iestāšanās ES ietekmē*. Tas sniedz ieguldījumu akadēmiskajā diskusijā par eiropeizācijas koncepta aptvēruma evolūciju, tā ietekmi



uz institucionālās sistēmas attīstību un politikas koordinācijas organizāciju. Teorētiskā analīze un būtiskākie empīriskie secinājumi kalpo par oriģinālu pamatu turpmākajām teorētiskā un praktiskā līmeņa debatēm ES akadēmiskajā vidē, pētījumos un praktiķu vidū par eiropizācijas ietekmētām institucionālajām un funkcionālajām izmaiņām izpildvarā.

4) *Padziļināta sistemātiskas cēloņsakarību izpratnes veidošana par valsts un tās varas institūciju mehānismu mijiedarbību ar ES* un publiskās pārvaldes darbības eiropizāciju dažādos laika posmos pirms un pēc iestāšanās ES.

5) *Aktualizēta citu ar politikas ieviešanas koordināciju saistītu un mazpētītu jautājumu, piemēram, koordinācijas paradoksu, izpētes nepieciešamība.* Tā pamatā ir ES struktūru tendence veidot tiešo administrāciju ar ES dalībvalstu aģentūrām, daļēji apejot nacionālā līmeņa nozaru ministrijas jeb netiešo administrāciju (Egeberg and Trondal, 2016).

Promocijas darba *praktiskais pienesums:*

1) *Pirmais līdzīga apjoma pētījums Latvijā un Eiropas līmenī* par izpildvaras eiropizācijas un nacionālās ES politikas institucionālo un funkcionālo problemātiku ES CAE mazajās dalībvalstīs.

2) *Pieredzes apkopojums par izpildvaras politikas koordinācijas mehānisma eiropizācijas panākumiem un riskiem* un empīriskas rekomendācijas esošajiem ES CAE dalībvalstu nacionālās ES politikas veidotājiem un koordinatoriem.

3) *Promocijas darbā un autora aprobētajos pētījumos* iegūtie rezultāti var tikt izmantoti analogai eiropizācijas ietekmes analīzei arī pašreizējās ES kandidātvalstīs, pārskatot un optimizējot iekšējos politiskās un institucionālās mijiedarbības mehānismus ar ES. Autora analīze ir noderīgs informācijas avots praktiķiem darbā ar eiropizācijas institucionālajiem jautājumiem, kas var sekmēt Rietumbalkānu reģiona valstu centienus tuvināties un iestāties ES.

Promocijas darba *novitāte*

1) *Jauna pieeja* pastāvošās akadēmiskās literatūras eiropizācijas analīzei, par galveno sistemātiskās izpētes jautājumu izvēloties trīs CAE mazo valstu politikas koordināciju. Ar iestāšanās ES (angļu val. – *accession*) jautājumu izpēti saistītajā zinātniskajā literatūrā galvenā uzmanība pievērsta laika posmam līdz iestāšanās ES brīdim, savukārt autors analizē attīstību arī pēc 2004. gada 1. maija, kas līdz šim ir analizēta fragmentāri.

2) *Jauns skatu punkts* uz ES ietekmi uz dalībvalstīm, analizējot to, cik sekmīgi politikas koordinācija, atkarībā no publiskās pārvaldes kultūras, tradīcijām, izvēlētajām struktūrām un procesiem, var radīt institucionālos priekšnosacījumus reformām nacionālā līmenī, pienesumam ES lēmumu pieņemšanā, kā arī spējai ietekmēt ES funkcionētspēju.

3) *Praktiski noderīgas pieredzes apkopojums*, kas sniedz iespēju turpināt jaunu eiropizācijas nosacījumu izpēti, piemēram, veikt padziļinātāku izpēti par valstu uzvedību dalības ES apstākļos, politikas koordinācijas efektivitātes relatīvo ietekmi uz nacionālajā līmenī pieņemtajām ES pozīcijām,

nacionālo interešu aizstāvēšanas rezultātiem ES līmenī, politisko partiju detalizētāku ietekmi uz koordinācijas mehānismu un attiecīgo institūciju izmaiņām.

### *Promocijas darba mērķis, problēma un uzdevumi*

**Promocijas darba mērķis** ir izvērtēt un salīdzināt Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas izpildvaras koordinācijas mehānismu eiropeizācijas panākumus un riskus pirms un pēc iestāšanās ES, kā arī izstrādāt rekomendācijas esošajām ES CAE dalībvalstīm un Rietumbalkānu kandidātvalstīm.

**Promocijas darbā izvirzītā pētnieciskā problēma** ir eiropeizācijas atšķirīgā ietekme uz 2004. gada ES paplašināšanās posmā pievienojušos valstu izpildvaras koordinācijas mehānismu izmaiņām pirms un pēc iestāšanās ES.

Promocijas darba ietvaros tiek pieņemts, ka eiropeizācija ir process, ko pieredz ikviena ES dalībvalsts un kandidātvalsts (neatkarīgais mainīgais), savukārt izpildvaras koordinācijas mehānisms var būtiski atšķirties dažādās valstīs (atkarīgais mainīgais), ko ietekmē gan valstu politiskie lēmumi, administratīvās tradīcijas un izšķiršanās, gan arī virkne citu faktoru.

Lai sasniegtu promocijas darba mērķi, ir formulēti **galvenie uzdevumi**:

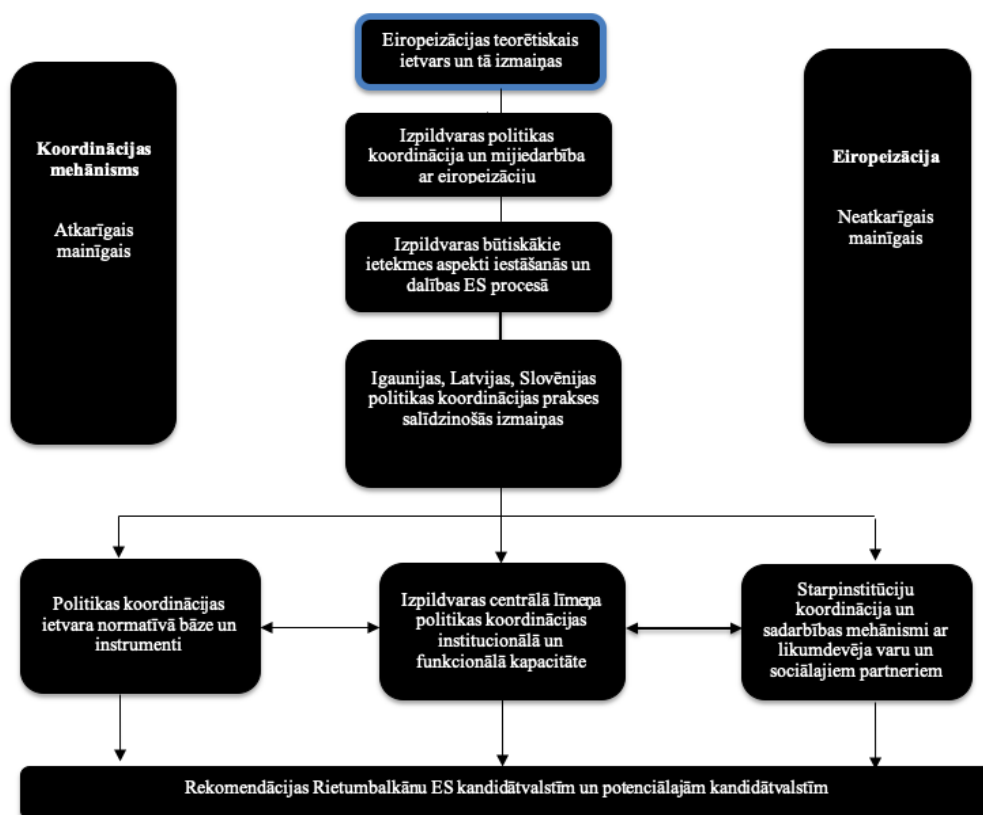
- 1) veikt akadēmiskās literatūras par eiropeizācijas tematiku izpēti un analizēt termina teorētisko ietvaru un tā būtiskākās izmaiņas;
- 2) veikt teorētisko analīzi par izpildvaras politikas koordinācijas eiropeizāciju:
  - politikas koordinācijas koncepta un tā lomas izmaiņām,
  - nacionālās ES politikas struktūru, tās koordinācijas ietvaru un ietekmējošajiem faktoriem,
  - valdības centru un tā lomu valstu mijiedarbībā ar ES;
- 3) izvērtēt eiropeizācijas ietekmi uz Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas izpildvaru iestāšanās un dalības ES laikā, analizējot nacionālā līmeņa izpildvaras sistēmas institucionalizāciju un tendenci pastāvīgi proaktīvi un reaktīvi pielāgoties notiekošajām iekšējās un ārējās ietekmes radītajām izmaiņām;
- 4) padziļināti analizēt politikas koordinācijas aptverošā centralizētāja (Slovēnija), aptverošā decentralizētāja (Latvija) un selektīvā centralizētāja (Igaunija) prakses eiropeizācijas salīdzinošos panākumus un riskus, izmantojot attiecīgos vērtēšanas kritērijus un metodes attiecībā uz:
  - koordinācijas modeļu tipoloģiju un ambīcijām,
  - koordinācijas ietvara normatīvo bāzi un ieviešanas nodrošinājuma instrumentiem,
  - izpildvaras koordinācijas mehānismu funkcionalitāti, institucionālo struktūru un kapacitāti,
  - starpinstitūciju koordināciju un sadarbības mehānismiem ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem, nodrošinot nacionālās ES politikas veidošanu;
- 5) izstrādāt empīriskās rekomendācijas gan politiku veidotājiem un koordinatoriem ES CAE dalībvalstīs, gan izpildvaras koordinācijas mehānismu eiropeizācijai pašreizējās un potenciālajās ES kandidātvalstīs Rietumbalkānu reģionā.

### Promocijas darba izpētes jautājumi

- 1) Kādi ir eiropeizācijas panākumi un radītie riski Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas izpildvaras koordinācijas mehānismu modeļiem iestāšanās ES posmā un dalības laikā?
- 2) Kas ir kopīgs un atšķirīgs eiropeizācijas ietekmē uz Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas izpildvaru koordinācijas mehānismu modeļiem iestāšanās ES posmā un dalības laikā?
- 3) Kādi ārējie un iekšējie faktori ir ietekmējuši Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas koordinācijas mehānismu izmaiņas?
- 4) Kādi nacionālā līmeņa aspekti nosaka salīdzinoši būtiskākās atšķirības Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas koordinācijas mehānismu modeļos?

Lai atbildētu uz izpētes jautājumiem, promocijas darba pamatā ir veikta padziļināta eiropeizācijas koncepta un nacionālās ES politikas ietekmes uz publiskās pārvaldes koordinējošo institucionālo struktūru darbību un funkcionalitāti analīze. Pētījumos par ES Rietumeiropas dalībvalstu pieredzi aprobētās metodes un rezultāti (Kassim, 2000; 2003a; 2003b; Laffan, 2003) ļauj novērtēt analizēto CAE valstu koordinācijas mehānisma nozīmi pielāgošanās ES prasībām gan iestāšanās, gan dalības ES posmā, kā arī nacionālo izpildvaru atšķirīgo tradīciju un citu valstu salīdzinošās pieredzes ietekmi.

Promocijas darba konceptuālais ietvars ir atspoguļots shematiski. Tas demonstrē arī izvirzīto uzdevumu izpētes loģisko gaitu.



1. attēls. Promocijas darba konceptuālā ietvara shēma

### *Pētījuma teorētiskais pamatojums*

Teorētiskajā daļā autors sniedz padziļinātu eiropeizācijas un politikas koordinācijas terminu skaidrojumu, kā arī veic izpēti un salīdzinošo analīzi par šo konceptu pārmaiņām, balstoties uz akadēmisko literatūru par eiropeizāciju, institucionālismu, Eiropas integrāciju, politikas koordināciju un valdības centriem. Par promocijas darba teorētisko bāzi autors ir izvēlējis *eiropēizācijas konceptu, Eiropas integrācijas un institucionālisma teorijas*.

- *Eiropas integrācijas teorijas* – sniedz vispārēju Eiropas integrācijas procesu norišu teorētisko ietvaru un pamatojumu.
- *Eiropēizācijas koncepts* – termins, kam ir daudzveidīgs skaidrojums un kura aptvērums ir mainījies ES paplašināšanās gaitā. Īpaši tas tiek izmantots Eiropas integrācijas un 2004. gada ES paplašināšanās posmā pievienojušos valstu izpildvaras eiropeizācijas analīzē attiecībā uz to institucionālajiem un funkcionālajiem pārkārtojumiem.
- *Institucionālisms* – pieeja, kas dominē pētījumos par valstu pielāgošanos ES ietekmei, priekšplānā izvirzot institūciju organizatorisko un procesa pielāgošanu. Vēsturiskā un racionālā institucionālisma apvienotā pieeja sniedz teorētiski inovatīvu un jaunu virzienu eiropeizācijas ietekmes empīriskai izpētei, īpaši attiecībā uz institucionālajām pārmaiņām izpildvarā. Būtiska loma šeit ir valdības centram jeb institūcijai vai institūciju grupai, kas nodrošina tiešu atbalstu valsts izpildvaras funkciju un pārvaldes uzdevumu izpildē. Valdības centra institūcijas nodrošina koordinēšanas un uzraudzības funkcijas visai valdībai: politisko koordināciju, stratēģisko plānošanu, politikas izstrādes un ieviešanas koordināciju, rezultātu vadības uzraudzību un kopējo valdības komunikācijas politiku.

Termins ‘koordinācija’ kā vienojošais koncepts eiropeizācijas ietekmes izpētei ir izmantots vairāku iemeslu dēļ. Tas ļauj izvairīties no jau zināmajām konceptuālajām un terminoloģijas diskusijām, kas atrodamas eiropeizācijas literatūrā (Kassim and Menon, 1996; Radaelli, 2000; 2004; Goetz, 2000; Graziano and Vik, 2007). Pētnieki, kas veic analīzi vienīgi no eiropeizācijas perspektīvas, galveno vērību velta ES ietekmei uz politikas sistēmu kā eiropeizācijas literatūras centrālajam jautājumam. Savukārt politikas koordinācijas ietvars paplašina eiropeizācijas ietekmes izpētes iespējas aptvert dažādas valsts varas institūcijas (izpildvaru, likumdošanas varu, vietējā līmeņa izpildvaru), dalībniekus (politiskās partijas, sociālos partnerus un interešu grupas) un procesus (partiju politiku, nacionālās politiskās debates).

Izpildvaras eiropeizācijas izpēte ir veidota, sākotnēji identificējot eiropeizācijas „objektu” dabu, eiropeizācijas avotu struktūru, kā arī analīzes kritērijus un indikators, kuri ir vispiemērotākie empīriskās analīzes veikšanai. Politikas koordinācijas izmantošana par centrālo organizējošo konceptu atšķir promocijas darbu no līdzšinējām 2004. gada ES paplašināšanās izpildvaras eiropeizācijas ietekmes izpētes pieejām. Literatūrā par iestāšanos ES galvenokārt analizēts periods līdz iestāšanās brīdim ES,

savukārt promocijas darbs būtisku vērtību velta arī eiropeizācijas koncepta aspektu attīstībai pēc 2004. gada 1. maija. Pretēji ierastajam diskursam pētnieciskajā literatūrā par eiropeizācijas ietekmi un publiskās pārvaldes pielāgošanos, šī promocijas darba galvenais pamatjautājums ir politikas koordinācijas perspektīva.

### *Pētījuma empīriskās gaitas apraksts*

Promocijas darba empīriskā izpēte iedalāma trīs posmos. Pētījuma 1. posmā ir salīdzināta ES pieeja CAE dalībvalstu eiropeizācijai pirms un pēc iestāšanās ES, raksturojot atšķirības no iepriekšējām ES paplašināšanās reizēm. Izmantojot salīdzinošās novērtēšanas („*small-N*” *gadījumu izpētes*) un procesa izsekojamības (angļu val. – *process tracing*) metodes, ir izskaidrota ES funkcionālā spiediena izmaiņu tendence pēc iestāšanās ES, kā arī centrālā līmeņa izpildvaras loma mijiedarbībā ar ES un tās dalībvalstīm. Analīzes procesā integrētas arī teorētiskās izpētes ietvaros gūtās atziņas attiecībā uz eiropeizāciju kā pielāgošanās procesu. Tāpat 1. posmā ir izsekotas arī izpildvaras un tās lomas izmaiņas, identificējot būtiskākās pārmaiņas piecos eiropeizācijas hronoloģiskajos attīstības posmos (Lippert, Umbach and Wessels, 2001) laikā no 1991. – 2019. gadam. Tas ļauj noteikt ES dalībvalstu izpildvaras modeļus un to galvenās pazīmes, īpašu uzmanību veltot ES nosacījumu (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004) ietekmei uz nacionālā līmeņa izpildvaru, kur publiskā pārvalde izvirzās kā galvenais ES politikas procesa dalībnieks. Savukārt publiskās pārvaldes pārmaiņu cēloņu analīze izskaidro eiropeizācijas ietekmi uz publisko pārvaldi, identificējot izšķirošos veiksmes faktoros.

Pētījuma 2. posmā, balstoties uz OECD SIGMA publiskās pārvaldes principiem (OECD SIGMA, 2017) un L. Metkalfa politikas koordinācijas līmeņa novērtējuma skalu (Metcalf, 1994), ir izveidoti kritēriji un indikatori, pēc kuriem veikta Igaunijas (selektīvā decentralizētā), Latvijas (aptverošā decentralizētā) un Slovēnijas (aptverošā centralizētā) politikas koordinācijas modeļu analīze trīs virzienos. *Pirmais* analīzes virziens ietver nacionālās ES politikas veidošanas normatīvās bāzes un ieviešanas instrumentu izvērtējumu. Tas ļauj noteikt koordinējošo struktūru pamatattīstības apjomu un izvirzītās ambīcijas - cik lielā mērā ir noteiktas koordinācijas mehānismu atbildības un pamatfunkcijas; vai institūcijām ir pārklājoši vai pretrunīgi mandāti; vai nepieciešamo pilnvaru trūkums uzrāda ietvaru, kas var sekmēt vai bremsēt politikas ieviešanas koordinācijas efektivitāti. Koordinācijas instrumentu analīze attiecas uz nacionālās ES politikas plānošanas un ieviešanas dokumentiem un izvirzītajām prasībām tajos iekļauto aktivitāšu realizēšanai. Plānošanas dokumentu mērķu un to struktūras analīze ļauj novērtēt arī to iekļaušanos nacionālā līmeņa plānošanas dokumentu sistēmā. *Otrā* virziena pamatā ir politikas koordinācijas institucionālās un funkcionālās uzbūves analīze un attīstība no brīža, kad tika izveidotas attiecības ar ES. Tiek analizēts, kas ir galvenie ārējie izpildvaras spēlētāji un sadarbības partneri un kuras ir galvenās koordinācijas institucionālās struktūras un procesi izpildvarā? Savukārt, politikas ieviešanas koordinējošo struktūru darbības un izmaiņu analīze ļauj noteikt funkcionālo

atbildību sadalījumu starp atbildīgajām koordinējošajām institūcijām valdības centrā un identificēt būtiskākos koordinācijas mehānismu panākumus un riskus. *Trešais* virziens vērš uzmanību uz koordinācijas mehānismu funkcionēšanu būtiskākajos starpinstitūciju koordinācijas līmeņos un izpildvaras struktūru mijiedarbību nacionālās ES politikas veidošanā ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem. Analīzē sintizētas arī teorētiskajā izpētē gūtās atziņas par eiropeizāciju un politikas koordināciju izpildvarās kontekstā ar politikas koordinācijas konceptu, politikas koordinācijas ietvaru, ietekmējošajiem faktoriem un struktūru, politikas koordinācijas modeļiem un to galvenajā pazīmēm, kā arī valdības centra koordinējošo lomu valstu mijiedarbībā ar ES.

Pētījuma 3. posmā ir izvērtēti trīs analizēto valstu izpildvaras koordinācijas mehānismu salīdzinošie panākumi un riski iestāšanās un dalības ES posmā. Detalizētāk salīdzināta neinstitucionālo faktoru ietekme, koordinācijas modeļi un to normatīvais ietvars, koordinācijas instrumentu kvalitāte, koordinācijas modeļu funkcionalitāte, institucionālo spēlētāju lomas un kapacitāte, kā arī starpinstitūcijas koordinācijas un sadarbības mehānismi ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem. Analīze ļauj sasniegt promocijas darba mērķi un izvirzīt uzdevumus, formulēt secinājumus, sniegt atbildes uz pētnieciskajiem jautājumiem, kā arī izstrādāt rekomendācijas tālākai akadēmiskajai pētniecībai un arī publiskās pārvaldes praktiķiem ES CAE dalībvalstīs, Rietumbalkānu kandidātvalstīs un citiem interesentiem.

#### *Pētījumā izmantotās metodes un avoti*

Promocijas darba izstrādē izmantota gadījumu izpētes pētījuma dizaina pieeja, kurā pielietotas un pētījuma vajadzībām adoptētas vairākas kvalitatīvās pētījumu metodes - salīdzinošās novērtēšanas („*small-N*” *gadījumu izpētes*), procesa izsekošanas metodes, dokumentu kvalitatīvā analīze, L. Metkalfa politikas koordinācijas līmeņa novērtēšanas skala. Tāpat datu analīzē tiek izmantoti OECD SIGMA publiskās pārvaldes principi un indikatori, uz kuru bāzes promocijas darbā tiek veikts salīdzinošo panākumu un risku novērtējums. Kā papildu metodi autors izmantojis arī intervijas, ko veicis ar publiskā sektora profesionāļiem Latvijā, Slovēnijā, Igaunijā un citās valstīs laika posmā no 2001. līdz 2019. gadam, tādejādi gūstot padziļinātu ieskatu par konkrētajām valstīm dažādos laika periodos. Interviju informācija pētījumā tiek izmantota apkopojošā veidā un kalpo, kā papildu resurss iegūto datu, atziņu un secinājumu ticamības un pamatotības pārbaudei. Tāpat pētījuma izstrādē autors ir pielietojis savas 20 gadus ilgās praktiskās pieredzes politikas koordinācijas jomā sistematizāciju un interpretāciju.

Izpētē izmantota akadēmiskā un empīriskā literatūra. Par vadošajiem eiropeizācijas un/vai tās ietekmes uz izpildvaru problemātikas pētniekiem būtu uzskatāmi K. M. Radaelli (*Claudio M. Radaelli*), J. P. Ulsens (*Johan P. Olsen*), B. Lafāna (*Brigid Laffan*), R. Ladrehs (*Robert Ladrech*), H. Kasims (*Hussein Kassim*), K. H. Gecs (*Klaus H. Goetz*), S. Hikss (*Simon Hix*), K. Feterstons (*Kevin Featherstone*), M. Grīna-Koulsa (*Green M. Cowles*), Dž. A. Kaporazo (*James A. Caporaso*), H. Grabe

(Heather Grabbe), T. A. Bērcela (*Tanya A. Börzel*), Fr. Šimmelfennigs (*Frank Schimmelfennig*), U. Zēdelmeiers (*Ulrich Sedelmeier*), A. L. Dimitrova (*Antoaneta L. Dimitrova*), B. Liperta (*Barbara Lippert*), G. Umbaha (*Gaby Umbach*) u.c..

Dokumentu analīze iekļauj oficiālos Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas likumdošanas aktus un politikas dokumentus, OECD SIGMA, Pasaules Bankas un ES politikas dokumentus, kā arī sekundāros datu avotus - pētījumus, politikas analīzes literatūru, konferenču materiālus, kā arī citu tematam saistošo literatūru. Tāpat izmantoti arī dati, kurus autors ieguvis, strādājot dažādos publiskās pārvaldes reformas un ar integrāciju ES saistītos projektos, piedaloties zinātniskajās konferencēs un starptautiskos pētniecības projektos.

### *Pētījuma ierobežojumi*

Kopš 20. gadsimta 90. gadu vidus ir izstrādāti daudzi pētījumi par ES attiecībām ar Centrāleiropu un Austrumeiropu, tomēr tiem ir divi būtiski ierobežojumi. Pirmkārt, visi pētījumi galvenokārt ir bijuši fokusēti uz iestāšanās ES posmu, kam objektīvs iemesls ir CAE valstu iestāšanās ES 2004. gadā. Otrais ierobežojums ir saistīts ar pētniecības ietvara „Eiropēizācija uz Austrumiem” dominēšanu (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2005, p. 3). Tā ietvaros pētnieki galveno vērību ir veltījuši sarunām par ES paplašināšanos, kandidātvalstu reformu procesam (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2002), nākamo ES dalībvalstu ES politikas un likumdošanas pārņemšanas un ieviešanas progresam (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2005), ES paplašināšanās sekām, ES pārvaldībai, kandidātvalstu valdību analīzei (Dimitrova, 2002) un ES ietekmei uz publisko pārvaldi nacionālajā līmenī (Lippert and Umbach, 2005). Akadēmiskā diskusija par „Eiropēizāciju uz Austrumiem” ir likusi uzsvāru uz *pielāgošanās* ES prasībām, vērību veltot ES izvirzīto nosacījumu (angļu val. – *conditionality*) ietekmei uz ES kandidātvalstīm (Dimitrov, Goetz and Wollmann, 2006; Grabbe, 2005, pp. 303–27) un 2004. gada ES paplašināšanās posmā pievienojušos valstu izpildvaru eiropēizācijai (Ágh, 2002; 2013; Ágh and Rózsás, 2003; Akule, 2009; Avery, Faber and Schmidt, 2009; Börzel and Risse, 2003; Bulmer and Lequesne, 2005; Bulmer and Radaelli, 2004; Dimitrova, 2002; 2004; Featherstone and Radaelli, 2003; Grabbe, 2001; 2005; Laffan, 2003; Lippert and Umbach, 2005; Lippert, Umbach and Wessels, 2001; Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004; Sedelmeier, 2011; Zubek, 2008). Eiropēizācijas pētnieku pārlietu lielā uzmanība *pielāgošanās* ES ietekmes izpētei nav ļāvusi veltīt lielāku vērību CAE valstu nacionālā līmeņa institūciju funkcionālās patstāvības un pielāgošanās spējas novērtēšanai.

Lai izvērtētu visaptverošu eiropēizācijas ietekmi uz izpildvaras institūcijām nacionālajā līmenī, būtu jāanalizē ietekme gan uz centrālā līmeņa izpildvaru (politisko līmeni un publisko pārvaldi), gan likumdošanas varu, gan arī vietējā līmeņa institūcijām un tiesām. Promocijas darba aptvēruma ir primāri sašaurināts līdz sistemātiskai eiropēizācijas ietekmes izpētei uz atsevišķu ES CAE mazo dalībvalstu

koordinācijas mehānismiem nacionālajā līmenī iestāšanās ES un dalības ES posmā. Promocijas darba tēmas izpētes ierobežojums laikā ir 1995. gada 1. janvāris – 2019. gada 31. decembris.

### *Promocijas darba struktūra*

Ievadā sniegta pamatinformācija par promocijas darbu, tā aktualitāti, pētījuma problēmu, definētajiem mērķiem un uzdevumiem, kā arī izvēlētajām pētījuma metodēm pieteiktās problēmas izpētei. Iezīmēts vispārīgs pētījuma teorētiskais ietvars un noteikti analīzes kritēriji, indikatori un pakārtotie datu analīzes avoti.

1. nodaļā analizēts eiropeizācijas teorētiskais ietvars, tā konceptuālo izmaiņu un akadēmiskās izpētes tendences attiecībā uz ES CAE dalībvalstīm. Detalizēta uzmanība pievērsta eiropeizācijas mijiedarbības jautājumiem ar institucionālismu un politikas koordināciju izpildvarā, īpaši analizējot politikas koordinācijas konceptu un tā lomas izmaiņas, politikas koordinācijas ietvaru, ietekmējošos faktorus un struktūru. Nodaļas noslēgumā ir aplūkoti eiropeizētas politikas koordinācijas teorētiskie modeļi un to galvenās pazīmes, kā arī valdības centra koordinējošā loma valstu mijiedarbībā ar ES.

2. nodaļā ir izklāstīta empīriskā pētījuma metodoloģija un procedūras. Nodaļā ir sniegts pētījuma metožu, procedūru un avotu apraksts, pamatoti gadījumu atlases principi, kā arī skaidrota empīriskā pētījuma posmu loģiskā shēma. Nodaļā tiek arī izskaidrota autora identificēto kritēriju, indikatoru un datu analīzes avotu matrica.

3. nodaļā raksturoti izpildvaras eiropeizācijas būtiskākie ietekmes aspekti iestāšanās un dalības ES posmā. Īpaša uzmanība veltīta ES pieejai CAE dalībvalstīm, izpildvaras un tās lomas izmaiņām eiropeizācijas procesā. Plašāk iezīmētas eiropeizācijas hronoloģisko posmu būtiskākās pārmaiņas, ES nosacījumu ietekme uz nacionālā līmeņa izpildvaru un publiskās pārvaldes institūciju eiropeizācijas faktori.

4. – 6. nodaļā veikta detalizēta trīs CAE dalībvalstu (Igaunijas, Latvijas, Slovēnijas) politikas koordinācijas modeļu analīze iestāšanās ES un dalības ES posmā. 4. nodaļā ir analizēts *Igaunijas selektīvais decentralizētais modelis*, detalizētāk aplūkojot koordinācijas mehānismu un normatīvā ietvara veidošanos, koordinācijas instrumentu kvalitāti un lomu, koordinācijas modeļu funkcionalitāti, institucionālo spēlētāju lomas un kapacitāti, kā arī starpinstitūcijas koordināciju un sadarbības mehānismus ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem. 5. nodaļā pēc analogas struktūras ir analizēts *Latvijas aptverošais decentralizētais*, bet 6. nodaļā - *Slovēnijas aptverošais centralizētais politikas koordinācijas modelis*.

7. nodaļā izvērtēti analizēto valstu izpildvaras koordinācijas mehānismu salīdzinošie panākumi un riski iestāšanās un dalības ES posmā. Detalizētāk salīdzināta neinstitucionālo faktoru ietekme, koordinācijas modeļi un to normatīvais ietvars, koordinācijas instrumentu kvalitāte, koordinācijas modeļu funkcionalitāte, institucionālo spēlētāju lomas un kapacitāte, kā arī starpinstitūcijas koordinācijas un sadarbības mehānismi ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem.



Nobeigumā apkopoti promocijas darba secinājumi, sniegtas atbildes uz darba pētnieciskajiem jautājumiem un izvirzītajiem uzdevumiem, kā arī izstrādātas rekomendācijas tālākai akadēmiskai izpētei un publiskās pārvaldes praktiķiem ES CAE dalībvalstīs un Rietumbalkānu kandidātvalstīs.

### *Promocijas darba rezultātu aprobācija*

Līdz ar 2004. gada ES paplašināšanos arī Latvijā ienāca eiropeizācijas diskurss. Tā ietvaros arī promocijas darba autors ir sniedzis savu ieguldījumu eiropeizācijas jautājumu izpētē (Rollis and Ozolina, 2019; Rollis, 2004; 2005; 2006; 2012; 2014a; 2014b; 2014c). Autora pētnieciskais darbs eiropeizācijas pētniecības jomā ir apkopots vairākās publikācijās un referātos, kas nolasīti starptautiskajās zinātniskajās konferencēs. Tematiski publikācijas ir saistītas ar eiropeizācijas konceptuālā ietvara analīzi, ietekmi uz institucionālo sistēmu izmaiņām, sabiedrības iesaisti lēmumu pieņemšanā, ES politikām un to koordināciju nacionālajā līmenī.

### *Nodaļas grāmatās*

- Rollis, I. (2020) “Good Governance in the framework of EU new Strategy for Central Asia implementation: lessons learnt from the EU Baltic member states” (peer reviewed). Plānots publicēt *Cambridge Scholars Publishing Limited, Cambridge, UK* rediģētā grāmatā.
- Rollis, I. (2005) „Eiropeizācijas konceptuālais ietvars un tā izmaiņas”, Ozoliņas, Ž. un Tisenkopfa, T. (red.) grām. *Latvija eiropeizācijas krustcelēs*. Rīga: Latvijas Universitāte, 23.–47. lpp.

### *Publikācijas zinātniskos izdevumos, konferenču tēžu un rakstu krājumos*

- Rollis, I. and Ozolina, Z. (2019) “Europeanization of Ukraine’s Executive Power. Lessons of the Central and Eastern Europe’s EU Member States”, *Actual Problems of International Relations*, 140, pp. 15-28.
- Rollis, I. (2014) “Implications of the Association Agreement for Public Administration in Ukraine”, *Науковий Висник Національної Академії Статистики, Обліку Та Аудиту [Nacionālās statistikas, grāmatvedības un audita akadēmijas zinātniskais biļetens]*, 1, pp. 53–61.
- Rollis, I. (2014) “National EU Policy Co-ordination in Latvia”, *Latvijas intereses Eiropas Savienībā*, 2, 79.–103. lpp.
- Rollis, I. (2014) “Ukraine’s Reform Agenda in the Framework of the Association Agreement Implementation”, *Бізнес – Аналітика В Управлінні Зовнішньоекономічною Діяльністю. Збірник Тез Виступів На II Міжнародній Науково – Практичній Конференції [Business - analīze ārvalstu ekonomiskās aktivitātes vadībā. Runu kopsavilkumu kolekcija II Starptautiskajā zinātniski praktiskajā konferencē]*, pp. 40–44.
- Rollis, I. (2012) “The Case of National Administration in Latvia”, in Kassim, H. and Dimitrov, V. (eds.) *National EU policy coordination Systems in the New Member States. Western European Politics. Special Edition*. Unpublished.

- Rollis, I. (2006) “Europeanization of internal policies – the Case of Public Administration in Latvia and Lessons for New Democratic Communities”, *Proceedings of International Conference “Expanding Borders: Communities and Identities”*. Rīga: University of Latvia, pp. 93–111.
- Rollis, I. (2005) “Impact of Europeanization on Involvement of Society in Decision Making Process in Latvia”, *Scientific Papers. Political Science. Changing, Overlapping and Interacting Identities*, 680, pp. 162–173.
- Rollis, I. (2004) „Kopenhāgenas politiskā kritērija izpilde kā Centrālās un Austrumeiropas Eiropas Savienības kandidātvalstu institucionālās sistēmas attīstības priekšnoteikums”, *Latvijas Universitātes raksti. Politikas un socioloģija*, 663, 137.–151. lpp.

### **Dalība zinātniskajās konferencēs**

Laika posmā no 2003. gada līdz 2020. gadam autors ir piedalījies konferencēs un semināros, kuros lasīja referātus par jautājumiem, kas ir saistīti ar promocijas darba tematiku:

- Alatau Starptautiskās universitātes zinātniskā konference “Between Europe and Asia: Emerging Central Asia and its Multi-Faceted Role in the Era of Connectivity”, 2020. gada oktobris, ziņotājs, apstiprināta referāta tēma un iesniegts zinātniskais raksts “*Good Governance in the framework of EU new Strategy for Central Asia implementation: lessons learnt from the EU Baltic member states*”.
- LU 77. zinātniskās konferences sekcija „Jaunākie pētījumi sociālajās zinātnēs”, 2019. gada februāris, ziņotājs, tēma „*Nacionālās ES politikas koordinācijas eiropeizācija: Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas pieredze Rietumbalkānu ES kandidātvalstu izpildvarai*”.
- Starptautiskā konference “5th Europe – Ukraine Forum Successes, Failures and Potential”, 2014. gada februāris, Ukraina, ziņotājs, tēma “*Ukrainian Reform Agenda in the Context of Association Agreement Negotiations and Association Agenda Implementation*”.
- Starptautiskā konference „Paplašinot robežas: kopienas un identitātes“, 2005. gada novembris, Rīga, Latvija, ziņotājs, tēma “*Europeanization of Internal Policies – the Case of Public Administration in Latvia and Lessons for New Democratic Communities*”.
- Starptautiskā konference „Izmaiņas un identitāšu uzslāņošanās: Latvijas sabiedrība ES paplašināšanās procesā”, 2004. gada novembris, Rīga, Latvija, ziņotājs, tēma „*Eiropēizācijas ietekme uz sabiedrības iesaisti lēmumu pieņemšanas procesā Latvijā*”.
- Starptautiskā konference “The Results and Perspectives of Post–Soviet Transition”, 2003. gada aprīlis, Viļņa, Lietuva, ziņotājs, tēma „*Kopenhāgenas politiskā kritērija ieviešana – priekšnoteikums institucionālās sistēmas attīstībai ES kandidātvalstīs*”.

### **Citas aprobācijas**

- Lektors (sadarbībā ar prof. Žanetu Ozoliņu) mācību kursus par labu pārvaldību, nacionālās ES politikas attīstību un koordināciju EKP un ES kandidātvalstu publiskās pārvaldes darbiniekiem Rīgas Juridiskajā augstskolā kopš 2014. gada.

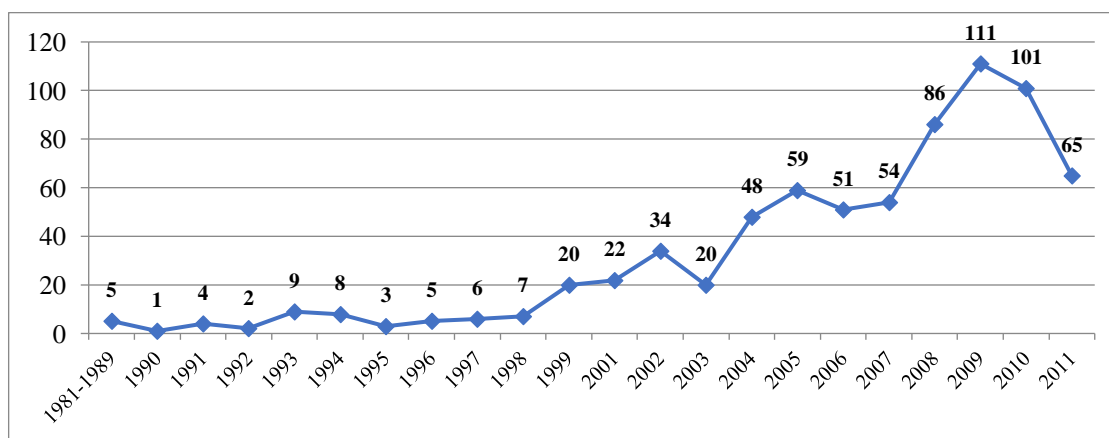
- Mācību kursa „Eiropas integrācijas ietekme uz ES CAE kandidātvalstu politisko procesu” vadīšana LU politikas zinātnes bakalaura studiju programmas ietvaros 2003./2004. mācību gada rudens semestrī.
- Vieslektors LU Sociālo zinātņu fakultātē bakalaura un maģistra politikas zinātnes programmu mācībuursos par eiropeizācijas tematiku kopš 2002. gada.
- Promocijas darba rezultātu ieguve, to pielietojamības pārbaudes un izmantošana praksē. Darbs Eiropas integrācijas birojā laika posmā no 1999. līdz 2004. gadam autoram sniedza iespēju būt klātesošam Latvijas sagatavošanās un iestāšanās ES procesos. Kopš 2001. gada autors savu praktisko nacionālās ES politikas veidošanas un publiskās pārvaldes reformu pieredzi kā padomnieks un projektu vadītājs ir nodevis un turpina nodot dažādu starptautisko organizāciju un ES dalībvalstu finansētajos projektos Horvātijas, Serbijas, Melnkalnes, Bosnijas un Hercegovinas, Albānijas, Ziemeļmaķedonijas, Kosovas, Moldovas, Gruzijas, Ukrainas, Armēnijas un Kirgizstānas publiskās pārvaldes institūcijās.

# 1. Eiropēizācijas teorētiskais ietvars un tā izmaiņas

## 1.1. Eiropēizācijas definējums, ietvars un tā konceptuālās izmaiņas

Termins 'eiropēizācija' politikas zinātnes akadēmiskajā literatūrā retos gadījumos ir ticis lietots pirms 1980. gada. Sākot ar 20. gadsimta 90. gadu beigām, tas tiek lietots ļoti plaši. Pētnieki K. Feterstons (*Kevin Featherstone*) un K. M. Radaelli (*Klaudio Radaelli*) ir apkopojuši statistikas datus par eiropēizācijas literatūras izcelsmi, aptvērumu un eiropēizācijas termina lietojumu sociālo zinātņu literatūrā. Pētnieki ir secinājuši, ka īpaši strauji šī termina lietošana ir mainījies līdz ar ES CAE dalībvalstu eiropēizāciju. 2003. gadā (tuvojoties ES CAE dalībvalstu iestāšanās ES posma noslēgumam) veiktā pētījumā par 116 akadēmiskajos žurnālos iekļautajām atsaucēm uz eiropēizāciju ir konstatēts, ka 73% no visiem rakstiem, kuros ir pieminēta eiropēizācija, tapuši pēc 1994. gada (Featherstone and Radaelli, 2003, p. 5). Analizējot zinātnisko literatūru, kas izdota līdz 2001. gadam, pētnieki klasificēja eiropēizāciju sociālajās zinātnēs četrās kategorijās, aptverot vēsturisko, kultūras, institucionālo un politisko procesu *pielāgošanos*.

Savukārt empīriskajos datos, kas, izmantojot K. Feterstona klasifikāciju, tika savākti no Sociālo zinātņu atsauču indeksa (*Social Science Citation Index*) datubāzes laika posmā no 2002. līdz 2011. gadam, tika identificēti 651 raksti, no kuriem 623 klasificējami, meklējot informāciju par terminu 'Europeanization' un 'Europeanisation' pēc nosaukuma, atslēgvārda vai kopsavilkuma visās pieejamajās valodās. Lielākā daļa – 344 raksti – attiecās uz kategoriju „politiku un politikas procesa pielāgošanās”, 199 raksti attiecās uz kategoriju „institucionālā pielāgošanās”, 77 raksti – uz kategoriju „pārnacionālā kultūras izplatīšana” (Blavoukos and Oikonomou, 2012, pp. 5–9). Tikai trīs raksti attiecās uz eiropēizāciju kā vēsturisko fenomenu. Atlasītā informācija uzrāda pieaugošu termina 'eiropēizācija' lietošanas tendenci laika posmā pēc 2000. gada, turklāt vairāk nekā 50% rakstu ir publicēti pēc 2008. gada (Turpat, 5.–9. lpp.).



2. attēls. Akadēmisko rakstu par eiropēizāciju izmaiņas dinamika laika posmā no 1981. līdz 2011. gadam

Avots: *Blavoukos and Oikonomou, 2012*

Visplašākā akadēmiskā interese par eiropeizāciju ir bijusi kategorijā „politiku un politikas procesu pielāgošanās”, turpretim eiropeizācijas kā vēsturiskā procesa popularitāte ir bijusi minimāla.

1. tabula. Akadēmisko rakstu izmaiņas dinamika eiropeizācijas pamattēmās (2002.–2011. gads)

Tēma	Rakstu skaits	2002.–2011. g. (%)	1981.–2001. g. (%)
1. Vēsturiskais process	3	0.5	5.6
2. Kultūras izplatīšana	77	12.4	12.5
3. Institucionālā pielāgošanās	199	31.9	31.9
4. Politiku un politikas procesu pielāgošana	344	55.2	50
<b>Kopā</b>	<b>623</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Avots: Blavoukos and Oikonomou, 2012*

Analīzē iegūtie dati liecina, ka „politiku un politikas procesu pielāgošanās” ir vispopulārākā, taču vienlaikus interesi visstraujāk zaudējošā kategorija, kamēr citas kategorijas kopumā ir saglabājušas savu sākotnējo līmeni (Blavoukos and Oikonomou, 2012, p. 10; Featherstone and Radaelli, 2003). Jāatzīmē, ka salīdzinājumā ar iepriekšējo laika posmu, no 2002. līdz 2011. gadam ir samazinājies rakstu skaits par centrālo izpildvaru/publisko pārvaldi kategorijā „institucionālā pielāgošanās”. Lielākā daļa rakstu par eiropeizāciju skar ES CAE dalībvalstis (102 raksti) (Blavoukos and Oikonomou, 2012, p. 18).

2. tabula. Akadēmisko rakstu izmaiņas dinamika apakškategorijā „institucionālā pielāgošanās” (2002.–2011. gads)

Apakštēma	Rakstu skaits	%	1981.–2001. g. (%)
1. Interese grupas	41	20,6	26 (NVO)
2. Politiskās partijas	41	20,6	13,2
3. Centrālā izpildvara/publiskā pārvalde	39	19,6	26
4. Politiskās sistēmas	30	15,1	-
5. Valstis	27	13,6	-
6. Vietējās pašvaldības	21	10,6	34,8
<b>Kopā</b>	<b>199</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

*Avots: Blavoukos and Oikonomou, 2012*

Statistikā ir novērojams eiropeizācijai veltīto akadēmisko rakstu skaita pieaugums ES CAE dalībvalstu iestāšanās ES posmā un dalības laikā (Blavoukos and Oikonomou, 2012, p. 12; Featherstone and Radaelli, 2003). Statistika pēc 2009. gada jau konkrētāk uzrāda analītiskajiem, konceptuālajiem jautājumiem un eiropeizācijas metodiskajiem instrumentiem veltīto publikāciju skaita pieaugumu. Vienlaikus analīzē iezīmē tendenci, ka pētnieku akadēmiskā interese par eiropeizāciju pakāpeniski pārorientējas uz EKP un Rietumbalkānu valstu izpēti (Blavoukos and Oikonomou, 2012, p. 21; Rollis, 2019).

Eiropeizācijas termina vēsturiskā izpratne ir saistīta ar sociālo normu eksportu un kontroli, institūciju organizāciju un praksi, sociālajiem un kultūras uzskatiem, vērtībām un uzvedību. Eiropeizācija vēsturiskajā izpratnē bieži nozīmējusi pielāgošanos Rietumeiropas normām un praksei.

Kultūras izpratnē eiropeizācija nozīmē pārnacionālās kultūras rašanos – to kultūras normu, ideju, identitātes, uzvedības nosacījumu saplūšanu, kuri balstīti uz starpnacionālo pamatu Eiropā. Kultūras izpratnē eiropeizācijai ir ļoti plašs izmantojums, kaut vai runājot par svētku svinēšanas paradumu izmaiņām. Eiropeizācija ietekmē arī plašākas sociālās aktivitātes – izglītību. Parasti šo terminu lieto, lai raksturotu izmaiņas politiskajā kultūrā vai pārmaiņas ideoloģijā.

Vēsturiskā pieeja un kultūras pieeja netieši ir saistāmas ar tiešu ES ietekmi, turpretim institucionālā pieeja un politikas un politisko procesu pielāgošanās pieeja ir jaunākas un attiecināmas uz eiropeizācijas minimālo izpratni, jo vistiešāk skar institucionālos aspektus, t. i., ES darbību, aptverot valstu reakciju uz ES politiku. Tas izteikti atspoguļojas arī eiropeizācijas pētījumos, parādot tendenci analizēt procesus ES kontekstā.

Eiropeizācija aptver ideju, ka Eiropas integrācija ir kļuvusi tik dziļa ietekmes ziņā, ka nacionālā līmeņa procesus pilnībā padara par daļu no plašākas Eiropas līmeņa attīstības. Tas arī nozīmē, ka valstis, kuras nav ES dalībvalstis, pielāgojas tiem pašiem Eiropā notiekošajiem un tās attīstības gaitu ietekmējošajiem procesiem. Akadēmiskajā literatūrā par eiropeizāciju runāts ne tikai kā par procesu, kurā ES izplata savas politikas vai kurā kandidātvalstis orientējas uz ES politikām, bet arī kā rezultātu – politikas saskaņotības pakāpi ar ES. Sākoties iestāšanās ES procesam, eiropeizācija kļuva par kandidātvalstu prioritāti. Tajās politikas jomās, uz kurām attiecās ES noteikumi un iestāšanās nosacījumi, ES prasīja alternatīvu politiku piedāvājumus. ES politikas pieņemšana kļuva obligāta un absorbēja vietējās politikas veidošanas procesu (Matlak, Schimmelfennig and Wozniakowski, 2018, p. 8).

Runājot par vēsturisko attīstību, pētnieks R. Ladrehs (*Robert Ladrech*) viens no pirmajiem centās izvērst eiropeizācijas termina būtību, un viņa definīcija tapa Francijas konstitucionālo pārmaiņu izpētes kontekstā (1994, pp. 69–88; 2010), T. A. Bērcelas (*Tanja A. Börzel*) definīcija radās, pētot vietējā līmeņa politikas reakciju uz eiropeizāciju Spānijā un Vācijā (1999, pp. 573–596), T. Rises (*Thomas Risse*) definīcija parādījās saistībā ar projektu, kas pētīja izmaiņas nacionālā līmeņa institucionālajā un politikas struktūrā (Cowles, Caporaso, Risse, 2001, p. 3). K. M. Radaelli (*Claudio M. Radaelli*) savu definīciju izstrādāja, veicot pārskatu par būtiskāko ar eiropeizāciju saistīto literatūru (Featherstone and Radaelli, 2003).

Aplūkojot veidu, kā eiropeizāciju nodefinējuši to analizējošie pētnieki, var secināt, ka pastāv virkne dažādu termina interpretāciju. Eiropeizācija tiek definēta kā ES ietekme uz nacionālo politiku, reaģējot uz ES līmeņa attīstību (Olsen, 2002). Eiropeizācija tiek definēta gan kā strukturālās pārmaiņas, kas visdažādākajos veidos ietekmē dalībniekus, institūcijas, idejas un intereses, gan kā reakcija uz ES politikām, gan kā *de iure* suverenitātes nodošana ES līmenim. Pēc pētnieces T. A. Bērcelas uzskatiem, eiropeizācija ir uzmanības veltīšana notiekošajam, kad noteiktas nacionālās pilnvaras tiek deleģētas ES līmenim (1999, p. 576). T. A. Bērcela definē eiropeizāciju kā procesu, kurā nacionālās politikas jomas

arvien vairāk kļūst par Eiropas politikas veidošanas subjektiem. Pieaug ES ietekme uz dažādām politikas jomām, kurās aizvien vairāk dominē Eiropas politiskās uzvedības loģika.

Būtiski atzīmēt, ka ļoti liels skaits politiku pieredz pieaugošu ES dimensijas ienākšanu, tādējādi radot grūtības rast robežšķirtni starp eiropeizētajām politikām un tām politikām, kuras ir pilnībā nacionālas. Līdz ar to, piemēram, analizējot sociālo un politisko procesu mijiedarbību valstī, eiropeizācija var parādīties arī ļoti netiešā veidā.

Visplašākās eiropeizācijas definīcijas atrodamas pētnieku R. Ladreha un K. M. Radaelli pētījumos. R. Ladrehs ir piedāvājis vienu no eiropeizācijas agrīnajām definīcijām, raksturojot eiropeizāciju kā „inkrementālu procesu, kas pārorientē politikas virzienu un veidu līdz tādām līmenim, ka ES politiskā un ekonomiskā dinamika kļūst par nacionālās politikas un tās veidošanas loģisku organizatorisko daļu” (Featherstone and Radaelli, 2003, pp. 3–7; Ladrech, 1994, p. 6, p. 69; Laffan, 2003, p. 4). Savukārt K. M. Radaelli eiropeizāciju uzlūko kā daudz plašāku un strukturētāku procesu. Eiropeizācija, viņaprāt, aptver „eiropeizācijas veidošanās, izplatīšanās un formālo un neformālo noteikumu, procedūru, politisko paradigmu, stilu, „kopīgas prakses” institucionalizācijas procesus, un to kopīgās vērtības un normas, kuras sākotnēji tiek definētas un konsolidētas ES politiskajā procesā un pēc tam iekļautas valstu nacionālajā un vietējā līmeņa diskursā, politiskajā struktūrā un politikās” (Bulmer and Radaelli, 2004, pp. 3–4; Featherstone and Radaelli, 2003, p. 17; Ladrech, 1994, p. 69; Radaelli, 2000, p. 4).

K. M. Radaelli definīcija atspoguļo politiskās uzvedības pārmaiņu svarīgumu. Tas ir labs veids, lai ES CAE dalībvalstu kontekstā eiropeizācijas izpausmes atdalītu no daudziem citiem procesiem. Politiskā uzvedība eiropeizācijas gaitā mainās, izraisot diskursu, normatīvo ietvaru un ES ietekmes institucionalizāciju nacionālajā politiskajā sistēmā. Ar eiropeizāciju ir izskaidrojamas kultūras izmaiņas, jaunu identitāšu veidošanās, politikas izmaiņas, administratīvo inovāciju ieviešanas un pat modernizācijas procesi. Tā aptver arī Eiropas politikas veidošanos un ES lēmumu iedarbību uz nacionālajām sistēmām, ietekmējot ES dalībvalstis un līdz ar to arī pasauli.

T. Rise (*Thomas Risse*), G. M. Koulsa (*Green M. Cowles*) un Dž. A. Kaporazo (*James A. Caporaso*) eiropeizāciju definē kā „dažādu pārvaldes struktūru – politisko, tiesisko un sociālo institūciju rašanos un attīstību Eiropas līmenī, kas vērstas uz politisko problēmu risināšanu, tādējādi formalizējot mijiedarbību starp politisko procesu dalībniekiem un politiku tīkliem, kas darbojas uz autoritāru noteikumu radīšanu Eiropas līmenī” (Cowles, Caporaso and Risse, 2001, p. 3). Pētnieki eiropeizācijas terminu lieto arī, lai raksturotu ES ietekmi vai ES ietekmi nacionālajā līmenī (Cowles, Caporaso and Risse, 2001; Featherstone and Radaelli, 2003). Savukārt H. Volasa (*Hellen Wallace*) un V. Voliss (*William Wallace*) definē eiropeizāciju kā „sistemātisku Eiropas kārtības attīstību un stiprināšanu, kas vadītu tādu pārrobežu sadarbību, kas ļautu Eiropas dimensijai kļūt par Eiropas valstu politikas un politiku stiprinošu iezīmi” (Wallace and Wallace, 2000, p. 370).

Definīcijas atspoguļo pētnieku uzskatu dažādību un atšķirīgos eiropeizācijas sākumpunktus. Piemēram, T. Rise un H. Volasa runā par struktūrām, bet R. Ladrehs un K. M. Radaelli – par procesiem. Tas nozīmē, ka tiek meklētas atšķirīgas, bet cieši saistītas lietas. Pētnieki varētu veidot arī atšķirīgas pētniecības konstrukcijas, ja iesaistītos eiropeizācijas empīriskajā izpētē. Ja tiek pētītas institūcijas, ir iespējams noteiktā laikā reāli apmeklēt šīs institūcijas, savukārt, ja pētniecības objekts ir procesi, būs nepieciešams tiem sekot noteiktu laika periodu un, iespējams, dažādās vietās.

Rūpīgāk analizējot definīcijas, redzams, ka T. Rise vērš uzmanību galvenokārt uz Eiropas līmeni (ar to saprotot ES), bet R. Ladrehs pilnībā atsaucas uz nacionālo (vai vietējo) līmeni. Savukārt H. Volasa un K. M. Radaelli atzīst, ka eiropeizācija ir sastopama gan Eiropas, gan nacionālajā līmenī. Tādējādi pastāv trīs dažādas pieejas. Viena pieeja uzlūko eiropeizāciju kā starptautisku procesu (ES līmeņa) fenomenu. Cita saskata to kā ES procesu seku fenomenu nacionālā līmenī (promocijas darbā izmantotā pieeja), bet trešā pieeja redz to gan kā nacionālā, tā arī starptautiskā līmeņa fenomenu.

Būtiska ir arī pētnieka J. P. Ulsena (*Johan P. Olsen*) pieeja eiropeizācijas terminam, lai raksturotu fenomenu dažādību un to izmaiņu procesu (Olsen, 2002, p. 922). Pēc pētnieka domām, viens no veidiem, kas ļauj precizēt eiropeizācijas ietvaru, ir vairāku būtisku izmaiņu līmeņu nodalīšana. Tomēr, kā pētnieks norāda, būtiskākā pretruna ir tā, ka ātrākai Eiropas attīstībai trūkst pozitīvas mijiedarbības starp eiropeizācijas dažādajām dimensijām (Turpat, 921.–952. lpp.). ES attīstība, padziļināšanās un ietekme uz Eiropas valstīm un to politikām pētniekam J. P. Ulsenam ļāva identificēt piecas eiropeizācijas termina lietošanas dimensijas, pamatojoties uz nacionālā un vietējā publiskās pārvaldes līmeņa sistēmu pielāgošanos Eiropas politiskajam centram un tā normām (Turpat, 923.–924. lpp.). Pirmkārt, eiropeizācija veidojas no pārmaiņām ārējās robežās. Uzskatāmākais piemērs ir politiku, noteiktu institucionālo prasību un vērtību paplašināšanās ES CAE dalībvalstīs līdz ar to iestāšanos ES 2004. gadā. Otrkārt, J. P. Ulsens definē eiropeizāciju kā institūciju attīstību Eiropas līmenī. Šī definīcija pievērš uzmanību ES centrālās pārvaldes spējas attīstībai un dažādu ierobežojumu ietekmei, kā arī iespējamajiem dažādiem nacionālā līmeņa politiskajiem faktoriem. Treškārt, eiropeizācija klasiski tiek uzskatīta par galveno faktoru, kas ietekmē nacionālās publiskās pārvaldes sistēmas. Minētā eiropeizācijas definīcija aptver institucionālo struktūru, politiku, politiskās uzvedības pielāgošanos un citus Eiropas politiskās sistēmas daudzlīmeņu sistēmas jautājumus. Ceturtkārt, J. P. Ulsens eiropeizāciju definē kā politiskās organizācijas eksportējošo formu. Tas attiecas uz eiropeizācijas tendenci eksportēt savas vērtības, izmantojot dažādas konvencijas vai ārpolitiku attiecībā uz valstīm vai reģioniem, kas var atrasties tālu no pašas Eiropas. Piektkārt, eiropeizācija tiek dēvēta par politiskās vienotības projektu. Šī definīcija arī attiecas uz spēju attīstīšanu ES līmenī, taču tā ir daudz plašāk interpretēta, īpaši attiecībā uz politisko integrāciju.

Dažādo eiropeizācijas definīciju pastāvēšana izvirza jautājumu par to salīdzināšanas iespējām. Eiropeizācija, tāpat kā globalizācija, var tikt izmantota plašākai svarīgu pārmaiņu skaidrošanai politikā



un sabiedrībā. *Analīzes nolūkos eiropeizācijas konceptuālais ietvars ir ierobežots, aplūkojot to kā ES ietekmi uz dalībvalstīm, potenciālajām dalībvalstīm un tuvākajām kaimiņvalstīm, tādējādi izvairoties no neskaidrības par to, kas ir vai nav eiropeizācija* (Featherstone and Radaelli, 2003, p. 282). Arī vairāki citi pētnieki, analizējot ar ES saistītos procesus, nenošķir terminus ‘eiropeizācija’ un ‘ES-izācija’ lietojuma atšķirības, tādējādi netieši rosinot jautājumu, vai eiropeizācijas termins aptver tikai ar ES saistītos jautājumus vai arī Eiropas telpā notiekošo sociālo, politisko un ekonomisko procesu mijiedarbību (Dynson and Goetz, 2003, p. 19). Akadēmiskajā diskusijā ir ieteikts norādīt atšķirības starp tādām ierobežotām eiropeizācijas izpratnēm kā ‘ES-eiropeizācija’ jeb ‘ES-izācija’ un izmantot daudz plašāku un kompleksu pieeju Eiropas telpai, tas ir, aplūkot ES paplašināšanos kā plašāku „valstu atgriešanās Eiropā” idejas daļu, pētniece T. Flokhārta (*Trine Flockhart*) gan ES-izāciju raksturo tikai kā nelielu daļu no daudz plašāka un ilgtermiņa procesa, ko aptver eiropeizācija (Turpat, 19. lpp.).

ES CAE dalībvalstu gadījumā eiropeizācijas termina lietošana būtu atzīstama par ambiciozu, jo tas ietver iestāšanos ES un atgriešanos Eiropā plašākā nozīmē. Kā atzinuši atsevišķi pētnieki, šo procesu būtu labāk dēvēt tieši par ‘ES-izāciju’ (Grabbe, 2005, p. 3–4). Termins ‘ES-izācija’ nozīmē iestāšanās ES prasību ievērošanu un ES normu, politiku, institucionālo modeļu pārņemšanu, kas ir saistīts ar daudz plašāko administratīvās transformācijas un modernizācijas procesu. ES CAE dalībvalstu reģionālajā līmenī ES-izācija bija priekšnosacījums valsts eiropeizācijai plašākā nozīmē, kas nozīmēja pilnvērtīgas lomas iegūšanu Eiropas politiskajā un ekonomiskajā telpā. Eiropeizācijas termina daudznozīmība aptver arī ES CAE dalībvalstu attieksmi pret pielāgošanos ES normām un vērtībām. Tādēļ tas ir piemērotāks termins ES CAE dalībvalstu mijiedarbības ar ES izpētē. Ņemot vērā promocijas darbā apskatāmo jautājumu loku, autors turpmāk darbā ar daudz plašāko terminu ‘eiropeizācija’ apzīmēs arī terminu ‘ES-izācija’, lai neveidotu ierobežojumus ar terminu saistīto jomu izpētei.

Protams, eiropeizācijas definējuma sašaurināšana līdz ES, kaut neviennozīmīgi, bet konkretizē arī akadēmiskās izpētes aptvērumu, kaut arī vēsturiski sašaurināšana ir veidojusies divu būtisku iemeslu dēļ. Pirmkārt, eiropeizācijas izpētes dienaskārtība ir relatīvi jauna. Eiropeizācijas termins kļuva par atsevišķu ES pētījumu jomu tikai 20. gadsimta 90. gadu vidū. Līdz tam trešo valstu, ES kandidātvalstu un ES CAE dalībvalstu pētījumos eiropeizācijas termins attiecīgās izpētes jomas apzīmēšanai netika lietots. Otrkārt, citu valstu pielāgošanās bija ilglaicīgs Eiropas integrācijas process, kas galvenokārt saistījās ar dažādām negatīvām Eiropas integrācijas blakus norisēm. Citu valstu pielāgošanās ES bija ļoti selektīva, jo netika izvirzītas konkrētas ES prasības pielāgoties tās noteikumiem. Tādējādi pētnieki neuzskatīja, ka šāda veida pielāgošanās būtu pielīdzināma ES ietekmei uz tās dalībvalstīm, un tādēļ neuzskatīja to par eiropeizācijas izpētes objektu (Sedelmeier, 2011, p. 5).

Kvalitatīvas izmaiņas ES ietekmes uz trešajām valstīm izpētē notika vien 20. gadsimta 90. gados, kad izveidojās divu grupu valstis, kuru pielāgošanās process ES bija daudz aptverošāks un kuru ES ietekmēja daudz tiešāk. Pirmā grupa ietver Eiropas Brīvās tirdzniecības asociācijas (EBTA) dalībvalstis.

Liela daļa EBTA dalībvalstu 1992. gadā iesaistījās Eiropas Ekonomikas zonas (EEZ) līgumā ar ES, kas prasīja vienpusēju ES tiesību kopuma pārņemšanu (izņemot lauksaimniecības sektoru). Tas ļāva EBTA dalībvalstīm līdzdarboties ES iekšējā tirgū, un daudzas no EBTA dalībvalstu valdībām uztvēra EEZ kā pirmo soli ceļā uz dalību ES. Otrā valstu grupa aptver ES CAE dalībvalstis, kurās ES centās tieši ietekmēt gan nacionālā līmeņa reformu un attīstības gaitu, gan veidot ES paplašināšanās politiku un izvirzīt nosacījumus dalībai ES. Nosacījumi dalībai ES tika paplašināti arī līdz Kopenhāgenas politiskajiem un ekonomiskajiem kritērijiem, aptverot noteikumus, kuros ES institūcijām nav tiešas kompetences. Iestāšanās ES procesā ES CAE dalībvalstis reaģēja uz ES spiedienu pielāgoties, galvenokārt to noteica kandidātvalsts statuss. Vienlaikus ES nosacījumu izpēte austrumu virziena paplašināšanās kontekstā sāka veidot ietvaru kandidātvalstu eiropeizācijas analīzei (Grabbe, 2001; Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004). Tā rezultātā šāda veida pētījumi paplašināja arī eiropeizācijas aptvērumu, izveidojot atsevišķu izpētes apakšjomu par ES kandidātvalstu eiropeizāciju.

Bez konkrētu robežu noteikšanas nav arī iespējams definēt eiropeizāciju. Akadēmiskajā literatūrā ir grūti atrast norādes par to, kas paliek ārpus eiropeizācijas termina ietvara. Lai neveidotu ierobežojumus ar terminu saistīto jomu izpētei, pētnieki daudzkārt apgalvojuši, ka noteiktu eiropeizācijas pakāpi var atrast visās jomās. Tādēļ jau analīzes sākumā ir būtiski noteikt atšķirības starp eiropeizāciju un citiem terminiem, precizējot, kas nav eiropeizācija. Pētnieks K. M. Radaelli, piemēram, norāda, ka ir būtiski iezīmēt atšķirību starp tādiem terminiem kā eiropeizācija, konverģence, harmonizācija un integrācija (Radaelli, 2000, pp. 5–11).

- *Konverģence var būt tikai eiropeizācijas seku izpausme.* Konverģence nav eiropeizācija, jo pastāv atšķirības starp procesu un tā sekām. Eiropeizācijas politiku pētījumi ir identificējuši pat ievērojamu konverģences gadījumu daudzveidību ES Rietumeiropas dalībvalstīs, piemēram, atklājot eiropeizācijas rosinātu masu informācijas līdzekļu īpašumu politikas konverģenci. Turpretī transporta politikas jomā eiropeizācija ir palielinājusi atšķirības starp ES dalībvalstīm.

- *Eiropeizāciju nevajadzētu jaukt ar harmonizāciju.* Eiropeizācija var palielināt problēmu risināšanas iespējas, savukārt ES dalībvalstu institūcijas, tieši pretēji, turpina izstrādāt atšķirīgus lēmumus. Piemēram, nepastāvot harmonizācijai, ir liela varbūtība, ka ES iekšējā tirgū varētu parādīties pat konkurējošas atšķirības. Harmonizācija rada noteikta līmeņa spēles laukumu, turpretim eiropeizācija var veicināt regulējošas konkurences izveidošanos un pat tās izkropļošanu.

- *Eiropeizācija nav politiskā integrācija.* Eiropas integrācijas teorijām ir raksturīgi vērst uzmanību uz to, ka dažādas valstis apvieno spēkus un veido pārnacionālas institūcijas, radot noteiktu ietekmi, kuras neesamība liegtu pastāvēt arī eiropeizācijai. Tas rosina uzdot jautājumu par attiecībām starp eiropeizāciju un vispārējām integrācijas teorijām. Pētniece T. A. Bērcela, piemēram, norāda, ka integrācijas teorijas vērs uzmanību uz jautājumu, vai Eiropas integrācija stiprina vai vājina valsti

(starpvaldību pieeja), turpretim eiropeizācija izvirza daudz specifiskāku jautājumu par valstu institūciju nozīmi procesā, kurā norisinās pielāgošanās ES (1999, pp. 576–577).

## 1.2. Eiropēizācija akadēmiskajā literatūrā

20. gadsimta nogalē, aprakstot eiropeizācijas definīciju un konceptu, autori koncentrējās uz pārnacionālā līmenī notiekošajiem procesiem, savukārt teorijā dominē nacionālā un vietējā līmeņa politiskās, ekonomiskās un sociālās izmaiņas. Līdzīgi uzsvāru maiņa ir notikusi no formālām institūcijām un institucionalizācijas procesiem uz šo procesu dalībniekiem, to rīcību, izpratni, uztveri, diskursiem un kultūras īpatnībām (Grunhut, 2017, p. 171). Eiropēizācija un tās iedarbība akadēmiskajā literatūrā tiek īpaši apskatīta, pētot valstu nacionālā līmeņa institūcijas, politikas un tās rezultātus jeb eiropeizācijas ietekmes problemātiku un valstu mijiedarbības ar ES pielāgošanās (angļu val. – *adaptation*) procesus (Goetz, 2000, p. 222). Pielāgošanos nosaka nepieciešamība sasniegt sekmīgu mijiedarbību ar ES pastāvošo kārtību. Savukārt eiropeizācijas iedarbības izvērtēšana ļauj skaidrot izmaiņas, kuras patiesībā ir izraisījuši citi faktori. Piemēram, atsevišķu ES dalībvalstu politikas var tikt skaidrotas ar eiropeizāciju, tomēr to pamatā var būt arī iepriekšējās reformas vai pat globalizācijas ietekme. Tiekšanās panākt atbilstību ES noteikumiem veicina arī ciešāku mijiedarbību ar globalizācijas procesu.

Akadēmiskajā literatūrā tiek arī pausti uzskati par eiropeizācijas relatīvi agro konceptuālās attīstības fāzi. Vienlaikus ir gan paustas bažas, ka eiropeizācijas ietvars ir ļoti izplūdis, gan arī tiek piedāvāts daudz sistematizētāks ietvars (Featherstone and Radaelli, 2003, pp. 1–17). Kopš pētnieks R. Ladrehs veica Francijas eiropeizācijas pieredzes izpēti, ir iespējams identificēt vēl virkni diskusiju par eiropeizācijas tematiku (Ladrech, 1994, pp. 69–88). Pirmkārt, nepastāv termina ‘eiropeizācija’ teorija. Otrkārt, šis termins parasti tiek lietots, lai aplūkotu ES ietekmi uz dalībvalstīm, ko, iespējams, vislabāk varētu apzīmēt ar jau pieminēto terminu ‘ES-izācija’. Līdz ar ES kā vietu, kur tiek veicināta politisko ideju un prakses apmaiņa (piemēram, Lisabonas process nodarbinātības jomā), diskusijai tiek izvirzīts arī jautājums par pašas ES lomu kā pārmaiņu veicinošu avotu. Treškārt, eiropeizāciju nevajadzētu lietot kā sinonīmu Eiropas integrācijai, kaut arī dažkārt abu procesu apzīmēšanai tiek lietots viens termins. Galvenā atšķirība ir tā, ka Eiropas integrāciju nodarbina politiskie jautājumi un politiku attīstība pārnacionālā līmenī, bet eiropeizāciju interesē šī procesa sekas, galvenokārt attiecībā uz ES dalībvalstīm un to politikām. Ceturtkārt, ES dalībvalstu izpildvaras subjekti ir pilnīgi pasīvi attiecībā uz eiropeizāciju, tie drīzāk reaģē uz integrācijas vai politikas veidošanos. Eiropēizācijas pētījumi vērs uzmanību arī uz atšķirīgiem ES politikas cikla virzieniem – ne tikai *augšupvirzi* (angļu val. – *bottom-up*), bet arī *lejupvirzi* (angļu val. – *top-down*) (Börzel, 2002, pp. 193–194; Bulmer and Lequesne, 2005, p. 10).

Vēl viena eiropeizācijas izpētes pieeja ir radusies institucionālistu analīzes rezultātā. Institucionālistu pieeju izmanto tādi eiropeizācijas pētnieki kā T. A. Bērcela, K. M. Radaelli un J. P. Ulsens. J. P. Ulsens norāda, ka institucionālisti ārējās izmaiņas un to iedarbību interpretē un uz tām raugās caur valstī pastāvošo institucionālo ietvaru, ieskaitot pastāvošos normatīvos uzskatus par leģitīmajām institūcijām un varas izplatīšanu, izmantošanu un kontroli (Olsen, 2002, p. 933). Eiropeizācijas literatūrā, kas analizē ES Rietumeiropas dalībvalstis, tiek uzsvērts, ka institucionālie un politiku rezultāti, ko radījusi ES paplašināšanās, ir sasniegti daudz ātrāk tieši ES CAE dalībvalstīs. Kā iemesls tiek minēts institucionālais faktors, piemēram, izpildvaras valdības centra vājums ES CAE dalībvalstīs – īpaši tajās, kas uz politiskās kartes atgriezās 20. gadsimta 90. gadu sākumā. Minētās valstis bija mazāk atturīgas pret pielāgošanās spiedienu salīdzinājumā ar jau stiprajām un tradīcijām bagātajām valstis institūcijām Rietumeiropas valstīs. Gandrīz visas ES CAE dalībvalstis piedzīvoja nacionālo institūciju darbības un leģitimitātes krīzi, kas tās iedrošināja dažādu veiksmīgu un arī mazāk sekmīgu politiku pārņemšanai un citu valstu pieredzes apgūšanai. Efektīvu institucionālo sistēmu un politiku trūkuma dēļ eiropeizācija sekmēja ne vien pielāgošanās procesu, bet arī jaunu institūciju un politiku veidošanos arī ES CAE dalībvalstīs.

Empīriskajos novērtējumos galvenā uzmanība ir tikusi pievērsta: 1) institucionālajiem risinājumiem, kas savieno izpildvaru un ES institūcijas; 2) nacionālajā līmenī attīstītajai institucionālajai praksei, lai nodrošinātu mijiedarbību starp nacionālo un ES līmeni (Lippert, Umbach, Wessels, 2001, pp. 980–1012). Ir bijuši arī centieni veikt novērtējumus, kas neaprobežojas tikai ar iestāšanās ES procesa organizēšanas institucionālo kārtību, bet ietver plašāku personāla politikas, politiku formulēšanas un ieviešanas risinājumu analīzi (Nunberg, 2000, p. 37).

Pētnieki aizvien vairāk aplūko eiropeizāciju kontekstā ar Eiropas ietekmi uz nacionālo politisko sistēmu. Tas ir saistīts ar atšķirībām Eiropas politikas, īpaši ES direktīvu, ieviešanā ES dalībvalstīs. Pētnieki analizē valstu administratīvo pielāgošanos dalībai ES, direktīvu ieviešanu un arī izmaiņas nāciju valsts struktūrā un identitātē, ņemot vērā izmaiņas Eiropas līmenī. Īpašos gadījumos šādas izmaiņas var novest pie politiku vai institucionālajām izmaiņām, citkārt – var veidoties nacionālā līmeņa dalībnieku pretestība, tādējādi pieļaujot vienīgi ierobežotas izmaiņas. Šie un citi jautājumi ir iekļuvuši ES CAE dalībvalstu eiropeizācijas izpētes jaunajā dienaskārtībā. Vadošie eiropeizācijas pētnieki pat apvienojuši spēkus, lai izstrādātu jaunu vienotu akadēmisko dienaskārtību eiropeizācijas jautājumu izpētē (Graziano and Vink, 2007). Minētie centieni lielā mērā bija saistīti arī ar to, ka agrīnie eiropeizācijas pētījumi galvenokārt tiecās noteikt eiropeizācijas konceptuālo un veidot teorētisko ietvaru vai arī piedāvāja dažādu gadījumu izpēti. Savukārt citi pētījumi vērsa uzmanību uz plašu jautājumu loku – no partiju sistēmas izpētes līdz dažādām politikām, piemēram, bēgļu politiku.

Akadēmiskajā literatūrā tomēr ir maz kopēju viedokļu par dažādām eiropeizācijas iezīmēm. Būtiskākie eiropeizācijas pētnieku darbi aplūko specifiskus ar eiropeizāciju saistītus pētījumus (Cowles,

Caporaso and Risse, 2001), plašu dažādu atšķirīgu jautājumu loku (Featherstone and Radaelli, 2003), konkrētu politiku izpēti (Kohler-Koch, 1996) vai arī analizē tikai vienu konkrētu valsti (Dyson and Goetz, 2003). Jāsecina, ka minētie darbi nesniedz aptverošu ieskatu galvenajos konceptuālajos, teorētiskajos un metodoloģiskajos jautājumos un empīriskā jomas izpētē. Citu pētnieku veiktie pētījumi (Featherstone and Radaelli, 2003, pp. 3–7) uzrāda augstāku eiropeizācijas līmeni tajās valstīs, kur attiecīgajās valsts varas struktūrās eiropeizācijas ietekmē ir notikušas šķietami vismazākās pārmaiņas. Šāds secinājums izvirza jautājumu, vai dažādu politiku dinamika ietekmē arī valsts varas struktūras.

Attīstoties un padziļinoties ES, eiropeizācijas iedarbība tika pastiprināti novērota nacionālajā politikā un politikās un daudz plašākā mērā dalībvalstu varas institūcijās. Politikas pētnieki eiropeizācijas ietvaros vērs uzmanību galvenokārt uz salīdzinošās politikas, starptautiskās politikas ekonomikas un teorētiskās politikas analīzes un sistēmas izmaiņas aspektiem. Tādējādi pastāv virkne dažādu iespēju eiropeizācijas analīzei: 1) institucionālā izkārtojuma pielāgošanās plašākā izpratnē – ar noteikumiem, procedūrām, normām, praksēm dažādos politiskajos līmeņos, reaģējot uz integrācijas dinamiku; 2) iestāšanās ES procesa loma CAE valstu demokratizācijā un pārejā uz tirgus ekonomiku; 3) jaunu pārrobežu nacionālo politiku tīklu un kopienu rašanās; 4) nacionālajiem dalībniekiem pieejamo stratēģisko iespēju restrukturizācija; 5) kognitīvās un normatīvās izmaiņas – eiropeizācijas ietekme uz valstu vērtībām, politisko leģitimitāti, identitāti un valsts tradīcijām (Goetz and Hix, 2001, pp. 1–26). Pēdējā dimensija ir jānošķir no pārējām, jo ir vispiemērotākā, lai analizētu sabiedrības iesaisti lēmuma pieņemšanā, kā arī Eiropas identitātes veidošanos.

Varas institucionālā sistēma, politikas un politika ir galvenās kategorijas, kas ļauj analizēt dalībvalstu eiropeizāciju un izmaiņas nacionālajā līmenī. Kaut arī no pētnieciskā viedokļa būtu lietderīgi atdalīt minētās kategorijas, tomēr praksē Eiropas politika, procesi un institūcijas vienlaikus ietekmē ne tikai vienu, bet dažkārt pat visas trīs kategorijas. Pētījumi par ES tiešo un netiešo iedarbību uz nacionālā līmeņa politiskajām sistēmām ir uzsākti CAE valstu iestāšanās ES laika posmā (Bulmer and Burch, 2001; Goetz and Hix, 2001; Kassim and Menon, 2003; Kassim, Peters and Wright, 2001; Laffan, 2003). Akadēmiskajā literatūrā identificēta arī virkne mehānismu, ar kuriem ES var ietekmēt dalībvalstis, tādējādi mazinot neatbilstību starp Eiropas un nacionālajām politikām, procesiem un institūcijām (Bulmer and Lequesne, 2005, p. 51). Dažā eiropeizācijas literatūras, kas pēta dalības ES ietekmi uz izpildvaras institūcijām, galvenā uzmanība veltīta organizatoriskajām un procedurālajām struktūrām valdības centrā, kas koordinē nacionālās pozīcijas ES jautājumos. Daudz mazāka vērība ir veltīta institūcijām, kas vada ES politikas procesa „lejupielādes” fāzi – ES likumdošanas pārņemšanu, ieviešanu un pielietošanu nacionālajā līmenī (Zubek, 2011, p. 433). Akadēmiskajā literatūrā mazāka vērība ir veltīta arī politikas eiropeizācijai, politisko procesu dalībnieku eiropeizācijai – iedzīvotājiem, politiskajām partijām un interešu grupām (Sedelmeier, 2011, p. 20), bet vēl mazāka loma eiropeizācijas

oriģinālajā konceptā un izpētē ir bijusi ekonomiskajai un sociālajai eiropēizācijai (Epstein and Jacoby, 2014, p. 7).

Akadēmiskajā literatūrā aplūkoti arī divu veidu spiedieni, kurus izmanto ES, lai veicinātu izmaiņas dalībvalstīs un kandidātvalstīs. Pirmkārt, Eiropas politikas var izraisīt politiku nesavietojamību starp Eiropas un nacionālajā līmenī pastāvošajiem nosacījumiem. Eiropas politikas šajā gadījumā var izaicināt nacionālo politiku mērķus, standartus un instrumentus, kas tiek izmantoti mērķu sasniegšanai un problēmu risināšanai. Otrkārt, institucionālā neatbilstība izaicina nacionālajā līmenī izveidotās struktūras un procedūras. Eiropas nosacījumi un procedūras, kas sniedz nacionālajām valdībām privileģētas lēmumu pieņemšanas pilnvaras attiecībā pret citiem nacionālā līmeņa dalībniekiem, konfliktē ar teritoriālajām institūcijām, īpaši augsti centralizētajās dalībvalstīs, kuras piešķir reģioniem autonomas lēmuma pieņemšanas pilnvaras. Institūciju vājums īpaši attiecas uz ES CAE dalībvalstīm, kurām dalību ES noteica institūciju stiprināšana, nevis institucionālās izmaiņas. Jāņem vērā, ka nacionālie dalībnieki, mainot identitāti, rada jaunas normas un vērtības. Iestāšanās ES sniedz jaunus resursus (naudu, ekspertīzi, idejas, leģitimitāti), dodot iespēju nacionālajiem dalībniekiem pārvarēt krīzi un pārejas periodā veikt nepieciešamās izmaiņas.

Eiropēizācijas izpētes dienaskārtības pārskatīšanai jāņem vērā eiropēizācijas ģeogrāfiskās telpas paplašināšanās, kas notikusi līdz ar CAE valstu iestāšanos ES. Tas attiecas uz pašreizējām un potenciālajām kandidātvalstīm (Rietumbalkānu valstis) un EKP iesaistītajām Austrumeiropas valstīm. Pētnieki ir sākuši paplašināt izpētes lauku, jo minēto reģionu valstis pētniekiem ir kļuvušas interesantas kaut vai ar to, ka tajās ir novērojamas atšķirības ar Rietumeiropu, piemēram, institucionālajā stabilitātē, kā arī citas eiropēizācijas attīstības norises tendences.

### **1.3. Eiropēizācijas mijiedarbība ar Eiropas integrāciju un tās izpētes attīstība**

Eiropēizācijai ir cieša saistība ar Eiropas integrāciju un institūciju stiprināšanu. Eiropas integrācija ir devusi pamatu daudzām debatēm mūsdienu Eiropas jautājumu izpētē saistībā ar ļoti sarežģītu strukturālo pārmaiņu procesu (eiropēizācija), kas visdažādākajos veidos ietekmē politisko procesu dalībniekus, institūcijas, idejas, intereses un reakciju uz ES politikām. Sākotnējai Eiropas integrācijas izpētei raksturīga uzmanības veltīšana pārnacionālajām institūcijām un integrācijas teorijām, kurām nebija lielas intereses meklēt sakarības starp attīstību ES dalībvalstīs un ES līmenī. Galvenās izmaiņas notika 20. gadsimta 90. gados. Piemēram, no dažādu pētniecības disciplīnu perspektīvas ekonomikas vēsturnieks A. S. Milvards (*Allan S. Milward*) veica detalizētu empīrisko un teorētisko analīzi, lai izpētītu kopsakarības starp dalībvalstīm un ES. Pētnieks savos darbos definēja ES dalībvalstis kā izpētes vienību. Dalībvalstis, jo īpaši to izpildvaras, tika uzlūktas kā „vārtiņi” (angļu val. – *gate-keeper*), kas sakopo nacionālās intereses pirms to izmantošanas ES līmeņa debatēs (Bulmer and Lequesne, 2005, p. 2). Valsts centrālās lomas iezīmēšana šajā interpretācijā mudināja citus pētniekus piedāvāt jau izteiktāku

daudzpakāpju pieeju, kas papildus identificēja arī saistību starp ES attīstības dinamiku un reģionālajiem dalībniekiem valstīs (Kohler-Koch, 1996, pp. 359–80).

Starpvaldību attiecību pētnieks A. S. Milvards norāda, ka Eiropas integrācija gan kontrolē, gan stiprina izpildvaru, savukārt neofunkcionālists E. B. Hāss (*Ernst B. Haas*), jaunais institucionālists M. A. Polaks (*Mark A. Pollack*) un daudzlīmeņu pārvaldes teorētiķi G. Markss (*Gary Marks*), R. Heislijs (*Richard Haesly*) un K. Blanks (*Kermit Blank*) atzīst nacionālā līmeņa valdību patstāvības nozīmi, bet uzsver arī ierobežojumus, ko ES tām uzspiež (Bulmer and Lequesne, 2005, p. 287). Pastāv arī atšķirīgi viedokļi attiecībā uz ES kā pārmaiņu faktora nozīmi publiskajā pārvaldē. Pēc pētnieka K. H. Geca (*Klauss H. Goetz*) domām, ES ietekme uz publisko pārvaldi ir bijusi minimāla salīdzinājumā ar citiem pārmaiņu faktoriem, tādiem kā jaunā publiskās vadības reforma (angļu val. – *New Public Management*) vai privatizācija (2010, pp. 211–231). Savukārt pētnieka H. Kasima viedoklis liecina, ka eiropeizācija nav radījusi fundamentālas izmaiņas, tomēr ir novedusi pie svarīgām pārmaiņām publiskās pārvaldes līmenī (2003, pp. 121–139). Jāatzīst gan, ka minētie viedokļi galvenokārt tika attiecināti uz ES Rietumeiropas dalībvalstīm, kurās situācija atšķiras no pārmaiņām ES CAE dalībvalstīs un ES ietekmes uz to publiskās pārvaldes attīstību. Rezultātā jautājums par dalībvalstu ietekmi uz ES tika ievīts starptautisko attiecību un politikas zinātnes debatēs attiecībā uz interešu lomu, institūcijām un identitāti. Eiropeizācijas kontekstā virkne būtisku jautājumu akadēmiskajā literatūrā tiek aplūkoti saistībā ar tradicionālajiem priekšstatiem par valstiskumu un tā vājināšanos. Daudzi starptautisko attiecību pētnieki notikumus saistībā ar Eiropas integrāciju un globalizāciju uzlūko kā tradicionālās nācijas – valsts – beigu vēstnesi. Savukārt salīdzinošās politikas pētnieki nonākuši pie atziņas, ka starptautiskā līmeņa ietekme uz nacionālo un vietējo līmeni samazina arī valsts autonomiju. Neraugoties uz to, sākotnēji ļoti maz centieni tika veltīti tam, lai paraudzītos uz reālo ES ietekmi dalībvalstīs – ES ietekmi uz valsts varas institūcijām, politiku vai politiskajiem spēkiem (Bulmer and Lequesne, 2005).

Pētnieciskajā literatūrā ir attīstītas dažādas analītiskās pieejas eiropeizācijas pētīšanai. Lai izmantotu minētās pieejas, būtiska nozīme ir termina ‘dalībvalsts’ aptvērums. Termins ‘dalībvalsts’ tiek lietots, aptverot visus politisko procesu dalībniekus un institūcijas ES dalībvalstī. Tas netiek lietots kā sinonīms tikai valsts valdībai. Aptvērums, kas saistīts vienīgi ar valsts valdību, tika izmantots starpvaldību pieejas pētnieku (angļu val. – *intergovernmentalists*) sākotnējos pētījumos par ES, un ir radījis virkni problēmu. Pirmkārt, šāda pieeja uztvēra ES kā mijiedarbību ar valstu valdībām un ignorēja procesus, kas norisinājās paralēli valdību darbībai. Otrkārt, starpvaldību pieejas pētnieki uzskatīja ES dalībvalstu valdības par unitāriem dalībniekiem. Treškārt, pastāvēja izpratne par valdībām kā integrācijas „vārtziņiem”, kuriem ir monopols attiecībā uz kontaktiem starp nacionālajiem dalībniekiem un ES politisko sistēmu. Mūsdienās tas nav pieļaujams kaut vai saistībā ar sociālo partneru iespējām līdzdarboties lēmumu pieņemšanā (Pridham, 2000).

Neofunkcionālisma vai pārnacionālisma atbalstītāji, tieši pretēji, iestājās par pieeju, kas uzskatīja, ka tādiem ES nacionālā līmeņa dalībniekiem kā reģioni un interešu grupas jāpiedāvā neatkarīgi politiskās piekļuves un ietekmes kanāli Eiropas līmenī, dodot tiem iespēju apiet savas dalībvalstis Eiropas politikas procesā. Rezultātā izveidojās pētnieku grupa, kura attiecībās starp ES un dalībvalstīm aizstāvēja tieši šo pieeju. Pētnieki argumentēja, ka dažāda līmeņa valdības kļūst aizvien vairāk atkarīgas viena no otras Eiropas politikas veidošanā. Tādēļ Eiropas integrācija ne stiprina, ne vājina, bet gan pārveido dalībvalstis, sekmējot kooperatīvu attiecību veidošanos starp valstiskajiem un nevalstiskajiem dalībniekiem dažādos valdības līmeņos. Integrācijas teorijas, savukārt, nav adekvātas, pētot Eiropas daudzveidīgo ietekmi uz dalībvalstīm. To uzmanības centrā galvenokārt ir bijuši centieni izskaidrot Eiropas integrācijas dinamiku un rezultātus, nevis ietekmi nacionālajā līmenī. Turklāt pastāv atšķirības starp integrāciju un iestāšanos ES. Iestāšanās sniedz iespēju pilnai integrācijai, kuras rezultātā valsts kļūst par dalībvalsti, savukārt integrācija ir ilgāks process, kas sākas jau labu laiku pirms iestāšanās un tās sarunu procesa (Turpat, 51. lpp.). Neskatoties uz atšķirīgajiem viedokļiem attiecībā uz Eiropas integrācijas ietekmi, pētījumu tendence ir identificēt līdzības dalībvalstīs, neraugoties uz pastāvošajiem centralizācijas, decentralizācijas un sadarbības modeļiem nacionālā līmeņa politiskajās sistēmās.

Eiropas integrācija konceptuālā ietvara ziņā ir jānošķir no eiropeizācijas, kas Eiropas integrācijas akadēmiskajā literatūrā galvenokārt tiek attiecināta uz institūciju stiprināšanu, politisko integrāciju vai kādas noteiktas politikas rezultātu Eiropas līmenī. To veido divi savstarpēji saistīti procesi – „politisko kompetenču deleģēšana pārnacionālajam līmenim, lai sasniegtu noteiktus politikas rezultātus, un vairāku jaunu politisko institūciju izveidošana izpildvaras, likumdošanas un tiesu varas ietvaros” (Goetz and Hix, 2001, p. 3). Savukārt eiropeizācijas pētījumos galvenokārt ir skaidrota Eiropas integrācijas ietekme uz valstu iekšējām politiskajām un ekonomiskajām sistēmām, to pārmaiņu pakāpi un veidiem (Turpat).

Eiropas integrācija norisinās vienlaikus ar pārmaiņām valstu sistēmās – izmaiņām valstu robežās, sekmējot jaunu pārvaldes formu rašanos, kas maina tradicionālās robežas starp valsts un privāto jomu un veicina no valdības neatkarīgu institūciju rašanos, kas atbildīgas par noteiktu pārvaldes sfēru kā, piemēram, Eiropas Centrālā banka. Eiropas integrācija nav vienīgais iemesls šādi attīstībai, ir svarīgi pārmaiņas pārvaldības jautājumos dalībvalstīs cieši saistīt ar ES attīstību. Dalībvalstis ir galvenie dalībnieki ES lēmumu pieņemšanā, arī lēmumos, kas tiek pieņemti Eiropadomē vai Starpvaldību konferencē attiecībā uz ES uzbūvi un attīstību. Tās ir arī galvenie dalībnieki Eiropas politikas ieviešanā, nodrošinot administratīvās struktūras. No to darbības ir atkarīga ES spēja sekmīgi sasniegt izvirzītos mērķus dažādās jomās.

Akadēmiskajā literatūrā ir izvirzīti trīs būtiski pieņēmumi, kas veido kopējo eiropeizācijas un Eiropas integrācijas mijiedarbības ietvaru – 1) Eiropas integrācija stiprina nacionālo valsti; 2) Eiropas integrācija rada jaunu daudzdimensionālu politiku, tādējādi pārdefinējot nacionālo dalībnieku reakciju uz integrāciju; 3) ES ir pārveidota pārvaldība (angļu val. – *transformed governance*), t.i., Eiropas



integrācija ir ne tikai pārveidojusi varas sadalījumu starp dažādiem valsts varas institūtu līmeņiem, bet arī robežas starp valsts un privāto jomu. Valstu intereses ES tiek paceltas augstākajā līmenī, savukārt ES ir svarīgs dalībnieks ES dalībvalstu nacionālajā politikā. Tās aktivitātes ietekmē politisko procesu dalībniekus, institūcijas, politikas un identitātes.

Uzskatāmu skaidrojumu eiropeizācijas mijiedarbībai ar Eiropas integrāciju sniedz pētniece A. V. Šmida (*Vivien A. Schmidt*). Viņa definē Eiropas integrāciju kā ES veidošanās un politikas formulēšanas procesu, kurā iesaistīts liels skaits dalībnieku, kas līdzdarbojas lēmumu pieņemšanā ES līmenī – valdību pārstāvji, dalībvalstu nevalstiskā sektora pārstāvji un ES līmeņa struktūras (Schmidt, 2002, p. 896). Tādējādi ES līmenī pieņemtie lēmumi rada institucionālos spēkus, kas veicina izmaiņas dalībvalstu politikās un praksē un veido pamatu eiropeizācijas norisei. Eiropas integrācija ir raksturojama kā dalībvalstu mijiedarbība ar ES, kas atspoguļo ES lēmumu pieņemšanas sarežģītību dalībvalstīs, savukārt eiropeizācija ir uz dalībvalstīm virzīts ES ietekmes process, kurā tās veido pozīcijas ES lēmumu pieņemšanai un ieviešanai nacionālajā līmenī.

Par eiropeizāciju dēvētā ES ietekme uz dalībvalstīm var tik pētīta izolēti vai arī kā dalībvalstu un ES interaktīvā procesa daļa. Teorētiskajā un empīriskajā literatūrā, kurā pētīta mijiedarbība starp dalībvalstīm un ES, kā būtiskākais uzsvērts:

- nacionālā līmeņa valdībām un citiem dalībniekiem ir jānosaka veidi, kā efektīvi sniegt savu ieguldījumu pārnacionālā līmeņa politiskajā procesā;
- nacionālajām valdībām un citiem procesu dalībniekiem ir jānosaka labākie veidi, kā ES jautājumus pievienot uzņēmējdarbības organizēšanas dienaskārtībai nacionālajā līmenī;
- visiem ES dalībvalstu politisko procesu dalībniekiem (valdībām, politiskajām partijām, interešu grupām vai mazāk formālām sabiedrības daļām) ES rada mainīgu iespēju pamatu. Jaunas taktiskās un stratēģiskās iespējas atvērtas visiem šiem dalībniekiem, tomēr tiem ir arī savas politiskās un tiesiskās saistības;
- mijiedarbība rada jautājumu, vai politiskajai darbībai ES ir jādominē pār dalībvalstīs notiekošo? Vai ES jādarbojas kā centrīes spēkam, kas rosina konvergenci nacionālo valstu pārvaldes un politiku jautājumos? Dalībnieki, kuriem reāli jānoskaras ar minēto mijiedarbību, ir nacionālā līmeņa valdības (ministri un amatpersonas), daļēji publiskās aģentūras, nacionālie parlamenti, vietējās pašvaldības, politiskās partijas, interešu grupas un pilsoniskā sabiedrība. Tiek ietekmēta arī nacionālā līmeņa tiesu sistēma, sabiedrības viedoklis, identitātes termins un tā izpratne (Bulmer and Lequesne, 2005, pp. 2–10).

Eiropēizāciju raksturojošās pazīmes ir tās dimensijas (varas institūcijas, politikas, politika), mehānismi un ietekmes rezultāti nacionālajā līmenī. Pētnieki K. Hills (*Christopher Hill*) un R. Vongs (*Reuben Wong*) izdala trīs eiropeizācijas dimensijas. Pirmā eiropeizācijas dimensija galvenokārt tiek lietota literatūrā, lai izskaidrotu *lejupvirzi* nacionālo struktūru un procesu pielāgošanās ES prasībās. Otrā

eiropeizācijas dimensija attiecas uz nacionālo ideju, interešu un modeļu *augšupvirzi* no nacionālā uz pārnacionālo līmeni. Trešā eiropizācijas dimensija plašāk atspoguļo identitātes un interešu konvergenci (Hill and Wong, 2011, p. 2).

3. tabula. Eiropizācijas dimensijas

<b>Eiropizācijas aspekti</b>	<b>Nacionālās ES politikas indikators</b>
<b>1. Politikas konverģences pārņemšana</b>  Harmonizācija un ES dalībvalsts transformācija dalības ES vajadzībām un prasībām ( <i>lejupielāde</i> )	a) Eiropas politiskās dienaskārtības pieaugošs īpatsvars b) Kopējo ES politikas mērķu stingra ievērošana c) Kopējo ES politikas saistību prioritizēšana pār nacionālajām d) Dalības ES reducēšana uz ārējo saistību izpildi ( <i>ES-izācija</i> ) e) Organizacionālās un procedurālās izmaiņas nacionālā līmeņa publiskajā pārvaldē
<b>2. Nacionālās projekcijas</b>  Dalībvalsts nacionālās ES politikas ieguldījums Eiropas kopējās ārpolitikas attīstībā ( <i>augšupielāde</i> )	a) Valsts tiecas palielināt nacionālo ietekmi pasaulē b) Valsts tiecas ietekmēt citu dalībvalstu ES politikas c) Valsts izmanto ES kā piesegu savu ārpolitisko interešu realizācijai d) Nacionālā ES politika izmanto ES līmeni kā ietekmes multiplikatoru
<b>3. Identitātes rekonstrukcija</b>  Abu iepriekšminēto dimensiju rezultāts. Harmonizācijas process, kas vērsts uz vienotu pozīciju, veicinot vienošanos par ES kopējām interesēm	a) Kopīgu normu/vērtību rašanās nacionālās ES politikas veidošanā politiskajā elitē b) Eiropas un nacionālo interešu kopīgs definējums (sinerģija) c) Nacionālā ES politikas koordinācijas mehānisma spēja reaģēt uz „ekstrēmām” nacionālajām un ES pozīcijām, kas ar laiku var tikt nogludinātas, izmantojot divpusējo un ES mijiedarbību

*Avots: Hill and Wong, 2011*

Tā kā ES dalībvalstu eiropizācija nav viendabīga, bet atšķirīga (diferencējama), starp pētniekiem joprojām nav vienošanās par to, kā pārskatīt dažādas nacionālajā līmenī notiekošās pārmaiņas. Uzmanība ir veltīta arī tam, kā dalībvalstis reaģē uz ES pieaugošo ietekmi uz nacionālā līmeņa institūcijām, politikām un politiskajiem procesiem. Tādēļ ir būtiski identificēt likumsakarības starp *augšupvirzes* un *lejupvirzes* ietekmes dinamiku attiecībās starp ES un dalībvalstīm, ko pētniece T. A. Bērcela raksturo kā divvirzienu procesu (2002, p. 193–194). Pirmā pieeja attiecas uz Eiropas institūciju kā jaunu normu, noteikumu un prakses kopumu attīstību, bet otrā pieeja ir saistīta ar Eiropas institūciju ietekmi uz dalībvalstu politiskajām struktūrām un procesiem. Interesanti, ka ilgu laiku Eiropas pētījumos tika pievērsta uzmanība *augšupvirzes* pieejai, analizējot Eiropas institūciju veidošanās dinamiku un potenciālos rezultātus, un tika atzīts, ka tad, ja pastāv labāka savietojamība starp Eiropas un nacionālajām politikām, zemākas ieviešanas izmaksas veidojas tieši nacionālajā līmenī. Literatūrā galvenā vērība tika pievērsta tam, lai konceptualizētu un skaidrotu Eiropas integrācijas procesus un to rezultātus. Teorētiskajās debatēs dominēja divas konkurējošas Eiropas integrācijas paradigmas, kas nepiekrīt dalībvalstu lomai ES līmenī. Starpvaldību attiecību pētnieku pieeja uzskata dalībvalstis par

galvenajiem spēlētājiem, kas virza Eiropas integrāciju un politikas veidošanu, lai aizsargātu ģeopolitiskās intereses un vēlētajū ekonomiskās intereses. Neofunkcionālisti, tieši pretēji, dod priekšroku nacionālajām (uzņēmēju asociāciju, arodbiedrību un reģionu) interesēm, kas izdara spiedienu uz tālāku integrāciju, lai veicinātu to ekonomiskās un politiskās intereses. Pārnacionālie dalībnieki (Eiropas Komisija un Eiropas Kopienu Tiesa (EKT)) tiecas palielināt Eiropas institūciju varu pār dalībvalstīm (Bulmer and Lequesne, 2005, p. 44).\*

*Lejupvirzes* analīzes īpatsvars pēdējo divdesmit gadu laikā ir palielinājies, „vērtējot, kā Eiropas līmenī pārvaldības sistēmas iedarbojas uz dalībvalstīm (nacionālā līmeņa izmaiņu dimensijas), kā ES ietekmē dalībvalstis (nacionālā līmeņa izmaiņu mehānismi), un kāda ir ES ietekme uz dalībvalstīm (izmaiņu rezultāti nacionālajā līmenī)” (Bulmer and Lequesne, 2005, pp. 260–261; Cowles, Caporaso and Risse, 2001). *Lejupvirze* pretstatā *augšupvirzes* procesa dinamikai bieži vien spēlē daudz būtiskāku lomu ES CAE dalībvalstu eiropeizācijā salīdzinājumā ar ES Rietumeiropas dalībvalstīm. Rietumeiropas ES dalībvalstis uz ES izdarīja pietiekami lielu spiedienu, lai panāktu kandidātvalstu pilnīgu pielāgošanos un efektīvu un kvalitatīvu ES *acquis* ieviešanu pirms iestāšanās ES. Līdz ar to eiropeizācijas *lejupvirzes* ietekmes pieeja ES CAE dalībvalstīs ir attiecināma uz nacionālā līmeņa publiskās pārvaldes sistēmas pielāgošanu, lai sagatavotos dalībai ES un risinātu sarunas par iestāšanos ES. ES intensīvai iesaistei ir daudz piemēru, kas demonstrē institucionālos pārkārtojumus ES CAE dalībvalstīs pat tādā jomā kā civildienesta sistēmas izveide, kur formālās ES kompetences ir minimālas. Minētajā hierarhiskajā pieejā eiropeizācijai nevajadzētu aizēnot ES integrācijas izmantošanu nacionālā līmeņa dalībnieku vidū kā pamatojumu savu mērķu realizēšanā. Eiropeizācijas pētījumi Rietumeiropā atklāj ieguvumus, ko no ES saņem nacionālā līmeņa dalībnieki, lai leģitimizētu politikas reformas, attīstītu jaunus politikas risinājumus un ietekmētu arī politiskos uzskatus (Bulmer and Lequesne, 2005, pp. 260–261). Šāda labuma gūšana tomēr nav ierobežota tikai politikas dimensijā – to var novērot arī politisko partiju konkurencē, kas ir sekmējušas eiroskepticisma politiskā spēka veidošanos.

Autoraprāt, par vienu no galvenajiem *lejupvirzes* tendences parādīšanās iemesliem uzskatāms ES politiku jomu skaita pieaugums 20. gadsimta pēdējā desmitgadē. Rezultātā nacionālā ES politika aizvien vairāk sāka ietekmēt visdažādākās ES dalībvalstu nacionālo politiku jomas, tādējādi palielinot izpildvaras, tās centra un koordinētas pieejas lomu ar nacionālo ES politiku saistītajos jautājumos.

---

\* Pēc Lisabonas līguma stāšanās spēkā 2009. gada 1. decembrī EKT oficiālais nosaukums tika mainīts no “Eiropas Kopienu Tiesa” uz “Eiropas Savienības Tiesa”. EKT un EST tekstā ir lietots atbilstoši analizēto notikumu laika posmam.



3. attēls. Eiropas integrācijas mijiedarbība *augšupvirzes* un *lejupvirzes* pieejā

Avots: *Bulmer and Lequesne, 2005*

Eiropēizācija un ES politikas veidošana ir jānodala atsevišķos konceptuālos līmeņos, kaut arī praksē tās ir savstarpēji saistītas. ES politika veidojas imitācijas, tirgošanās procesos, kur nacionālās valdības un interešu grupas kopā ar Eiropas institūcijām ieņem nozīmīgu vietu. Savukārt eiropēizāciju var ietekmēt ES politikas pārformulēšana. Nacionālajā līmenī noteicošās struktūrvienības, gūstot eiropēizācijas pieredzi, var meklēt iespēju mainīt ES politiku vai tai pielāgoties. Būtiski ir arī nodalīt atšķirības starp noteiktas politikas veidošanās procesu un tās atspoguļošanu nacionālajā līmenī. Sociālā un politiskā mijiedarbība šajā gadījumā izpaužas galvenokārt lēmumu pieņemšanā, piemēram, sabiedrībai paužot savu pozīciju un ietekmējot attiecīgos diskursus.

#### 1.4. Eiropēizācija un tās ietekmes uz ES CAE dalībvalstīm izpēte

ES ietekmē CAE reģionu jau kopš 1989. gada, galvenokārt ar to nosacījumu starpniecību, kas saistīti ar iestāšanos ES, dodot iespēju ar dažādām metodēm eiropēizēt ES CAE dalībvalstis. ES ir bijis milzīgs potenciāls ietekmēt CAE valstis, tomēr ietekmi ierobežoja nenoteiktība un dažkārt pret šīm valstīm neskaidri izvirzītie nosacījumi. Nacionālā līmeņa politikas veidotāji kļuva saistīti ar procesu, ieguldot ievērojamus resursus un politisko kapitālu nacionālo politiku harmonizācijā ar ES politikām. Kļūstot par daļu no ES politiskās telpas, CAE valstīm kļuva aizvien neizdevīgāk atteikties no tālākas eiropēizācijas. ES CAE dalībvalstīs un kandidātvalstīs identificēt eiropēizāciju ir daudz vieglāk nekā Rietumeiropas ES dalībvalstīs. Diskusijām par „austrumu stila” eiropēizāciju ES CAE dalībvalstīs ir tendence uzsvērt hierarhisku un ar uzspiešanu saistītu pielāgošanos nacionālajā līmenī, kuru diktē valstīm izvirzītie nosacījumi. CAE valstīm ir bijušas asimetriskas spēka pozīcijas ar ES, kas nozīmē, ka tās iestāšanās ES posmā tikai „lejupielādēja” politikas, ar ļoti mazām iespējām tās arī „augšupielādēt” (Grabbe, 2005, pp. 3–4).

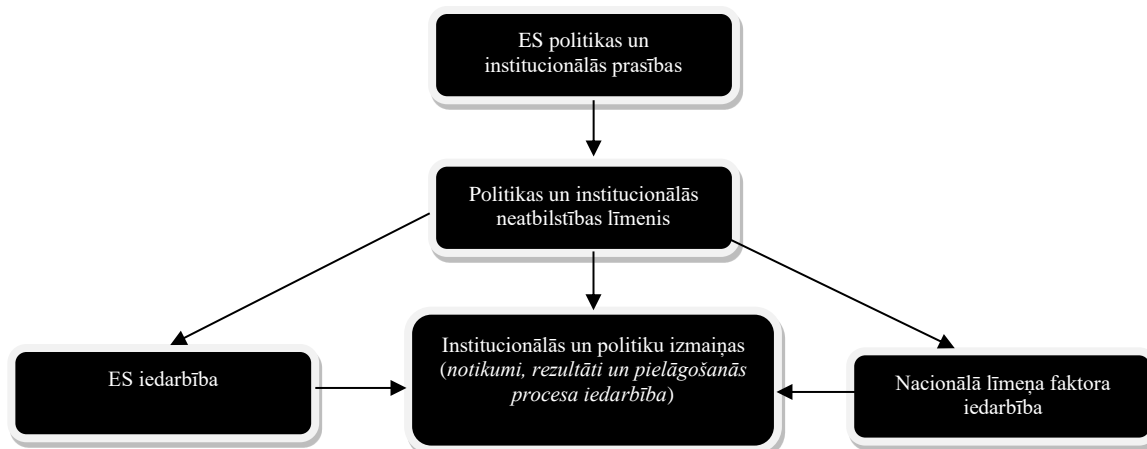
### 1.4.1. Eiropēizācija kā pielāgošanās process

Termins 'eiropēizācija' pielāgošanās (angļu val. – *adaptation*) procesa nozīmē tiek lietots galvenokārt ES CAE dalībvalstu gadījumā. Ar to tiek saprastas nacionālo politiku un institūciju izmaiņas, kas virzītas uz ES politiku ieviešanas nodrošināšanu. Pielāgošanās procesa nozīmē eiropēizācija aptver ne tikai ES likumdošanas prasības, bet arī dažādu ES institūciju neformālo ieceru realizāciju. Pielāgošanās process ieņēma ļoti svarīgu lomu ES CAE dalībvalstīs laikā, kad tās bija kandidātvalstis un vēl nebija iesaistītas ES lēmumu pieņemšanā, bet tām bija jāatbilst ES dalības politiskajam, ekonomiskajam, tiesiskajam un administratīvajam kritērijiem. ES likumdošana, kas ietver vairāk nekā 20 000 regulu un 2000 direktīvu, demonstrē izmaiņu apjomu, ko bija nepieciešams veikt ES CAE dalībvalstīm. ES dalībvalstu gadījumā, salīdzinājumā ar kandidātvalstīm, darbojas citi pielāgošanās uzraudzības mehānismi, kas galvenokārt vērtību velta reformu procesu norisei. ES dalībvalstis izstrādā un īsteno nacionālās reformu programmas „ES 2020” stratēģijai. Nacionālā reformu programma (NRP) tiek iesniegta EK vienlaikus ar Konverģences programmu, un abas programmas saskaņā ar Līgumu par ES darbību ir ES līmeņa ekonomiskās politikas koordinācijas un uzraudzības instrumenta sastāvdaļa. ES līmenī tiek veikta abu programmu daudzpusējā uzraudzība, uz kuru balstoties, EK ir tiesības izteikt brīdinājumu, ja kādas ES dalībvalsts ekonomiskā politika neatbilst ES integrētajām vadlīnijām un ES līmenī nospraustajiem mērķiem. Nacionālajām reformu programmām ir arī saikne ar ES budžetu, jo daļa no pasākumiem tiek līdzfinansēta no ES budžeta.

Galvenais eiropēizācijas literatūras pieņēmums attiecībā uz pielāgošanos ir nesavietojamība (angļu val. – *misfit*) starp Eiropas un nacionālā līmeņa politikām un uz atbilstošajām institūcijām izdarītais spiediens pielāgoties. Mazāka savietojamība var radīt lielāku pielāgošanās spiedienu. Eiropēizācija var izraisīt politiku nesavietojamību, kad ES izaicina noteiktas politiku komponentes vai nacionālā līmeņa politiku darbības stilu. Institucionālā nesavietojamība var mazināties, kad ES izdara spiedienu uz nacionālā līmeņa institūcijām vai dalībniekiem. Nesavietojamība lielā mērā var būt atkarīga arī no izraudzītās interpretācijas. Līdz ar to spiediens pielāgoties var arī nebūt pietiekams nosacījums izmaiņām nacionālajā līmenī. ES CAE dalībvalstīs nebija iespējams noteikt nesavietojamības līmeni, jo politikas un institūcijas bieži vien bija vēl tikai sākotnējā valsts stiprināšanas un attīstības fāzē. ES CAE dalībvalstu gadījumā ir jāņem vērā arī pielāgošanās konceptuālā ietvara trūkumi un ES paplašināšanās principi. Piemēram, ES Rietumeiropas dalībvalstīs ES var ietekmēt izmaiņas nacionālajā līmenī uz *ex-post* (pēcnovērtēšanas) pamata (ja kāds likumdošanas akts nav ieviests vai ieviests kļūdaini). Savukārt ES CAE dalībvalstīs jau iestāšanās ES procesā EK veica *ex-ante* (pirmsnovērtēšanas) kontroli. ES CAE dalībvalstīs spiediens pielāgoties bija atkarīgs ne tikai no neatbilstības starp ES un nacionālajām politikām, bet arī no EK.

ES ietekme ir svarīga, bet ne pietiekams priekšnosacījums izmaiņām nacionālajā līmenī. Tā ir atkarīga arī no tādiem nacionālā līmeņa faktoriem kā daudzkārtējais veto (jo vairāk vara ir izklaidēta, jo

grūtāk veikt izmaiņas nacionālajā līmenī), politiskās un organizatoriskās kultūras un dažādiem procesu dalībniekiem, kuriem ir ietekmējoša loma varas pārdaļē nacionālajā līmenī un kas sekmē jaunu interešu un prioritāšu veidošanos politikas procesā (Cowles, Caporaso and Risse, 2001).



4. attēls. Eiropēizācijas pielāgošanās process

Avots: Cowles, Caporaso and Risse, 2001

Eiropēizācijas pielāgošanās mehānisms ļauj uzlūkot politikas procesu no vertikālās un horizontālās pieejas. Vertikālā dimensija skaidri nodala ES līmeni (kur politikas tiek definētas) un nacionālo līmeni (kur politikas ir jāievieš). Savukārt horizontālie mehānismi aplūko eiropēizāciju kā procesu, kuram nav konkrētas atbilstības kādai noteiktai ES politikai, un kas nacionālā līmeņa politikā attīstās hierarhiskā veidā. Eiropēizācijas analizē viens no *neatkarīgajiem mainīgajiem* ir ES iedarbība iestāšanās ES procesā no 1995. līdz 2004. gadam. Savukārt *atkarīgo mainīgo* – institucionālās un politikas izmaiņas nacionālajā līmenī – ir iespējams sadalīt divos galvenajos pārmaiņu veidos. Institucionālo izmaiņu novērtējumu ir iespējams veikt pēc to pārmaiņu nosacījumiem (neatbilstības līmeņa, normām, nosacījumiem, procedūrām, struktūrām), pārmaiņu procesa (resursu pārdales norise, institucionālā pielāgošanās spiediena rezultātā, normatīvā ietekme) un pārmaiņu rezultātiem (pārmaiņu aptvērums, kas sekmējis/nav sekmējis institucionālo pielāgošanos apstākļu prasībām). Izmaiņu novērtējums nacionālā līmeņa politikām var ietvert formālās (mērķi, instrumenti, budžets) un neformālās (politikas dzīves cikla dažādas pakāpes) procesa iezīmes. Pārmaiņu analīze nacionālajā līmenī ietver ne tikai formālu notikumu analīzi, bet arī iespējamās ES ietekmes rezultātus un iedarbību (rezultātus un ietekmi).

ES ietekmēja ES CAE dalībvalstis, izmantojot eiropēizācijas mehānismus institucionālo pārmaiņu vērtēšanai. Liela daļa akadēmisko diskusiju par centrālā līmeņa valdības eiropēizāciju ir bijušas vērstas uz ES nosacījumu ietekmi uz administratīvās spējas stiprināšanu pirms iestāšanās ES. Pēc CAE valstu iestāšanās ES pētījumi tika pārfokusēti uz publiskās pārvaldes attīstību. Tajos pētnieki nonāca pie secinājuma, ka ES nosacījumu izvirzīšanas pārtraukšana kandidātvalstīm nenozīmēja automātisku iesākto reformu pārtraukšanu pēc šo valstu iestāšanās ES. Tā vietā ES CAE dalībvalstis izvēlējās ļoti daudzveidīgus attīstības ceļus (Meyer-Sahling and Van Stolk, 2015, p. 1).

### 1.4.2. Eiropēizācijas izpētes pamattendences

Eiropēizācijas izpēte ES CAE dalībvalstīs metodoloģiski un teorētiski atšķiras no ES Rietumeiropas dalībvalstu izpētes (Gwiazda, 2002). Iestāšanās ES procesā CAE bija pilnīgi atšķirīgā situācijā. Nekad iepriekš vēsturē iekšpolitiskajām pārmaiņām nav bijis tik daudz ārējo iedarbības avotu, kā tas bija CAE valstu demokrātijas pārejas procesā. CAE valstu pārvaldības izmaiņu jautājums sākotnēji tika aplūkots plašākā starptautiskā kontekstā, tomēr pakāpeniski vairāk uzmanības tika pievērsts arī tam, kā eiropēizācija darbojas nacionālajā līmenī. Starptautiskie procesa nosacījumi, politiskais vai ekonomiskais spiediens veidojās no spēcīgu starptautisko organizāciju puses: 1) ES – iestāšanās process ES, kas visaptveroši ietekmēja valsts attīstību; 2) Pasaules Banka (PB) un Starptautiskais Valūtas fonds (SVF), kas piešķīra aizdevumus vienīgi tām valstīm, kas bija sasniegušas noteiktus demokrātijas standartus. Lai saņemtu aizdevumus no šīm institūcijām, valstij bija jāatbilst noteiktiem kritērijiem – tai bija jābūt nabadzīgai; ar pietiekamu ekonomisko, finansiālo un politisko stabilitāti; ar maksājumu bilances problēmām; tās politikām jāatspoguļo apņemšanās attīstīties un demokratizēties. Attīstības palīdzības programmas tādējādi ir saistītas ar strukturālo politisko un ekonomisko pielāgošanos (Milanese, 2002); 3) Eiropas Padome (EP) un Eiropas Drošības un sadarbības organizācija, kas savu darbību vērš uz cilvēktiesību jautājumiem un minoritāšu aizsardzību, valsts demokrātisku attīstību un drošību Eiropā; 4) Ziemeļatlantijas Līguma organizācija (NATO) – drošības un miera uzturēšanas jautājumi.

ES CAE dalībvalstu gadījumā eiropēizācijas konceptuālais ietvars līdz šim empīriski ir ticis aplūkots galvenokārt no administratīvā jeb publiskās pārvaldes skatupunkta – analizējot šo valstu publiskās pārvaldes sistēmu sagatavošanos iestājai ES, lai tās atbilstu specifiskām piemērošanās prasībām, kā arī paredzot dalības ilgtermiņa administratīvo ietekmi. Šī pieeja izriet no integrācijas un Eiropas stratēģijas iedarbības, kuru ES Rietumeiropas dalībvalstis apstiprināja, kandidātvalstīm uzsākot intensīvu iestāšanās ES procesu un ES *acquis* pārņemšanu. Tas nozīmē, ka pastiprināti pievērsta uzmanība ES *acquis* pārņemšanai un ieviešanai, lai sagatavotos līdzdalībai tā sauktajā Eiropas administratīvajā telpā, ir kļuvusi par iemeslu arī šaurākas eiropēizācijas izpratnes attīstībai. Viens no veidiem, kā izmērīt eiropēizācijas iedarbību, ir salīdzināt izmaiņas nacionālajā likumdošanā ar ES *acquis*. Eiropēizācijas pētījumi ES Rietumeiropas dalībvalstīs ir būtiski, pētot arī ES CAE dalībvalstis, jo tās ietekmē ES *acquis* – to pašu neatkarīgo mainīgo kā ES Rietumeiropas dalībvalstīs. ES CAE dalībvalstu gadījumā sociālo zinātņu pārstāvji līdz šim ir ļoti fragmentāri pievērsušies citiem ar eiropēizāciju saistītiem jautājumiem, piemēram, veicot atsevišķu sociālo seku, sabiedriskās domas un ekonomiskās attīstības scenāriju izpēti. Šī ierobežotība ir bijusi viens no galvenajiem iemesliem minētās eiropēizācijas analīzes pieejas kritikai.

Aplūkojot Eiropas ietekmi uz ES CAE dalībvalstīm, it īpaši tās veidu, pakāpi, virzienu un attiecīgo laika posmu eiropeizācijas tālākajā gaitā, izvirzās jautājums par iekšējo un ārējo faktoru mijiedarbību un to ietekmi uz šo valstu attīstību. Eiropēizācijas ietvaru ES CAE dalībvalstīs lielā mērā ir noteikusi iestāšanās ES un izvirzīto nosacījumu apjoms. Eiropēizācijai kopumā ir bijusi liela ietekme uz politikas veidošanos, tā veicinājusi fundamentālas pārmaiņas, piešķirot ES svarīgu lomu valstu politiskajās diskusijās. Taču ES nav izmantojusi savu varu noteikumu izvirzīšanā. Šī vara bieži vien nav bijusi noteikta attiecībā uz atsevišķām politiku jomām un ir bijusi nekonsekventa komunikācijā ar ES CAE dalībvalstīm. Tā, piemēram, ES neizmantoja savu ietekmi konsekventi, lai panāktu noteiktu valstu rīcību minoritāšu aizsardzības un makroekonomiskās politikas jomā.

Tā kā ES ir paplašinājusies un attīstījusies, palielinājies ir arī nacionālo politiku veidošanas un eiropeizācijas līmenis. Eiropēizācija priekšplānā izvirza vairākus jautājumus par sociālo un politisko procesu mijiedarbību, kas ES CAE dalībvalstīs ir svarīgi arī kopējā Eiropas integrācijas kontekstā. Tie attiecas uz izmaiņām izziņā, diskursā un identitātē, to ietekmi uz politiku un sabiedrību atbilstoši Eiropas attīstībai; uz institucionālo sistēmu noteikumu, procedūru, normu un prakses pielāgošanu dažādos politiskajos līmeņos, reaģējot uz Eiropas integrācijas dinamiku un jaunu starpnacionālu politiku tīklu un kopienu izveidošanu.

ES politikas ietekmē dalībvalstu politiskās sistēmas un sabiedrību, taču vai eiropeizācijas procesā dalībvalstis kļūst līdzīgas cita citai? Vai „Eiropa” ir izmainījusi nacionālās politiskās struktūras, piemēram, partiju sistēmas un publisko pārvaldi, politikas, sabiedrības vērtības un sadarbības tīklus? Ja atbilde ir apstiprinoša, kādi ir pārmaiņu mehānismi? Eiropēizācijas pētījumi tiecas risināt šos jautājumus. Liela uzmanība pievērsta tieši empīriskajai izpētei. ES CAE dalībvalstu gadījumā galvenokārt tiek analizētas izmaiņas politiskajās struktūrās un politikās, bet mazāk – sabiedrībā.

ES dalībvalstu eiropeizācija ir saprasta arī kā administratīvā attīstība daudzlīmeņu politiskās sistēmas veidošanā (Lippert, Umbach, Wessels, 2001, pp. 980–1012). Tādējādi par attīstības galveno mērķi tiek uzskatīta nevis tradicionālas nāciju valsts modernās birokrātijas radīšana, bet gan tādas publiskās pārvaldes veidošana, kas ļautu ES CAE dalībvalstīm darboties kā efektīvām partnerēm ES daudzlīmeņu pārvaldes sistēmā. Kā norāda pētniece H. Grabe (*Heather Grabbe*), pastāv maza ticamība, ka Eiropas integrācija sekmēs vienota publiskās pārvaldes modeļa izveidi ES CAE dalībvalstīs (2001, pp. 1013–1031). Pētniece norāda, ka eiropeizācija līdz šim galvenokārt ir analizēta, vērtējot ES ietekmi un to, kā dalībvalstis šai ietekmei pielāgojas. Būtiskākie izmantotie eiropeizācijas ietekmes mehānismi institucionālo pārmaiņu vērtēšanai ir likumdošanas, institucionālo formu un modeļu pārņemšana, ārvalstu tehniskā un finansiālā palīdzība, salīdzināšana ar labāku pieredzi (angļu val. – *benchmarking*), izvirzīto uzdevumu sasniegšanas uzraudzība, konsultācijas un pieredzes pārņemšana, kā arī eiropeizācijas norises soļu noteikšana.



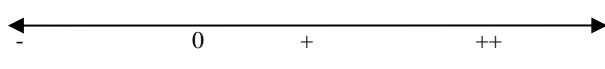
### ***1.4.3. Eiropēizācijas procesu analīzes metodes***

Eiropēizācijas un tās izpētes ietvars ES CAE dalībvalstīs paplašinās. Lai analizētu ar eiropēizāciju saistītos sociālpolitiskos procesus, viena no iespējām ir izmantot pētnieka Klaudio M. Radaelli ieteikto metodoloģiju (Featherstone and Radaelli, 2003, p. 35; Radaelli, 2000, p. 25). 4. tabulā atspoguļotā metodoloģija sniedz iespēju pēc empīriskajiem novērojumiem analizēt, kas un cik lielā mērā ir eiropēizēti. Eiropēizācijas izpēti var veikt, izmantojot eiropēizācijas objektus (nacionālās struktūras, politikas un normatīvajā ziņā kognitīvās struktūras), pārmaiņu dimensiju un virzienu.

Minētās metodoloģijas izmantojums atrodams pētījumos, kuros analizēti Vācijas politiskie procesi (Dynson and Goetz, 2003), kā arī pētījumos par ekonomiskās politikas eiropēizāciju (Schmidt, 2002). Ja, piemēram, vajadzētu analizēt politiskos procesus ES CAE dalībvalstīs, būtu izmantojamas ar valsts iekšpolitiskajām struktūrām un politikām saistītās sadaļas. Savukārt valsts un sabiedrības mijiedarbības analīzei vispiemērotākā būtu sadaļa, kas saistīta ar normatīvajām un kognitīvajām struktūrām. Sabiedrību eiropēizācijas jautājumos varētu interesēt tēmas par tās iesaisti lēmumu pieņemšanā un valdības politikas leģitimēšanu attiecībā uz lēmumu pieņemšanu sabiedrībai nozīmīgos jautājumos, tās vērtību aizstāvēšanu uz nacionālās politikas bāzes un tālākas mijiedarbības veidošanu Eiropas telpā.

Piedāvātā metodoloģija ir lielā mērā līdzīga arī pētnieku T. A. Bērcelas un T. Rises piedāvātajai eiropēizācijas klasifikācijai politiku, varas institūcijas un politikas (ieskaitot politiskās partijas un interešu grupas) kategorijās (Featherstone and Radaelli, 2003, p. 60).

4. tabula. Eiropēizācijas analīzes instrumenti

Eiropēizācijas avoti		Eiropēizācijas plašums un virziens
<b>1. Valsts varas iekšpolitiskās struktūras</b> <b>a. Politiskās struktūras</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• institūcijas (izpildvaras un likumdevēja attiecības)</li> <li>• publiskā pārvalde</li> <li>• starpvaldību attiecības</li> <li>• tiesiskās struktūras</li> </ul> <b>b. Pārstāvniecības un sociālo partneru struktūra</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• politiskās partijas</li> <li>• spiediena grupas</li> <li>• sociālās – šķelšanas grupas</li> </ul>		
<b>2. Politikas</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• politiku veidotāji</li> <li>• politiku problēmas</li> <li>• stils</li> <li>• instrumenti</li> <li>• resursi</li> </ul>		
<b>3. Normatīvās un kognitīvās struktūras</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• diskurss</li> <li>• normas un vērtības</li> <li>• politiskā leģitimitāte</li> <li>• identitātes</li> <li>• valsts tradīcijas un izpratne par pārvaldi</li> <li>• politikas paradigmas ietvari un saturs</li> </ul>		
5. Eiropēizācijas un politisko izmaiņu institucionālā analīze		
Analizējamā eiropēizācijas avota politika	<b>Politikas izmaiņu virzieni</b> Samazinājums – inerce – absorbcija – pārveidošana 	
	<b>Četru procesu empīriskā analīze</b> Mijiedarbība – noturīgums – līdzsvars – diskurss	
Politika a) ...		
Politika b)...		

Avots: Featherstone and Radaelli, 2003

Skaidrojot eiropēizācijas analīzes instrumentus, īpaša uzmanība būtu jāpievērš gan sadaļai par eiropēizācijas avotiem, gan arī eiropēizācijas politikas izmaiņu virzieniem un to rezultātu analīzes rādītājiem. ES CAE dalībvalstu gadījumā nepastāv viens noteikts eiropēizācijas politikas virziens. Skaidri var saskatīt tādas politisko procesu virzienus kā inertums un pārveidošanās. Piemēram, ja sabiedrībai ES saistās ar tiešu labumu – finansiālo atbalstu no ES strukturālajiem fondiem, notiek pārveidošanās process, turpretim, ja šī atbalsta trūkst īstermiņā vai tas vispār nav saskatāms, jau ir vērojams inertums.

### 1.5. Eiropēizācija un institucionālisms

Institucionālisms ir pieeja, kas dominē pētījumos attiecībā uz valsts pielāgošanās procesu ES ietekmei, priekšplānā liekot uzsvāru uz organizacionālo un procesa pielāgošanu (Bulmer and Burch, 2001; Harmsen, 1999; Kassim *et al.*, 2001; Laffan, 2003, p. 5). Institucionālismā ir arī divas specifiskas metodoloģijas – racionālais un vēsturiskais institucionālisms. Abu metodoloģiju apvienota perspektīva sniedz teorētiski inovatīvu un jaunu pieeju eiropēizācijas empīriskajai izpētei attiecībā uz publiskās

pārvaldes institūcijām. Pastāv vairāki galvenie skaidrojumi, kāpēc kandidātvalstis pielāgojas ES normām, proti, „seku loģika”, kas balstīta uz „racionālo institucionālismu”, un „piemērotības loģika”, kas balstīta uz „konstruktīvo institucionālismu” (March and Olsen, 2008). Pirmkārt, racionālais institucionālisms paredz izmaksu un ieguvumu aprēķinus, ko veic gan ES institūcijas, gan nacionālā elite. Tajā apskatīti īpaši jautājumi, piemēram, ES prasību skaidrība, kas ir īpaši problemātiska tiesiskuma jomā, un ES nosacījumu ticamība kopumā. Procesa dalībnieki izvēlas izturēšanos, kas attiecīgajos apstākļos palielina to ieguvumus un piemērotību. „Seku loģika” parāda, ka ES ar ārēju stimulu palīdzību var veiksmīgi manipulēt ar kandidātvalsts izmaksu un ieguvumu aprēķiniem. Šeit dominējošais kandidātvalstu eiropeizācijas mehānisms ir *nosacītība* (angļu val. – *conditionality*), kuras pamatā ir atlīdzības stratēģija par paveikto (Schimmelfenning un Sedelmeier, 2004).

Kaut arī eiropeizācija CAE valstīs galvenokārt ir pētīta no administratīvā novērtējuma pozīcijām, pastāv maz pierādījumu tam, ka publiskā pārvalde tiktu eiropeizēta tādā nozīmē, ka rastos konverģence attiecībā uz vienota institucionālā modeļa izveidi. Dalībvalstu publiskās pārvaldes neatspoguļo viena otru, līdzīgi kā tās neveido kādu noteiktu ES dalībvalsts prototipu. ES Rietumeiropas dalībvalstu publiskās pārvaldes lielā mērā ir saglabājušas savas īpašās struktūras un darbības procedūras (Harmsen, 1999, pp. 62–81). Promocijas darba izpētes gaitā ir iespējams šo apgalvojumu pārbaudīt arī analizēto CAE valstu kontekstā.

Atsevišķu pētnieku veiktā izpēte nodala noteiktas institūciju dimensijas: formālās institucionālās struktūras, procesus un procedūras, darbības vadlīnijas un kultūru. Minētās analītiskās kategorijas vēlāk ir precizētas, aptverot institūciju sistēmisko, regulējošo un procedurālo līmeni (Bulmer and Burch, 2001, p. 72). Savukārt pētījumi, kas izmanto vēsturisko institucionālisma perspektīvu, pievērš uzmanību „organizatoriskajiem un institucionālajiem pārkārtojumiem”, nevis tikai kādas noteiktas institūcijas darbībai. Pētnieki šajos darbos vērš uzmanību uz institūciju darbības izpēti, lomām un procesiem, kas saistīti ar Eiropas jautājumiem, nevis vienu konkrētu organizāciju (Pierson and Skocpol, 2002, p. 693). Vēsturiskais institucionālisms pievērš uzmanību institucionālajai attīstībai un pārmaiņām noteiktā laika posmā. Tas ļauj identificēt pārmaiņu avotus un institucionālās sistēmas pielāgošanās iemeslus eiropeizācijas procesā. Lai apzinātu institucionālo pārkārtojumu norisi, institucionālisma izpētes pieeja ļauj apzināt un skaidrot institūciju un ar tām saistīto politiku pielāgošanos noteiktā laika posmā, par pamatu ņemot virkni savstarpēji saistītu faktoru.

Tieši eiropeizācija ir ietekmējusi institucionālo pārmaiņu norisi un varas horizontālo sadali ES dalībvalstīs, kur lēmuma pieņemšanas vara ir sadalīta starp dažādiem varas atzariem. Nacionālā līmeņa kompetenču nodošana Eiropas līmenim stiprina izpildvaras atzaru, kā rezultātā samazinās tradicionālās parlamentārās funkcijas. No otras puses, eiropeizācija ir izmainījusi varas sadali izteikti centralizētās ES dalībvalstīs, kur politiskā vara ir sadalīta starp centrālo un vietējā līmeņa varu (reģioniem). Eiropeizācija mazina demokrātiskās pārvaldes pamatfunkciju dalībvalstīs, mainot horizontālo un vertikālo varas

līdzsvaru par labu izpildvarai. ES faktiski ir veicinājusi demokrātijas deficīta veidošanos, t.i., izpildvaras dominanci (Börzel and Sprungk, 2007, p. 2).

Nacionālā līmeņa izpildvaru eiropeizācija, kuru veido sistēmas politiskā un administratīvā daļa (ar to saprotot nacionālo centrālā līmeņa publisko pārvaldi), aizvien pieaugošu uzmanību izpelnījās 20. gadsimta 90. gadu sākumā. Eiropeizācijas diskusijās galvenā uzmanība tika vērsta uz institucionālo mehānismu, kas sasaista nacionālā līmeņa izpildvaru, ES institūcijas un nacionālā līmeņa institucionālo praksi, lai nodrošinātu sekmīgu mijiedarbību ar ES. Pētījumi pierādīja, ka izpildvara tiek aizvien vairāk iesaistīta ES lēmumu pieņemšanā, un līdz ar to pielāgojas eiropeizācijas ietekmētajām norisēm (Goetz, 2000, pp. 211–231). Tas nenozīmē, ka pārmaiņām nacionālajā līmenī būtu jābūt straujām, bet tās ir jāpakārto visai izpildvaras darbības loģikai ar mērķi sasniegt labāko darbības risinājumu. Eiropeizācijas pētījumos daudz uzmanības ir vērsts uz dažādu saistību meklēšanu. Eiropeizācijas pētnieki ir analizējuši ES dalībvalstu pastāvīgo pārstāvniecību lomu ES un to saikni ar nacionālajām ministrijām, centrālās pārvaldes birokrātijas strukturālo pielāgošanos ES lēmumu pieņemšanas dinamikai (gan strukturālajai, gan darba ritmam), kā arī to, kāda loma ir dažādām ministrijām un izpildvaras centriem ar ES saistīto politiku formulēšanā (Jordan, 1999; Kassim, 2000; Wright, 1996).

Nacionālā līmeņa izpildvaras koordinē savu darbību attiecībā uz Eiropas politikām, kā arī veido atšķirīgas nacionālās politikas koordinācijas tradīcijas. EK ir iedrošinājusi valstis veidot nozaru līmeņa un nehierarhiskas politikas koordinācijas formas nacionālajā līmenī, lai gan, piemēram, Eiropadomes struktūra darbojas atbilstoši ģeogrāfiskajiem un teritoriālajiem principiem, tādējādi stimulējot ģeogrāfisku un hierarhisku koordinācijas formu veidošanos.

Atsevišķos pētījumos, savukārt, ir pievērsta uzmanība nacionālā līmeņa administratīvajai kārtībai sarunu vešanā ar ES, izpildvaras infrastruktūrām ES valstu valdību, valstu vadītāju un starpvaldību konferenču sagatavošanai vai arī tam, kā dalībvalstis nodrošina ES prezidentūras norisi. Pētīta ir arī eiropeizācijas ietekme uz personālu, tā attieksmi, karjeras pārmaiņām un to darbinieku perspektīvām, kas strādā ar ES jautājumiem (Goetz, 2000, pp. 217–218). Eiropeizācijas izpēte CAE valstīs iestāšanās procesā uzmanību vērš uz dalības ES iespējamo iedarbību pašās valstīs, tomēr galveno vērību veltot procesa formālajiem organizatoriskajiem līdzekļiem. Daži autori ir centušies veikt daudz aptverošākus novērtējumus, kas būtu ārpus institucionālajiem pasākumiem iestāšanās ES procesa vadībai, pievēršot lielāku nozīmi personāla politikas, politikas formulēšanas un tās ieviešanas jautājumiem (Nunberg, 2000). Pamatojoties uz eiropeizācijas pētnieku S. Hiksa (*Simon Hix*) un K. H. Geca (*Klaus H. Goetz*) pētījumu bāzes, ir iespējams apšaubīt, vai ES ietekme (eiropeizācija) ir pietiekami spēcīga, lai ES dalībvalstu līmenī veidotos, piemēram, pilnīgi līdzīgi koordinācijas mehānismi (Goetz and Hix, 2001). Kaut arī autori atsaucas uz to, ka praksē eiropeizācija nozīmē nacionālo struktūru, procesu un dalībnieku pielāgošanu, nevis veco struktūru aizstāšanu ar 'Eiropas modeli', kā tas ir Rietumeiropas dalībvalstīs, ES CAE dalībvalstu gadījumā joprojām ir iespējams sastapties arī ar pretējiem viedokļiem. Pētnieks K.

H. Geecs ir viens no retajiem autoriem, kas norāda, ka šī pieeja ir pārāk vienkāršota pēcpadomju telpas izpildvarām un to pielāgošanai Eiropas administratīvajai telpai (Goetz, 2000, p. 218). ES CAE dalībvalstu izpildvarām ir vairākas kopīgas iezīmes, taču ir arī būtiskas atšķirības. Neņemot tās vērā, nav iespējams precīzi izskaidrot valstu izpildvaru izraudzītās pielāgošanās pieejas nacionālās ES politikas vadībai un koordinācijai.

## **1.6. Eiropēizācija un politikas koordinācija izpildvarā**

Valsts, neatkarīgi no politikas ņēmēja vai devēja lomas politikas veidošanā, ir atkarīga ne vien no politiskajiem un ekonomiskajiem resursiem un īstenotās politiskās, sociālās, ekonomiskās prakses (Wallace, 2005), bet arī no koordinācijas mehānismiem un to institucionālajām struktūrām izpildvarā (Laffan, 2003; Metcalfe, 1994; Zubek, 2008). Starpnozaru koordinācijai ir vairāki sagaidāmie ieguvumi. Pirmkārt, efektīvāka to izpildvaras mērķu sasniegšana, kurus institūcijas nevar sasniegt individuāli. Otrkārt, politiku alternatīvu izvēles iespēju palielināšana, kas sekmē kopējos politiku ieguvumus un palīdz novērst zaudējumus tādu politiku dēļ, kas sniedz individuālus ieguvumus tikai konkrētām institūcijām, nevis politiku mērķiem kopumā. Starpnozaru koordinācija sekmē efektīvāku, pārredzamāku un uz līdzdalību orientētāku publiskās politikas veidošanu, pateicoties uzlabotām publiskās pārvaldes zināšanām, institūciju savstarpējās mācīšanās iespējām un samazinātam lēmumu pieņemšanas strupeļa riskam.

### ***1.6.1. Politikas koordinācijas koncepts un tā lomas izmaiņas***

Koordinācija ir viena no izpildvaras senākajām problēmām. Politikas koordinācija riskē kļūt par problēmu, tiklīdz izpildvaras struktūra sāk veidot dažādas institūcijas, kas nodrošina radniecīgas vai atšķirīgas funkcijas un pakalpojumus. Respektīvi – jo vairāk publiskais sektors ir attīstījies un paplašinājies, jo vairāk par vienu no svarīgākajiem valdību darbības neveiksmes cēloņiem var uzskatīt nesaskaņotību un nespēju koordinēti sadarboties. Citiem vārdiem sakot, politikas koordinācija kļūst aktuāla, kad divu vai vairāku institūciju vai struktūrvienību pieņemtie lēmumi ir savstarpēji atkarīgi. Savstarpējā atkarība var pastāvēt vai nu tāpēc, ka individuāli noteiktus mērķus var sasniegt tikai ar kopīgu rīcību, vai tāpēc, ka individuālas aktivitātes būtiski ietekmē citu pušu intereses. Atsevišķas nozaru institūcijas nevar objektīvi sniegt vispārējus vērtējumus par politikas koordinācijas ieguvumiem tikai no individuālā viedokļa, neņemot vērā arī kopējos ieguvumus. No šāda viedokļa politikas koordinācija ir vēlama, ja saskaņota rīcība var palielināt tos kopējos politikas rezultātus, kurus nevar sasniegt tikai ar institūciju individuālu rīcību (Hogl, 2002).

Labā politikas koordinācija publiskajā pārvaldē attiecas uz mijiedarbību starp atsevišķām nozaru ministriju struktūrvienībām, aģentūrām, politiķiem un amatpersonām, kas iesaistītas konkrētās politikas jomā, ar to saistītu uzdevumu realizācijā un kopsaucēju veidošanā. Valdības darbības koordinācija

sniedz lielāku rīcības efektivitāti, jo tā nodrošina ierobežoto resursu racionālu izmantošanu politikas mērķu sasniegšanai, novēršot nevajadzīgu blakusefektus, kas rodas, dublējot centienus vai saglabājot nelietderīgas rīcības programmas. Savukārt slikta koordinācija var izraisīt haosu, darbības kavēšanos un rīcības neefektivitāti (Kassim, 2000, p. 7). Valdības izmanto dažādus paņēmienus, lai uzlabotu politikas koordināciju. Tās uzlabo lēmuma pieņemšanas sagatavošanas kārtību politiskajā līmenī un informācijas plūsmu starp vecākajām amatpersonām, mobilizējot vertikālos un horizontālos komunikāciju kanālus, un tomēr nespēj apmierināt pieaugošās prasības pēc stingrākas koordinācijas. Vienlaikus koordinācija tiek upurēta par labu citām svarīgām vērtībām, piemēram, institucionālajai harmonijai, pārredzamībai, elastīgumam un atbildībai. Valdībām bieži nav rīcības brīvības izvēlēties koordinācijas stratēģiju, jo to izvēles ierobežo esošās institūcijas, to struktūrvienības un iekšējā kultūra. Bieži vien ir situācijas, kad vienas izpildvaras institūcijas rīcībā nav pat pamatinformācijas par citu institūciju darbu, un iesaistītajiem indivīdiem ir minimāla interese par savu kolēģu darbu citās institūcijās (Peters, 2015, pp. 1–2).

Politikas koordinācija ietver gan administratīvo (funkcionālo), gan politikas (stratēģisko) koordināciju. Administratīvā koordinācija attiecas uz vienmērīgu sadarbību institūciju iekšienē un starp institūcijām, savukārt politikas (stratēģiskā) koordinācija ir saistīta ar konsekventu politikas attīstību, prioritāšu kopuma noteikšanu, īstenojamo stratēģiju formulēšanu un ieviešanu. Administratīvā koordinācija ir būtisks priekšnoteikums stratēģiskajai koordinācijai, jo plānus un stratēģijas nevar izstrādāt un īstenot bez administratīvā atbalsta. Līdzsvars ir nepieciešams arī starp politisko un administratīvo līmeni, īpaši valstīs ar koalīcijas valdībām, vāju valdības vadītāju un nenozīmīgu nacionālā parlamenta lomu politikas veidošanā un ieviešanā. Būtu jānodala arī vertikālā un horizontālā politikas koordinācija. Horizontālā vai starpnozaru politikas koordinēšana ir vērsta uz politikas pārvaldību starp nozaru institūcijām. Politikas horizontālā koordinācija nozīmē politiku savstarpēju integrēšanu. Vertikālā vai daudzlīmeņu politikas koordinēšana ir vērsta uz attiecībām starp politikas veidošanas un īstenošanas pārvaldes līmeņiem (piemēram, nozaru ministriju un aģentūru līmenī vai valsts un vietējā līmenī). Tā nodrošina, ka politika tiek pārveidota par institucionālās atbildības jautājumu un konkrētu rīcības ietekmi uz valsts budžetu (Metcalfē, 1994; Vitola and Senfelde, 2015, pp. 238–239).

Koordinācijas nepieciešamība rodas, kad lēmumi vienā programmā vai institūcijā ņem vērā citās programmās vai institūcijās pieņemtos lēmumus un ar savu rīcību minimizē konflikta iespējamību. Pētnieks Fricis Šarpfs (*Fritz Scharpf*) to ir nosaucis par *negatīvo koordināciju* (Scharpf, 1994). Negatīvās koordinācijas mērķis ir nodrošināt, ka jebkura nozares vai ministrijas jaunā iniciatīva neiejauksies citu institūciju politikās un interesēs. Procedurāli negatīvā koordinācija parasti nozīmē divpusēju mijiedarbību starp atbildīgo struktūrvienību un citām struktūrvienībām, kuras jaunā politika varētu ietekmēt (Turpat). Domstarpības starp nozaru ministrijām vai valdības līmeņiem var novērst,

nosakot skaidru jurisdikciju institūciju atbildībai, apmainoties ar informāciju un konsultējoties ar citām institūcijām. Gadījumā, ja nozaru ministrijas nespēj labprātīgi vienoties, konflikta risināšanā var tikt iesaistīta trešā puse, piemēram, valdības vadītājs vai valdības centrs. Ja neviena trešā puse nav iesaistīta šādu konfliktu pārvaldībā, var gadīties, ka lēmums netiek pieņemts vispār. Savukārt *pozitīvā koordinācija* prasa no institūcijām proaktīvu rīcību – darīt kaut ko vairāk, nevis tikai izvairīties no konfliktiem un meklēt sadarbības veidus un risinājumus, kur ieguvēji būtu visas institūcijas un to klienti (Turpat). Pozitīvā koordinācija ir centieni izpētīt un izmantot visas iesaistīto institūciju kopīgās stratēģijas iespējas. Tā cenšas maksimizēt kopējo labklājības ieguvumu. Procedurāli pozitīva koordinācija nozīmē daudzpusēju mijiedarbību. Pozitīvās politikas koordinācijas mērķis ir panākt vienprātību par politikas virzieniem un savstarpēju institūciju sinerģiju. Institūcijas brīvprātīgi meklē veidu, kā vienoties par kopīgām prioritātēm un valdības darba kopējo perspektīvu, piemēram, izveidojot starpministriju komitejas, kopīgi izstrādājot politikas dokumentus vai pārvaldot politikas programmas (Metcalf, 1994). Pozitīvā koordinācija ietver ilgstošus centienus, kas parasti norisinās valdības centrā, lai nodrošinātu, ka visas valdības daļas aktīvi mijiedarbojas, bet negatīvā koordinācija paredz situāciju, kurā konfrontējošās struktūrvienības īsteno savstarpējās izvairīšanās stratēģijas, lai mazinātu saspīlējumu. Koordinācija var būt stratēģiska, vērsta uz visaptveroša mērķa sasniegšanu, vai selektīva, tas ir, orientēta un reaģējoša tikai uz noteiktiem politikas veidošanas cikla posmiem. Tā var būt vērsta uz konkrētu politikas mērķu sasniegšanu vai arī problēmu risināšanu ar konkrētām publiskās pārvaldes procedurālajām metodēm, vai aprobežoties tikai ar nepieciešamās informācijas izplatīšanu ieinteresētajām pusēm (Kassim, 2000, pp. 8–9). Kaut arī pozitīvā koordinācija var sniegt būtisku ieguldījumu publiskās pārvaldes un tās realizēto politiku efektivitātē, tomēr ir būtiski ņemt vērā tieši stratēģiskās koordinācijas līmeni, kas īpaši svarīgs ir nacionālās ES politikas un valsts interešu efektīvai realizācijai ES līmenī. Stratēģiskā koordinācija aptver tādu politiku programmu kā Nacionālais attīstības plāns (NAP) vai nacionālās ES politikas prioritāšu ieviešanas koordināciju, kas veidota ap plašākiem valdības mērķiem. Šāda veida mērķu sasniegšana vai valsts noturīgas attīstības veicināšana prasa daudzu publiskā sektora dalībnieku mijiedarbību (Peters, 2015, p. 3).

Abām konceptuālajām pieejām ir arī dažādas institucionālās sekas. Piemēram, pozitīvā koordinācija ir aktīva koncepcija, kurai nepieciešama spēcīga centrālā valdības institūcija. Tā nosaka, ka lēmumi tiek pieņemti sarežģītu sarunu rezultātā vai vienojoties par pozīciju, kas ņem vērā gan konkurējošas sabiedrības intereses, gan arī konkrēto publiskās pārvaldes institūciju viedokļus. Visiem sistēmas dalībniekiem ir izvirzītas stingras prasības, ir nepieciešamas labi izstrādātas procedūras, kuras stingri jāievēro, un stingra vertikālā un horizontālā integrācija. Šīs koncepcijas darbība lielā mērā ir atkarīga no tādu politisko un administratīvo kultūru pastāvēšanas, kurās augstu vērtē saskaņotību. Savukārt negatīvā koncepcija ir daudz mazāk prasīga attiecībā uz institucionālo infrastruktūru un pastāvošo vērtību sistēmu. Pieejamās iespējas var būt atkarīgas no nacionālās politikas iezīmēm, tostarp

institucionālās struktūras, politisko partiju struktūras valdībā, politisko partiju darbības saskaņotības un administratīvajām tradīcijām. Praksē ir situācijas, kad valdībām, izvēloties konkrētu darbības pieeju, var arī nebūt lielas rīcības brīvības politikas veidošanas procesā. Tādējādi veiksmīgas politikas koordinācijas sasniegšana ikvienā valdības darbības jomā ir ārkārtīgi problemātiska, bet dalība ES liek valdībām stāties pretī īpašiem organizatoriskajiem un vadības izaicinājumiem. Dalībvalstis ne vien ir iesaistītas nepārtrauktā aktīvā un reaģējošā politikas veidošanas procesā, kur tās mijiedarbojas ar partneriem sarežģītā institucionālajā vidē, bet to rīcība ir jāsaskaņo vismaz nacionālajā un ES līmenī. Katrs līmenis izvirza savas prasības, un katram ir sava dinamika, un atgriezeniskā saikne starp abiem līmeņiem ir nepārtraukta. Tā rezultātā izpildvara var būt pakļauta dažādiem, bieži vien pretrunīgiem, uzstādījumiem.

Neraugoties uz konceptuālajām pieejām, politikas koordinācija ir nepieciešama efektīvai pārvaldībai, kas valdības programmām ļautu sekmīgi integrēt dažādas politikas. Savstarpēji ietekmējošās politikas var tikt veidotas, lai radītu sinerģiju vai vismaz samazinātu institucionālos konfliktus (Candel un Biesbroek, 2016). Pētnieks L. Metkalfs norāda, ka labi koordinētas nacionālās valdības ir efektīvākas, tām ir mazāk konfliktējošu un nelietderīgu programmu, un tās prot racionālāk izmantot resursus savu politisko mērķu sasniegšanai (1994). Neraugoties uz to, politikas koordinācija un tās salīdzinošā loma joprojām ir maz pētīta sistēmiski. Autori ir veikuši ES Rietumeiropas dalībvalstu koordinācijas mehānismu analīzi (Kassim, 2000; Kassim *et al.*, 2001). Akadēmiskie pētījumi par ES CAE dalībvalstīm lielākoties aprobežojas ar atsevišķu valstu iestāšanās ES koordinācijas mehānismu izpēti un to salīdzinājumu eiropeizācijas literatūras skatījumā (Gärtner, Hörner and Obholzer, 2011; Fink-Hafner, 2007; Laffan, 2003; Zubek and Staronova, 2012). Politikas koordinācija kā koncepts un administratīvā funkcija ES CAE dalībvalstīs ir aplūkota arī starptautisko organizāciju dokumentos (OECD SIGMA, 2004; 2007; 2008). Salīdzinošie pētījumi tomēr ir reti un galvenokārt koncentrējas uz valdības centru, atsevišķu vai salīdzinošu piemēru izpēti par konkrētu nozaru politiku koordinēšanu (Dimitrov, Goetz and Wollmann, 2006). Akadēmiskajā literatūrā joprojām maz ir pētīti arī jautājumi par (1) kopsakarībām starp efektīvu nacionālo koordinācijas mehānismu un ietekmi uz ES līmeņa rezultātiem (pakāpi, līdz kurai efektīvi koordinācijas mehānismi veido efektīvu valsts darbību ES līmenī un šo mehānismu lomu lēmumu pieņemšanā par nacionālajām pozīcijām); (2) politisko partiju un partiju sistēmu ietekmi uz nacionālajiem koordinācijas mehānismiem un to izmaiņām; (3) dažādu koordinācijas mehānismu modeļu ietekmi uz izpildvaras institūciju spēju veidot efektīvāku politiku (Kassim, 2015).

Valstu dalība ES ir arī palielinājusi spiedienu uz nacionālā līmeņa izpildvaru, lai nodrošinātu efektīvu koordināciju. Koordinācijas mehānismi spēj sniegt nozaru ministrijām stratēģisko, tehnisko, metodisko palīdzību un ekspertīzi par ES tiesībām; ietekmēt informācijas plūsmu starp valdības struktūrvienībām; veikt uzraudzību un *savlaicīgo brīdināšanu* par kopējo ES tiesību ieviešanas līmeni valstī; paaugstināt komunikāciju starp valdību un ES; fokusēt uzmanību, noteikt prioritātes un sekmēt konfliktu risināšanu starp dažādām izpildvaras pusēm (Dimitrova and Toshkov, 2009, p. 3). Plašais un



pieaugošais ES kompetenču apjoms būtiskās ES politikas jomās un ES lēmumu pieņemšanas sarežģītība nozīmē, ka valdībām ir jādubulto arī savas koordinācijas pūles. Valstīm ir jāspēj vienoti atbildēt uz ES priekšlikumiem darba grupu līmenī jau sākotnējā ES lēmumu pieņemšanas posmā, ja to mērķis ir savu nacionālo interešu efektīva aizstāvība un maksimāla labuma iegūšana no dalības ES. Nacionālajām valdībām ir jākoordinē darbības arī to saistību dēļ, kuras attiecīgās ES struktūras un lēmumu pieņemšanas mehānismi uzliek ES dalībvalstīm. Koordinācijas procesa efektivitāte nacionālajā līmenī ir tieši saistīta ar valsts spēju būt efektīviem ES līmenī un sasniegt tās politiskos mērķus. Šī iemesla dēļ ES dalībvalstis ir izveidojušas administratīvos mehānismus, lai organizētu attiecības ar ES un veicinātu efektīvu koordināciju un savas nacionālās ES politikas formulēšanu (Sepos, 2005, pp. 170–171). Efektīva politikas koordinācija dalībvalstīs sekmē arī kopējo ES efektivitāti, kas ir atkarīga no izpildvaras institūciju, struktūru un procesu ātruma un kvalitātes. Ja ES dalībvalstis nacionālajā līmenī nespēj izstrādāt vienotu pozīciju, cieš arī ES kopējā darbības efektivitāte.

Administratīvo mehānismu organizatorisko efektivitāti var mērīt arī pēc šim nolūkam izstrādātas politikas koordinācijas skalas. Viens no zināmākajiem ES lietu koordinācijas efektivitātes mērīšanas instrumentiem ES dalībvalstīs ir pētnieka L. Metkalfa politikas koordinācijas sistēmas integritātes mērījuma skala (Metcalfē, 1994, pp. 271–290; Metcalfe, 1996, p. 40). Mērījuma skala tika izstrādāta, lai saprastu koordināciju ES līmenī, tomēr tā ir svarīga gandrīz katras valsts izpildvaras darbā.

## 10. Reorganizācija un reforma

### 9. Valdības stratēģija

#### 8. Galveno prioritāšu noteikšana (pozitīvā koordinācija)

#### 7. Nozaru ministriju darbības ierobežojumu noteikšana (negatīvā koordinācija)

#### 6. Politiku atšķirības arbitražā (negatīvā koordinācija)

#### 5. Vienošanās meklēšana starp nozaru ministrijām (pozitīvā koordinācija)

#### 4. Izvairīšanās no atšķirībām starp ministrijām (negatīvā koordinācija)

#### 3. Konsultācijas ar citām nozaru ministrijām (atgriezeniskā reakcija)

#### 2. Komunikācija ar citām nozaru ministrijām (informācijas apmaiņa)

#### 1. Nozaru ministru neatkarīga lēmumu pieņemšana

---

## 5. attēls. Metkalfa politikas koordinācijas skala

*Avots: Metcalfe, 1994; 1996*

Politikas koordinācijas skala sākotnēji tika veidota, lai salīdzinātu dažādas politikas koordinācijas sistēmas un laika gaitā uzraudzītu izmaiņas pēc vienotas sistēmas. Tā ļauj mērīt politikas koordinācijas efektivitāti ES dalībvalstīs desmit līmeņu diapazonā no neatkarīga institūciju lēmumu pieņemšanas līmeņa līdz kopējam stratēģisko lēmumu pieņemšanas līmenim un lēmumiem par reorganizāciju, un izdarīt secinājumus par koordinācijas sistēmas un tās atsevišķo elementu darbības efektivitāti. Papildus piedāvātajiem aprakstošajiem lielumiem skalu var izmantot arī kā diagnostikas instrumentu un plānošanas rīku. Tas ļauj identificēt koordinācijas kļūmju avotu. Precīzāka definēšana var palīdzēt arī sekmīgāk noteikt attīstības virzienu. Piemēram, daudzas politikas koordinācijas problēmas var atrisināt zemākā līmenī, bez nepieciešamības piesaistīt prasīgākus augstākos koordinācijas līmeņus. No otras puses, augstāko līmeņu koordinācijas efektivitāte ir atkarīga no zemāko līmeņu spēju uzticamības.

Tādējādi stabila un uzticama koordinācijas sistēma ir atkarīga no Metkalfa skalā attēlotā nepieciešamo politikas koordinācijas prasmju izveidošanas secīguma (Metcalf, 1994; 1996).

Tomēr atsevišķi pētnieki apšaubā koordinācijas skalas pielietojamību ES Rietumeiropas dalībvalstu izpētē, uzskatot to par nepiemērotu šo valstu sekmīguma vērtēšanai ES līmenī (Sepos, 2005, p. 187). Valdības, kurās ir spēcīgas centrālās institūcijas vai indivīdi, būs daudz spējīgākas sasniegt mērījuma skalas augstākos līmeņus, tomēr tas nesniegs pietiekamu standartu, pēc kura salīdzināt programmu un institūciju mijiedarbības jautājumus. No vienas puses – ja programmas var tikt saskaņotas iesaistīto institūciju augstākajā līmenī, arī problēmas var atrisināt pirms programmu ieviešanas. Centieni panākt koordināciju un politiku integrāciju var radīt politiskos konfliktus attiecībā uz resursiem un likumdošanas interpretāciju. No otras puses – kaut arī pastāv grūtību riski politiku ieviešanas posmā, koordinācijas iedarbināšana var būt vienkāršāka, pastāvot reāliem klientiem un to vajadzībām, kas var radīt lielāku spiedienu uz kvalitatīvu politiku attīstību un ieviešanu (Peters, 2015, p. 3). Neraugoties uz to, ka valdības cenšas pastiprināt koordināciju vai apzināti izvairās to darīt, ir virkne kopīgu risku, kas ierobežo tās potenciālo efektivitāti (Turpat, 5.–6. lpp.).

5. tabula. Politiku koordinācijas efektivitātes potenciālie riski

<b>Risks</b>	<b>Pamatojums</b>
Specializācija	Institūciju specializācija kā prioritārus priekšplānā izvirza savus šauros mērķus.
Informācijas vara	Informācija kā varas instruments – institūcijām ir tendence nedalīties informācijā ar citām institūcijām.
Veikspējas pārvaldība	Izvirzot institūciju mērķus, tiek ignorēti kolektīvie jeb valdības kopējie mērķi.
Individuālās intereses	Institūcijas vēlas nosargāt savus budžetus, personālu un politikas un baidās, ka politiku koordinācija ar citām organizācijām apdraudēs to intereses.
Uzskati un ideoloģija	Institūciju atvērtību lielā mērā nosaka tās indivīdi, to ticība institūciju misijai un politiku realizācijas problēmu uztvere.
Politika	Koalīcijas valdībās var veidoties koordinācijas problēmas, jo nozaru ministrijas kontrolē dažādas politiskās partijas.
Atbildība	Publiskajā sektorā atbildība, piemēram, koordinācija, ir vērtība. Vienlaikus strikta finansiālā un tiesiskā atbildība var padarīt koordināciju daudz sarežģītāku, jo, ja institūciju auditori nespēj izsekot naudas plūsmai vai likumdevēja vara nevar identificēt par konkrētām darbībām atbildīgās institūcijas, arī koordinācija var tikt ierobežota.

Minēto koordinācijas efektivitātes risku ierobežošanai var izmantot virkni instrumentu, piemēram, sadarbību, sadarbības tīklus un hierarhiju.

- Sadarbība – priekšnoteikums ir dažādu izpildvaras dalībnieku spēja vienoties par kopīgu sadarbību. Tas var būt ļoti grūts un laikietilpīgs process, tomēr, ja tas ir veiksmīgs, var veidoties arī daudz labāka un strukturētāka koordinācija.

- Sadarbības tīkli – veidojas starp publiskās pārvaldes ierēdņiem vai starp izpildvaras institūcijām un sociālajiem partneriem un laika gaitā no formāliem var pārtapt neformālos, paverot iespēju arī efektīvai koordinācijai.

- Hierarhija – valdības hierarhijas un tās valdības centra autoritātes un pieejamo koordinācijas iespējošanas instrumentu izmantošana. Liela nozīme ir gan valdības vadītāja un prezidenta autoritātei, gan politiskajiem un administratīvajiem mehānismiem, gan arī lēmumu pieņēmēju spējai definēt un fokusēties uz būtiskākajām prioritātēm.

Pastāv arī plašs mehānismu klāsts, kurus var izmantot, lai sekmētu koordināciju izpildvarā. Piemēram, centrālās izpildvaras institūcijas, valdības komitejas, ministri bez portfeļiem, ‘superministrijas’, kas apvieno virkni saistītu institūciju un izmanto noteiktas procedūras, lai iestātos par būtiskākajām valdības prioritātēm un stimulētu nozaru ministriju koordināciju. Viens no jaunākajiem koordinācijas mehānismiem, kas sekmē koordināciju, ir *valdnieka* modelis (Vaughn and Villalobos, 2015). Minētais modelis paredz amatpersonu deleģēšanu ar personisku atbildību par noteiktu politiku jomu un valsts resursu piešķiršanu, lai nodrošinātu prioritāro politiku īstenošanu. Deleģētās amatpersonas ir personiski atbildīgas izpildvaras vadītājam un var arī izmantot tā politisko autoritāti, lai sekmētu labāku institūciju darbību un koordināciju. Katrs no minētajiem mehānismiem var būt efektīvs noteiktā situācijā.

Politiku veidotāju uzdevums ir nodrošināt nepieciešamo politikas koordinācijas funkcionalitāti un izvēlēties vispiemērotākos instrumentus atbilstoši situācijai. Politikas koordinācijas funkcionalitāte primāri attiecas uz nacionālās ES politikas stratēģijas attīstību, ieviešanas plānošanu, vadību un uzraudzību. Politikas koordinācijai ir virkne pamatuzdevumu, lai nodrošinātu valsts efektīvu dalību ES: (1) veidot politikas, kuras mazina nepilnības likumos un pēc būtības ir saderīgas viena ar otru, ir ekonomiski efektīvas un nerada nevajadzīgu papildu regulējumu; (2) veidot politikas, kas ir saskaņā ar kopējām valdības prioritātēm; (3) veidot politikas, kas ir finansiāli pamatotas un noturīgas; (4) nodrošināt lēmumu saskaņotu ieviešanu; (5) atbalstīt integritātes principus valdības darbā, sekmējot lēmumu pieņemšanas caurspīdīgumu, mijiedarbību ar likumdevēja varu un konsultācijas ar nevalstisko sektoru. Kandidātvalstu iespējas iestāšanās ES sarunās ietekmēt pārejas periodus ES *acquis* pārņemšanai ir ierobežotas (Mayhew, 2007). Lai izstrādātu iestāšanās sarunu stratēģiju, ir jānosaka prioritārās vajadzības. Tāpēc ir svarīgi, lai kandidātvalstis vēl pirms iestāšanās ES sarunu uzsākšanas nopietni apsvērtu arī ES *acquis* ietekmi uz ekonomiku un sabiedrību. Piemēram, ar vides politiku saistītās ES *acquis* pārņemšana var būt ārkārtīgi dārga gan privātajam, gan publiskajam sektoram. Turklāt politikas koordinācijas efektivitātes nodrošināšanai ir nepieciešama integrēta pieeja politiku plānošanai, precīzs kompetenču sadalījums starp institūcijām plānošanā un uzraudzībā, plānoto termiņu ievērošana institūcijās, budžeta resursu salāgošana ar prioritātēm un OECD SIGMA 2014. gadā izstrādāto un 2017. gadā atjaunināto publiskās pārvaldes principu ieviešana (OECD SIGMA, 2014; 2017).

Neraugoties uz politiku koordinācijas nozīmīgumu, tās lomu nedrīkst pārvērtēt. Ir jābūt līdzsvaram starp koordinācijas mehānismu stiprināšanu un institūciju individuālo atbildību. Koordinācija ne vienmēr ir risinājums valdības izaicinājumiem, īpaši situācijās, kad pārlietu liels uzsvars uz koordināciju var radīt lielākas problēmas nekā tās trūkums. Pirmkārt, tas attiecas uz institūciju specializāciju, kad valdības reformu rezultātā ir izveidotas institūcijas ar ļoti šauru politiku fokusu. Pārmērīga koordinācija var apdraudēt ieguvumus, ko var sniegt specializēto institūciju darbība. Otrkārt, centieni koordinēt var ierobežot valdības iespējas veicināt noteiktu nozaru attīstību, piemēram, zinātnes vai mākslas jomu, kur nepieciešama lielāka brīvība, kas savukārt ir pretrunā ar lineārāku un koordinētāku pieeju. Treškārt, valdības racionālā pieeja noteiktiem uzdevumiem, piemēram, militārās drošības jomā, kur valdība tieši iesaistās, lai pārliecinātos par izvirzīto uzdevumu īstenošanu un ierobežojot potenciālos riskus. Ceturtkārt, pārmērīga politikas koordinācija var arī apdraudēt privātumu un pilsoņu brīvību sadzīves līmenī. Īpaši tas attiecas uz publisko pakalpojumu jomu, kur pārāk efektīva pilsoņu sensitīvās informācijas iegūšana var kļūt gan par valdības iespēju pilsoņiem piedāvāt labākus pakalpojumus, gan par draudu indivīdu tiesībām. Visbeidzot, konkurenci starp institūcijām un koordinācijas ierobežošanu var izmantot, lai stimulētu konkurenci institūciju iekšienē un stiprinātu institūciju individuālo atbildību.

#### *Koordinācijas paradokss*

*Labāka koordinācija*, kas nozīmē lielāku konsekvences ievērošanu gan horizontālajos, gan vertikālajos lēmumos, ir noteikta par vienu no būtiskākajiem mūsdienu politiski administratīvās sistēmas mērķiem. Daudzi pētnieki neatzīst, ka nav iespējams apvienot spēcīgu ieviešanas procesu koordināciju vienā valdības līmenī ar koordināciju visos līmeņos. Piemēram, ES netiešo pārvaldi ir mantojusi no klasiskām starptautiskajām organizācijām, kur pieņemtās politikas nacionālajā līmenī jāīsteno pašām dalībvalstīm, nevis starptautisko institūciju specializētām struktūrām (Hofmann and Türk, 2008). Šāda kārtība, kurai raksturīga samērā vāja koordinācija starp dažādiem līmeņiem, ļauj nodrošināt spēcīgu koordināciju nacionālajā līmenī. Lai harmonizētu ieviešanas praksi ES, ir notikusi attīstība no netiešās uz tiešo pārvaldi. Tā nozīmē nacionālo aģentūru ciešu sadarbību ar EK, ES un citu dalībvalstu radniecīgajām aģentūrām, daļēji apejot nacionālās nozaru ministrijas. Daļēja nacionālo aģentūru atdalīšana no nozaru ministriju struktūrvienībām arī uzrāda, ka spēcīgāka starplīmeņu koordinācija var neitralizēt spēcīgu koordināciju nacionālajā līmenī (Egeberg and Trondal, 2016).

ES administrāciju 'aģentizēšana' jeb speciālo aģentūru veidošana var tikt uzskatīta arī par kompromisu starp funkcionālām vajadzībām, lai nodrošinātu lielāku normatīvo spēju Eiropas līmenī, no vienas puses, un dalībvalstu nevēlēšanos nodot izpildu pilnvaras EK, no otras puses. Kopš 20. gadsimta deviņdesmito gadu sākuma plašs (daļēji) reglamentējošu uzdevumu apjoms koncentrējas strauji augošās ES specializētajās aģentūrās (Egeberg and Trondal, 2016). Arī no EK skatupunkta 'dubultās' pārvaldības nacionālās aģentūras, kas kalpo gan valstu nozaru ministrijām, gan ES līmeņa struktūrām, ir organizatorisks risinājums, lai veicinātu vienotāku ES tiesību piemērošanu visās dalībvalstīs, vienlaikus

nopietni neizaicinot pastāvošos koordinācijas mehānismus nacionālajā līmenī (Egeberg and Trondal, 2015).

Pāreja uz vairākās nozarēs balstītu un tiešu daudzlīmeņu ieviešanas struktūru veicina arī vienmērīgāku ES tiesību aktu piemērošanu visās valstīs. Šāda struktūra vienlaikus paredz arī valsts aģentūru atdalīšanu no nacionālās hierarhijas, lai ļautu tām ciešāk mijiedarboties ar ES līmeņa struktūrām. No tā izriet, ka šāda attīstība notiek pretrunā ar valstu valdību centieniem uzlabot politikas saskaņotību un konsekveni nacionālajā līmenī. Minētais *koordinācijas paradokss* tiek lielā mērā ignorēts arī akadēmiskajā literatūrā par ES tīkla pārvaldību un valstu apvienoto valdību. Slikta nacionālā līmeņa politikas koordinācija tādējādi nav pārvaldības deficīts, bet drīzāk prasība veikt koordināciju dažādos līmeņos (Metcalf, 1994).

### ***1.6.2. Politikas koordinācijas ietvars, ietekmējošie faktori un struktūra***

Viens no ES kandidātvalstu izpildvaras pamatzdevumiem, gatavojoties dalībai ES, ir ievērot politiku veidošanas un Eiropas lietu koordinācijas labo praksi. Tā nosaka, ka iestāšanās ES procesā publiskajai pārvaldei jāveido politikas, kas nav savstarpēji pretrunīgas, ir ekonomiski izdevīgas un ilgtspējīgas. Publiskajai pārvaldei ir jānodrošina, lai pieņemtie lēmumi tiek ieviesti, un jārada priekšnosacījumi efektīvai dalībai ES. Eiropēizācija sekmē arī ES kandidātvalstu politiku robežu paplašināšanu, kompetenču nodošanu un jaunu institūciju veidošanu. Funkcionējoša institucionālā ietvara izveidošana ir viens no būtiskākajiem eiropēizācijas radīto pārmaiņu indikatoriem publiskās pārvaldes nacionālo politiku attīstībā.

ES attīstība un eiropēizācijas ietekme palielina arī labas publiskās pārvaldes koordinācijas nepieciešamību, lai nodrošinātu valstu efektīvu dalību ES. Publiskajā pārvaldē ir jābūt politikas koordinācijas modelim ar izveidotām institūcijām, kas nodrošina sekmīgu iestāšanās un dalības ES procesu. To rīcībā ir jābūt mehānismiem, kas stratēģiski ļautu pārskatīt publiskās pārvaldes institūciju darbības starpinstitūciju sadarbības struktūru, veikt institucionālos pārkārtojumus un nodrošināt iestāšanās ES noteiktās reformu dienaskārtības izpildi. Izpildvarai ir jābūt ar pietiekami lielām pilnvarām, lai nodrošinātu iestāšanos ES un nacionālo reformu progresu uzraudzību. Jābūt izveidotām atbilstošām administratīvajām struktūrām, kas nodrošina izveidoto institūciju darbību un nozaru ministriju nepieciešamo kapacitāti. Efektīvai koordinācijai ir jābūt publiskās pārvaldes institūciju neatņemamai darba daļai, kā arī visu pušu aktīvai apņēmībai mērķtiecīgi veikt iestāšanos ES un dalībvalsts statusā līdzdarboties ES. Atbildīgajām institūcijām ir jābūt stratēģiskai pieejai un precīzi noteiktām funkcijām, lai organizētu politikas koordināciju (OECD SIGMA, 1999).

Ir pierādījies, ka attīstīts un labi funkcionējošs politikas koordinācijas modelis ir nozīmīgs faktors valstu dalības ES sagatavošanai, turklāt prasa no izpildvaras politisko gribu un saskaņotu rīcību. Vienlaikus ES politikas vadības un koordinācijas efektivitāti nacionālajā līmenī ietekmē virkne faktoru

– valsts varas un publiskās pārvaldes vadības sistēmu raksturs un tradīcijas, iesaistīto pušu interešu daudzveidība un izpratne par politiskajiem procesiem, politiskās pārmaiņas nacionālās valdības līmenī un ES politikas izmaiņas. Savukārt publiskās pārvaldes eiropeizācija ietekmē cilvēkresursu pieejamību (politiskā kultūra/administratīvās struktūras un valsts līmeņa ietekme uz līdzsvarotu interešu aizsardzību), publisko finanšu iespējas, profesionālās vēlmes, intereses un iespējas aizsargāt nacionālās intereses ES līmenī un likumdevēja lomas izmaiņas.

Iestāšanās ES rada jaunu spiedienu un veicina tālākas politiskā procesa strukturālās izmaiņas publiskajā pārvaldē. Svarīgāku nozīmi iegūst vajadzība pēc skaidras valsts izpratnes par tās dalības ES prioritātēm, nacionālo ES politiku un labi funkcionējošām publiskās pārvaldes struktūrām. Līdzīgi kā iestāšanās ES nodrošināšanas sagatavošanā, arī dalības ES laikā svarīgs priekšnoteikums veiksmīgas nacionālās ES politikas ieviešanas stratēģijas realizācijai ir koordinācijas mehānisms un ar tā vadību saistīto struktūru izveide, optimizēšana un attīstība. Ministru prezidenta (MP) lomas pieaugums ES politikas realizācijā un nepieciešamība virzīt nacionālās stratēģijas, prioritātes un politiku horizontālo koordināciju ir piespiedusi izvērtēt pastāvošās sistēmas arī ES Rietumeiropas dalībvalstīs. Veicot institucionālo sistēmu reorganizāciju, valstīm ir skaidri jāsaprot kompetenču sadale starp valdības centru un nozares institūcijām. Svarīgi ir apzināties pilnvaras un uzdevumus, kas tiek deleģētas noteiktām institūcijām, lai tās būtu pietiekami spēcīgas, precīzi noteiktas, neradītu papildu konfliktus un funkciju iespējamu pārklāšanos vai to trūkumu.

#### *Politikas koordinācijas ietvars*

Valstīm ir nepieciešams efektīvs koordinācijas mehānisms, lai ES aizstāvētu nacionālās intereses un realizētu jaunās ES politikas. Īpaši svarīgi tas ir ES mazajām dalībvalstīm, kuru ietekme lēmumu pieņemšanā lielā mērā ir atkarīga no nacionālo pozīciju sagatavošanas kvalitātes. Ja valstis nespēj sekmīgi aizstāvēt savu nacionālo pozīciju, var rasties situācija, ka ES līmenī apstiprinātā likumdošana uzliek milzīgu slodzi publiskajai pārvaldei, budžetam un iedzīvotājiem. Nacionālās ES politikas realizācija aptver virkni būtisku stratēģisku elementu publiskās pārvaldes darbībai – operatīvu liela apjoma informācijas apmaiņu publiskajā pārvaldē un ar sabiedrību; dalībvalstīm saistošās jaunpieņemtās ES likumdošanas pārņemšanas un ieviešanas sistēmu; efektīvu komunikācijas stratēģiju sabiedrības aktīvai iesaistei lēmuma pieņemšanā un funkcionētspējīgu sistēmu nacionālās ES politikas definēšanai un ieviešanai (koordinēta politikas izstrāde un īstenošana) un koordinācijas modeli nacionālo pozīciju sagatavošanai ES jautājumos. Koordinācijas mehānismam nacionālajā līmenī ir jānodrošina:

- valstij un valdībai svarīgu jautājumu izskatīšana un prioritizācija;
- nacionālo pozīciju izstrādes sistēmas izveidošana, ietverot visas iesaistītās institūcijas un to intereses;
- valsts pārstāvji, kuri ES institūcijās runā saskaņoti, lai daudz efektīvāk aizstāvētu valsts pozīcijas;

- efektīva informācijas apmaiņa starp institūcijām, kas ir iesaistītas lēmuma pieņemšanā, un saskaņotība starp dažādiem sektoriem;
- koordinācija ar sociālajiem partneriem, kas balstās uz sektoros veiktiem pētījumiem un nodrošina labi pamatotas pozīcijas izstrādi un tās aizstāvību ES;
- savlaicīga un precīza ES likumdošanas ieviešana un izvairīšanās no lēmumu pieņemšanas, kurus valsts nespēj ieviest.

Eiropēizācija ir atstājusi spēcīgu ietekmi uz politiku formulēšanu un ieviešanu, sekmējot arī ciešāku mijiedarbību starp valsti un sabiedrību. Koordinētai lēmumu pieņemšanai un aktīvai sabiedrības iesaistei dalības ES laikā ir jānodrošina saskaņotība ES CAE dalībvalstu nacionālajā ES politikā – definējot politiku un nacionālās intereses ES jau daudz plašākā kontekstā, lai sekmīgi līdzdarbotos lēmumu pieņemšanā ES līmenī un gūtu labumu sabiedrībai. Būtiska loma ir valsts institucionālajam ietvaram ES jautājumos un īpaši publiskās pārvaldes sasaistei lēmumu pieņemšanas jautājumos ar likumdevēja varu, pilsonisko sabiedrību un valstu pārstāvniecībām ES. Tas ir vienlīdz nozīmīgi iestāšanās ES procesā un dalības ES laikā. Publiskās pārvaldes struktūras, procedūras un skaidri definētas prioritātes būtiski ietekmē arī valsts dalības ES sekmīgumu.

Publiskās pārvaldes administratīvās sistēmas struktūrai, kas izveidota un attīstīta jau iestāšanās ES vajadzībām, ir jābūt tieši saistītai un viegli pielāgojamai arī tālākajā dalībā ES. Pastāvīgums un nepārtrauktība ir nozīmīgi jebkuras administrācijas funkcionēšanas elementi, un to nodrošinājums dalības ES laikā ir būtisks, lai izvairītos no neskaidrībām un ierobežotu cilvēkresursu un laika patēriņu. Dalība ES ir izaicinājums tieši jaunajām dalībvalstīm, jo tā prasa nozīmīgus koordinācijas mehānismus visos valdības un publiskās pārvaldes līmeņos. Lēmumu pieņemšanai un koordinācijai ir jānodrošina saskaņotība dalībvalstu kopējā ES politikā, lai gūtu maksimālus ieguvumus. Prakse pierāda, ka efektīva koordinācija var tikt sasniegta:

- izstrādājot efektīvi funkcionējošas darba metodes (detalizēti noteikumi, procedūras un vadlīnijas visiem ar eiropēizāciju saistītajiem procesiem publiskajā pārvaldē, konkrētas atbildības starp centra un nozaru institūcijām un labākās prakses), lai nodrošinātu augstu kvalitāti jau sākumā arī tajos gadījumos, kad lēmumi ir jāņem ļoti īsā laika posmā;
- attīstot publiskās pārvaldes darbinieku operatīvo sadarbības tīklu, kas balstās uz aktīvu neformālu komunikāciju, izmantojot personiskos kontaktus un strādājot kopā ES jautājumos, kā arī lietojot līdzīgas un labi izstrādātas darba metodes un kopīgi apzinoties risināmās problēmas;
- pilnveidojot ierēdņu un politiķu zināšanas un izpratni par ES jautājumiem, lai tie spētu diskutēt ne tikai savas tiešās atbildības, bet arī saistītās jomās (starpsektoru un starpinstitūciju sadarbības pieeja). Tālākajā lēmumu pieņemšanā tas ļauj vispusīgi strādāt savas kompetences jautājumos un formulēt ātri saskaņotas un labi argumentētas pozīcijas komunikācijā ar ES.

ES dalībvalstu pieredze rāda, ka tās valstis (gan lielās, gan mazās), kuras politikas koordinācijā vairāk lieto centralizētu pieeju (koncentrējot lielus resursus centrālajā koordinējošajā institūcijā), ir kopumā sekmīgākas nekā valstis, kuras vairāk izmanto decentralizētu modeli. Dalībvalstis ir attīstījušas specifiskus lēmumu pieņemšanas procesus, lai veicinātu savas nacionālās intereses ES. Procesa organizācija katrā valstī atšķiras, līdzīgi kā publiskās pārvaldes un politiskās sistēmas un tradīcijas. Optimālā dalības ES sistēma var būt un tai jābūt veidotai uz pašas publiskās pieredzes bāzes no iestāšanās ES laika, taču ņemot vērā arī veiksmīgāko ES dalībvalstu pieredzi.

Līdz ar dalības ES rakstura padziļināšanos – gan laika ziņā, gan arī ES kompetenču vispārīgu paplašināšanos, dalībvalstis aizvien noteiktāk ES uztver kā nacionālās politikas, nevis ārpolitikas dienaskārtības jautājumu. Tas prasa aizvien lielāku valstu izpildvaras vadītāju iesaisti ES jautājumos, un tādējādi veicina arī politikas koordinācijas pārvietošanu tuvāk izpildvaras centram un ‘regulārās’ nacionālās procedūras pielāgošanu lēmumu pieņemšanā. Vienām ES dalībvalstīm ir lielāka ietekme uz ES lēmumiem nekā citām. Dažām dalībvalstīm ir daudz lielāks laika deficīts ES likumdošanas ieviešanā nekā citām. Liela nozīme ir valsts lielumam un pieejamajiem ekonomiskajiem un politiskajiem resursiem, lai pielietotu aktīvu un efektīvu rīcību sarunās, kas saistītas ar ES lēmumiem. Būtiska ir arī ES dalībvalstu spēja efektīvi lietot un koordinēt sev pieejamos resursus, lai ar pārdomātu nacionālo ES politiku stratēģiski precīzi strādātu valsts pamatinteresu labā un nodrošinātu likumdevēja varas un sabiedrības atbalstu valdības lēmumiem nacionālās ES politikas jomā.

#### *Nacionālo ES politiku ietekmējošie faktori un tās struktūra*

Viens no izpildvaras eiropizācijas sākotnējiem riskiem līdz ar valsts iestāšanos ES ir kopējas, uz valsts interesēm balstītas virzības, politisku vadlīniju un prioritāšu trūkums. Šādas prioritātes valdībām ir jādefinē un aktīvi jāizmanto kā konkrēts valsts attīstības instruments dalībai ES. Viens no jauno dalībvalstu prioritārajiem uzdevumiem ir censties saglabāt, nostiprināt un attīstīt savu ekonomisko un politisko konkurētspēju ES dalībvalstu vidū. Valdības primārais uzdevums ir apzināt jaunās iespējas un maksimāli tās izmantot atbilstoši valsts stratēģiskajām interesēm, lai gūtu ekonomisku un politisku labumu no dalības ES. Apzinoties, ka ne viss ES notiekošais saskan vai saskanēs ar valsts stratēģiskajām interesēm, valdībām būtu jābremzē tās interesēm neatbilstošie procesi un jāmazina to izraisītās negatīvās sekas. Šādu darbību pilnvērtīgai veikšanai valstīm ir nepieciešama kvalitatīva analītiskā, stratēģiskā un institucionālā bāze.

Nacionālās ES politikas īstenošanai ir jābalstās uz valsts nacionālo stratēģisko interešu izvērtēšanu un analīzi saistībā ar ES tālākas attīstības stratēģiju un prioritātēm. Šīs analīzes rezultātā valdībai ir jāformulē galvenās ilgtermiņa un īstermiņa prioritātes gan vispārīgos ar ES tālāku attīstību saistītos jautājumos, gan valsts attīstībai stratēģiski svarīgās jomās un virzienos, un jā sagatavo uz šīm prioritātēm balstīts tālākas darbības plāns ES. Plānam jāaptver stratēģiskie jautājumi, kas ir valdības vadītāja kompetencē, pārstāvēt valsti dažādās ES institūcijās, it īpaši Eiropadomē, kā arī jāsniedz kopējs pārskats



par valsts darbības ES virzieniem konkrētos sektoros. Tam arī jānodrošina, lai valsts savlaicīgi sagatavotu un saskaņotu savas darbības plānus, kas izriet no plašām daudzus sektorus aptverošām ES iniciatīvām.

Nacionālajai ES politikai būtu jānodrošina valsts valdība ar konkrētu uz nacionālajām interesēm balstītu stratēģiju dalībai ES. Tas valdībai ļautu formulēt darbības prioritātes un izstrādāt tālāku rīcības plānu. Vienlaikus valdībai samazinātos risks pieļaut kļūdas savā darbā ES institūcijās, kas varētu rasties koordinācijas un darbības saskaņotības trūkuma dēļ. Rezultātā mazinātos krīzes situāciju veidošanās iespējamība nesavlaicīgas vai nepietiekami sagatavotas darbības rezultātā, atbildot uz ES stratēģiskām iniciatīvām. Ekonomiskāk, mērķtiecīgāk un racionālāk tiktu izmantoti arī cilvēku, finanšu un citi resursi.

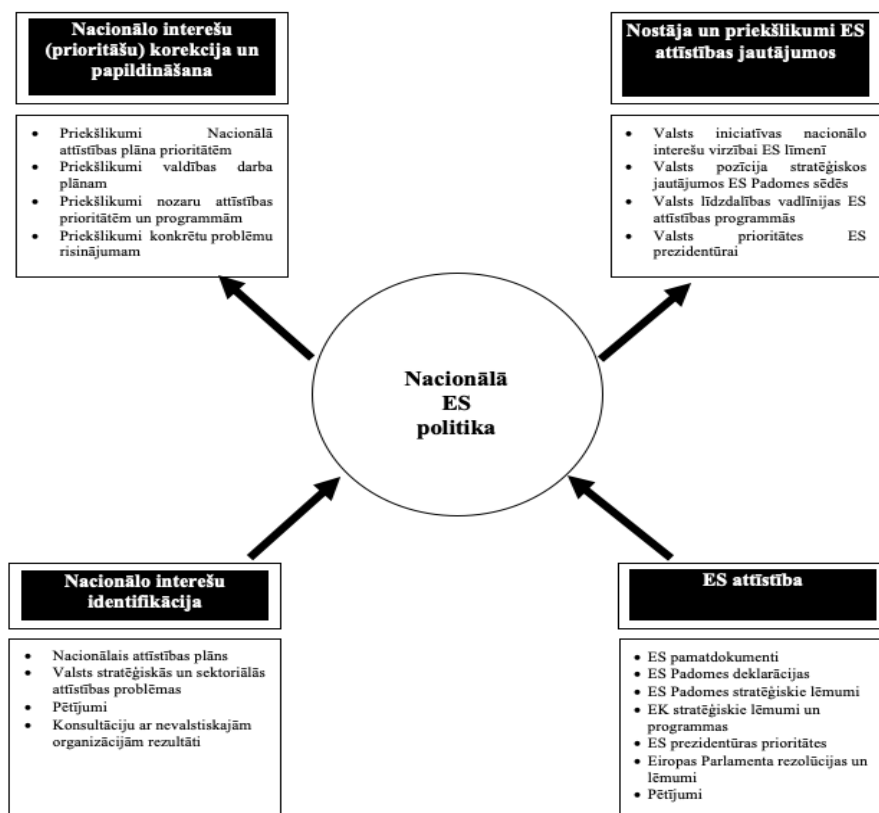
Nacionālo ES politiku var nosacīti iedalīt mērķos un uzdevumos. Nacionālās ES politikas mērķiem ir jābūt virzītiem uz valsts ekonomiskā un politiskā labuma gūšanu no dalības ES, maksimāli izmantojot ekonomiskās integrācijas radītās iespējas un ES finanšu resursus, kā arī aktīvi izvairoties no dalības ES negatīvajiem ekonomiskajiem un tiesiskajiem aspektiem. Tādējādi valsts uzdevumiem būtu jāizriet no izvirzītajiem mērķiem. Lai tos realizētu, ārkārtīgi izšķiroša nozīme ir valsts politiskajai gribai, un mazāka – eiropēizācijas funkcionālajam spiedienam. Būtiska ir pašas valsts izšķiršanās par to, vai tā būs pasīva vai aktīva dalībvalsts. No šīs izvēles lielā mērā ir atkarīgi gan valsts mērķi un uzdevumi, gan arī sistēma, kas nodrošina to ieviešanu. Atsevišķās ES dalībvalstīs šāds politiskais uzstādījums nav noteikts, kaut arī ir bijuši centieni definēt nacionālās intereses. Tādējādi valstis var izvēlēties dot priekšroku reaktīvai darbībai, reaģējot uz ārējo ietekmi tādos būtiskos jautājumos kā, piemēram, Lisabonas stratēģijas ieviešana, ES finanšu perspektīvas 2007.–2013. un 2014.–2020. gadam, ES 2020 stratēģija, vai arī citos nozaru līmeņa specifiskos jautājumos.

Atbildīgajai(ām) izpildvaras institūcijai(ām) būtu jāorganizē un jākoordinē darbs pie stratēģisko uzdevumu un prioritāšu sagatavošanas, veidojot vispusīgu valsts līmeņa dialogu ar sabiedrības intereses pārstāvošām nevalstiskajām organizācijām, kā arī piesaistot nepieciešamās zinātniskās ekspertīzes. Šajā darbā obligāti būtu jānodrošina plaša sabiedrības iesaiste un caurskatāmība. Jāatzīmē, ka minētais dialogs ar sabiedrību neaizstāj ministriju darbību, bet gan papildina to augstākā ('horizontālajā') līmenī. Riski, kas var rasties, ignorējot minētos uzdevumus, ir izpildvaras darbības ES efektivitātes samazināšanās, prioritāšu trūkums ministriju un citu institūciju (valstu pārstāvniecība ES) darbā ES institūcijās, neskaidrība un nenoteiktība valsts pozīcijās būtiskos jautājumos, kas kopā mazinātu iespējas izmantot dalību ES kā efektīvu valsts attīstības līdzekli.

Koordinācijas mehānismi ir atšķirīgi arī pēc divām būtiskām iezīmēm. Pirmā ir koordinācijas ambīciju raksturs. Dažas valstis tiecas uzraudzīt EK aktivitātes un mijiedarboties visās jomās, savukārt citas koncentrējas galvenokārt uz valstij prioritārām jomām. Otra iezīme ir lēmumu pieņemšanas centralizācijas pakāpe, piemēram, MP biroju specializētajās struktūrvienībās, Ārlietu ministrijā (ĀM), vai arī individuāli decentralizētas – līdz katras nozares ministrijas līmenim. Minētās atšķirības atspoguļo

nacionālo attieksmi pret eiropeizāciju – ir valstis, kuras vairāk atbalsta starpvaldību pieeju un iestājas par visaptverošu savu pozīciju aizsardzības stratēģiju, savukārt tiešā koordinācija ir iespējama tikai izteikti centralizētās valstīs, bet federālās valstīs vai valstīs, kurās ir koalīcijas valdības, ir raksturīga decentralizētāka pieeja un koordinācijas novirzīšana ministriju līmenī. Politikas koordinācijai jābalstās uz centrālās koordinējošās institūcijas un visu nozaru ministriju sadarbību, nepārklājoties to funkcijām un darbībai. Nozaru ministriju interesēs ir šādas centrālas institūcijas līdzdalība plašākos un stratēģiskākos jautājumos, kas pārsniedz nozares ministrijas kompetenci un prasa lielāku valsts institūciju un sabiedrisko organizāciju iesaisti. Vienlaikus šai koordinējošajai institūcijai konkrētu nacionālās ES politikas soļu sagatavošanā būtu jābalstās uz nozaru ministrijām.

Nacionālās ES politikas procesu var iedalīt veidošanas un ieviešanas daļās. Politikas veidošanas procesu ir iespējams shematiski atspoguļot kā mijiedarbību starp ieguldījumiem un ieguvumiem. 6. attēls sniedz nacionālās ES politikas veidošanas formālā darbības procesa kopskatu.



6. attēls. Nacionālās ES politikas veidošanas formālā darbība

*Avots: Eiropas integrācijas birojs, 2003*

Būtiskākie nacionālo ES politiku veidojošie bloki ir nacionālo interešu identifikācija un ES attīstība. Savukārt par nacionālās ES politikas ietekmējošajiem darbības rezultātiem ir uzskatāma nacionālo interešu (prioritāšu) korekcija un papildināšana, kā arī nostāja un priekšlikumi ES attīstības jautājumos. Jāatzīmē arī vairāki parametri, kas, īstenojot nacionālo ES politiku, nosaka arī koordinācijas mehānisma funkcionēšanas vienkāršību vai sarežģītību.

- *Valsts struktūra.* Unitāras valstis nodrošina vieglāku sagatavošanās un koordinācijas kontekstu nekā federālās valstīs.
- *Līdzsvars starp ministru autonomiju un centrālo varu.* Konstitūcija var dot nozaru ministrijām un ministriem lielāku vai mazāku autonomiju un paredzēt lielāku vai mazāku lomu valdības centram.
- *Politisko partiju organizācija.* Valstīs, kurās dominē vairākuma, nevis koalīcijas valdība, problēmas vienkāršo (bet ne novērš), saskaņojot kopīgu viedokli par vienotu sarunu pozīciju.
- *Parlamentārā uzraudzība.* Tā var radīt vairāk vai mazāk spēcīgu spiedienu uz nacionālajām pozīcijām, par kurām ir panākta vienošanās. No vienas puses, tas samazina izpildvaras rīcības brīvību. No otras puses, tas stiprina sarunu vedēju demokrātisko leģitimitāti (Metcalf, 1996, pp. 37–38).

Šo četru parametru izmaiņas atsevišķos gadījumos ietekmē nacionālās politikas sagatavošanu. Tie var padarīt uzdevumu vieglāku vai grūtāku, var ierobežot izpildvaras rīcības brīvību, bet nenosaka un pilnībā nekontrolē procesu. Tie arī nerada nenovēršamus šķēršļus efektīvai nacionālās politikas sagatavošanas un koordinācijas vadībai. Joprojām ir iespējams izstrādāt un attīstīt politikas koordinācijas sistēmas, kurām ir pietiekamas spējas tikt galā ar tām izvirzītajām pieaugošajām prasībām. Aktīvas nacionālās ES politikas vadības gadījumā publiskās pārvaldes priekšplānā izvirzās arī uzdevumi, kas attiecas uz valsts stratēģisko mērķu dalībai ES noteikšanu, valsts nacionālo interešu identificēšanu, valdības prioritāšu un praktisko aktivitāšu darbībai ES līmenī noteikšanu un nostājas sagatavošanu ES attīstības stratēģiskajos jautājumos.

6. tabula. Publiskās pārvaldes uzdevumi nacionālajā ES politikā “aktīvas” dalībvalsts gadījumā

Uzdevumi	Nosacījumi
Noteikt valsts stratēģiskos mērķus dalībai ES	- ekonomiskās attīstības stratēģija - sabiedrības sociālās vajadzības - valsts un sabiedrības drošības intereses
Identificēt valsts nacionālās intereses	- virzieni ar aktīvu valsts interesi un iesaisti - jutīgas, bet nepieciešamas kopējas politikas - jomas, kurās kopējo politiku attīstība nav valsts interesēs
Noteikt konkrētas valdības prioritātes darbībai ES līmenī	- konkrētā nacionālā ekonomiskā un sociālā situācija - konkrētā situācija ES - ģeopolitiskā situācija reģionā
Noteikt adekvātas praktiskas darbības prioritātes ES līmenī	- likumdošanas izmaiņu iniciēšana - politiku programmu mērķu un uzdevumu piemērošana - interešu formulēšana un aizstāvēšana, ES atbalsta fondu izmantošana - politisku paziņojumu sagatavošana
Uzraudzība un piedalīšanās nacionālo pozīciju sagatavošanā konkrētā ES likumdošanas izstrādes procesā	- kopējas un vienotas valsts nostājas un pieejas nodrošināšana prioritārās jomās - konkrētās nacionālās pozīcijas saskaņošana ar kopējām nacionālām interesēm un attīstības stratēģiskajiem mērķiem
Savlaicīgi gatavot un izvērtēt valsts nostāju ES attīstības stratēģiskos jautājumos	- nacionālie stratēģiskie mērķi un intereses - ES stratēģiskās attīstības prioritātes - ES institūciju darbības plāni un programmas

Avots: Autora veidots apkopojums

Valstu dalība ES politikas veidošanā ir atkarīga no diviem ierobežojumiem – ārēja un iekšēja. Izpildvaras darbības vadības organizācijas procesā ir jāņem vērā abi faktori. Ārēji, piemēram, izveidojot pastāvīgu pārstāvniecību un lemjot, kurš ministrs vai ministrija ir vispiemērotākais valsts pārstāvis Padomes vai Komisijas sanāksmēs. Katrā ES dalībvalstī ir jāizstrādā koordinācijas mehānisms, kas pielāgots tās apstākļiem un vajadzībām, ieskaitot konstitucionālo sistēmu un valdības varas un pilnvaru sadalījumu. Eiropas politikas procesa atšķirīgās iezīmes un augstās prasības pieprasa īpašu sagatavošanās un koordinācijas procesu valstu valdībās, lai nodrošinātu, ka ministri un ierēdņi ierodas uz sarunām ES labi sagatavoti un pilnībā informēti (Metcalf, 1996). Savukārt politikas ieviešanas nodrošināšanai īstenojamās publiskās pārvaldes koordinācijas pamatfunkcijas iestāšanās ES posmā un dalības laikā ir līdzīgas atbilstoši to eiropeizācijas posmam.

7. tabula. Publiskās pārvaldes horizontālās pamatfunkcijas eiropeizācijas nodrošināšanai

<b>Funkcijas veids</b>	<b>Raksturojums</b>
<b>1. Iestāšanās ES posms</b>	
<b>Plānošana</b>	Metodoloģijas sagatavošana un nacionālās ES <i>acquis</i> pārņemšanas programmas izstrāde, pamatojoties uz ES prasībām un nacionālajām interesēm
	Iestāšanās ES politikas dienaskārtība veidošana
	ES finanšu palīdzības plānošanas un izmantošanas koordinēšana atbilstoši identificētajām prioritātēm nacionālajos un ES politikas plānošanas dokumentos
	Vispārīgu un specifisku publiskās pārvaldes vajadzību identificēšana ar ES saistītos jautājumos
	Nepieciešamā finansējuma iekļaušana valsts budžetā ar iestāšanās ES saistīto prioritāšu nodrošināšanai
	Nepieciešamā līdzfinansējuma ES tehniskās palīdzības saņemšanas nodrošināšana
	Nozaru prioritāšu identificēšana, to plānošana un ieviešana
	Ar iestāšanās ES saistīto nozaru stratēģiju izstrāde
<b>Budžeta resursu izvietošana</b>	Iestāšanās ES sarunu sagatavošana
	Ar ES saistīto apmācību vajadzību identificēšana nozarēs, nodrošinot attiecīgo publiskās pārvaldes cilvēkresursu dalību apmācībās
<b>Uzdevumu ieviešanas procesa vadīšana</b>	Ar iestāšanās ES saistīto uzdevumu prioritizēšana, to saskaņošana ar valsts budžeta un ārvalstu tehniskās palīdzības iespējām
	Valsts budžeta pārskatīšana saistībā ar iestāšanās ES prioritāšu ieviešanu
	Ar iestāšanās ES mērķiem saistīto prioritāšu ieviešana nozarēs un šī procesa savstarpēja koordinācija Publiskās pārvaldes mijiedarbības ar sabiedrību nodrošināšana
<b>Likumdošanas saskaņošana</b>	Nacionālās likumdošanas atbilstības ES <i>acquis</i> nodrošināšana
<b>Ārvalstu palīdzība</b>	Tiesisko un finansiālo seku izvērtēšana, ieskaitot likumdošanas ietekmes izvērtēšanu
<b>Ārvalstu finanšu palīdzība</b>	Ārvalstu finanšu palīdzības koordinācija, definējot prioritātes, prioritizējot vajadzības, kā arī izstrādājot un realizējot projektus
<b>Ārējo attiecību vadīšana</b>	Ārvalstu finanšu palīdzības koordinācija, definējot prioritātes, prioritizējot vajadzības, kā arī izstrādājot un realizējot projektus
<b>Ārējo attiecību vadīšana</b>	Attiecību veidošana ar ES un citām ES dalībvalstīm, apmainoties ar informāciju, kas ir būtiska iestāšanās procesā ES; sadarbības attīstīšana un tīklu izveide ar ārvalstu partneriem; divpusējās palīdzības attīstība
<b>Komunikācijas stratēģija</b>	Efektīva komunikācijas stratēģija sabiedrības informēšanai un sociālo interešu grupu iesaistei lēmuma pieņemšanā
<b>Cilvēkresursu attīstība</b>	Publiskās pārvaldes darbinieku zināšanu un prasmju stiprināšana ar ES saistītajos jautājumos
<b>Iestāšanās ES sarunas</b>	Institūciju sadarbības koordinācija, nodrošinot atbilstību nacionālajai politikai un iestāšanās ES prioritātēm
	Finansiālo seku apzināšana par iespējamiem iestāšanās ES rezultātiem
<b>2. Dalības ES laiks</b>	
<b>Informācijas tehnoloģiju pielietojums</b>	Operatīva liela apjoma informācijas apmaiņa publiskajā pārvaldē un ar sabiedrību
<b>ES likumdošanas pārņemšana</b>	ES dalībvalstīm saistošās jaunpieņemtās ES likumdošanas pārņemšanas un ieviešanas sistēma
<b>Komunikācijas stratēģija</b>	Efektīva komunikācijas stratēģija sabiedrības un dažādu sociālo interešu grupu aktīvai iesaistei lēmuma pieņemšanā
<b>Nacionālā ES politika</b>	Funkcionētspējīga sistēma nacionālās ES politikas definēšanai un ieviešanai (koordinēta politikas izstrāde un īstenošana)
<b>Nacionālās pozīcijas</b>	Koordinācijas modelis nacionālo pozīciju sagatavošanai ES jautājumos

Avots: Autora veidots apkopojums

7. tabulā apkopoto būtiskāko politikas koordinācijas pamatfunkciju īstenošanu tieši ietekmē arī publiskās pārvaldes attīstību un darbu iestāšanās un dalības ES posmos. Savukārt politikas koordinācijas efektivitātes nodrošināšanai ir nepieciešamas valdības politiskās kultūras izmaiņas. Ja politiskajam un administratīvajam līmenim nav savstarpējas uzticības, ievērojami samazinās arī iespēja attīstīt sociālo kapitālu un veidot savstarpējo koordināciju. Tādējādi tiek apgrūtināta gan politikas (stratēģiskā) līmeņa horizontālā (starpsektoru) un vertikālā (daudzlīmeņu) politikas koordinācija, gan arī administratīvā (funkcionālā) līmeņa darba koordinācija (Vitola and Senfelde, 2015).

### **1.6.3. Eiropēizētas politikas koordinācijas modeļi un to galvenās pazīmes**

Līdz ar iestāšanos ES dalībvalstīs uzņemas aptverošas saistības. Tām ir nepieciešami atbilstoši darbības koordinācijas mehānismi. Papildu spiedienu veido izpildvaras nozaru institūciju konkrēti definētais atbildības ietvars, atbildība likumdevēja priekšā, sociālo partneru intereses, administratīvās atšķirības starp nacionālā un ES līmeņa struktūrām no vienas puses un ES līmeņa darba ritmu no otras. Valstīm ir brīva izvēle noteikt nacionālās ES politikas koordinācijas aptvērumu un mērķus, turklāt tām ir virkne kopīgu pazīmju, neraugoties uz to atšķirīgajiem politikas koordinācijas modeļiem: (1) izpildvaras vadītāju lomas pieaugums un ciešāka iesaiste ES politikas veidošanā līdz ar Padomes lomas stiprināšanu; (2) ārlietu ministri saglabā nozīmīgu lomu nacionālās ES politikas veidošanā; (3) starpinstitutionālo ES lietu koordinācijas politiskie un administratīvie mehānismi; (4) nacionālo ES politiku koordinējošā struktūrvienība valdības centrā; (5) pastāvīgā pārstāvniecība politikas koordinācijai ES līmenī; (6) nacionālā līmeņa likumdevēja loma ES lietu pārraudzībā; (7) reģionālo spēlētāju iesaiste; (8) sociālo un interešu grupu iesaiste.

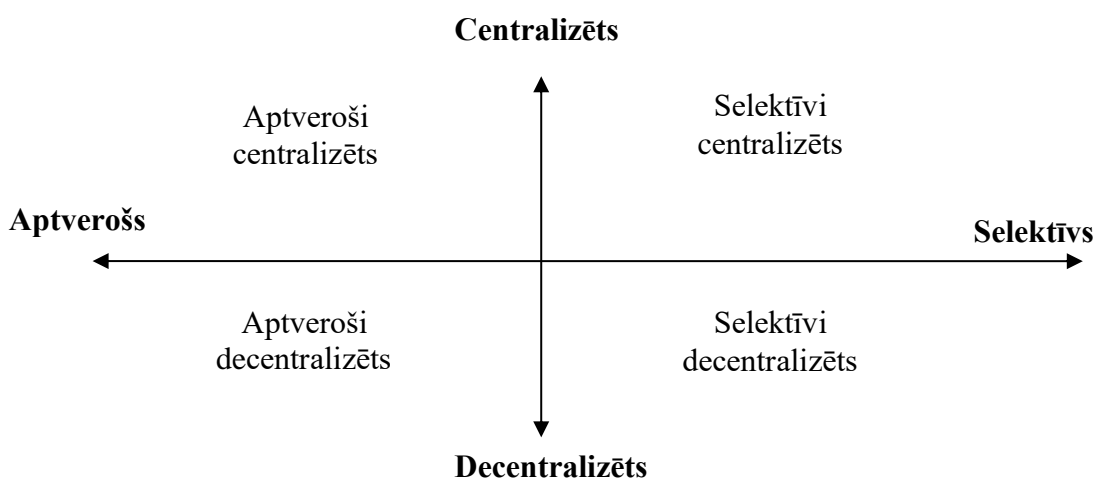
Pētnieks H. Kasims (*Hussein Kassim*) klasificē koordinācijas modeļus pēc divām galvenajām pazīmēm (2003b). Pirmā pazīme attiecas uz sistēmas centralizācijas pakāpi. Centralizētās sistēmās specializētās institūcijas valdības centrā ir atbildīgas par kopējo koordināciju. Īpaši konfliktu gadījumā, kas veidojas starp dažādām nozaru ministrijām vai departamentiem, iesaistās koordinējošā struktūrvienība, faktiski pieņemot lēmumu vai panākot izlīgumu. Centralizētās sistēmas ambīcijas ir runāt vienbalsīgi, nodrošinot vienotu pozīcijas pārstāvēšanu no visu iesaistīto nacionālo pārstāvju puses. Savukārt decentralizētajām sistēmām trūkst centrālās koordinējošās struktūrvienības, kam būtu pietiekams autoritātes līmenis. Pastāvot struktūrvienībām, kas sekmē starpinstitutionālu koordināciju, attiecīgās individuālās institūcijas paliek relatīvi neatkarīgas. Lai sasniegtu koordinācijas sistēmas centralizāciju, noteicošais ir centrālās koordinējošās struktūrvienības stiprums iepretī konkrētām ministrijām. Būtisks aspekts ir arī ierēdņu elastīgums un attiecības starp centrālo administrāciju un pastāvīgo pārstāvniecību Briselē.

ES Rietumeiropas dalībvalstu gadījumā tiek argumentēts, ka noteicošais faktors politikas koordinācijas sistēmas centralizācijai ir kopējā politiskā struktūra un īpaši valsts varas politiskā,

teritoriālā un institucionālā koncentrācijas pakāpe (Kassim *et al.*, 2001; Kassim, 2003b). Politiskais faktors attiecas uz valdības tiekšanos būt vienpartejiskai vai daudzpartejiskai, bet teritoriālais faktors attiecināms uz valsts varas sadali starp centrālo un vietējo līmeni. Institucionālais faktors attiecas uz spēka līdzsvaru starp izpildvaru un likumdevēja varu, pakāpi, līdz kurai valdības vadītājs ir orientēts uz publisko pārvaldi, izpildvaras struktūru (viendabības pakāpe) un administrācijas struktūru (hierarhija, kopējā kultūra).

Institucionālais faktors nosaka koordinācijas mehānismu un to struktūru efektivitāti ES dalībvalstīs. Institucionālā un proceduālā pielāgošanās dalībvalstīs pēc iestāšanās ES norisinās atšķirīgi, kaut arī valdības centra un MP vadītas koordinācijas modeļa tendence vērojama lielākajā daļā ES dalībvalstu. Institucionālās un administratīvās struktūras, kas tiek izveidotas iestāšanās ES sarunu un pievienošanās ES rezultātā, vienlaikus kļūst par izejas punktu turpmākajai sistēmas pielāgošanai dalībai ES un līdzdalībai ES politiku veidošanā.

Sastopami dažādi decentralizēti un centralizēti modeļi, sākot ar pāreju no relatīvas vai pilnīgas atsevišķu ministriju autonomijas (vadošās ministrijas princips) līdz centrālo valdību īpaši izveidotu institūciju ES jautājumos centrālajai lomai. Centralizētais koordinācijas modelis nozīmē, ka starpnozaru pārrunas, harmonizāciju dalībvalstī un sarunu vešanu visos ES līmeņos nodrošina viena institūcija, kas ir neatkarīga vai tieši pakļauta MP, kurš nodrošina saskaņotību individuālo ministriju darbā. Decentralizētais koordinācijas modelis, tieši pretēji, ir balstīts uz individuālo ministriju autonomijas principa un centrālo izpildvaras institūciju, kas atbildīga par starpnozaru koordināciju vai kopējas ES aizstāvāmās pozīcijas sagatavošanu dalībvalstī. Decentralizētajā modelī katra nozares ministrija ir atbildīga vienīgi par savas politikas jomas koordināciju. Atbilstoši H. Kasima klasifikācijas kritērijiem valstis var iedalīt četros pamattipos: 1) aptverošie centralizētāji; 2) selektīvie centralizētāji; 3) aptverošie decentralizētāji; 4) selektīvie decentralizētāji (Kassim, 2003b; Gäther, Hörner and Obholzer, 2011, p. 86).



7. attēls. Politikas koordinācijas modeļu pamattipi

Avots: Kassim, 2003b; Gäther, Hörner and Obholzer, 2011

Galvenās atšķirības starp centralizētu un decentralizētu ES lietu vadības modeli ir vienas (spēcīgas) centrālas koordinējošās struktūrvienības, kas koordinē visu sektoru ministriju darbu, esamība/neesamība; vairāku savstarpēji papildinošu koordinējošu struktūrvienību esamība/neesamība nacionālajā publiskās pārvaldes sistēmā; īpaši atsevišķi nodalīts/nenodalīts politikas koordinācijas modelis nacionālajā līmenī, ja tas ietver valsti ar federālas iekārtas sarežģīto struktūru, kas prasa īpašu sistēmas pielāgošanu. Šajās valstīs politiskie lēmumi un atbildība sadalīti starp reģionālo un federālo līmeni.

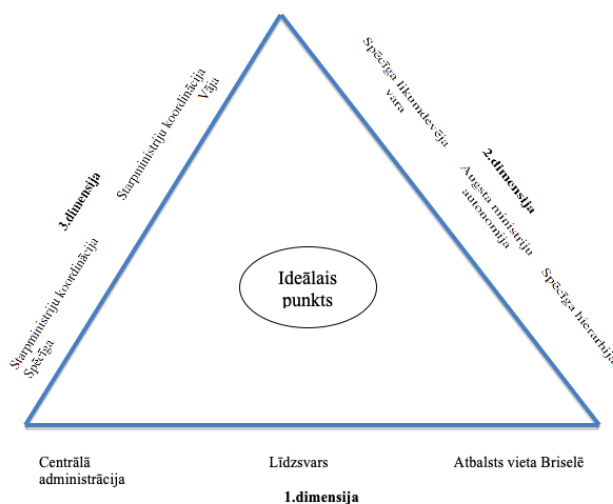
Atsevišķām ES dalībvalstīm ir aptverošas sistēmas, kas tiecas panākt vienošanos gandrīz katrā ar ES saistītā jautājumā. Interesu grupas, sociālie partneri un vietējā līmeņa administrācijas parasti iesaistītas mandātu formulēšanā. Tās bieži proaktīvi iesaistās politikas cikla sākotnējā fāzē. Salīdzinājumā ar aptverošo sistēmu ambīcijām, selektīvo sistēmu darbības aptvēruma ir diezgan pieticīgs. Uzsvārs tiek likts uz būtiskākajiem jautājumiem, un valdība ir galvenais pozīcijas noteicējs. Papildus tam uzmanība tiek vērsta uz lēmumu pieņemšanas fāzi ES Padomē, kur valstu pārstāvji aizstāv savu valstu pozīcijas.

Starp valstīm nepastāv kāds noteikts dominējošais modelis. Turklāt koordinācijas sistēmas ir centralizētas mazāk, nekā to varētu iedomāties. ES Rietumeiropas dalībvalstu gadījumā analīze par centralizētu un proaktīvu pieeju bieži vien ir atkarīga no eiro skepticisma pakāpes, un vairāk integrētas valstis ieņem decentralizētāku pieeju, savukārt ES CAE dalībvalstīs selektīvā pieeja ir atkarīga no valstu ierobežotajiem resursiem un pieejamās ekspertīzes. Minētās atšķirības ļauj daudz sistemātiskāk analizēt ES dalībvalstu politikas koordinācijas sistēmas un koordinācijas ambīciju aptvērumu (Kassim, 2003b, pp. 92–93), kā arī to ieguvumus un riskus. Jāņem vērā arī fakts, ka pastāv politiku jomas, kurās nepieciešama intensīvāka politikas koordinācija, un ir jomas, kur tā nepieciešama ļoti neliela. Katra jautājuma risināšanai ir jāveido vispiemērotākais procesu un metožu kopums. Vienas un tās pašas nozaru ministrijas dažos politikas jautājumos var darboties neatkarīgi, citos – ciešā sadarbībā ar citām ministrijām. Ja vienkāršāka politikas koordinācijas metode ir pietiekama, nav nepieciešams pielietot sarežģītāku. Centralizētas politikas koordinācijas ieviešana ir apsverama tikai tad, ja politikas koordinācijas kapacitātes stiprināšanai jau ir izmēģinātas visas metodes, kam centralizēta koordinācija nav nepieciešama (Metcalf, 1994, pp. 278–279, 288).

Viena no centralizētā politikas koordinācijas vadības modeļa problēmām ir tāda, ka tas pievērš pārāk maz uzmanības pienesumam no horizontālās koordinācijas starp nozaru ministrijām. Valdības centrs var izturēties piesardzīgi pret funkcionējošu nozaru ministriju vēlmi un spēju koordinēt savstarpējo sadarbību. Praksē koordinācijas sistēmas efektivitāte ir ļoti atkarīga tieši no "koordinācijas bez koordinatora" (Metcalf, 1996). Tā ir tieša, bieži vien neformāla, horizontāla koordinācija bez galvenā koordinatora, lai uzraudzītu notiekošos politikas procesus. Ja šīs iespējas netiek pietiekami nodrošinātas un nozaru ministrijas nevar sadalīt sagatavošanās un koordinācijas darbu slodzi, pastāv

risks, ka pārāk daudz uzdevumu novirzīsies augstākā līmeņa koordinējošajām institūcijām, kuras drīz var kļūt noslogotas ar lielu skaitu problēmu un to mikrovadību. Tādējādi strukturālajai pieejai ir risks nonākt pie pārlieku lielas procesu centralizācijas, kā rezultātā var ievērojami palēnināties politikas veidošanās process. Tas ir ļoti būtisks risks, jo nacionālās ES politikas veidošana bieži vien prasa ātru un saskaņotu reakciju. ES politikas lēmumu pieņemšanas laiks nav tik lielā mērā pakļauts valsts kontrolei, kā tas ir nacionālo jautājumu gadījumā.

Politikas koordinācijas modeļu līdzības un atšķirības pētnieciskajā literatūrā ir analizētas, izmantojot funkcionālā spiediena pazīmi. Savukārt, izmantojot nacionālā līmeņa institucionālo faktoros, tiek analizētas koordinācijas modeļos pastāvošās atšķirības (Kassim, 2003a; 2003b). Ņemot vērā nacionālo politiku koordinācijas eiropeizāciju un dalības ES intensitāti, valstīm vislietderīgākais ir bijis līdzsvarots koordinācijas modelis, kurā nozaru institūcijas ir atbildīgas par līdzdalību ES lēmumu pieņemšanā savos sektoros, bet valdības vadītājs par ES lietu kopējo koordināciju. ES dalībvalstīm ir jāspēj atrast ideālais politikas koordinācijas prakses punkts neatkarīgi no politikas koordinācijas tipa (Panke, 2010, p. 785).



## 8. attēls. Ideālais politikas koordinācijas prakses punkts

Avots: Panke, 2010

Būtiskākais uzdevums ir atrast līdzsvaru trijās dimensijās: (1) starp nacionālā līmeņa centrālo administrāciju un pārstāvniecību ES, (2) izpildvaras institūciju autonomiju, hierarhiju un mijiedarbību ar likumdevēja varu, (3) starpministru koordinācijas pakāpi.

Pastāv arī grūtības, kas saistītas ar politikas koordinācijas atbildīgās institūcijas vietu izpildvaras sistēmā. Institucionālās pielāgošanās iemesli ir tikuši skaidroti vai nu ar jaunas valdības koalīcijas izveidi, institūciju, to realizēto funkciju un uzdevumu optimizāciju vai atsevišķu politiskā un vadošā administratīvā līmeņa vecāko amatpersonu ietekmi. Starptautiskajos jautājumos ir likumsakarīgi, ja ĀM uzskata sevi par galveno spēlētāju nacionālo sarunu pozīciju koordinēšanā. Bet tā nekad nevar būt ekskluzīva atbildība. Politiskajā līmenī noteikta atbildība ir arī prezidentam, valdības vadītājam un Ministru kabinetam, kā arī Ekonomikas ministrijai (EM) un Finanšu ministrijai (FM). Ja katrs šis



spēlētājs izvirza savas pretenzijas, lai mēģinātu ieņemt dominējošo stāvokli, domstarpības par to, kam būtu jāuzliek atbildība par koordināciju, var pārtapt birokrātiskā cīņā par varu. Patiesībā nevienai nozares ministrijai vai centrālajai institūcijai nav iespēju realizēt monopolu. Koordinācija nav pielīdzināma vienotai centrālajai kontrolei. Labi pārvaldītā valdības sistēmā ir darba sadalījums, kā arī operatīvie pienākumi. Koordinācija ir sadarbības process, kuru veicina funkcionējošu nozaru ministriju kompetence, kā arī centrālo institūciju pārraudzība. Koordinācija nozīmē to, ka dažādu sistēmas daļu centieni savstarpēji mijiedarbojas, nevis to, ka viena sistēmas daļa mēģina kontrolēt pārējo (Metcalf, 1996, pp. 37–38). Savukārt A. Dimitrova (*Antoaneta Dimitrova*) un K. Manioks (*Klaudijus Maniokas*) izvirza hipotēzi, ka ES CAE dalībvalstīs institucionālās struktūras, kuru pamatā ir ĀM vadīta politikas koordinācija, būs vājākas nekā sistēmas, kuras koordinē valdības centra jeb valdības vadītāja tieši pakļautībā esošas struktūrvienības (Dimitrova and Maniokas, 2004). Šādas hipotēzes pamatojums meklējams postkomunistisko administrāciju mantojumā – hierarhiskas un ar spēcīgām nozaru ministrijām. Pastāvīgs vienprātības kultūras trūkums lielākajā daļā ES CAE dalībvalstu un institūciju savstarpējās cīņas padara koordināciju starp vienlīdzīgiem daudz grūtāku par „no augšas uz leju” veidotu koordināciju. Iestāšanās ES procesa laikā šī problēma tika risināta, izveidojot centralizētas struktūras ar atbilstošām pilnvarām gūt virsroku gadījumos, kad nozaru ministrijām bija sarežģīti panākt savstarpējo vienošanos. ĀM no šāda viedokļa joprojām būtu jāuzskata par līdzvērtīgu citām nozaru ministrijām, turpretī valdības centra institūcijām ir lielākas pilnvaras starpministriju problēmjaudājumu risināšanas starpniecībā. Tomēr tas nenozīmē, ka vāja centrālā koordinācijas struktūra būtu labāka par uz spēcīgu ĀM vai (FM) veidotu sistēmu. Valdības centrā izveidotās struktūrvienības lielākajā daļā gadījumu ir arī baudījušas valdības vadītāja autoritāti un atbalstu, tādējādi iegūstot priekšrocības, kuras nozares ministrija nevar nodrošināt.

#### *Centrālais (valdības centra) koordinējošais modelis – priekšrocības un trūkumi*

Šis ir ES kandidātvalstīs visbiežāk izmantotais politikas koordinācijas modelis. Modelis ir skaidrs attiecībā uz politikas koordinācijas funkcijas izvietojumu valdības centrālajā līmenī, savukārt valdības centra struktūrā kandidātvalstīs ir izmantojušas dažādus specifiskākus risinājumus: politikas koordinācijas funkcijas izvietošana Ministru kabineta (MK) birojā vai izveidojot īpašas struktūras, piemēram, sekretariātu, biroju vai direktorātu. Galvenā atšķirība šajā modelī ir politiku koordinējošās institūcijas vadītāja statuss. Tā var būt politiskā līmeņa vai valdības iecelta vecākā amatpersona.

Centrālā politikas koordinācijas struktūras modeļa galvenā priekšrocība ir tā, ka tas ļauj attīstīt ES lietu administratīvo kapacitāti, vienlaikus nodrošinot stingru pozīciju valdības centrālajā līmenī. Valdības centrs ir daudz piemērotāks politikas koordinēšanai, tajā skaitā nacionālās ES politikas realizācijai. Politiku koordinējošajai institūcijai ir īpašas attiecības ar visām nozaru ministrijām un tā specializējas uz koordinācijas nodrošināšanu, ietverot visas būtiskākās funkcijas, kas saistītas ar eiropeizācijas procesu un iestāšanos ES – starpinstitūciju dialogu, iestāšanās sarunas, ES *acquis*

pārņemšanu un ES palīdzību. Turklāt institūcija, kas nodrošina politikas koordināciju, institucionālā hierarhijā atrodas virs nozaru ministrijām, lai spētu izdarīt spiedienu, efektīvi uzraudzīt citu institūciju sniegumu un nepieciešamības gadījumā atbalstīt tās. Šis modelis var efektīvi realizēt savas funkcijas, ja tas saņem pilnīgu valdības un tās vadītāja atbalstu. Tas ir gan šī modeļa spēks, gan arī vājums. Politiku koordinējošās institūcijas loma var viegli tikt samazināta, ja tās vadītājs nesaņem politisko atbalstu vai arī nav politiski spēcīga figūra. Vēl viens risks ir koordinācijas funkciju iespējamā pārklāšanās ar citām valdības centrālā līmeņa struktūrām (galvenokārt valdības ģenerālsēkretariātu jeb Valsts kanceleju (VK)). Visbeidzot, potenciāli ir iespējama sāncensība ar ĀM attiecībā uz ES lietām, un no tā izrietoša disonanse komunikācijā ar EK par valdības spēju runāt ar ES „vienā balsī”.

#### *ĀM kā galvenā koordinējošā institūcija – priekšrocības un trūkumi*

Šī modeļa galvenā priekšrocība ir iestāšanās ES procesa abu – „iekšējo” un „ārējo” – funkciju apvienošana vienā institūcijā. Šādā veidā tiek minimizēts nacionālās ES politikas koordinācijas dublēšanās risks, un pamatfunkcijas tiek koncentrētas vienā institūcijā. Šajā modelī ir iespēja nodrošināt „runāšanu vienā balsī” ar ES institūcijām un dalībvalstīm. Turklāt šis modelis ir racionāls – nav nepieciešams izveidot jaunu institūciju, jo politikas funkcija tiek integrēta ĀM. Īpaši nelielu valstu gadījumā ar ierobežotiem resursiem tas tiek izmantots kā labs arguments šādai kārtībai. No politiskā atbalsta loģikas modelis, kurā ĀM ir vadošā loma, šķiet labvēlīgs, ja pieņem, ka ārlietu ministram ir spēcīga politiskā pozīcija un cieša sadarbība ar valdības vadītāju. Turklāt šo modeli visbiežāk izmanto arī esošās ES dalībvalstis, koordinējot dalības ES jautājumus, tādējādi leģitimējot un pastiprinot šī modeļa efektivitāti potenciāli arī citu valstu gadījumā. Šī modeļa trūkumi ir tādi, ka ĀM galvenā funkcija ir valsts pārstāvniecība ārvalstīs, nevis nacionālā līmeņa reformas, savukārt iestāšanās ES procesa pamatā ir iekšpolitika un nacionālās reformas. Tāpēc šim modelim parasti ir tendence orientēties uz politikas koordinācijas procesa ārējo aspektu. ĀM iespējas galvenokārt ir saistītas ar tās diplomātiskajām funkcijām, un tai parasti nav iespēju koordinēt prasīgus nacionālo reformu procesus. Līdz ar to ieviešana un izpilde lielā mērā ir atkarīga no pārējām nozaru ministrijām un visas valdības centrālās koordinēšanas lomas. Situācijā, kad iestāšanās ES process, un jo īpaši iestāšanās sarunas, arvien dziļāk pieskaras nacionālo reformu ieviešanai un īpašu uzsvāru liek uz likuma varas jautājumiem, ĀM, iespējams, nav vispiemērotākā institūcija politikas koordinējošās funkcijas veikšanai. Turklāt ĀM nav vislabākajā pozīcijā, lai procesā iesaistītu un nodrošinātu svarīgāko un nepieciešamāko spēlētāju līdzdalību. Tādējādi noteiktā eiropeizācijas posmā būtu svarīgi, ka šo politikas koordinācijas modeli papildina un atbalsta arī spēcīga valdības koordinējošā loma ciešā sadarbībā ar ĀM.

## *Eiropas lietu ministrija kā galvenā politiku koordinējošā institūcija – priekšrocības un trūkumi*

Galvenā priekšrocība, izveidojot īpašu ministriju, kas darbotos kā politikas koordinators iestāšanās ES procesā, ir iespēja izveidot profesionālu „izcilības salu” ar relatīvu institucionālo autonomiju. Pēc noklusējuma tas nozīmē tādu cilvēkresursu un budžeta līdzekļu piešķiršanu, kas stiprina Eiropas lietu ministru un, domājams, nodrošina atbilstošu administratīvo atbalstu uzticētās politikas koordinācijas funkcijas nodrošināšanai. Atšķirībā no ĀM, kuras rīcībā ir struktūras un cilvēkresursi, kas galvenokārt koncentrējas uz diplomātiskajām funkcijām, jaunizveidotā Eiropas lietu ministrija var pielāgot funkcijas iestāšanās ES procesa vajadzībām un pieņemt darbā atbilstošus cilvēkresursus. Modeļa galvenais trūkums veidojas no tā, ka politikas koordinācija nav klasiskais institucionālais portfelis ar ierastajām nozaru ministriju funkcijām. Turklāt Eiropas lietu ministrijas statuss ir līdzvērtīgs citām nozaru ministrijām, kas varētu sarežģīt tai iespēju uzlikt citām nozaru ministrijām uzdevumus, kas izriet no iestāšanās ES procesa. Šis modelis varētu būt visjutīgākais pret pie varas esošo politisko spēku – ja Eiropas lietu ministram ir spēcīga politiskā pozīcija, arī koordinācijas funkcija var būt dzīvotspējīgāka un efektīvāka; ja pozīcija nav spēcīga, Eiropas lietu ministrijas darbība var tikt pakļauta nopietnam rīcībspējas riskam.

8. tabula. Koordinācijas modeļu priekšrocības un riski

<b>Modelis</b>	<b>Priekšrocības</b>	<b>Riski</b>
<b>Centrālā koordinējošā institūcija (Valdības centrs)</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– spēcīga centrālā pozīcija</li><li>– „izcilības sala”</li><li>– specializācija politikas koordinācijas funkciju veikšanā</li><li>– vienkopus apvienotas nacionālās ES politikas koordinācijas funkcijas</li><li>– iespēja ietekmēt nozaru ministrijas uzlabot politikas veidošanas spējas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– atkarība no vadošā politiskā spēka atbalsta</li><li>– politikas koordinācijas funkciju dublēšanās risks ar valdības ģenerālsekretariātu/VK</li><li>– sāncensība ar ĀM</li><li>– ierobežotas politikas veidošanas funkcija</li></ul>
<b>Ārlietu ministrija</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>– politiskais vadītājs (ministrs) ar garantētām politiskajām pilnvarām</li><li>– iespēja runāt „vienā balsī” ar ārējiem spēlētājiem</li><li>– resursu racionalizēšana</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– priekšrokas došana „ārējiem” europeizācijas procesa aspektiem</li><li>– izaicinājums uzņemties nacionālo reformu koordinatora lomu</li><li>– atkarība no centrālā valdības līmeņa un valdības vadītāja pozīcijas</li></ul>
<b>Eiropas lietu ministrija</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>- politiskais vadītājs (ministrs), kurš ekskluzīvi strādā tieši ar ES jautājumiem</li><li>- institucionālā un funkcionālā autonomija</li><li>- „izcilības salas” veidošana</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>– ES lietas nav klasisks nozaru ministrijas portfelis</li><li>– līdzvērtīgs institucionālais statuss ar citām nozaru ministrijām</li><li>– atkarība no vadošā politiskā spēka stipruma</li></ul>

*Avots: Autora veidots apkopojums*

Pamatprasības izpildvaras politikas koordinācijas funkcijas nodrošināšanai, neatkarīgi no izraudzītā modeļa, ir spēcīga politiskā atbildība par iestāšanos ES un ar to saistīto nacionālo reformu procesu, efektīvi nacionālo reformu programmēšanas un uzraudzības mehānismi un valdības spēja paust vienotu viedokli. Efektīvs reformu plānošanas un uzraudzības mehānisms ietver gan politisko, gan administratīvo līmeni. Stabils un profesionālas administratīvās struktūras joprojām ir galvenais priekšnoteikums efektīvam iestāšanās ES procesam. Lai gan ir ārkārtīgi svarīgi, ka administratīvās

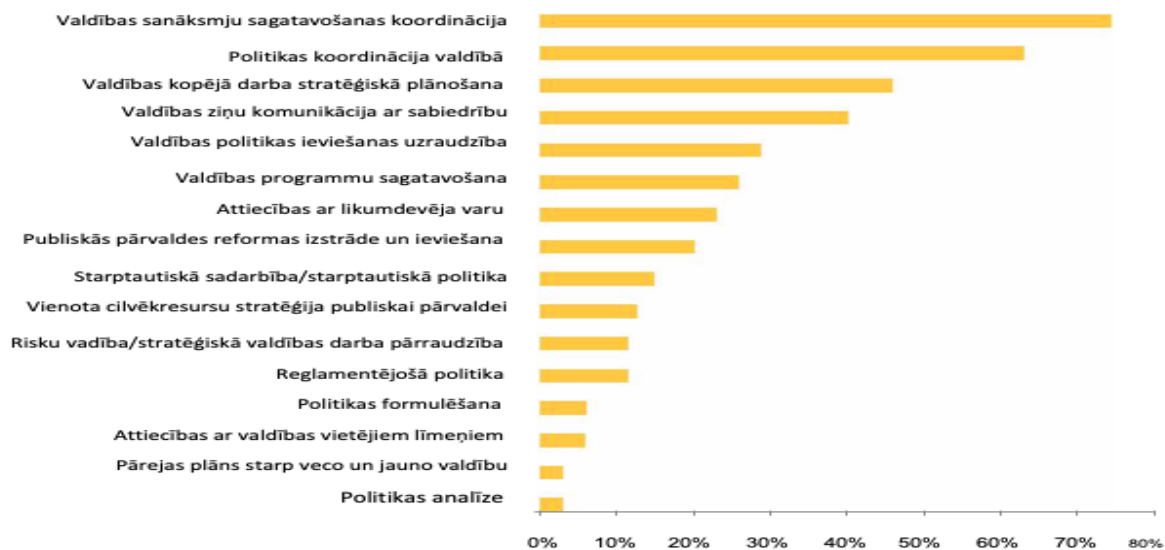
struktūras, kas atbild par iestāšanos vai dalību ES, saņem politisku atbalstu, ir būtiski, ka tās ir brīvas no nepamatotas politiskās iejaukšanās, jo eiropeizācijas procesā ir nepieciešama augsta līmeņa profesionalitāte un specializācija. Vienlaikus institūcijām ir būtiski veidot pastāvīgu sadarbības modeli, kurš ir nepieciešams ne tikai iestāšanās ES specifiskajām vajadzībām, bet arī efektīvai ikdienas izpildvaras darbības nodrošināšanai. Īpaši tas attiecas uz brīdi, kad ES funkcionālais spiediens būs mazinājies, un politiku koordinējošās struktūras un to funkcionalitāte būs jāreorganizē.

#### ***1.6.4. Valdības centrs un tā koordinācijas loma valstu mijiedarbībā ar ES***

Valdības centrs ir cieši saistīts ar izpildvaru, sniedzot atbalstu, lai nodrošinātu, ka ievēlētie politiķi pieņem lēmumus, kas ir balstīti uz pierādījumiem un ekspertu analīzi. Jebkuras valdības programmas panākumi ir atkarīgi no valdības centra spējas pārraudzīt visus politikas procesa kvalitātes posmus. Valdības centrs darbojas kā politiski administratīvais tilts, veicina koordināciju un saskaņotību starp valsts aģentūrām un atrisina konfliktus un krīzes, kad ir apdraudēta politiku un programmu ieviešana. Ir valstis, kurās daudzas OECD definētās valdības centra funkcijas veic divas vai vairākas institūcijas; citās valdības centrs iekļauj arī tādas institūcijas kā finanšu, vides, reģionālās attīstības u.c. ministrijas.

Neskatoties uz valstu konstitucionālo formu un administratīvo tradīciju atšķirībām, starp valstīm pastāv izteikta līdzība valdības centra lomā un funkcijās. Lielākā daļa (84%) aptaujāto OECD valstu piekrīt, ka to valdības centrs atbilst OECD definīcijai, ka tā ir: „administratīvā struktūra, kas kalpo izpildvarai (prezidentam vai valdības vadītājam) un valdībai kopumā” (OECD, 2018a). Valdības centrs ietver struktūrvienības, kas dažādās valstīs minētas kā Valsts kanceleja (VK), Ministru prezidenta birojs, Ministru prezidenta departaments, Eiropas lietu birojs u. tml.

Lai veicinātu saskaņotību starp nozaru ministriju, aģentūru un citu valdības administratīvo vienību darbu, OECD valstīs ir tendence nostiprināt valdības centra institucionālo un finansiālo kapacitāti, kura pilnvaras ir pakāpeniski mainījušās no administratīvā atbalsta sniegšanas uz politikas koordināciju (OECD, 2018b, p. 45). Kaut arī valdības centru atbildības diapazons dažādās valstīs atšķiras, dažas funkcijas ir kopīgas, jo īpaši MK sanāksmju sagatavošana, politikas koordinācija izpildvarā un visas valdības darba stratēģiska plānošana un valdības politikas uzraudzība (OECD, 2017). Valdības centrs uzņemas gandrīz vai ekskluzīvu atbildību par šīm funkcijām.



9. attēls. Valdības centra pamatattīstības OECD valstīs

Avots: OECD, 2017

Kaut arī regulāras MK sanāksmes tiek uzskatītas par galveno institucionālo instrumentu, ko izmanto valdības centrs, OECD valstu aptaujas apstiprina, ka *ad hoc* sanāksmes ir svarīgas arī institūciju koordinācijai un būtiski atšķirīgu pozīciju gadījumos, pirms jautājums nonāk izskatīšanai MK. Valdības centri sasauc regulāras vecāko amatpersonu sanāksmes (VAS), kas nav tieši saistītas ar valdības darba kārtību, un kurās piedalās gan nozaru ministriju valsts sekretāra līmeņa vadītāji, gan citas vecākās amatpersonas.

Spēja apvienot institūciju intereses ir ļoti svarīga, lai nodrošinātu, ka lēmumu pieņēmēji saņem saskaņotus un koordinētus politikas ieteikumus. Valdības centra autoritāte izriet no atrašanās valdības vadītāja tuvumā un tā spējas parādīt, ka attiecīgā politika ir valdības vadītāja prioritāte. Apmēram trīs ceturtdaļas (73%) valdības centra ierēdņu uzskata, ka tiem ir tikai „mērena” ietekme pār citām ministrijām. Tikai aptuveni ceturtdaļa (27%) uzskata, ka viņiem ir „augsta” ietekme (OECD, 2018a, p. 20). Tāpēc centra „varas tuvumam” autoritātei ir liela nozīme, taču tā var būt nepietiekama, it īpaši gadījumos, kad jāsaskaras ar spiedienu no atsevišķu nozaru ministru puses. Valdības centram jābūt augstām attiecību vadīšanas un sadarbības spējām, lai varētu strādāt gan formālos, gan neoficiālos kanālos, izmantojot kolektīvās struktūras, kā arī divpusēji koordinēt darbu ar atsevišķiem institūciju politikajiem vadītājiem un šo institūciju vecākajām amatpersonām. Kaut arī ietekmei un attiecību pārvaldības prasmēm ir izšķiroša nozīme, valdības centrs aizvien vairāk izmanto arī dažādus instrumentus un sviras – gan formālās, gan neformālās, lai ietekmētu visu politikas sistēmu kopumā.

Citas galvenās atbildības (piemēram, risku pārvaldība un stratēģiskā pārraudzība, komunikācija ar sabiedrību un publiskajā pārvaldē un reglamentējošā politika, kas ietver politikas, ar mērķi uzlabot noteikumu un citu instrumentu izstrādi un piemērošanu, lai sabiedrības interesēs ietekmētu privāto vai publisko dalībnieku rīcību) bieži vien tiek dalītas starp valdības centru un citām nozaru ministrijām vai izpildvaras struktūrvienībām (OECD, 2017). Pēc OECD (OECD, 2018a, p. 7) aptaujas datiem četras

galvenās valdības centra darbības prioritātes ir atbalsts valdības vadītājam un MK lēmumu pieņemšanā, kas ietver valdības sanāksmju sagatavošanas administratīvos uzdevumus un padomdevēja funkciju par noteiktām politikām; politikas koordinācija valdībā un vadības uzņemšanās pār starpnozaru prioritātēm vai iniciatīvām; valdības kopējā darba stratēģiskā plānošana; valdības ziņu komunicēšana publiskajā pārvaldē un sabiedrībā jeb atvērtās valdības principu ieviešana. Salīdzinājumā ar 2017. gada aptaujas datiem darbības prioritātēs ir notikušas nelielas izmaiņas. Šajā aptaujā starp četriem galvenajiem uzdevumiem neparādās komunikācija, bet būtiskāku lomu ieņem valdības politikas ieviešanas uzraudzība un stratēģiskā plānošana.

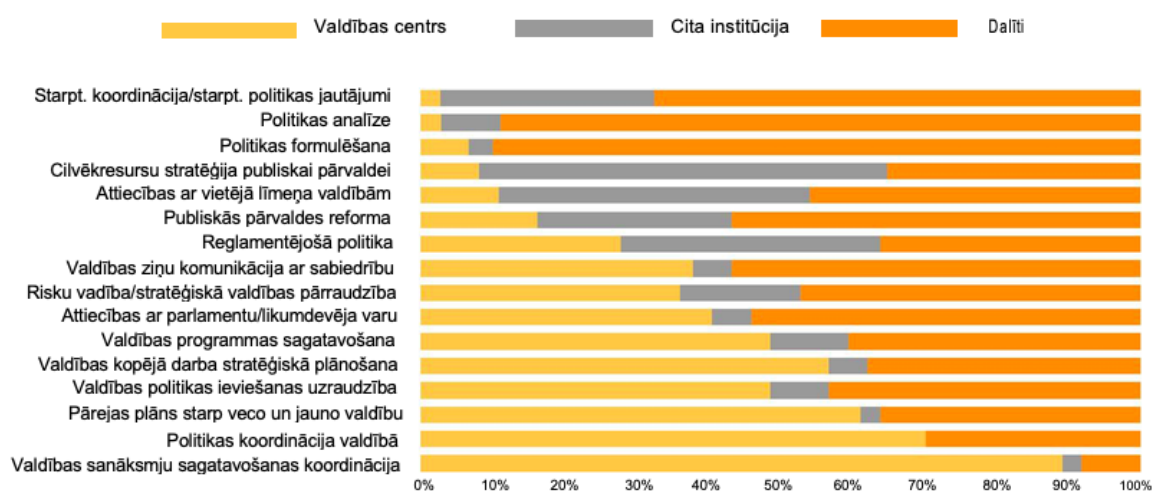
Valdības darba stratēģiskā plānošana tiek uzskatīta par galveno valdības centra atbildību vairāk nekā pusē aptaujāto valstu (56%). Nedaudz vairāk kā puse (54%) respondentu apgalvoja, ka viņi ir iesaistīti valdības prioritāšu identificēšanā un noteikšanā. Detalizētāk pētot valdības centru lomu, tieši politikas koordinācijā un uzraudzībā to loma atklājas vairāk nekā stratēģisko prioritāšu noteikšanā. Daudzos gadījumos tas nozīmē nodrošināt, ka nozaru ministrijām ir izstrādāti ilgtermiņa plāni. Aptuveni 61% OECD valstu norāda, ka tām ir īpaša struktūrvienība, kas nodarbojas ar stratēģisko plānošanu vai vispārējā stratēģiskā virziena uzraudzību (OECD, 2018a, p. 24; 2018c). Arvien vairāk valdības centru atzīst, ka, lai paredzētu un reaģētu uz nākotnē sagaidāmajiem jautājumiem, piemēram, klimata pārmaiņām, sabiedrības novecošanos un mainīgo darba raksturu, tie nevar aprobežoties tikai ar valdības manifestu tulkošanu stratēģiskā darba programmā, tiem ir arī jāuzņemas ilgtermiņa sabiedriskā labuma pārvaldīšanas loma. Tas varētu nozīmēt proaktīvu atbalsta sniegšanu valdības vadītājiem un ministriem par ilgtermiņa sabiedrības interešu aizsardzību, ieskaitot ilgtermiņa sociālo, ekonomisko un vides mērķu noteikšanu vai vismaz pasākumu veikšanu, lai mazinātu kaitējumu nākamajām paaudzēm. Valdībām ir tendence izmantot sistemātisku pieeju ilgtermiņa plānošanā un atbilstošas institucionālās struktūras un politikas ietvara izveidošanai.

Valdības centrs sniedz arī atbalstu, lai nodrošinātu, ka ievēlētie politiķi pieņem pierādījumos un ekspertu analīzē balstītus lēmumus. Jebkuras valdības programmas panākumi ir atkarīgi no centra spējas pārraudzīt politikas procesa kvalitāti, sākot no politikas analīzes un izstrādes līdz rezultātu uzraudzībai un novērtēšanai. Tas darbojas kā politiski administratīvs tilts, atvieglo koordināciju un saskaņotību starp izpildvaras institūcijām, risina konfliktus un krīzes, kad tās draud novirzīties no izvirzītajām politikām un programmām. Parasti centrs darbojas visā izpildvarā valdības vadītāja vārdā, tostarp uzturot nepieciešamās attiecības un attiecīgos sadarbības tīklus izpildvarā.

Katra nozares ministrija un tās ministrs ir atbildīgs par regulējumu/likumdošanu savā kompetences jomā, tāpēc uzņemas atbildību par attiecību veidošanu ar likumdevēju un iniciatīvu virzīšanu parlamentā. Valdības centram ir tendence vairāk uzņemties pārraugošu lomu, piemēram, likumdošanas programmas ieviešanas gaitu. Tas ir vairāk nekā tikai administratīvs uzdevums, jo process savlaicīgai valdības politikas pārvēršanai likumdošanā var būt sarežģīts un izaicinošs. Sistēmas, kurās ir nestabilas

vai sarežģītas koalīcijas, padara šo procesu vēl sarežģītāku, un tā risināšanai valdības vadītājam un nozaru ministriem nepieciešams koordinācijas prasmju un loģistikas atbalsts. Tāpēc labu attiecību uzturēšana starp izpildvaru un likumdevēju ir svarīga valdības centra funkcija.

Dažās OECD valstīs valdības centra funkcijas veic divas vai vairākas struktūras. Daudzos gadījumos personāls, kas valdības vadītājam sniedz politiskus un stratēģiskus padomus, un kuru bieži dēvē par valdības vadītāja vai prezidenta ‘privāto biroju’, tiek nodalīts no darbiniekiem, kuri sniedz profesionāla rakstura konsultācijas par politikām. Valdības centrs tiek īpaši veidots valstīs ar sarežģītākām pārvaldes sistēmām, kurās aktīvu izpildvaras lomu spēlē gan valdības vadītājs, gan prezidents. Vairākās valstīs valdības centrā ir arī struktūrvienības, dažreiz ar ievērojamu personāla apjomu, kuru funkcijas ir ārpus OECD definīcijas, jo īpaši attiecībā uz izlūkošanu un citām ar valsts drošību saistītām funkcijām.



10. attēls. Valdības centra galveno atbildību sadalījums ar citām institūcijām OECD valstīs

Avots: OECD, 2018a

Starptautiskā koordinācija un tās politikas jautājumi bieži tiek dalīti, un ĀM uzņemas vadošo lomu. Tādu pašu kopīgu pieeju bieži izmanto, izstrādājot un īstenojot publiskās pārvaldes reformu programmas un pārvaldot visas valsts cilvēkresursu stratēģijas, kur galvenā atbildība parasti ir FM, Iekšlietu ministrijai (IeM) vai par publiskās pārvaldes reformu atbildīgajām struktūrām. Ja tā ir valdības darba kārtībā svarīga publiskās pārvaldes reforma, valdības centrs, visticamāk, būs vairāk iesaistīts, tostarp saistītajās stratēģiskajās cilvēkresursu reformās.

Spēcīgs un reformēts valdības centrs ieņem būtisku lomu ne vien nacionālās, bet arī nacionālās ES politikas formulēšanas un koordinācijas procesu virzībā. Valdības centri ES CAE dalībvalstīs 20. gadsimta 90. gados kopumā bija vāji, un horizontālās politikas un cilvēkresursu vadības sistēmas principā nepastāvēja. Centrālās publiskās pārvaldes institūcijas lielākajā daļā valstu bija politizētas, politiskais un ierēdniecības vadības līmenis nebija nodalīts. Tieši valdības centrs sākotnēji ir bijis vismazāk reformētā vai vāja institūcija daudzās ES CAE dalībvalstīs. Tas daļēji arī skaidro sarežģītāku nacionālās attīstības progresu iestāšanās ES posmā. Tādējādi izpildvaras centrālo institūciju atjaunošana

un politikas kultūras izveidošana ir svarīgs faktors izpildvaras sistēmas un sektoru reformai. Līdz ar ES CAE dalībvalstu iestāšanos ES kā ārējā ietekmējošā spēka spiediens uz nacionālajām reformām ir mazāk būtisks. EK ir pieņēmusi, ka ES CAE dalībvalstis atbilst ES *acquis* prasībām un neizdara tiešu reformu spiedienu uz tālāku efektīvu administratīvo sistēmu izveidi.

Sekmīga politikas koordinācija ir acīmredzamākā nepieciešamība nacionālā līmeņa institucionālās pielāgošanās procesa nodrošināšanai, un to var sniegt efektīvs valdības centrs. Tas ir vajadzīgs politikas koordinācijas nodrošināšanai gan iestāšanās ES posmā, gan iestāšanās ES sarunu, gan arī dalības ES laikā. ES kandidātvalstīs koordinācijas mehānisma nepieciešamību nosaka iestāšanās ES sarunu izteiktais starpnozarū un starpdisciplinārais raksturs. Efektīva koordinācija nacionālajā līmenī var kandidātvalstij nodrošināt veiksmīgu, kvalitatīvu un savlaicīgu pielāgošanos ES likumdošanai, ES *acquis* pārņemšanu un ieviešanu, vienlaikus uzlabojot arī valsts sarunu vešanas spējas ar ES.

Pilntiesīga dalība ES uzliek papildu prasības arī valdības centram un efektīvai politikas koordinācijai nacionālajā līmenī. Ņemot vērā specifisko lēmumu pieņemšanas struktūru ES institūcijās, dalībvalstu iespējas aizstāvēt savas nacionālās intereses lēmumu pieņemšanā ES līmenī ir atkarīgas no savlaicīgas un saturiski adekvātas koordinācijas un valdības centram atvēlētās lomas. Tādēļ ir ļoti svarīgi, lai visi nacionālā līmeņa izpildvaras pārstāvji darbotos stratēģiski un saskaņoti visos ES lēmumu pieņemšanas līmeņos. Tas ir iespējams vienīgi tad, ja nacionālā līmeņa starpinstitucionālā koordinācija ir efektīva. Raugoties no demokrātijas un leģitimitātes viedokļa, ir svarīgi ne tikai tas, kā nacionālā izpildvara nodrošina efektīvu ES lietu vadību, bet arī tas, kādā mērā tās lēmumu pieņemšana ir veikta saskaņā ar citām nacionālās politikas veidošanas institūcijām, likumdevēja varu un nevalstiskā sektora dalībniekiem. Vienlaikus jāuzsver, ka publiskās pārvaldes un tās koordinācijas institucionālo mehānismu eiropeizācijai nav izstrādāts standarta modelis vai labākā prakse. Iestāšanās ES posmā ES uzstāja uz sadarbību ar nelielu skaitu valdības sarunu partneru, uzsverot efektīvas izpildvaras centra vadības nepieciešamību. EK uzticēja OECD SIGMA izstrādāt vadlīnijas (OECD SIGMA, 1999) efektīvai starpinstitūciju koordinācijai, un ES progresu ziņojumi par kandidātvalstu progresu regulāri to vērtēja. Kaut arī ir iespējams saskatīt noteiktas līdzības, tomēr katra esošā un topošā ES dalībvalsts ir izveidojusi savu unikālu eiropeizētu publisko pārvaldi. Eiropeizācijas pētījumi gan uzrāda salīdzinoši maz sekmiņu valstu institucionālās pieredzes tiešas savstarpējās pārceļšanas gadījumā (Kassim, 2003a; 2003b; Kassim, Peters and Wright, 2000; Kassim *et al.*, 2001).

ES dalībvalstu pieredze rāda, ka ES vistiešāk un ātrāk ietekmē izpildvaru, īpaši tās publiskās pārvaldes institūcijas centrālajā līmenī. Tas izteikti attiecas uz institucionālo struktūru, kas nodrošina nacionālā līmeņa institucionālās prakses sasaisti ar ES institūcijām. ES CAE dalībvalstu gadījumā tās ir izpildvaras un publiskās pārvaldes dalībnieki, struktūras un procedūras, kas bija atbildīgas par iestāšanās ES sarunām, ES *acquis* pārņemšanu un ES pirmsiestāšanās fondu vadību. ES CAE dalībvalstis atšķiras pēc tā, cik lielā mērā minētās funkcijas ir koncentrētas specializētās pārvaldes struktūrās valdības centrā



vai izklaidētas sistēmā (policentrism), pēc starpministriju politiku koordinācijas struktūras, kā arī pēc izpildvaras vadītāja un tā biroja lomas nacionālā un ES līmeņa sasaistes nodrošināšanā. Daži pētnieki ir norādījuši, ka specializētu izpildvaras struktūru radīšana, kas nodarbojas ar iestāšanās ES procesu, ES likumdošanas pārņemšanas un ES pirmsstrukturālo fondu izmantošanas jautājumiem, ir radījusi arī valdības centra fragmentāciju. Valdības centrā attīstības izaicinājumu vai ārējo spiedienu situācijās atsevišķos gadījumos tiek apzināti veidotas institūciju „izcilības salas”, kas koncentrē labākos publiskā sektora darbiniekus, nodarbojas ar plašu ES jautājumu vai nacionālo politiku spektru un iegūst lielāku savas darbības autonomiju. Tas ir īpaši raksturīgs valstīm ar ES orientētu nacionālo politiku (Bulmer and Lequesne, 2005, p. 284).

## 1.7. Secinājumi

Eiropizācijas idejas pamatā ir Eiropas integrācijas padziļināšanās. Termins ‘eiropizācija’ akadēmiskajā literatūrā visplašāk ir ticis lietots, lai aptvertu Eiropas integrācijas ietekmi uz dalībvalstīm. Tamlīdzīgi aptveroši eiropizācijas termina izpētes centieni zinātniskajā literatūrā ir bijuši epizodiski, turklāt Latvijā eiropizācija ir sistemātiski maz pētīts jautājums.

Termins ‘eiropizācija’ nav lietojams kā sinonīms terminam ‘Eiropas integrācija’, kaut arī dažkārt viens termins tiek lietots, lai apzīmētu abus procesus. Eiropas integrācijas redzeslokā ir politiskie jautājumi un politiku attīstība pārnacionālā līmenī, kamēr eiropizāciju interesē šī procesa sekas, galvenokārt attiecībā uz ES dalībvalstīm un to politikām. Procesi, kas iepriekš tika uzskatīti par pilnībā iekšpolitiskiem, ir kļuvuši par daļu no plašāka Eiropas līmeņa procesa. Eiropas integrācijas redzeslokā ir politiskie jautājumi un politiku attīstība pārnacionālā līmenī, savukārt eiropizācijas pētījumu interese vērsta uz šī procesa sekām, galvenokārt attiecībā uz ES dalībvalstīm un to realizētajām politikām. Eiropas integrācijas un eiropizācijas mijiedarbības priekšplānā ir izvirzījusies *lejupvirzes* tendence, ko sekmējis ES politiku jomu skaita pieaugums 20. gadsimta pēdējā desmitgadē. Eiropizācijas *lejupvirzes* tendence atspoguļojas arī eiropizācijas pētniecības jautājumu lokā, parādot ievirzi analizēt eiropizāciju ES kontekstā. Veicot padziļinātu ES CAE dalībvalstu eiropizācijas akadēmiskās literatūras izpēti, autors secina, ka tā attiecināta galvenokārt uz institucionālajiem jautājumiem – publisko pārvaldi un tās spēju pielāgoties ES politikām un nosacījumiem, kur kā galvenais iemesls ir bijis nepieciešamais pielāgošanās ātrums, atvērtība pārejas procesa ietekmei un lielais ES noteikto veicamo darba apjoms.

ES politiku jomu skaita pieaugums 20. gadsimta pēdējā desmitgadē aizvien vairāk ietekmēja visdažādākās dalībvalstu nacionālo politiku jomas. ES jautājumi vistiešāk skar institucionālos aspektus, kas ietekmē visdažādākās ES dalībvalstu nacionālo politiku jomas, tādējādi palielinot izpildvaras, tās centra un koordinētas pieejas nozīmi nacionālās ES politikas attīstībā un īstenošanā. Eiropizācijas pētījumos uzsvērts, ka institucionālie un politiku rezultāti, ko radījusi ES paplašināšanās, daudz straujāki ir bijuši ES CAE dalībvalstīs, un tam par iemeslu ir bijis institucionālās sistēmas vājums. Tas atspoguļojas arī pētniecības jautājumu lokā, parādot tendenci analizēt eiropizāciju ES un institucionālo

jautājumu kontekstā. Institucionālisma izpētes pieeja ļauj apzināt un skaidrot izpildvaras institūciju un ar tām saistīto politiku pielāgošanos.

Eiropēizācijas ietekme vērojama plašā mērogā – no politisko partiju sistēmām līdz pat dažādām politikām. Neraugoties uz to, pētnieciskajā literatūrā ļoti maz ir atspoguļoti kopēji viedokļi par eiropēizācijas dažādajām iezīmēm. Eiropēizācijas ietekme uz normatīvi neregulētajiem jautājumiem ir tikusi vērtēta mazāk vai arī ļoti fragmentāri. Pētnieki aplūko eiropēizāciju galvenokārt kontekstā ar ES ietekmi uz nacionālo politisko sistēmu – administratīvo pielāgošanos dalībai ES, direktīvu ieviešanu un plašākā mērā arī izmaiņas nāciju valsts varas struktūrā un identitātē, ņemot vērā izmaiņas ES līmenī. Ar eiropēizāciju saistītie procesi, piemēram, diskusija par nacionālajām interesēm un vērtībām nacionālās ES politikas kontekstā, sniedz pamatu tālākai sociālpolitisko problēmu izpētei, izmantojot pētnieku izstrādātos eiropēizācijas dažādo ietekmes avotu analīzes instrumentus. Eiropēizācijas plašā ietekme ir pievērsusi arī pētnieku interesi aizvien plašākam jautājumu lokam – no dažādu politiku īstenošanas līdz politisko partiju sistēmu izpētei. Neraugoties uz to, ir ļoti maz pārliecinošu empīrisku pētījumu, uz kuriem šajā ziņā varētu atsaukties. Akadēmiskajā literatūrā maz ir arī apkopojošu viedokļu par dažādām eiropēizācijas iezīmēm, t.sk. par CAE ES dalībvalstu eiropēizācijas „augšupielādes” spēju, sekmējot straujāku ES attīstību, sniedzot savus piedāvājumus liberālākai ES attīstībai un Lisabonas stratēģijas izvirzīto mērķu sasniegšanai.

Autors, balstoties uz teorētiskajām nostādnēm, secina, ka CAE valstu dalība ES sniedz daudz plašākas diskusijas iespējas par jautājumu, kas līdz šim galvenokārt ir ticis analizēts specifiskā publiskās pārvaldes un iestāšanās ES spējas novērtējuma kontekstā. Izmaiņas ES dalībvalstu un to sabiedrību dzīvē īpaši palielina arī sociālpolitiskā procesa nozīmi un ar to saistīto eiropēizācijas plašāku un kompleksāku pieeju Eiropas telpai, jo eiropēizācija tikai tās šaurākā izpratnē nozīmē ES ietekmi uz publisko pārvaldi un politiku. Pētniecībai tiek pavērts svarīgs diskurss par eiropēizācijas pieļaujamo ietekmes līmeni attiecībā uz dažādām politikām nākotnē. Eiropēizācija tās plašākajā izpratnē nozīmē arī ietekmi uz kognitīvi normatīvajām struktūrām. Eiropēizācijas konceptuālā ietvara priekšplānā ir izvirzāma ne vien līdz šim tradicionālā tēma par izmaiņām publiskajā pārvaldē, bet arī jautājumi par ES ietekmētajām izmaiņām valstu politikās un, daudz plašāk, arī kognitīvajām un normatīvajām struktūrām – diskursiem, normām, vērtībām, politisko leģitimitāti, identitāti, valsts tradīcijām, izpratni par publisko pārvaldi un politikas paradigmām.

Izpildvaras politikas koordinācijas un tās mijiedarbības ar eiropēizāciju, koordinācijas mehānismu un to modeļu atšķirības pamatā ir virkne faktoru, kas nosaka to veidošanos. Darba ietvaros faktori ir iedalīti divās dimensijās – pirmā ietver faktorus, kas attiecas uz koordinācijas aptvērumu jeb ambīciju līmeni, ko nosaka nacionālā politiskā un administratīvā kultūra. Piemēram, valstis ar aptverošu koordinācijas ambīciju ir piesardzīgākas attiecībā uz ciešāku Eiropas integrāciju. Valstis, kurām ir selektīva pieeja, ir vairāk atvērtas tālākai ES integrācijai un noteiktai kompetenču deleģēšanai ES

līmenim. Otrā aptver faktorus, kas attiecas uz politikas koordinācijas centralizācijas pakāpi. Jaunā institucionālisma teorija to skaidro ar ārējo ES funkcionālo spiedienu, kas valstīm rada līdzīgu reakciju (centralizēto modeļu veidošanās iestāšanās ES procesā), un institūciju un politikas procesu dalībnieku mijiedarbības noteicošo lomu, kas nosaka decentralizētāku modeļu veidošanos dalības ES procesā. Tomēr ar funkcionālo spiedienu nevar izskaidrot valstu koordinācijas modeli dalības ES laikā, kad ES spiediens būtiski mazinās. Tādējādi ir jāraugās uz faktoru kombināciju – funkcionālajiem faktoriem (ietekme, kas veidojas no noteikumiem un prasībām), būtiskāku nacionālo institūciju tradīciju lomu, personālijām un politisko partiju lomu valdības spēku sadalījumā.

## 2. Promocijas darba empīriskā pētījuma metodoloģija un procedūras

Promocijas darba empīriskā daļa ir veidota pēc gadījuma izpētes dizaina, kas pēc epistemoloģiskā statusa atbilst skaidrojošā gadījuma pētījumam, kurā primārais pētnieciskais fokuss ir izpētīt un atklāt cēloņsakarības (Pipere u.c., 2016, 470. lpp.). Pētījuma mērķa sasniegšanai, tiek izmantotas vairākas kvalitatīvās izpētes metodes.

### 2.1. Empīriskajā izpētē izmantoto metožu, avotu un literatūras apraksts

#### *Salīdzinošās novērtēšanas („small-N” gadījumu izpētes) metode*

Salīdzinošā novērtēšana ir fundamentāls pētniecības analīzes rīks, kas paplašina izvirzīto konceptu analīzes iespējas pētījumā, galveno uzmanību koncentrējot uz atsevišķu gadījumu līdzību un atšķirību analīzi. Promocijas pētījuma analīzē ir izmantota „small-N” gadījumu izpētes pieeja, jo tā paredz precīzu gadījumu atlasīšanu pēc noteiktiem kritērijiem, tādējādi nodrošinot padziļinātu katra gadījuma izpēti, pretēji „large-N” pieejai, kas ietver plašu nejaušā izlasē atlasītu gadījumu izpēti. „Small-N” salīdzinošā novērtēšana politikas zinātnē ir piemērota metodoloģiskiem jautājumiem, jo balstās uz neliela skaita gadījumu sistēmisku analīzi (Collier, 1993, p. 5). „Small-N” salīdzinošās novērtēšanas metode (turpmāk – salīdzinošā novērtēšana) ir noderīgāka to gadījumu izpētei, kuriem ir līdzīgi parametri, piemēram, mazas valstis, salīdzinoši neliela parlamentārās demokrātijas pieredze, iestāšanās ES sarunu uzsākšanas un iestāšanās ES laiks, tādējādi mazinot daudzos iespējamajos mainīgos lielumus un ļaujot precīzāk rast atbildes uz izvirzītajiem pētnieciskajiem jautājumiem. Promocijas darbā šī metode tiek izmantota, lai analizētu un salīdzinātu sešus koordinācijas mehānismu izmaiņu gadījumus (pirmsiestāšanās un dalības ES posmā trijās valstīs – Igaunijā, Latvijā un Slovēnijā), lai iegūtu pierādījumus par korelāciju starp neatkarīgo (eiropeizācija) un atkarīgo (koordinācijas mehānisms) mainīgo. Būtiskākais pieņēmums, kas tika pārbaudīts ir - spēcīgāka ārējā jeb ES ietekme uz izpildvaru ir iestāšanās ES posmā, savukārt pēc iestāšanās ES ārējie stimuli ir vājāki, tas mainīja ietekmes raksturu uz institūcijām, t.sk. koordinācijas mehānismiem.

#### *Procesa izsekošanas metode*

Procesa izsekošanas metode tiek izmantota, lai papildinātu salīdzinošās gadījumu izpētes metodi. Procesa izsekošanā būtiska nozīmē tiek piešķirta norišu laika secībai un notikušo procesu detalizētākai izziņai. Šo metodi var izmantot gan salīdzinošai valstu gadījumu izpētei, kuras mērķis ir iegūt labāku izpratni par cēloņsakarībām, kas radījušas kādas konkrētas situācijas iznākumu, gan arī lai izskaidrotu vispārējus cēloņsakarību mehānismus, kas saista cēloņus un rezultātus. Autors ar procesa izsekošanas un salīdzinošās novērtēšanas metodēm izseko eiropeizācijas ietekmes attīstību un izmaiņas uz koordinācijas mehānismiem pirms un pēc iestāšanās ES, izmantojot Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas gadījumu analīzi.

## *Dokumentu analīze*

Dokumentu analīze ir sistemātiska drukāto un elektronisko dokumentu pārskatīšanas vai novērtēšanas procedūra (Bowen, 2009). Šī pētījuma ietvaros dokumentu kvalitatīvā analīze tika izmantota, lai izvērtētu izlases valstu koordinācijas mehānismu eiropeizācijas norises procesus. Analīze ietvēra politikas plānošanas dokumentu, likumdošanas, kā arī institūciju funkciju un struktūru izvērtējumu. Tāpat šī metode tika izmantota institūciju organizatorisko struktūru izvērtēšanai, ļaujot identificēt to statusu un savstarpējo mijiedarbību. Padziļināta dokumentu attīstības (t.sk. dokumentu projektu) izsekošana par tajos veiktajām izmaiņām noteiktā laika periodā, ļāva izsekot procesu pārmaiņām un attīstībai. Tāpat arī dokumentu analīze nodrošināja plašāku kontekstuālo un vēsturisko informāciju par katras valsts situāciju. Promocijas darba ietvaros šī metode, līdzīgi kā arī intervijas ar publiskās pārvaldes ekspertiem, ļāva autoram arī papildus pārbaudīt pētījuma secinājumus un atziņas, kas attīstījās pētījuma izstrādes gaitā.

### *L. Metkalfa politikas koordinācijas līmeņa novērtēšanas skala*

Kaut arī kvalitatīvie mērījumi par publisko pārvaldi un publisko politiku koordinācijas koncepta ietvaros bijuši samērā neseismīgi (Bianchi and Peters, 2018), tomēr ir atsevišķi kvalitatīvie koordinācijas rādītāji, kuri spējuši sevi attaisnot. Promocijas darbā izmantota pētnieka L. Metkalfa (Metcalfe, 1994; 1996; 1998) izstrādātā 10 līmeņu koordinācijas līmeņa novērtējuma skala, kas piedāvā mērījumus diapazonā no neatkarīgas ministru lēmumu pieņemšanas līdz aptverošai valdības stratēģijai. L. Metkalfa politikas koordinācijas 10 līmeņu skala tiek izmantota arī ES CAE dalībvalstu politikas koordinācijas pakāpes izpētē. Tā ļauj noteikt valdības centra pamatkompetences, kas stimulētu publiskās pārvaldes institūciju tīklu koordinācijas spējas attīstību, tādējādi aizstājot centrālās varas kontroli ar komandas darbu. Pētījumā izvēlētās pieejas pamatā ir pieņēmums, ka publiskās pārvaldes institūcijas darbojas patstāvīgi, bet ar darba dalīšanu nosaka pastāvīgi risināmos jautājumus un uzdevumus, kur nepieciešama noteikta starpīnstitūciju koordinācijas pakāpe.

Alternatīva L. Metkalfa izveidotajai metodei būtu, piemēram, D. Brauna (*Braun*) piedāvātā mazāk sarežģītā koordinācijas skala, kurā ir tikai pieci punkti – politiku nesaskaņošana, negatīvā koordinācija, pozitīvā koordinācija, politiku integrēšana un stratēģiskā koordinācija. Lai arī šis koordinācijas modelis ir mazāk sarežģīts, tomēr tiek pieņemts, ka šie koordinācijas līmeņi veido Gūtmana (*Guttman*) skalu, kur viena soļa sasniegšana ir būtiska nākamā soļa sasniegšanai (Braun, 2008), L. Metkalfa skala detalizētākā līmenī ietver arī Gūtmana skalas elementus attiecībā uz negatīvo un pozitīvo koordināciju. Līdzīgi arī pētnieks F. Šarpfa izstrādājis politikas koordinācijas analīzes metodi (Scharpf, 1994), kas ļautu noteikt atšķirības starp pozitīvo, negatīvo un stratēģisko koordinācijas līmeņi, tomēr šī politikas koordinācijas koncepcijas pieeja joprojām ir diezgan abstrakta un teorētiska.

Pētnieki ir izrādījuši arī centienus apspriest politikas integrāciju kā analoģu koordinācijai. Pētniece H. Briassulis (*Helen Briassoulis*), lai novērtētu lielāku politikas integrāciju vides politikā, izstrādāja izvērtējuma skalu, kurā iekļāva institucionālos, likumdošanas, administratīvos kritērijus, kā arī finanšu, tirgus, tehniskos, saziņas un hibrīdus pasākumus (Briassoulis, 2005). Salīdzinot ar citām alternatīvām, šo pieeju var izmantot saskaņotāku politiku izstrādei, kur koordinācija veidojas procesu, darbību pārvaldības, kā arī formālo struktūru un institūciju mijiedarbības rezultātā. Neraugoties uz to, ka nozaru politiku koordinācijas jautājumi nav promocijas darba uzdevums, arī šeit, mēģinājumi novērtēt faktiski notiekošo ar politikām var būt sarežģīti, jo izvērtējamo darbību rādītāji drīzāk mēra mijiedarbību starp institūcijām un indivīdiem, nekā faktisko politiku integritāti.

#### *OECD SIGMA publiskās pārvaldes principu un indikatoru adoptācija politikas koordinācijas jomā*

Promocijas darbā koordinācijas mehānismu analīzes kritēriju un rādītāju noteikšanā ir ņemti vērā Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (OECD) Pārvaldības un vadības uzlabošanas atbalsta programmas (SIGMA) izstrādātie politikas attīstības un koordinācijas pamatindikatoru (OECD SIGMA, 2014, 2017). Tos 2014.gadā OECD SIGMA izstrādāja ciešā sadarbībā ar EK, lai noteiktu detalizētas prasības labi funkcionējošai publiskai pārvaldei sešās pamatjomās – (1) publiskās pārvaldes reformas stratēģiskais ietvars; (2) politikas attīstība un koordinācija; (3) civildienests un cilvēkresursu pārvalde; (4) atbildība (angļu val. – *accountability*); (5) publisko pakalpojumu sniegšana un (6) publisko finanšu pārvalde. Tos OECD SIGMA un ES izmanto, lai analizētu Rietumbalkānu valstu un EKP valstu publiskās pārvaldes sistēmu efektivitāti, ieviešot nacionālās reformas un publiskās pārvaldes labas pārvaldības principus. ES kandidātvalstīm gatavošanās iestāties un dalībai ES jābalsta uz iespējam politikas plānošanā, izstrādē, koordinācijā un īstenošanā, kas (1) nodrošina konsekventu politikas plānošanu un valdības darbību koordinācija, tostarp prioritāšu noteikšanu saistībā ar iestāšanos ES un dalības jautājumiem; (2) izveido pamatotu un konsekventu politiku, kas būtu pieejama, ekonomiski efektīva un finansiāli ilgtspējīga; (3) iekļauj konsultācijas ar iekšējām un ārējām ieinteresētajām personām; (4) nodrošina politikas pareizu īstenošanu, paziņošanu un uzraudzību; (5) atbalsta ES *acquis* pārņemšanu un ieviešanu visās nozarēs un (6) liek pamatus efektīvai darbībai kā ES dalībvalstij (OECD SIGMA, 2014; 2017). Minēto OECD SIGMA principu un indikatoru adoptācija izvēlēto valstu analīzē dod arī iespēju ES Rietumbalkānu kandidātvalstīm un potenciālajām kandidātvalstīm metodiski izmantot analīzes rezultātus savu nacionālo koordinācijas mehānismu pilnveidošanai.

#### *Praktiskās personiskās un jomas profesionāļu pieredzes sistematizācija un interpretācija*

Papildus iepriekšminētajām pētījuma metodēm un pieejām, promocijas darbā ir izmantota arī autora 20 gadus ilgā praktiskā pieredze un zināšana politikas koordinācijas jomā. Tāpat autors kā papildu instrumentu pētījumā ir izmantojis arī intervijas, ko veicis ar publiskā sektora profesionāļiem Latvijā, Slovēnijā, Igaunijā un citās valstīs laika posmā no 2001. līdz 2019. gadam, tādejādi gūstot padziļinātu ieskatu par konkrētajām valstīm dažādos laika periodos. Profesionāļu intervijās sniegtā informācija

pētījumā tiek izmantota apkopojošā veidā un kalpo kā papildu resurss iegūto datu, atziņu un secinājumu ticamības un pamatotības pārbaudei.

### *Izmantotie avoti un literatūra*

Izpētē izmantota akadēmiskā un empīriskā literatūra un avoti. Par vadošajiem eiropēizācijas ietekmes uz izpildvaru un politikas koordinācijas problemātikas pētniekiem ir uzskatāmi B. Lafāna, H. Kasims, G. B. Peters, H. Grabe, Fr. Šimmelfennigs, U. Zēdelmeiers, A. L. Dimitrova, B. Liperta, G. Umbaha, R. Zubeks, D. Finka-Hafnere, u.c., to atziņas tika izmantotas promocijas pētījuma izstrādē.

Empīriskās daļas izpēte ir balstīta uz likumdošanas, politikas plānošanas dokumentu, institūciju funkciju, struktūru un citas tematam saistošās teorētiskās literatūras, kā arī sekundāro avotu izpēti un analīzi. Autors izmanto: (1) oficiālos Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas likumdošanas aktus un politikas dokumentus; (2) OECD SIGMA, Pasaules Bankas un ES politikas dokumentus; (3) dažādu statistisko un politikas analīzes literatūru un konferenču materiālus; (4) autora iegūtos datus, strādājot dažādos publiskās pārvaldes reformas un ar integrāciju ES saistītos projektos ES dalībvalstīs, kandidātvalstīs un asociētajās valstīs, piedaloties zinātniskajās konferencēs un starptautiskos pētniecības projektos un (5) praktiskās personiskās un jomas profesionāļu, kas darbojušies izvērtējamo koordinācijas mehānismu institūcijās, pieredzes sistematizāciju un interpretāciju.

Pētījumā izmantojamo dokumentu atlase tika veikta, lai nodrošinātu datus: (1) Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas politikas koordinācijas ietvara normatīvās bāzes un instrumentu analīzei; (2) izpildvaras centrālā līmeņa politikas koordinācijas mehānismu institūciju organizatorisko struktūru un funkcionālo spēju izvērtēšanu, identificējot to statusu un savstarpējo mijiedarbību un (3) starpinstitūciju koordinācijas un sadarbības mehānismu ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem izvērtēšanu.

## **2.2. Analizējamo valstu izvēles pamatojums**

Lai veiktu koordinācijas mehānismu darbību dalības ES režīmā sistemātisku izpēti, autors analizē ES dalībvalstu praksi. Autors padziļināti analizē atsevišķu ES CAE mazo dalībvalstu pielāgošanās ES un nacionālajās sistēmās pastāvošo faktoru atšķirīgo ietekmi. Ņemot vērā primāro fokusu uz koordinācijas mehānismiem, valstis detalizētākai analīzei ir izvēlētas, ņemot vērā CAE valstu koordinācijas sistēmu piekritību kādam no četriem modeļu tipiem pēc to mērķiem un iekšējās struktūras – aptverošais centralizētājs (Slovēnija, Polija, Ungārija, Čehija), aptverošais decentralizētājs (Latvija, Lietuva, Slovākija), selektīvais centralizētājs (Igaunija) un selektīvais decentralizētājs. Selektīvā decentralizētāja pieredze no 2004. gada paplašināšanās posma valstīm ir vienīgi Kiprai, tomēr, ņemot vērā, ka tā nav CAE valsts, minētā modeļa pazīmes ir aplūkotas tikai teorētiski, jo potenciāli tā varētu būt aktuāla pieredze kādai no Rietumbalkānu valstīm.

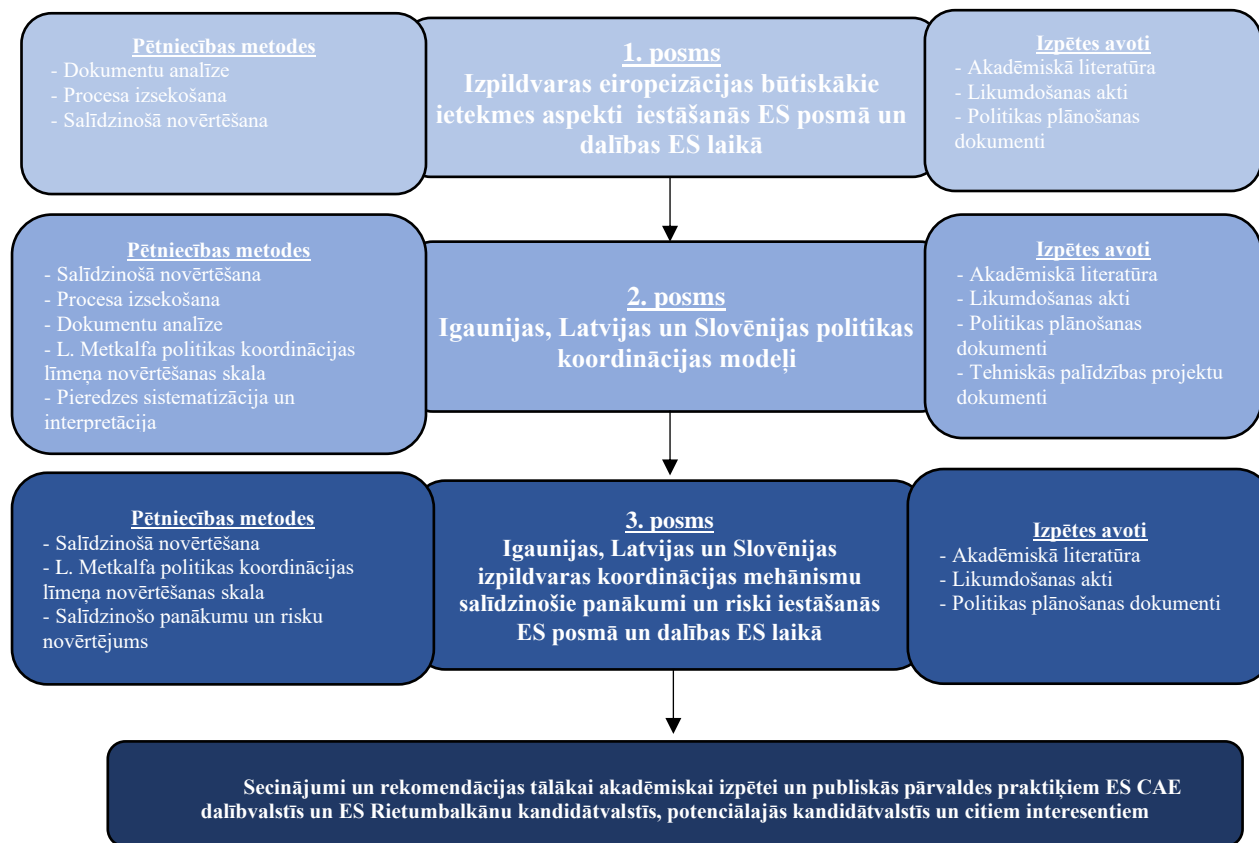
Valstis detalizētākai analīzei ir izvēlētas, ņemot vērā gan to atšķirības – koordinācijas mehānismu piekritību dažādiem koordinācijas modeļu tipiem, mērķus un iekšējās struktūras – Igaunija (selektīvā centralizētāja), Latvija (aptverošā decentralizētāja), Slovēnija (aptverošā centralizētāja), gan kopīgās

pazīmes – mazas valstis ar iepriekšēju darbības pieredzi daudznacionālas valsts sastāvā (PSRS un Dienvidslāvija), līdzīgu iestāšanās un dalības ES laiku. Būtiski bija nedublēt jau esošos salīdzinošos pētījumus par CAE reģiona ES dalībvalstīm, piemēram, Zubeka (2011) pētījumu par Ungārijas, Polijas un Čehijas ES likumdošanas pārņemšanas koordinācijas institucionālo mehānismu pirms iestāšanās ES un dalības ES laikā. Izraudzīto valstu analīzē ir izmantota vienota metodiskā struktūra, tomēr pamata akcenti un analīzes apjoms katras valsts gadījumā ir atšķirīgs atkarībā no vietējās situācijas specifikas un analīzei pieejamās informācijas apjoma. Šo valstu modeļu analīze papildinājumā ar citu CAE valstu, piemēram, Višegradas valstu pieredzi, palīdz identificēt būtiskākos dažādu izpildvaras koordinācijas modeļu eiropeizācijas panākumus un riskus, sniedzot atbildes uz izpētes jautājumu. Analīzei izraudzītās valstis var uzskatīt par veiksmes stāstiem vairākos aspektos – sekmīga pāreja uz demokrātiju, minimāla vai neesoša iesaiste aktīvā neatkarības atjaunošanas karadarbībā, laba ekonomiskā attīstība, ātra starptautiskā atzīšana un iekļaušanās starptautiskā integrācijā, tajā skaitā Eiropas integrācijas procesos. Koordinācijas mehānismu panākumi un riski ir analizēti kontekstā ar totalitāro mantojumu no Padomju Sociālistisko Republiku Savienības (PSRS) laikiem, neilgo demokratizācijas pieredzi un ilgstošo, Eiropas Komisijas (EK) stingri uzraudzīto, iestāšanās ES posmu. Promocijas darbā identificēti faktori, kas skaidro koordinācijas stratēģijas izvēli un nacionālās ES politikas veidošanā iesaistīto struktūru, procedūru un procesu uzbūves iemeslus. Tas ļauj novērtēt koordinācijas mehānismu izveidošanā un darbībā iesaistīto institūciju pielāgošanās *reaktīvo* un *inkrementālo* dabu.



## 2.3. Empīriskā pētījuma procedūru apraksts

Empīriskā pētījuma gaita ir iedalāma 3 secīgos norises posmos, kas shematiski ir attēloti 11. attēlā.



11. attēls. Empīriskā pētījuma posmu loģiskā shēma

*1. posms: Izpildvaras eiropeizācijas būtiskākie ietekmes aspekti iestāšanās ES posmā un dalības ES laikā*

Pētījuma 1. posms ir veltīts izpildvaras eiropeizācijas būtiskāko ietekmes aspektu iestāšanās ES posmā un dalības ES laikā izpētei. Autors izmanto trīs analīzes metodes - dokumentu analīzi, procesa izsekošanu un salīdzinošo novērtēšanu. Kā izpētes avoti ir izvēlēta akadēmiskā literatūra, likumdošanas akti un politikas plānošanas dokumenti. Akadēmiskā literatūra ir atlasīta pēc principa, kas nodrošinātu eiropeizācijas kā pielāgošanās procesa un ES nosacījumu funkcionālās ietekmes teorētisku atziņu pārnesi uz empīrisko analīzi. Empīriskajai analīzei primāri atlasīti ES likumdošanas akti un OECD SIGMA politikas dokumenti par ES CAE dalībvalstu iestāšanās un dalības ES procesu un publiskās pārvaldes horizontālās administratīvās spējas nodrošināšanu.

Izpēte ir uzsākta ar ES pieejas salīdzināšanu CAE dalībvalstu eiropeizācijai. Izpēte sadalīta pirms un pēc iestāšanās ES posmos, un salīdzinātas atšķirības ar iepriekšējām ES paplašināšanās reizēm. Salīdzinošās novērtēšanas un procesa izsekojamības metodes sniedz iespēju identificēt ES funkcionālā spiediena izmaiņas tendenci pēc iestāšanās ES un centrālā līmeņa izpildvaras lomas pieaugumu mijiedarbībā ar ES un tās dalībvalstīm. Izpildvaras un tās lomas izmaiņas process ir izsekots, identificējot būtiskākās pārmaiņas piecos eiropeizācijas hronoloģiskajos attīstības posmos (Lippert,

Umbach and Wessels, 2001) laikā no 1991. – 2019.gadam. Akadēmiskās literatūras, ES likumdošanas aktu un politikas plānošanas dokumentu analīze ar kvalitatīvo novērtējumu ļauj identificēt ES dalībvalstu izpildvaras eiropeizācijas pozitīvos, neitrālos un negatīvos modeļus, to galvenās pazīmes, struktūras, cilvēkresursus un ES ietekmes dažādos izpausmes veidus. Turpmākā analīzē no pētījuma teorētiskās daļas izmantotas izpētes atziņas par eiropeizāciju kā pielāgošanās procesu un ES nosacījumu funkcionālo ietekmi (kā piem., Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004). Analizējot akadēmisko literatūru un ES dokumentus, īpaša uzmanība veltīta ES nosacījumu ietekmei uz nacionālā līmeņa izpildvaru, kur publiskā pārvalde izvirzās kā galvenais ES politikas procesa dalībnieks. Publiskās pārvaldes pārmaiņu cēloņu analīze ļauj identificēt eiropeizācijas ietekmes veidus uz nacionālā līmeņa publiskās pārvaldes stiprināšanu. Dokumentu analīze un procesa izsekošana ļauj identificēt publiskās pārvaldes eiropeizācijas kritiskos CAE dalībvalstu eiropeizācijas veiksmes faktoros un politikas koordinācijas mehānismu būtisko lomu iestāšanās ES un dalības ES vadības nodrošināšanai (Metcalf, 1998, p. 44; OECD SIGMA, 2008).

## *2. posms: Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas politikas koordinācijas modeļu analīze*

Pētījuma 2. posms ir veltīts Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas politikas koordinācijas modeļu izpētei iestāšanās ES posmā un dalības ES laikā. Datu analīzē autors izmanto salīdzinošas novērtēšanas, procesa izsekošanas, dokumentu analīzes metodes, kā arī autora un jomas profesionāļu praktisko pieredzi. Kā izpētes avoti ir izvēlēta akadēmiskā literatūra, likumdošanas akti, politikas plānošanas un ārvalstu tehniskās palīdzības projektu dokumenti.

Igaunijas selektīvi decentralizētā, Latvijas aptveroši decentralizētā un Slovēnijas aptveroši centralizētā politikas koordinācijas modeļu analīzei izmantoti autora izstrādātie kritēriji un indikatori. To identificēšanā ir izmantoti OECD SIGMA publiskās pārvaldes principi (OECD SIGMA, 2014; 2017) un L. Metkalfa politikas koordinācijas līmeņa novērtējuma skalas metodoloģija (Metcalf, 1994). ES CAE dalībvalstu koordinācijas mehānismu, to ambīciju atšķirību, centralizācijas un institucionalizācijas pakāpes, struktūru un procesu, kā arī iesaistīto procesa dalībnieku spektrs analīzei ir izraudzīts tā, lai ļautu identificēt eiropeizācijas radītos izpildvaras koordinācijas mehānismu panākumus un riskus. Autors pēta valstu koordinācijas mehānismu izcelsmi, aplūkojot izpildvaras koordinējošo struktūru uzbūvi ietekmējošos iekšējos un ārējos faktoros un novērtējot to relatīvo ietekmi. Koordinācijas mehānismu attīstība ir skatīta no attiecību ar ES izveidošanās līdz iestāšanās ES brīdim, tādējādi ietverot gan kandidātvalstīm izvirzīto saistību un ES *acquis* ieviešanas posmu, gan dalības ES posmu, kurā valstu koordinācijas mehānismiem tiek uzlikti jauni nacionālās ES politikas realizācijas izaicinājumi.

Empīriskā izpēte ir veidota trīs secīgos virzienos, atbilstoši autora identificēto kritēriju, indikatoru un datu analīzes avotu matricai (skat. 9. tabulu).

9. tabula. Kritēriju, indikatoru un datu analīzes avotu matrica

<b>1. Politikas koordinācijas ietvara normatīvā bāze un instrumenti</b>	
<b>Princips:</b> Politikas koordinācijas tiesiskā bāze un vidēja termiņa plānošanas sistēma ir izveidota visiem eiropeizācijai būtiskiem procesiem un ir integrēta nacionālajā attīstības plānošanas sistēmā	
<b>1.1. Pazīme:</b> Politikas koordinācijas ietvara tiesiskās bāzes un eiropeizācijas politikas plānošanas kvalitāte	
Indikators	Analīzes avoti
1.1.1. Politikas koordinācijas normatīvais ietvars sekmē eiropeizācijas harmonizētu plānošanu un ieviešanas koordināciju (P/D)*	• Likumdošanas akti
1.1.2. Definēta nacionālā ES politika, kas ļauj kvalitatīvi aizstāvēt nacionālās pozīcijas (P/D)	• Valdības atskaites
1.1.3. Eiropeizācijas plānošanas dokumentu kvalitāte (P/D)	• Eiropeizācijas plānošanas dokumenti
1.1.4. Eiropeizācijas finanšu saistības tiek iestrādātas politikas dokumentos (P/D)	• Eiropeizācijas plānošanas dokumenti • Valdības atskaites • Publiski pieejami centrālās plānošanas dokumenti, kas aptver ES <i>acquis</i> pārņemšanas saistības (piemēram, Valdības ikgadējais darbības plāns, eiropeizācijas plāns)
<b>2. Izpildvaras centrālā līmeņa politikas koordinācijas institucionālā un funkcionālā spēja</b>	
<b>Princips:</b> Ir izveidotas un ieviestas precīzas horizontālās procedūras un būtiskākās funkcijas nacionālās ES politikas vadībai atbildīgo koordinējošo struktūrvienību pārraudzībā	
<b>2.1. Pazīme:</b> Valdības centra institūcijas nodrošina politikas koordinācijas funkcijas	
Indikators	Analīzes avoti
2.1.1. Juridiski piešķirtais nacionālās ES politikas pilnvaru un koordinācijas funkciju sadalījums valdības centra institūcijām (P/D)	• Likumdošana, valdības centra institūciju darbības vadlīnijas, intervijas
2.1.2. Valdības centra un nozaru institūciju spēja koordinēt nacionālo ES politiku (P/D)	• Valdības apstiprināti noteikumi, institucionālās struktūras, uzraudzības ziņojumi un intervijas
2.1.3. Vadlīniju par institucionālo sadarbības koordināciju pieejamība nozaru ministrijām un citām valdības institūcijām (P/D)	• Vadlīnijas un citi koordinējošo institūciju izstrādātie metodiskie valdības dokumenti
2.1.4. Atbilstošo struktūrvienību rīcībspēja nacionālās ES politikas efektīvai veidošanai centrālajā nozaru institūciju līmenī (P/D)	• Valdības noteikumi
2.1.5. Politikas koordinācijas mehānisma integritātes līmenis** (P/D)	• Valdības apstiprināti noteikumi, organizatoriskās struktūras
<b>3. Starpinstitūciju koordinācija un sadarbības mehānismi ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem</b>	
<b>Princips:</b> Politikas un likumdošana tiek izstrādāta vienoti, kas ļauj koordinēt procesu visos valdības līmeņos	
<b>3.1. Pazīme:</b> Funkcionējošs starpinstitūciju konsultāciju mehānisms politikas un likumdošanas izstrādei un ieviešanai	
Indikators	Analīzes avoti
3.1.1. Valdības spēja nodrošināt politikas starpinstitucionālo koordināciju politiskajā un publiskās pārvaldes līmenī (P/D)	• Valdības noteikumi, organizāciju struktūras, uzraudzības ziņojumi, intervijas ar publiskās pārvaldes darbiniekiem
3.1.2. Adevkvāts tiesiskais regulējošais ietvars efektīvam starpinstitūciju konsultāciju procesam (P/D)	• Valdības noteikumi
<b>3.2. Pazīme:</b> Likumdevēja vara uzrauga politikas veidošanas procesu un saistošo likumdošanas aktu pieņemšanu	
Indikators	Analīzes avoti
3.2.1. Lēmumu pieņemšanas process valdībā tiek koordinēts ar likumdevēja varu (P/D)	• Likumdošanas akti
3.2.2. Likumdevēja vara savlaicīgi izskata valdības ierosinātos likumdošanas projektus (P/D)	• Likumdošanas akti, Nacionālās ES politikas ieviešanas rīcības plāna atskaite
3.2.3. Īpašo procedūru izmantošana valdības iniciēto likumdošanas aktu pieņemšanai (P/D)	• Likumdošanas akti, Nacionālās ES politikas ieviešanas rīcības plāna atskaite
3.2.4. Valdība līdzdarbojas likumdevēja varas diskusijās par likumdošanas aktiem (P/D)	• Likumdošanas akti
<b>3.3. Pazīme:</b> Nacionālās ES politikas attīstības un ieviešanas koordinācijas procesā funkcionējoša sabiedriskā apspriešana ar aktīvu sociālo partneru iesaisti	
Indikators	Analīzes avoti
3.3.1. Adevkvāts regulējošais ietvars efektīvām konsultācijām ar sociālajiem partneriem (P/D)	• Valdības noteikumi
3.3.2. Sabiedriskā konsultāciju procesa kvalitātes nodrošinājums (P/D)	• Likumdošanas akti
3.3.3. Sistemātiskas un regulāras konsultācijas ar sociālajiem partneriem rakstiskā formā (P/D)	• Nozaru institūciju mājaslapas

\*P – attiecināms uz iestāšanās ES procesu; D – attiecināms uz daļiņas ES laiku.

\*\* Atbilstoši pētnieka L. Metkalfa (1994) politikas koordinācijas līmeņu novērtējuma skalai.

*Pirmais* analīzes virziens ietver nacionālās ES politikas veidošanas normatīvās bāzes un ieviešanas instrumentu izvērtējumu. Tas ļauj noteikt koordinējošo struktūru pamatbildības apjomu un izvirzītās ambīcija - cik lielā mērā ir noteiktas koordinācijas mehānismu atbildības un pamatfunkcijas; vai institūcijām ir pārklājoši vai pretrunīgi mandāti; vai nepieciešamo pilnvaru trūkums uzrāda ietvaru, kas var sekmēt vai bremsēt politikas ieviešanas koordinācijas efektivitāti. Koordinācijas instrumentu analīze attiecas uz nacionālās ES politikas plānošanas un ieviešanas dokumentiem un izvirzītajām prasībām to

izpildei. Plānošanas dokumentu mērķu un to struktūras analīze ļauj novērtēt arī to iekļaušanos nacionālā līmeņa plānošanas dokumentu sistēmā.

*Otrā* virziena pamatā ir politikas koordinācijas institucionālās un funkcionālās arhitektūras analīze un attīstība no brīža, kad tika izveidotas attiecības ar ES. Kas ir galvenie ārējie izpildvaras spēlētāji un sadarbības partneri? Kuras ir galvenās koordinācijas institucionālās struktūras un procesi izpildvarā? Politikas ieviešanas koordinējošo struktūru darbības un izmaiņu analīze ļauj noteikt funkcionālo atbildību sadalījuma pastāvēšanu starp atbildīgajām koordinējošajām institūcijām valdības centrā, kā arī identificēt būtiskākos koordinācijas mehānismu panākumus un riskus.

*Trešais* virziens vērš uzmanību uz koordinācijas mehānismu funkcionēšanu būtiskākajos starpinstitūciju koordinācijas līmeņos, kā arī uz izpildvaras struktūru mijiedarbību nacionālās ES politikas veidošanā ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem. Analīzē izmantotas arī teorētiskās izpētes atziņas attiecībā uz eiropeizāciju un politikas koordināciju izpildvarās kontekstā ar politikas koordinācijas konceptu, politikas koordinācijas ietvaru, ietekmējošajiem faktoriem un struktūru, politikas koordinācijas modeļiem un to galvenajā pazīmēm un valdības centra koordinējošo lomu valstu mijiedarbībā ar ES.

Kā izpētes avoti ir izvēlēta akadēmiskā literatūra, likumdošanas akti, politikas plānošanas un ārvalstu tehniskās palīdzības projektu dokumenti. Autors ir apkojis akadēmisko literatūru, kas ļauj pielāgot politikas koordinācijas konceptuālās un teorētiskās pieejas. Tās izmantotas salīdzinošajā novērtējumā par politikas koordināciju nacionālajā līmenī valstīs, kas iestājās ES pirms 2004. gada (Dimitrakopoulos, 2001; Dimitrakopoulos and Passas, 2003; Harmsen, 1999; Kassim *et al.*, 2001; Laffan, 2003). Empīriskajā daļā izmantotie analīzes avoti ir atlasīti atbilstoši promocijas darbā identificēto kritēriju, indikatoru un datu analīzes avotu matricai (9. tabula). Katram analīzes virzienam ir atlasīti atbilstošie ES likumdošanas akti, Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas politikas dokumenti par labas pārvaldības un institucionālo iekārtu jautājumiem, valsts institūciju sanāksmju protokoli, nacionālā līmeņa likumdošanas akti, kuri regulē politikas koordinācijas sistēmas institucionālos un funkcionālos aspektus, nacionālās ES politikas realizācijas plānošanas dokumenti un to atskaites pirmsiestāšanās un dalības ES posmā, kā arī statistiskā informācija. Tāpat analīzē ir izmantoti arī valdību tehniskās palīdzības projekti un pasūtīto pētījumu dokumenti, kuru izstrādē līdzdarbojies arī autors, kā arī informācija, kas iegūta no jomas profesionāļu praktiskās pieredzes.

*3. posms: Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas izpildvaras koordinācijas mehānismu salīdzinošie panākumi un riski iestāšanās ES posmā un dalības ES laikā*

Pētījuma 3. posmā ir apkopoti Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas valstu izpildvaras koordinācijas mehānismu salīdzinošie panākumi un riski iestāšanās un dalības ES posmā un sniegts izstrādāto politikas koordinācijas indikatoru ieviešanas novērtējums. Izmantotās analīzes metodes – salīdzinošais novērtējums, procesa izsekošana, L. Metkalfa politikas koordinācijas līmeņa novērtēšanas skala, kā arī

salīdzinošo panākumu un risku novērtējumu. Kā izpētes avoti ir izvēlēta akadēmiskā literatūra, likumdošanas akti, politikas plānošanas dokumenti.

Autora izstrādātā kritēriju, indikatoru un datu analīzes avotu matrica, L. Metkalfa politikas koordinācijas līmeņa novērtēšanas skala un OECD SIGMA publiskās pārvaldes principu un indikatoru adoptācija politikas koordinācijas jomā ļauj veikt salīdzinošo panākumu un risku novērtējumu. Šajā posmā ir secīgi un salīdzinoši apkopota un novērtēta neinstitucionālo faktoru ietekme, koordinācijas modeļi un to normatīvais ietvars, koordinācijas instrumentu kvalitāte, koordinācijas modeļu funkcionalitāte, institucionālo spēlētāju lomas un kapacitāte, kā arī starpinstitūcijas koordinācijas un sadarbības mehānismi ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem. Tāpat ir salīdzināti un apkopoti koordinācijas mehānismu panākumi un riski un novērtēti politikas koordinācijas indikatoru ieviešanas rezultāti, balstoties uz datiem, kas iegūti no ES, Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas likumdošanas aktiem un politikas plānošanas dokumentiem, kā arī akadēmisko literatūru par eiropeizācijas un politikas koordinācijas jautājumiem. Analīzes rezultāti ļauj formulēt secinājumus, sniegt atbildes uz pētnieciskajiem jautājumiem un sasniegt promocijas darba mērķi.

Savukārt, izmantojot analizēto valstu pieredzi, ir izstrādātas rekomendācijas koordinācijas mehānismu uzlabojumiem gan pētījumā iekļautajām CAE valstīm, gan ES Rietumbalkānu kandidātvalstīm un potenciālajām kandidātvalstīm.

### **3. Izpildvaras eiropeizācijas būtiskākie ietekmes aspekti iestāšanās ES posmā un dalības ES laikā**

Lai detalizētāk vērtētu Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas izpildvaras nacionālās ES politikas koordinācijas mehānismus un to salīdzinošos panākumus un riskus iestāšanās ES posmā un dalības laikā, vispirms ir jāanalizē ES pieeja ES CAE dalībvalstīm un attiecīgās izpildvaras un tās publiskās pārvaldes institūciju lomu izmaiņas tendences eiropeizācijas dažādos posmos jeb ietekmējošās vides kopējais ietvars.

Eiropēizācija jeb ES funkcionālā ietekme izpaužas kā iestāšanās ES uzdevumi kandidātvalstīm vai kā dalības ES saistības dalībvalstu institūcijām. Funkcionālo ietekmi rada ES dalībvalstu līdzdalība noteiktās institūcijās, tādās kā Eiropadome un ES Padome, kuru darbību nosaka noteikumi un normas, kas katrai dalībvalstij ir jārespektē. Rezultātā ES dalībvalstīm, pirmkārt, ir jāizveido komunikāciju infrastruktūra, kas savieno ES dalībvalstu galvaspilsētas ar Briseli un citām dalībvalstīm. Otrkārt, valdībām ir jāorganizē savs ieguldījums ES lēmumu pieņemšanas procesā un jāatbilst institūciju noteiktajam individuālajam ritmam. Treškārt, izpildvarām tiek dotas lielākas privilēģijas salīdzinājumā ar likumdošanas varu. Tas ļauj skaidrot ĀM lomu ārējās komunikācijas uzturēšanā, valsts un valdības vadītāju lielāku iesaisti, nozaru ministrijas un to mijiedarbību un likumdevēja varas lomas samazināšanos ES jautājumu risināšanā.

Lai pārvaldītu Eiropas lietas, valstīm bija jāattīsta arvien sarežģītāki sadarbības tīkli nacionālajā administrācijā un ar ES institūcijām. Galvenie pārvaldības jautājumi, ar kuriem saskārās kandidātvalstis, bija pārvaldības spēju uzlabošana, lai vadītu mijiedarbību starp nacionālo un Eiropas līmeni. Katrai valstij bija jāuzņemas atbildība par savas pieejas formulēšanu. Neskatoties uz atšķirībām, iestāšanās ES process prasīja attīstīt noteiktas pamatkompetences. Uzdevums bija identificēt visām valstīm kopīgos stratēģiskos jautājumus un pielāgot katrai valstij piemērotāko risinājumu iestāšanās ES procesa vadības nodrošināšanai (Metcalf, 1998, p. 44; OECD SIGMA, 2008). Eiropēizācija ir sekmējusi ES CAE dalībvalstu iestāšanos ES un izpildvaras modernizāciju. Līdz ar iestāšanos ES, papildus atbildībai par ES likumdošanas ieviešanu, valstis ieguva arī līdzdalības tiesības ES lēmumu sagatavošanā un pieņemšanā. Eiropēizācija sekmēja izpildvaras reorganizācijas procesu, publiskās pārvaldes institūciju lomu precizēšanu un jaunu politikas veidošanas procedūru izstrādi.

#### **3.1. ES pieeja CAE dalībvalstīm**

ES CAE dalībvalstu eiropeizācija ir jādala divos posmos – pirms un pēc iestāšanās ES. ES institūcijām lielāka ietekme uz ES kandidātvalstu institucionālajām izmaiņām bija iestāšanās ES posmā. ES pieeja CAE dalībvalstīm iestāšanās ES procesā ievērojami atšķīrās no iepriekšējām ES paplašināšanās reizēm. Pirmkārt, bija ilgāks pakāpeniskas tuvināšanās un pielāgošanās periods. Otrkārt,

notika ES *acquis* pārņemšana daudz plašākā apjomā un pilnīga ieviešana vēl pirms iestāšanās ES, pretēji tam, kā tas bija 20. gadsimta 80. gados, kad ES pievienojās Grieķija, Portugāle un Spānija. Treškārt, tika pievērsta pastiprināta detalizēta uzmanība nacionālā līmeņa institūciju spējai ieviest ES *acquis*. Ceturtkārt, 1993. gadā tika noteikti Kopenhāgenas kritēriji, kas izvirzīja nosacījumus kandidātvalstīm garantēt demokrātiju stabilitāti, likuma varu, cilvēktiesību un minoritāšu aizstāvēšanu un funkcionējošas tirgus ekonomikas pastāvēšanu. Viens no tiem bija arī spēja izturēt ES konkurences un tirgus spiedienu un uzņemties dalībvalsts saistības, ieskaitot pievienošanas politiskās, ekonomiskās un monetārās savienības mērķiem. Piektkārt, iestāšanās ES procesā radās neformāls ES *acquis*, kas nav dalībvalstu tiesisko saistību daļa un netika pielāgots 15 ES Rietumeiropas dalībvalstīm. To veidoja normu un vēlmju kopums, saskaņā ar kurām ES izvērtēja kandidātvalstis. Jaunievedums bija uzraudzības un novērtēšanas mehānisma izveidošana ES kandidātvalstīm, lai sekotu šo valstu progresam iestāšanās ES kritēriju izpildē. Visbeidzot, ES paļāvās uz dažkārt nedefinētu nosacījumu kopumu, neskatoties uz to, ka ES CAE dalībvalstīm bija jāīsteno ļoti specifiski nosacījumi un mērķi, ievērojot striktus uzdevumu izpildes termiņus.

Atšķirīgā pieeja ES paplašināšanai izteikti atspoguļoja EK un ES Rietumeiropas valstu dalībvalstu bažas attiecībā uz ES CAE dalībvalstu iestāšanās sekām. Bažas bija par ES institūciju funkcionēšanu, īpaši ES Padomi un EK, un mazākā mērā arī Eiropas Parlamentu. Pastāvēja spriedze arī attiecībā uz ES paplašināšanos un tālākām integrācijas padziļināšanās iespējām, un to, kā ES Rietumeiropas dalībvalstis nosargās politiskās, ekonomiskās un drošības intereses un varu ES. ES stratēģija bija nodrošināt politiskā, ekonomiskā un sociālā nacionālā līmeņa pielāgošanos ES CAE dalībvalstīs līdz pilnai dalībai ES, mazinot uz paplašināto ES likto spriedzi.

ES paplašināšanās nosacījumi sniedza noteiktību ES attiecībām ar ES CAE dalībvalstīm. No valstīm tika sagaidīts, ka tās spēs un atsevišķos gadījumos vēlēsies (1) nodrošināt nacionālās un ES likumdošanas atbilstību; (2) pārvarēt noteiktos ES *acquis* ieviešanas pārejas periodus, kas ietekmēja gan ES *acquis* ieviešanu ES CAE dalībvalstīs, gan darbaspēka brīvu kustību uz atsevišķām ES Rietumeiropas dalībvalstīm un (3) aktīvi iesaistīties pilsonības, minoritāšu politikas un starpkopienų attiecību jautājumu risināšanā, kuros ES iepriekš nebija definētu prasību attiecībā uz ES Rietumeiropas dalībvalstīm.

Centrālā līmeņa izpildvara ir galvenais dalībnieks mijiedarbībā starp ES un tās dalībvalstīm. Tā pārstāv nacionālās intereses ES, formulē un reaģē uz ES iniciatīvām. ES CAE dalībvalstu izpildvara saskaras ar četriem galvenajiem eiropeizācijas procesa izaicinājumiem. Pirmkārt, lēmumu pieņemšanas izaicinājumi saistībā ar izpratni par ES sistēmu kā nacionālo mērķu sasniegšanas instrumentu. Otrkārt, „pēcnosacījumu” izaicinājumi saistībā ar reformu turpināšanu, ko uzliek dalība ES un iestāšanās ES sarunu rezultāti. Treškārt, atbildības izaicinājumi, kas rodas no ES likumdošanas pārņemšanas un ES lēmumu ieviešanas. Ceturtkārt, ES tiesisko normu pozīcijas uztvere ES CAE dalībvalstu tiesību

sistēmās. Salīdzinājumam jāsaņem, ka eiropeizācijas spiediens ir mazāks ES kandidātvalstīs, un īpaši valstīs, kurām dalība ES pašreiz nav ES dienaskārtībā. Šajās valstīs potenciālajām izmaksām nacionālajā līmenī ir mazāki pretieguvumi no ES salīdzinājumā ar ES CAE dalībvalstīm, piemēram, vides, transporta un komunikāciju nozarēs. Šajos gadījumos ES nevar vienkārši atkārtot iepriekšējās politikas, kas veiksmīgi darbojās pēdējās lielākās ES paplašināšanās gadījumā. ES vai nu jāpārdomā, kā daudz efektīvāk lietot savā rīcībā esošos instrumentus, un/vai jāatkāpjas no izvirzītajiem nosacījumiem – piedāvājot iedarbīgākus ietekmes mehānismus ārējai pārvaldībai un sadarbības režīmiem. ES to jau praktizē iestāšanās sarunu procesā ar pašreizējām Rietumbalkānu kandidātvalstīm, vispirms risinot sarunas par daudz sarežģītākām un reformu ietilpīgām sarunu sadaļām, piemēram, tiesiskumu, brīvību un drošību. Pēc ES kandidātvalstu iestāšanās ES institūciju *ex ante* kontrole tika aizstāta ar *ex post* kontroli (Nakrošis and Bankauskaitē–Grigaliūnienē, 2014, p. 7). Kaut arī specifiski ES *acquis* noteikumi tiek piemēroti arī pēc ES paplašināšanās, ES institūcijas nevar uzstāt uz tādām galējām sankcijām kā dalībvalsts statusa atņemšana, bet finansiālas sankcijas prasa noteiktu ieviešanas laiku. Kaut arī Lisabonas līguma 7. pants (*Official Journal of the European Union*, 2007) pieļauj sankcijas pret ES dalībvalsti, kura nerespektē demokrātijas likumus, apturot tās balsošanas tiesības, tomēr ES institūcijas nekad to nav izmantojušas. Šie faktori ir mazinājuši ES spēju ietekmēt izmaiņas valstu publiskajā pārvaldē. Minētā iemesla dēļ pēc valstu iestāšanās ES mazinās ES funkcionālais spiediens, un izmaiņas publiskajā pārvaldē vairāk nosaka dažādi nacionālā līmeņa faktori.

### **3.2. Izpildvaras institūcijas un tās lomas izmaiņas eiropeizācijas procesā**

ES ietekme uz dalībvalstu izpildvaras institūcijām ir bijusi sarežģīta un tālejoša. Centrālā līmeņa izpildvaru eiropeizācija ir notikusi īpaši strauji un dažkārt pretrunīgi. Līdzīgi kā Eiropas integrācijas ietekmes radītās starpnacionālās atšķirības uz valstīm ar dažādām konstitucionālajām iekārtām, tiesiskajām tradīcijām un politikas kultūrām, arī ES CAE dalībvalstu institūcijas ir ietekmētas ļoti atšķirīgi. Meklējot iespējamās atbildes ES ietekmei uz institucionālās sistēmas veidošanos ES CAE dalībvalstīs, būtiski ir pievērst uzmanību izpildvaras sistēmai un tās darbības priekšnosacījumiem eiropeizācijas apstākļos, lai radītu priekšnoteikumus tālākai attīstībai. Dalība ES uzliek dalībvalstīm virkni saistību, kas bieži vien var kļūt ļoti apgrūtināšas. Tajā pašā laikā saistības sniedz arī jaunas iespējas un resursus. Eiropeizācija ir mazinājusi likumdevēju lomu, savukārt nacionālās tiesas visos līmeņos ir ieguvušas jaunas funkcijas un kļuvušas par EK tiesību sistēmas subjektu. Arī mijiedarbība starp ES un dalībvalstu varas institūcijām ir kļuvusi vienlīdz sarežģīta un savstarpēji atšķirīga.



### 3.2.1. Eiropēizācijas hronoloģisko posmu būtiskākās pārmaiņas

Paplašināšanās hronoloģija katrā ES CAE dalībvalstī ir nedaudz atšķirīga, bet galveno atskaites notikumu attīstības secība atšķiras ļoti minimāli.

10. tabula. Eiropēizācijas hronoloģiskās attīstības atskaites notikumi iestāšanās ES posmā

Atskaites notikumi	Laika posms
Sākotnējā palīdzība pēc komunistiskās sistēmas sabrukšanas	1991.–1994. g.
ES iestāšanās stratēģijas izstrāde	1993.–1994. g.
Eiropas līgumu noslēgšana ar ES	1994.–1995. g.
Pieteikumu dalībai ES iesniegšana	1994.–1996. g.
Atjaunotas iestāšanās ES stratēģijas izstrāde	1997.–1998. g.
Pievienošanās Partnerībai dokumenta publicēšana un iestāšanās ES sarunu uzsākšana	1998.–2000. g.
Iestāšanās ES sarunu noslēgšana	2003. gada pavasaris
Pēdējo ikgadējo ES uzraudzības ziņojumu publicēšana par valstu sagatavošanos dalībai ES	2003. gada novembris
Pievienošanās ES līgumu parakstīšana	2004. gada maijs

Avots: Autora veidots apkopojums

Izmantojot pētnieku B. Lipertas (*Barbara Lippert*) un G. Umbahas (*Gaby Umbach*) tipoloģiju, izpildvaras eiropēizāciju ES CAE dalībvalstīs var iedalīt **piecos posmos** (Lippert, Umbach and Wessels, 2001, p. 985). **Pirmais posms** bija galvenokārt vērsts uz kontaktu ar ES izveidošanu, tirdzniecības un sadarbības līgumu noslēgšanu un ES PHARE reformu palīdzības programmas uzsākšanu. **Otrā posma** noslēgumā EK sagatavotajā visaptverošajā novērtējuma ziņojumā *Agenda-2000* tika jau secināts, ka tikai daļa valstu ir izpildījušas politiskos un ekonomiskos kritērijus, un gandrīz visām vēl daudz darāmā gan attiecībā uz ES *acquis* ieviešanu, gan publiskās pārvaldes reformu (Commission of European Communities, 1997). Kopš 1997. gadā sagatavotā EK viedokļa par ES kandidātvalstu gatavību uzsākt iestāšanās ES sarunas, EK aizvien lielāku uzmanību ir pievērsusi administratīvās spējas stiprināšanai, lai nodrošinātu efektīvu ES likumdošanas ieviešanu, kuru ietekmē tādi faktori kā administratīvā efektivitāte, parlamentārā kontrole, politiku koordinācijas stiprums un tādi negatīvie faktori kā centralizētā/decentralizētā lēmumu pieņemšana, korupcijas līmenis, iesaistīto institūciju skaits, iekšpolitiskie konflikti, veto tiesīgās personas publiskajā un privātajā sektorā (Toshkov, 2010, pp. 35–36). Tas notika paralēli OECD SIGMA un PB pūlēm iedrošināt ES CAE dalībvalstis labāk sagatavot publiskās pārvaldes attīstību. Atskaitot rekomendējoša rakstura EK vadlīnijas par nepieciešamajām administratīvajām struktūrām ES *acquis* ieviešanai (Commission of the European Communities, 2005), ES rīcībā nebija skaidra mehānisma, lai mērītu patieso ES CAE dalībvalstu ES *acquis* ieviešanas spēju efektivitāti. ES nebija īpaša veida, kā pārbaudīt valstu izpildvaras institucionālās izmaiņas vai atbilstību noteiktajām prasībām. Rezultātā iestāšanās ES procesā dažkārt pastāvēja neskaidra sasaiste starp ES kandidātvalstīm noteiktu uzdevumu realizāciju un iespējamajiem ieguvumiem. Jāatzīmē, ka ES nenosaka konkrētu modeli valsts civildienesta reformai, savukārt OECD, izmantojot SIGMA programmu un PB, ir bijusi daudz aktīvāka, sniedzot konkrētus ieteikumus publiskās pārvaldes kopējai

attīstībai. Savukārt ES katrā jomā fokusējas uz ierobežotu apjomu funkciju, kuras ir jāstandartizē ar ES normām, kas nedod priekšstatu par prasībām publiskajai pārvaldei.

**Trešajam posmam** ir īpaša loma arī publiskās pārvaldes eiropeizācijā. Tas spēcīgi ietekmēja ES CAE dalībvalstu centrālās izpildvaras lēmumu pieņemšanas struktūras un pakļautās institūcijas attiecībā uz tiesisko un ES ekonomisko un politisko saistību ieviešanu. Gatavojoties dalībai ES, publiskā pārvalde izjuta ārēju depolitizācijas un modernizācijas spiedienu, lai ES ietvaros varētu darboties daudzlīmeņu politiskā sistēma. OECD SIGMA programma, kuru EK uzsāka sadarbībā ar OECD un kurai bija izšķiroša loma šajos procesos, galveno uzmanību pievērta pārvaldības un publiskās vadības uzlabošanai ES CAE dalībvalstīs. Laikā, kad norisinājās valstu iestāšanās process ES, tās tika stingri novērotas un konsultētas par publisko pārvaldes reformu. Piemēram, Slovēnijā, ES likumdošanas saskaņošanas jautājums deva Tieslietu ministrijai (TM) salīdzinoši spēcīgāku lomu salīdzinājumā ar ES Rietumeiropas dalībvalstīm ES lēmumu pieņemšanā. Tāpat kā ES Rietumeiropas dalībvalstīs (Kassim, 2000), arī ES CAE dalībvalstu politikas koordinācija bija saistīta arī ar administratīvo tradīciju un īpaši ar jautājumiem, kas saistīti ar publiskās pārvaldes depolitizāciju. Eiropeizācijas rezultātā tika izveidotas atbilstošas procesus koordinējošās struktūras un jaunas institūcijas, kas praksē nodrošināja ES *acquis* ieviešanu, kā arī institūcijas un atsevišķas struktūrvienības, kas nodarbojās ar ārvalstu tehniskās palīdzības koordināciju. Valdības centra institūcijām tika uzticēti uzdevumi sagatavot lēmumus un uzraudzīt to ieviešanu, kā arī organizēt procesa stratēģisko plānošanu. Minētais eiropeizācijas posms sniedz daudz empīrisku piemēru eiropeizācijas ietekmei uz izpildvaru un konkrētām publiskās pārvaldes struktūrām. Sarunas par dalību ES uzrāda, ka tas ir veicinājis izpildvaras administrācijas eiropeizāciju. Sarunu vešanas un koordinācijas struktūras, sākot no darba grupu līmeņa līdz pat MK līmenim, tika veidotas uz centrālo lēmumu pieņemšanas struktūru pamata.

Par būtisku ES paplašināšanās un īpaši **trešā eiropeizācijas posma** iezīmi kļuva *nosacītība* (angļu val. – *conditionality*), kurā iesaistītās puses ir ieinteresētas maksimizēt savus ieguvumus. Pirms tika piedāvāta dalības ES perspektīva, eiropeizācija ES CAE dalībvalstīs bija ierobežota un selektīva. Vēlāk ES nosacītība kļuva par galveno eiropeizācijas virzītāju. CAE valstu pieņemtās ES politiskās normas un politikas noteikumi galvenokārt bija atkarīgi no uzticēšanās ES solījumiem uzņemt ES kandidātvalstis, kas atbilda tās nosacījumiem, un no draudiem izslēgt neatbilstošos kandidātus. Nosacītība ietvēra arī kaulēšanās procesu, kurā puses apmainās ar informāciju, draudiem un solījumiem, bet to ieguvumi ir atkarīgi no prasmes kaulēties jeb vest sarunas. ES ārējā pārvaldība izmantoja nosacītības stratēģiju, nosakot ES CAE dalībvalstīm izpildāmos noteikumus ES atlīdzības saņemšanai. Nosacītība ir saistīta ar ticību ES draudiem atņemt atlīdzību, ja netiek sasniegta noteikumu atbilstība, vai tieši pretēji – solījumam saņemt atlīdzību, ja noteikumi tiek pārņemti. Šo atlīdzību veido palīdzība un institucionālās saites, sākot no tirdzniecības, sadarbības un asociācijas līgumiem un beidzot ar pilnu dalībvalsts statusu un ievērojamu finansiālu un konsultatīvu atbalstu reformu un modernizācijas procesā. ES atalgo

kandidātvalstis, ja tās valdības izpilda nosacījumus, bet atņem, ja tas netiek izdarīts (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2004, p. 663). Nosacītības efektivitāte ir atkarīga no ES atlīdzības lieluma, tās ticamības un politikas pārņemšanas izmaksām mērķa valstī. Nosacītības ticamība ir atkarīga no uzticēšanās ES solījumiem ieturēt vai piešķirt atlīdzību. Atlīdzības draudu ticamība palielinās līdz ar ES sarunu vešanas spējām – jo mazāk ES ir vajadzīga sadarbība ar mērķa valsti, jo vairāk tā var atļauties ieturēt piedāvāto atlīdzību. Turpretī augstāka kaulēšanās spēja var mazināt atlīdzības solījuma ticamību. Solījuma ticamību uzlabo caurspīdīgi apstākļi, konsekventa nosacītības piemērošana mērķa valstīs, kā arī stingra vienošanās starp ES dalībvalstīm. Pieņemot, ka izvirzītā nosacītība ir ticama, mērķa valsts pieņem ES politiku, ja ES piedāvātie ieguvumi pārsniedz prasītās politiku maiņas izmaksas (Schimmelfennig un Sedelmeier, 2005, pp. 12–16). Līdzīgi arī *ārējo stimulu modelī* (angļu val. – *external incentives model*) tiek pieņemts, ka ES virza eiropēizāciju, izmantojot sankcijas un atlīdzību, kas maina kandidātvalstu izmaksu un ieguvumu aprēķinus.

2004. gada ES paplašināšanās procesā bija izstrādāti efektīvi nosacītības noteikumi. Pirmkārt, ES piedāvāja CAE valstīm savu lielāko „burkānu” – kļūt par pilntiesīgu ES dalībvalsti. Otrkārt, pastāvot ES spēka pozīcijām sarunās, draudi apturēt iestāšanās ES procesu bija lieli. ES un tās dalībvalstis vēlējās paplašināšanos austrumu virzienā ievērojami mazāk nekā CAE valstis. Tajā pašā laikā ES nebija principiālas politiskas opozīcijas šai paplašināšanai. Gan sabiedriskā doma, gan dalībvalstu valdības kopumā atbalstīja CAE valstu iestāšanos ES, turklāt ES dalībvalstis lielā mērā deleģēja kandidātvalstu uzraudzību un novērtējumu par to atbilstību EK izvirzītajiem nosacījumiem. Šie faktori palielināja dalības ES solījuma ticamību. Visbeidzot, dalība ES bija viens no galvenajiem CAE valstu ārpolitikas mērķiem. Lai sasniegtu šo mērķi, CAE valstu elites un iedzīvotāji bija gatavi pieņemt ES politikas bez izņēmuma un samierināties ar iespējamām izmaksām.

ES kandidātvalsts pieņēma ES nosacījumus, ja ieguvumi no ES atalgojuma pārsniedza nacionālā līmeņa pielāgošanās izmaksas. Noteikumu pārņemšanas rezultativitāte palielinājās, ja atalgojuma saņemšanas prasības bija definētas iespējami konkrētāk. Tas nozīmēja, ka ES paplašināšanās solījumiem bija jābūt daudz spēcīgākiem nekā solījumi par asociācijas statusa piešķiršanu vai ārējo tehniskās palīdzības sniegšanu. ES ietekmei uz ES kandidātvalstīm bija jābūt spēcīgākai salīdzinājumā ar valstīm bez potenciāla ES dalībvalsts statusa perspektīvas. ES noteikumu pārņemšanas rezultativitātei būtu attiecīgi jāpieaug līdz ar piedāvātā atalgojuma lielumu un tā iespējamo saņemšanas ātrumu.

ES sāka lietot nosacītības stratēģiju jau eiropēizācijas pirmajā posmā, slēdzot ar CAE valstīm pirmos savstarpējos līgumus (Tirdzniecības un sadarbības līgums un Asociācijas līgums). Līgumi ietvēra nosacījumus attiecībā uz Kopenhāgenas politisko kritēriju, tas ir, ievērot cilvēktiesības un minoritāšu tiesības un demokrātijas principus. Tie tika izmantoti arī CAE valstīm sniegtā finansiālā atbalsta pamatinstrumenta ES PHARE tehniskās palīdzības programmas ietvaros. Ieviešot formālos ES dalības kritērijus, ES attīstīja vissarežģītāko un plašāko nosacījumu kopumu, kādu tā jebkad bija piemērojusi

kandidātvalstīm. ES nosacījumi tika veidoti, lai risinātu valstu izpildvaras pārmaiņu procesu problēmas. Neraugoties uz labiem reformu rezultātiem iestāšanās ES procesā, īpaši ar likuma varu saistītās jomās, ES paplašināšanās pierādīja, ka pārmaiņu process šajā jomā var būt garš un grūts. Piemēram, Bulgārijas un Rumānijas dalība ES iezīmēja, ka nepilnības tādās būtiskās jomās kā tieslietas un cīņa ar organizēto noziedzību un korupciju netiek pārvarētas vēl ilgākā laika posmā pēc ES dalībvalsts statusa iegūšanas. Lai izvairītos no līdzīgām situācijām atkārtoti, ES 2005. gadā papildināja iestāšanās ES sarunu ietvaru ar Horvātiju un Turciju ar jaunu sarunu sadaļu „tiesu vara un fundamentālās tiesības”. Tās mērķis jau sākotnējā iestāšanās ES fāzē bija risināt problēmas saistībā ar administratīvajām un tieslietu reformām un cīņu ar korupciju. Minētā pieeja un papildu reformu progresu indikatoru noteikšana izrādījās spēcīgs reformu virzītājelements ES paplašināšanās procesā.

ES nosacījumu ietekme uz ES CAE dalībvalstu reformu centieniem un no tā izrietošajām institucionālās kvalitātes izmaiņām iestāšanās ES procesā ir piesaistījusi arī ievērojamu pētnieku interesi (Ugur, 2013, pp. 41–51). Pirms ES paplašināšanās pētnieku uzmanības centrā galvenokārt bija ES nosacījumu vai eiropeizācijas stimulējošā ietekme uz reformu centieniem un pārvaldības kvalitātes uzlabošanu. Pēc iestāšanās ES priekšplānā izvirzījās jautājums, vai dalība ES ļaus ES CAE dalībvalstīm balstīt tālāko attīstību uz iestāšanās ES veiktajām reformām, vai atzīt, ka ES ietekmes sviru izzušana automātiski nozīmēs arī tālāko reformu tempu mazināšanos. Viens no šāda jautājuma iemesliem ir iznākuma atkarība gan no iepriekšējo reformu rezultātiem un sadarbības principiem ar ES, gan arī no uzņemtajām ilgtermiņa saistībām. Pirmkārt, ES nosacījumiem (stimuli un ierobežojumi, kas ir izstrādāti Pievienošanās partnerības un dalības ES līguma kombinācijas formā) ir būtiska nozīme reformu eiropeizācijas procesā. ES nosacījumi var palīdzēt lēmumu pieņēmējiem saglabāt uzņemtās reformu saistības brīžos, kad jāsaskaras ar iekšpolitiskajiem satricinājumiem vai spēcīgu saistību izpildes mehānismu trūkumu. Otrkārt, reformu izmaksas nacionālajā līmenī tiešā veidā atsaucas arī uz politisko aprēķinu, un pie negatīvas bilances tas nozīmē reformu apjoma un ātruma samazinājumu. Tomēr šādas izmaksas ir atkarīgas arī no stratēģiskajiem apsvērumiem, kas atspoguļo ne tikai patiesās reformu izmaksas, bet arī sasaisti ar ārēji noteiktiem sadarbības nosacījumiem, politikas veidotāju izpratni un to ideoloģisko ievirzi. Pētnieki šajā saistībā ir norādījuši, ka ES CAE dalībvalstis pieredzēja reformu norises bremsēšanu pēc iestāšanās ES, un viens no pamatfaktoriem bija attiecību statusa izmaiņa ar ES (Turpat, 41.–51. lpp.). Viņi norāda arī uz tādiem mainīgajiem faktoriem kā konverģences izmaksas ekonomiskajā politikā vai eiroseptiskā reakcija, kas sekmēja populistisko spēku un partiju nākšanu pie varas pēc valsts iestāšanās ES (Greskovits *et al.*, 2007; Ugur, 2013, pp. 41–51). Salīdzinājumam – dalības ES laikā ES nosacījumiem nav nozīmīgas ārējas ietekmes uz reformu centieniem un pārvaldības kvalitāti. Pētnieki norāda, ka valstu reformu procesam un sasniegtajam kvalitātes līmenim līdz iestāšanās ES ir būtiska nozīme, lai katrā atsevišķā gadījumā vērtētu jebkuru palēninājumu vai pārvaldības kvalitātes pasliktināšanos, vai uzlabojumus pēc iestāšanās ES.

**Iestāšanās ES sarunas (4. posms)** norisinājās par iestāšanās ES noteikumiem. ES definēja paplašināšanās norisi, un to kā asimetrisku procesu pieņēma ES kandidātvalstis, kuru mērķis bija iestāties šajā savienībā. Tas nozīmēja, ka iespējas vest sarunas par ES normām un pārņemamajiem noteikumiem bija ļoti ierobežotas, pretstatā tam, kā tas notiek ES Rietumeiropas dalībvalstu vidū. Asimetrija ir būtiska ES paplašināšanās un eiropeizācijas iezīme, kuras pamatā ir ES *acquis* pārņemšana, kas vienlaikus ir ES funkcionēt ļaujošie institucionalizētie noteikumi, normas un viens no iestāšanās ES pamatnosacījumiem kandidātvalstīm. Pastāvošā asimetrija ES un kandidātvalstu attiecībās, sarunas par iestāšanos ES bija izaicinājums publiskajai pārvaldei, stimulējot aktīvu mijiedarbību ar ES institūcijām, īpaši EK un ES Padomei politiskajā un vēl intensīvāk – ekspertu līmenī. Iestāšanās ES sarunās bija absolūti nepieciešams ievērot vienotu pieeju, nevis vadīt sarunas tikai pa atsevišķām sadaļām. Laba vienošanās vienā nozarē var nebūt labākais rezultāts valstij kopumā, ja citā nozarē tā ir izteikti sliktāka par optimāli sagaidāmo. Papildus tam bija nepieciešama ne tikai iestāšanās ES sarunu struktūra, bet arī paralēla sistēma, kas uzrauga visu iestāšanās ES sarunu laikā un vēlāk dalības ES laikā uzņemto saistību izpildi. Šādai uzraudzības sistēmai bija jāpastāv arī pēc iestāšanās ES sarunu pabeigšanas un pirms faktiskās iestāšanās ES, jo arī EK regulāri un detalizēti uzraudzīja visas saistības, ko iestāšanās ES sarunās uzņēmusies kandidātvalsts. Vienlaikus galvenajai iestāšanās ES sarunu uzmanībai kandidātvalstīs nebija jābūt primāri vērstai tikai uz valsts vēlmi iestāties ES, bet gan uz spēju izpildīt dalības ES prasības.

Jautājumu loks, par kuru ES kandidātvalstis sarunās par iestāšanos ES varēja būtiski kaulēties, bija ļoti ierobežots. ES *acquis* tika deklarēts kā neaizskarams, un EK stratēģija paredzēja atļaut pārejas periodus vienīgi tādos gadījumos, ja to pilnīgas ieviešanas izmaksas līdz ar iestāšanās brīdi būtu pārāk lielas, piemēram, vides politikas jomā, kur infrastruktūras sakārtošanas projekti ir ļoti dārgi. Protams, iestāšanās ES sarunās notika intensīvas diskusijas par valstu pieeju ES likumdošanas pārņemšanas un ieviešanas laiku un secību, 31 sarunu sadaļas atvēršanu un aizvēršanu, un īpaši par to, kas veido labas kvalitātes ES *acquis* pārņemšanu, ieviešanu un atbilstību. Salīdzinājumam jāmin, ka ES likumdošanas pārņemšanu un ieviešanu ES Rietumeiropas dalībvalstīs iezīmēja ievērojamas rīcības brīvības un interpretācijas iespējas. Minēto faktoru atspoguļojums ir vērojams arī ikgadējos EK progresa ziņojumos, kuri daudzos gadījumos balstās uz subjektīvu novērtējumu un bija temats intensīvām diskusijām starp ES institūcijām un ES CAE dalībvalstīm, kā arī EK iekšienē un ar dalībvalstīm. ES CAE dalībvalstīs varēja reaģēt uz kritiku, veicot nacionālā līmeņa institūciju un politiku pārkārtojumus. Izņēmumi bija arī atsevišķu politiku jomu jautājumi, piemēram, jautājums par pilsonības politiku un nacionālo minoritāšu aizsardzību Igaunijā un Latvijā.

ES pieeja paplašināšanās procesam pastāvīgi mainījās. Sākotnēji ES finansiālā palīdzība publiskās pārvaldes stiprināšanai ES kandidātvalstīs tika sniegta atkarībā no tās saņēmēju pieprasījuma. Savukārt 1997. gadā Luksemburgā notikušajā ES Padomē tika apstiprināta iestāšanās stratēģija, kas bija virzīta

uz pilnīgu ES *acquis* pārņemšanu un ieviešanu ES kandidātvalstīs. ES un ietekmīgāko dalībvalstu interese par šādā veidā stingri vadītu iestāšanos zināmā mērā ir vērtējama kā nepieciešamība sinhronizēt politiskās, institucionālās un politikas reformas ES kandidātvalstīs, kas norisinājās paralēli ar gaidāmajām institucionālajām un politikas reformām ES. Šī procesa uzdevums bija panākt pušu abpusēju gatavību gaidāmajai paplašināšanai. 1997. gada Amsterdamas un 2000. gada Nicas līgumi, kā arī tajā brīdī neratificētais Konstitucionālais līgums, par kuru dalībvalstis bija panākušas principiālu vienošanos 2004. gada jūnijā, noteica svarīgus attīstības punktus ES reformām, lai palielinātu ES absorbcijas spēju un nodrošinātu institūcijas funkcionēšanu nākotnē.

ES kandidātvalstīm tika atvēlēta galvenā loma projektu definēšanā līdzekļu izmantošanai iestāšanās ES strukturālo fondu PHARE, ISPA un SAPARD ietvaros, t. sk. publiskās pārvaldes institūciju stiprināšanai. ES definēja savus mērķus un autorizēja fondu izmantošanu. ES izstrādātais un ES CAE dalībvalstīm piedāvātais Pievienošanās partnerības dokuments bija daļa no iestāšanās ES stratēģijas, un sniedza valstīm pavisam nelielu iespēju ietekmēt iestāšanās ES saturu un tās norises ātrumu, tādējādi izraisot ievērojamu kritiku par to, ka Pievienošanās partnerības dokumenta izteiksmes forma kaut arī netieši, bet faktiski uzspiež ES prioritātes.

ES un tās vadošās dalībvalstis būtiski ietekmēja ES kandidātvalstu iestāšanās „pielāgošanās” procesu dalībai ES. Arī finanšu nosacījumi ES CAE dalībvalstu pirmajiem dalības gadiem ES ievērojami pasliktinājās salīdzinājumā ar Berlīnes 1999. gada ES Padomē nolemtu un valstīm piedāvāto, noslēdzot iestāšanās ES sarunas. Piemēram, reģionālās politikas jomā ES dalībvalstīm 2006. gadam tika piedāvāti 137 eiro uz cilvēku, savukārt Grieķijai, Spānijai un Portugālei – 231 eiro uz cilvēku. Lauksaimniecības jomā ES CAE dalībvalstu lauksaimniekiem tika paredzēti ES tiešie maksājumi 25% apmērā no ES Rietumeiropas dalībvalstu līmeņa 2004. gadā, nodrošinot pakāpenisku pieaugumu līdz 100% desmit gadu ilgā pārejas periodā (Bulmer and Lequesne 2005, p. 263).

ES turpmākās paplašināšanās stratēģija ieviesa pārskatītu iestāšanās ES sarunu sistēmu, kas tieši attiecas uz ES *acquis* ieviešanas progresu. Paturot prātā 2004. gada ES paplašināšanās trūkumus, 2006. gada stratēģija (European Commission, 2006) ieviesa sākuma un beigu sasniedzamo rezultātu kritērijus kā jaunu instrumentu progresa novērtēšanai katrā ES *acquis* nodaļā. Nosacījumu kritēriju izpildes novērtēšanas sistēma tika vēl vairāk nostiprināta, ieviešot starpposma nosacījumu kritērijus, kuru izpilde bija priekšnosacījums iestāšanās ES sarunu nodaļu slēgšanas uzsākšanai (European Commission, 2011). Savukārt, lai panāktu progresu iestāšanās ES sarunās, kandidātvalstīm bija jāuzrāda būtisks progress ES noteikumu ieviešanā tādās prioritārajās jomās kā, piemēram, tieslietas un iekšlietas.

**Dalības ES laikā (5. posms),** kad iestāšanās ES process bija pabeigts, kandidātvalstis kļuva par dalībvalstīm. Tas kļuva par jauna eiropeizācijas posma sākumu un vienlaikus arī par svarīgu notikumu tālākā valsts attīstības procesā. Jaunajai ES dalībvalstij bija jāveido pārdomāta stratēģija, kā attīstīt nepieciešamo rīcībspēju, lai sekmīgi darbotos jauniegūtajā statusā un vienlaikus sekmīgi risinātu arī

pagaidu problēmas pilnvērtīgā pārejā uz to. Dalības ES statusa iegūšanas absolūta prioritizēšana pirmsiestāšanās ES posmā radīja risku par zemu novērtēt gaidāmos nākotnes izaicinājumus, līdz ar to vājinot, nevis stiprinot valsts rīcībspēju ilgtermiņā. Arī uzkrātā politikas koordinācijas pieredze iestāšanās ES procesā bija pēc iespējas plašāk jāizmanto kā sagatavošanās mēģinājums koordinācijas mehānisma izstrādei un sarunu prasmju nostiprināšanai dalības ES kontekstā, pārejot no divpusējā dialoga ar ES uz daudzpusēju sarunu modeli ar visām ES dalībvalstīm. ES jautājumi CAE dalībvalstīs no ārpolitiskiem jautājumiem pilnībā kļuva par iekšpolitiskiem. Ar eiropeizāciju saistītās aktivitātes nozaru politikās pirms iestāšanās ES galvenokārt bija vērstas uz likumdošanas un publiskās pārvaldes sagatavošanu dalībai ES. Sākotnēji daudzas publiskās pārvaldes institūcijas ar eiropeizāciju saistītos uzdevumus uztvēra kā papildu darbu ikdienā darītajam. Politika, kas saistīta ar iestāšanos ES, bieži tika uzlūkota atsevišķi no citām politikām, ko īstenoja valdība. Nacionālo nozaru politiku sasaiste ar citām nacionālajām ES politikām tika veidota tādā apjomā, lai tās nenonāktu pretrunā ar iestāšanās ES uzdevumiem. Atklāts kļuva jautājums, vai ES CAE dalībvalstis jaunajā situācijā spēs kļūt par „standarta” ES dalībvalsti vai arī tām būs drīzāk jāaskaras ar „zemstandarta” vai „neveiksmīgas” ES dalībvalsts apzīmējumu.

11. tabula. ES dalībvalstu izpildvaras eiropeizācijas modeļi un to galvenās pazīmes

Pazīmes/modeli	1. modelis – pozitīvais Standarta ES dalībvalsts	2. modelis – neitrālais Zemstandarta ES dalībvalsts	3. modelis – negatīvais Neveiksmīga ES dalībvalsts
<b>Galvenās pazīmes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Veiksmīga likumdošanas pārņemšana (salīdzināma ar ES vecajām dalībvalstīm)</li> <li>- Stabils administratīvās spējas veidošanas process</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Strukturālas nepilnības dalības ES pārejas periodā</li> <li>- Nestabils administratīvās spējas stiprināšanas process</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Šķietama eiropeizācija</li> <li>- Atkāpšanās no Kopenhāgenas kritērijiem un sasniegtā iestāšanās ES posmā</li> <li>- Nesekmīgs administratīvās spējas attīstības process</li> </ul>
<b>Struktūras</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institucionālā stabilitāte un inkrementālās izmaiņas</li> <li>- Efektīvas ES politikas veidošanas sistēma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nestabila ES politikas veidošanas sistēma</li> <li>- Spēcīga valdības izmaiņu un politikas ietekme</li> <li>- Nespēja pieņemt būtiskus lēmumus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Neefektīvas publiskās pārvaldes struktūras</li> <li>- Nevēlēšanās pārņemt no ES likumdošanas izrietošās saistības</li> <li>- Īpašs pēckomunistiska perioda administrācijas veids</li> </ul>
<b>Cilvēkresursi</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Adekvātas cilvēkresursu un apmācības shēmas</li> <li>- Adekvāta personāla politika</li> <li>- Galvenokārt jāstarpas ar jaunpieņacējiem raksturīgiem izaicinājumiem</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kvantitatīvas un kvalitatīvas problēmas</li> <li>- „Izcilības salas” un sistemātiskas resursu piesaistes mehānisma trūkums</li> <li>- Lēna rīcībspēju un apmācības shēmu atjaunošana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pārlietu politizēta personāla politika</li> <li>- Neprasmīgs personāls</li> <li>- Nespēja palielināt kapacitāti apmācības ceļā</li> <li>- Neefektīva pārvalde</li> </ul>
<b>ES ietekme</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Uzticams partneris politikas ieviešanā un līdzvērtīgs partneris politikas formulēšanā</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Vājš partneris politikas ieviešanā un politikas formulēšanā</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nesekmīga politiku ieviešanu</li> <li>- Paralizējošs faktors politikas formulēšanā</li> </ul>

*Avots: Autora veidots apkopojums*

Lai arī iestāšanās ES procesu var uzskatīt par izcilu „projektu vadības” piemēru (Metcalf, 1998), kam bija noteikta virkne skaidru mērķu, dalība ES no valsts prasa pastāvīgas sarežģītu procesu pārvaldības prasmes, lai nekļūtu par „zemstandarta” vai „neveiksmīgu” ES dalībvalsti. Tādējādi eiropeizācijai ir visaptveroša ietekme uz visu izpildvaru un citiem valsts varas atzariem. Tas liek valstīm

pārskatīt un definēt valsts varas administratīvo sistēmu robežas un pārveidot pastāvošās attiecības starp to veidojošajām institūcijām. Nacionālā un ārpolitiskā līmeņa lietu pārvaldības pienākumu sadalīšana un nodalīšana kļūst arvien sarežģītāka. Nepieciešamība vest sarunas par ļoti daudziem savstarpēji saistītiem jautājumiem ievērojami palielina rūpīgas politikas analīzes un koordinācijas nepieciešamību.

Arī ES *nosacītība* zaudēja efektivitāti, kad kandidātvalstis pārgāja no iestāšanās uz dalības ES modeli un eiropizācijas fokuss mainījās no institucionālajiem un normatīvajiem uz politiskajiem un ekonomiskajiem jautājumiem. 2004. gada ES paplašināšanās dalībvalstu dominējošais eiropizācijas mehānisms ir mainījies no nosacītības uz hierarhisku politikas ieviešanu. Tās pamatā ir juridiski saistošas ES direktīvas un regulas, kā arī ES Komisijas un ES Tiesas tiesiskās izpildes mehānismi. Dažas politikas jomas tomēr sākotnēji palika ārpus hierarhiskās izpildes, piemēram, monetārās politikas un personu brīvas kustības joma, jo dalība ES nenozīmē automātisku līdzdalību Eiropas Valūtas savienībā (EVS) un Šengenas zonā. Šajos gadījumos darbojās ārējo stimulu modelis – stimulu apjoms, ticamība un izmaksas nacionālajā līmenī (Schimmelfenning and Trauner, 2009, p. 3). Nosacījumi tika aizstāti ar alternatīviem ārējiem stimuliem. Tie ietvēra uzraudzības un sankciju mehānismus, ko ES bija izveidojusi, lai nodrošinātu dalībvalstu atbilstību izvirzītajām prasībām. Tādās politikas jomās kā, piemēram, demokrātija, tiesiskums, minoritāšu tiesības un administratīvās spējas, kas bija daļa no ES iestāšanās nosacītības, bet ar vājām ES kompetencēm, varēja kompensēt citas starptautiskās organizācijas kā Eiropas Padome un Eiropas Cilvēktiesību tiesa cilvēktiesību jautājumos. Neraugoties uz to, šajās jomās izpildes efektivitāte pasliktinājās. Tas notika galvenokārt tāpēc, ka ES CAE dalībvalstis jau bija saņēmušas vissvarīgāko atlīdzību, ko ES piedāvā – dalību –, un draudi izslēgt tās no dalības vai līdz ar to iegūtajām priekšrocībām nebija ticams scenārijs, kā arī būtiska nozīme bija valstu nacionālajām vērtībām.

Pirmie dalības ES gadi iezīmēja ES CAE dalībvalstu reformu tempu samazināšanos, un tas izvirzīja priekšplānā jautājumu par ES virzīto reformu noturīgumu un ES politiku praktiskās ieviešanas efektivitāti (World Bank, 2006). Slovākija un Polija likvidēja jaunizveidotās civildienesta institūcijas. Ungārija un Polija ierosināja stingrāku valsts kontroli tiesu varai un masu medijiem. Savukārt Čehija aizkavēja civildienesta reformas ieviešanu, bet Polija noslīdēja uz zemākajām pozīcijām EK likumdošanas pārņemšanas statistikā (European Commission, 2014). Būtisks kļuva jautājums, kāpēc vienās valstīs ES formālo nosacījumu pārņemšana veicināja reālas institucionālās un politiskās izmaiņas, bet citās kavēja vai pat tika novērota pretdarbība? Pētījumi par CAE dalībvalstu sekmīgumu pielāgoties ES prasībām kā būtiskākos faktoros ir identificējuši administratīvo spēju, ieskaitot institucionālo kārtību, civildienesta sistēmas un finanšu resursus. Pētījumos par Poliju tiek uzsvērti arī izpildvaras institucionālās spējas un politiskās koordinācijas būtiskā loma savlaicīgā ES likumdošanas pārņemšanā (Zubek, 2008).



Pretēji daudzu ES Rietumeiropas valstu sākotnējām bažām, ES *nosacītības* uzraudzības pārtraukšana Igaunijas, Latvijas, Slovēnijas un citu ES CAE valstu dalības ES sākotnējā posmā tomēr neapstādināja ES funkcionētspēju. Vismaz formālā līmenī analizētajām ES CAE dalībvalstīm ir ļoti labi ES tiesību ieviešanas rādītāji, lielā mērā pateicoties iepriekšējam asimetriskās atkarības rīcības modelim ES likumdošanas pārņemšanā. Dalība ES kļuva arī par šo valstu netiešu publiskās pārvaldes attīstības un nacionālo politiku veidošanas virzītājspēku. Neraugoties uz to, analizētajās CAE dalībvalstīs dalības ES laikā ir novērojams reformu ieviešanas procesa uzraudzības atslābums. Kā citi blakus faktori ir jāmin periodiska politiskā nestabilitāte un problēmas fiskālās disciplīnas saglabāšanā, piemēram, sociālās drošības, veselības aprūpes un izglītības jautājumu risināšanā. ES funkcionālā spiediena izmaiņas dalības ES laikā ietekmēja nacionālo reformu intensitāti, stratēģisko attīstību un nacionālo interešu definēšanu. Īpaši tas izpaudās valstu spējā definēt attīstības stratēģiju un nacionālās intereses, kas iestāšanās ES posmā galvenokārt bija jāveido definētam ES likumdošanas ietvaram, tā pārņemšanai un ieviešanai.

Dalības ES laikā par svarīgākajiem izaicinājumiem kļuva arī nacionālajā likumdošanā apstiprināmo ES direktīvu ieviešanas aptvēruma paplašināšanās līdz ES CAE dalībvalstu līdzdalībai to izstrādē, nepieciešamība turpināt attīstīt izpildvaras institūciju administratīvo spēju un formulēt nacionālo attīstības politiku, izstrādājot 2007.–2013. un 2014.–2020. gada NAP, efektīvi absorbēt Eiropas strukturālo fondu (ESF) sniegto palīdzību, organizēt efektīvu lēmumu pieņemšanu un stiprināt saites starp valsti un sabiedrību, kā arī attīstīt sadarbības tīklu un lobēšanas iemaņas nacionālajā un ES līmenī. Lielāka vērība bija jāpievērš nacionālo interešu aizstāvībai, nacionālās politikas lomas un tās ieviešanas koordinācijas izpētei un tam, kā attīstība nacionālajā līmenī veido eiropizācijas pieprasījumu. Attiecīgu koordinācijas mehānismu iedibināšana būtu ļāvusi valsts pārstāvjiem vienbalsīgi runāt Eiropas līmenī, aizstāvēt valsts intereses ES politikas veidošanas procesā, kā arī nodrošināt atbilstošu informācijas plūsmu starp ES un nacionālo līmeni, publisko pārvaldi un pilsonisko sabiedrību. Situācija, kas pastāvēja līdz iestājai ES, bija relatīvi vienkāršāka, ar skaidriem starplēmumiem un ceļa karti iestāšanās ES procesā.

Pēc 2004. un 2007. gada paplašināšanās ES demonstrēja „paplašināšanās nogurumu” un sākās debātes par tūlītējas tālākas ES paplašināšanās neiespējamību. Tādējādi mazinājās iestāšanās ES solījuma ticamība Rietumbalkānu kandidātvalstīm (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2018). No otras puses, jaunajām kandidātvalstīm salīdzinājumā ar analizētajām CAE dalībvalstīm bija jārēķinās ar lielākām pielāgošanās izmaksām to sarežģītā vēsturiskā mantojuma dēļ, piemēram, etnisko konfliktu vēstures, vājāka valstiskuma, demokrātisko tradīciju u. tml. Lai arī nosacītība joprojām ir dominējošais eiropizācijas mehānisms ES kandidātvalstīs, tās efektivitāte ir kļuvusi mazāk ticama salīdzinājumā arī ar 2004. gada ES paplašināšanos. Kopš 2007. gada ir samazinājies ES valstu sabiedrības atbalsts turpmākai paplašināšanai. ES dalībvalstu starpā ir dažādi viedokļi par to, vai paplašināšanās būtu

jāturpina un kuras valstis būtu jāuzņem. Paplašināšanās ir kļuvusi par kandidātvalstu nacionālā līmeņa politizācijas jautājumu, un par iestāšanās līgumiem ar jaunajām dalībvalstīm var tikt rīkoti referendumi esošajās ES dalībvalstīs. Šie faktori vājina ES paplašināšanās solījuma ticamību. Turklāt ir palielinājušās arī nacionālā līmeņa pielāgošanās izmaksas, kas saistītas ar iestāšanos ES.

### **3.2.2. ES nosacījumu ietekme uz nacionālā līmeņa izpildvaru**

ES CAE dalībvalstu izpildvarām jāreķinās ar tiešo un netiešo ārējo politisko ietekmi (Preston, 1997). Kā tiešo ietekmi var minēt ES tiesību aktu pārsvaru pār nacionālajiem, ES likumdošanas tiešo iedarbību, konstitūciju un nacionālo parlamentu statusu maiņas, pārstāvniecību un līdzdalību ES lēmumu pieņemšanā un darbinieku deleģēšanu darbam ES institūcijās. Savukārt kā netiešo ietekmi ir būtiski atzīmēt ārējās politikas pārorientāciju, politiku veidošanas un publiskās pārvaldes ieviešanas sistēmas izmaiņas, kā arī jauno mehānismu izveidi nacionālo interešu pārstāvniecībai ES. Nacionālā līmeņa valdības ir ES dalībvalstu visietekmīgākās institūcijas ES. Tās dominē, pat ja pilnībā nekontrolē attiecības starp ES un nacionālā līmeņa varas institūcijām un ES politikas veidošanu nacionālajā līmenī. Dalība ES iekļauj nacionālā līmeņa izpildvaras kopīgā pārvaldes sistēmā, kas ierobežo to autonomiju, bet vienlaikus arī sniedz jaunas attīstības iespējas. ES ļauj dalībvalstu izpildvarām kopīgiem spēkiem realizēt to, ko tās nevarētu sasniegt ar individuālām pūlēm. ES sniedz instrumentus, lai risinātu jautājumus, kas veidojas reģionālās savstarpējās atkarības rezultātā, un platformu, kur risināt pārnacionālo politiku jautājumus, piemēram, vides piesārņošana, narkotiku tirdzniecība un nelegālā imigrācija. Savstarpējo diskusiju iespēja ļauj izpildvarām kopīgi lēmuma pieņemšanai ES līmenī izvirzīt tām svarīgus jautājumus.

ES dod iespēju katrai izpildvarai izvēlēties labākos līdzekļus mērķu sasniegšanai. Kā „politikas veidošanas noteicēji” izpildvara var ES izmantot kā kanālu, lai ietekmētu nozaru politikas, kas tiek realizētas citās ES valstīs. Izpildvara iegūst no nacionālā līmeņa dienaskārtības iekļaušanas ES līmenī. Izpildvara nacionālajā līmenī, īpaši ar sabiedrības atbalstu ES, var pārspēt opozīcijas argumentāciju, atsaucoties uz nepieciešamību ieviest noteiktas ES prasības, un tādējādi iegūt atbalstu izvirzītajiem priekšlikumiem. ES būtībā tiek izmantota kā iemesls „šantāžai”, ko diezgan plaši iestāšanās ES procesā pielietoja ES CAE dalībvalstu izpildvara. Arī gadījumā, ja vienas valsts izpildvarai nav bijusi pietiekami labi sagatavota un aizstāvēta pozīcija, tā var atsaukties uz citas valsts izpildvaras piedāvāto/uzspiesto pozīciju kādā noteiktā jautājumā ES līmenī. ES institucionālā struktūra stiprina valstu iniciatīvas un nacionālo izpildvaru ietekmi, dodot nacionālā līmeņa politiķiem varu veidot ES politikas procesa dienaskārtību nacionālajā līmenī.

Izpildvaru ierobežojumi ir sastopami dažādās formās un darbojas atšķirīgos līmeņos. Varas dalīšana ar citu valstu izpildvarām un ES institūcijām ir viens no būtiskākajiem ierobežojumiem.

Izpildvara tiek dalīta ar EK, savukārt likumdošanas vara ar Eiropas Parlamentu. Pārnacionālajām institūcijām EK un EST ir būtiska vara, kas mazina dalībvalstu institucionālo autonomiju. Formālais monopols pār politiku iniciēšanu, stratēģiskā loma politikas procesā un privileģēta pieeja informācijai dod iespēju EK būtiski ietekmēt politiku un piešķir tai strukturālas priekšrocības lēmuma pieņemšanā. EKT ir radījusi ES sistēmu, kas ievērojami ierobežo nacionālā līmeņa izpildvarām pieejamās darbības un izvēles. ES dalībvalstis ir iesaistītas kopīgā lēmuma pieņemšanas un pārvaldes sistēmā, kuru raksturo virkne būtisku nacionālā un Eiropas līmeņa faktoru.

*Pirmkārt, ES iedarbība uz nacionālā līmeņa varas institūcijām nav vienmērīga.* To var izskaidrot ar dažādiem iemesliem gan ES, gan nacionālajos līmeņos. Nacionālā līmeņa institūcijām ir uzticētas atšķirīgas lomas ES sistēmā. Tās iesaistās politiskajā procesā dažādos posmos, tām ir pieeja dažādiem kanāliem un resursiem. Nacionālās valdības ir visprivileģētākajā pozīcijā. Tās ved sarunas par līguma reformu Starpvaldību konferencē, izvirza ES vidēja termiņa uzdevumus ES Padomes tikšanās laikā. Nacionālā līmeņa likumdevējvarai nav tiešas lomas ES lēmumu pieņemšanā, bet Reģionu komiteja ierobežo vietējā līmeņa struktūras līdz konsultatīvai lomai noteiktā skaitā politiku jomu. Savukārt nacionālā līmeņa tiesu varai ir tiesības uz tiešu sadarbību ar EST, kuras kompetencē ir pieņemt lēmumu par ES tiesību aktu interpretāciju un spēkā esamību.

*Otrkārt, nacionālā līmeņa varas institucionālajam ietvaram ir būtiska nozīme dalības ES procesā.* Nacionālās atšķirības ir novērojamas gan ES ietekmē uz dalībvalstu institūcijām, gan arī to mijiedarbībā ar ES. Nacionālā līmeņa varas institūciju struktūra, tāpat kā politikas stils un sabiedrības un elites attieksme pret eiropeizāciju, nosaka diezgan atšķirīgas iespējas un ierobežojumus. Piemēram, pakāpe, līdz kādai likumdevēja vara aizstāv sevi pret valdības darbu ES jautājumos, ir atkarīga no dažādiem nacionālā līmeņa faktoriem, tādiem kā konstitucionālie nosacījumi, kas regulē attiecības starp izpildvaru un likumdevēju, institucionālā kultūra, politisko partiju sistēma un likumdevēja varas darba tradīcijas. Atšķirības nacionālā līmeņa struktūrās nosaka arī atšķirības veidos, kā izpildvara pārvalda ES politikas un mobilizējas darbam ES līmenī.

*Treškārt, attiecības starp ES un to dalībvalstu izpildvaras institūcijām ir divvirzienu mijiedarbība.* Nacionālo ietekmi var novērot ne tikai ES institūciju uzbūvē. ES dalībvalstu varas institūcijas vienlaikus ir arī spēlētāji ES līmenī, kur tām ir ievērojama ietekme uz ES institūciju darbu (visacīmredzamākā iedarbība ir attiecībā uz ES Padomi un EK). Tās nosaka ES sistēmas institucionālo, administratīvo un tiesisko spēju. Respektīvi, ES un nacionālā līmeņa institūcijas savstarpēji pārņem tradīcijas, tādējādi sekmējot izmaiņas ES institūciju darbības ātrumā un efektivitātē. Tas vislabāk ir novērojams ES Padomes lēmumu pieņemšanā. ES funkcionētspēja ir lielā mērā atkarīga no nacionālā līmeņa publiskās pārvaldes sekmēm ES likumdošanas pārņemšanā un ieviešanā un ir tās politiskās sistēmas rīcībaspējas tiešs atspulgs.

*Ceturtkārt, ES acquis tomēr nepastāv nekādi nosacījumi attiecībā uz ES dalībvalstu izpildvaru, līdzīgi kā nav nekādu Eiropas tiesību normu publiskās pārvaldes jomā.* Publiskās pārvaldes eiropeizācija aptver dažādus eiropeizācijas mehānismus un procesa vadības režīmus. ES nepiedāvā precīzus pielāgošanās mērķus nacionālā līmeņa publiskajai pārvaldei (Commission of the European Communities, 2005). Katra ES dalībvalsts var brīvi organizēt publisko pārvaldi pēc saviem ieskatiem. Protams, publiskā pārvalde, tās struktūra un regulējošie nosacījumi katrā valstī ir ļoti atšķirīgi, ko nosaka arī valstu unitārais un federālais raksturs. Vispārējas ES normas attiecībā uz valsts administratīvo spēju, visticamāk, ir tapušas kā eiropeizācijas procesa daļa, kas ved uz kopējas Eiropas administratīvās telpas izveidošanos ar vienotiem principiem ES dalībvalstīm – uzticamība un paredzamība, atvērtība un caurspīdīgums, atbildīgums, efektivitāte un rezultativitāte (Randma-Liiv and Connaughton, 2005, p. 356). Eiropas administratīvās telpas daļu veido nacionālā līmeņa publiskā pārvalde. Tā arī nodrošina valstu virzību uz vienota Eiropas administratīvās pārvaldes modeļa izveidi (Olsen, 2002, p. 506). Eiropas administratīvā telpa attiecas uz institucionālo iekārtu, procesiem, kopējiem administratīvajiem standartiem, civildienesta vērtībām un administratīvo kultūru. Tas, cik lielā mērā minētie principi ir iestrādāti publiskās pārvaldes tiesiskajā regulējumā, ietekmē arī valsts spēju ieviest ES *acquis*. Rezultātā tas ir ļāvis sašaurināt arī eiropeizācijas terminu, attiecinot to uz nepieciešamību pārņemt un ieviest ES *acquis* un sagatavoties Eiropas administratīvajai telpai.

Ņemot vērā ierobežotās ES CAE dalībvalstu veto iespējas, ir būtiski, lai tās iekšpolitiski panāktu vienprātību par institucionālajām reformām galveno politiskā līmeņa dalībnieku vidū. Nepastāvot vienotam publiskās pārvaldes modelim, arī CAE valstis atšķirīgi reaģēja uz veicamajām izmaiņām nacionālo reformu procesā. ES nosacījumi varēja būt pretrunā ar iekšpolitisko reformu norisi, piemēram, tāpēc, ka iekšpolitikā vienprātību ir ietekmējušas citas idejas. Pastāvēja arī risks, ka nacionālā līmeņa dalībnieki var noraidīt vai izmainīt izvirzītos nosacījumus, valstij kļūstot par ES dalībvalsti. Šos nosacījumus valstis bija iepriekš lielā ātrumā pārņēmušas galvenokārt ES spiediena ietekmē un ierobežotu savstarpēju diskusiju rezultātā. Savukārt, iekšpolitiski pastāvot vienprātībai, ES nosacījumi var sekmēt reformatoru atbalstītos pārmaiņu procesus nacionālajā līmenī. ES CAE dalībvalstu institūciju eiropeizāciju ietekmēja gan pēcpadomju perioda lielo pārmaiņu process, gan ES paplašināšanās norise. 20. gadsimta 90. gadu sākumā viens no būtiskākajiem ES CAE dalībvalstu nacionālās elites izaicinājumiem bija centrālo izpildvaras institūciju izveidošana, bet vēlāk arī birokrātijas aparāta stiprināšana. Eiropēizācijas ietekmē centrālā līmeņa izpildvaras veidošanās, procedūru attīstība un darbība ir vērtējama kā nacionālā līmeņa publiskās pārvaldes institūciju prioritāšu pārmaiņa ar aizvien izteiktāku tendenci līdzdarboties ES lēmumu pieņemšanas ciklā.

Vēl viena izpildvaras darbības organizāciju eiropeizāciju ietekmējošā un vairāk analizētā dimensija attiecas uz civildienesta attīstību, decentralizāciju un reģionalizāciju (Dimitrova, 2002). No 20. gadsimta 90. gadu vidus bijuši centieni sekmēt civildienesta reformu ES CAE dalībvalstīs, sākot ar

vadlīniju formulēšanu civildienesta attīstībai, kur atbalstu sniedza jau pieminētā OECD SIGMA. Vadlīnijas stingri ieteica izpildvarai veidot karjeras civildienestu uz depolitized birokrātijas principiem. Valstīm bija pieejama tehniska un finanšu palīdzība civildienesta sistēmas attīstībai, izmantojot OECD SIGMA programmu un ES PHARE projektus. Arī Pievienošanās partnerības ikgadējos ziņojumos tika regulāri uzsvērtā nepieciešamība izstrādāt un pieņemt aptverošu civildienesta darbību regulējošu likumdošanu un to efektīvi ieviest. Neraugoties uz pieejamo tehnisko palīdzību, šādas mērķtiecīgas pieejas rezultāti, veidojot nopolitized civildienesta sistēmu, izrādījās labākajā gadījumā viduvēji, īpaši tur, kur likumdošanas izmaiņas noritēja ārējās iedarbības ietekmē, nevis panākot reformas konsensu nacionālajā līmenī. Piemēram, Čehija, neraugoties uz atkārtotu un vispusīgu ES institūciju iedarbību ilgākā laika posmā, bija viena no pēdējām ES CAE dalībvalstīm, kas pieņēma civildienesta likumu 2002. gadā. Neraugoties uz to, pēc OECD SIGMA vērtējuma, minētais likums bija tālu no vēlamā, un nepieciešamo iedarbību labākajā gadījumā varētu sasniegt tikai piecu līdz astoņu gadu laikā (Bulmer and Lequesne, 2005, p. 287). Arī jaunas ES civildienesta pakalpojumu sistēmas izveidošanā daudzās ES CAE dalībvalstīs pieņemtā likumdošana drīzāk ir bijusi ES nosacījumu rezultāts, nevis reformas rezultātā tapusi vienprātība. Tādējādi līdz ar šo valstu iestāšanās ES reformas bija apdraudētas, jo pastāvēja jau pieminētais likumdošanas maiņas risks. Nacionālā līmeņa izpildvaras institūciju stiprināšana vienīgi eiropizācijas ietekmē (ES vadībā) nevar novest pie pastāvīgu un stabilu institūciju izveidošanās, jo ES nav vienota un spēcīga administratīvās pārvaldes modeļa. Savukārt institūciju stiprināšanas process neņem vērā nacionālo politisko dalībnieku prioritātes un administratīvās kultūras īpatnības. Tās var kavēt vai sekmēt kādu noteiktu eiropizācijas ietekmētu reformu norisi, kā, piemēram, Latvijā ilgstošā Komerclikuma izstrāde iestāšanās ES procesā.

Izpildvaras administratīvā spēja saglabājas kā viens no būtiskākajiem CAE valstu problēmjaudājumiem pēc iestāšanās ES. Administratīvās spējas stiprināšanu stimulējošie faktori bija izvirzīto ES mērķu sasniegšana iestāšanās ES posmā, kad resursi tika galvenokārt vērsti uz obligāti izdarāmajām lietām un „izcilības salu” izveidi publiskajā pārvaldē. Šāda veida pieeja nestimulēja efektīvas sistēmas izveidi publiskajā pārvaldē kopumā un efektīvu politiku plānošanu un ieviešanu. Rīcībspējīga publiskās pārvaldes vadības sistēma izpildvarā ir arī būtiska efektīvas fiskālās vadības un efektīvas attīstības plānošanas daļa, kas prasa gan labi attīstītu stratēģiskās plānošanas un politiskās vadības spēju, gan stabilu un kvalificētu cilvēkresursu bāzi. Atbildīga fiskālā vadība un stratēģiska resursu izmantošana ir bijuši noteicoši faktori, lai nodrošinātu ES CAE dalībvalstu konkurētspēju ES līmenī (World Bank, 2006). ES ir centusies veicināt efektīvu izpildvaras administratīvo sistēmu decentralizāciju un atbalstījusi varas stiprināšanu reģionālajā un vietējā līmenī. ES PHARE programmas un sākotnējā pielāgošanās ES norise viesa cerības, ka ES CAE dalībvalstīs sekos visaptveroša reģionalizācija. Praksē pār ārējo spiedienu tomēr dominēja dažādas atšķirīgas nacionālās intereses un interešu grupu iedarbība, tādējādi sekmējot arī institucionālo risinājumu daudzveidīgumu.

*Piektkārt, pielāgošanās spiediens jeb eiropeizācijas ietekme uz CAE valstīm bija un ir daudz augstāks nekā, piemēram, uz ES Rietumeiropas dalībvalstīm* (Sedelmeier, 2011, p. 6). Dalības ES pētījumi par atbilstību ES tiesībām kopumā vērs uzmanību uz vienu vai vairākiem saistītiem jautājumiem. Pirmais jautājums attiecas uz atšķirībām starp iestāšanās un dalības ES atbilstību ES CAE dalībvalstīs: vai atbilstība pasliktinās pēc tam, kad valsts ir iestājusies ES? Otrs jautājums fokusējas uz dalības ES variāciju starp ES CAE dalībvalstīm (Turpat, 25.lp.). Visu veidu salīdzinājumu kombinācija ir nepieciešama, lai nofiksētu dalības ES atbilstības dinamiku ES CAE dalībvalstīs un nosacījumu atšķirībās, ko ieviesusi eiropeizācija. Dalības ES pielāgošanās spiediens ir atšķirīgs valstīm, kuras nav piedalījušās lielākās daļas ES noteikumu izstrādē. Salīdzinājumā ar ES Rietumeiropas dalībvalstīm, ES CAE dalībvalstīs ir zemāka administratīvā spēja un lielākas pielāgošanās izmaksas. Tas ir saistīts ar pēcpadomju pārejas periodu, ietekmes trūkumu un ES izvirzītajiem noteikumiem pirms iestāšanās ES. Iestāšanās ES posmā noteicošais arguments, pārņemot ES *acquis*, bija kopējais ieguvums, kļūstot par ES dalībvalsti, nevis ieguvumi atsevišķās politikas jomās vai pielāgošanās izmaksu lielums. Vienīgi CAE valstu gadījumā ES regulāri uzraudzīja un izvirzīja nosacījumus kandidātvalstīm, kas vēlāk kļuva par ES paplašināšanās politikas regulāru iezīmi visām ES kandidātvalstīm, ieskaitot Maltu, Kipru, Turciju un Rietumbalkānu valstis. Jautājums ir ne vien par izvirzīto eiropeizācijas nosacījumu efektivitāti, bet arī to saglabāšanu ilgtermiņā – kvalitatīvi atšķirīgi no citām ES dalībvalstīm, kas nav pieredzējuši iestāšanās ES nosacījumu izvirzīšanu. Tieši pateicoties ES spējai izvirzīt nosacījumus, eiropeizācija izraisīja augstu politiku konvergenci. Minētais ES CAE valstu eiropeizācijas periods beidzās līdz ar iestāšanos ES. ES joprojām valstīm ir viens no galvenajiem starptautiskās politikas izplatīšanas avotiem, kas pakāpeniski „normalizējas” ES Rietumeiropas dalībvalstu līmenī. Tas gan arī nozīmē, ka ES CAE dalībvalstu iekšpolitikai ir vairāk rīcības brīvības, lai veidotu un ierobežotu eiropeizācijas procesu.

Iestāšanās ES posma funkcionālā spiediena mazināšanās ļāva nacionālā līmeņa faktoriem pārveidot ne tikai institūcijas (Dimitrova, 2010; Sedelmeier, 2012; Zubek and Staronova, 2012), bet arī politiski administratīvās attiecības (Dimitrova, 2002; Meyer-Sahling, 2008; 2011), ieskaitot politikas koordināciju (Dimitrova and Toshkov, 2007). Pirmais faktors ir neformālā starpvaldību sadarbības attīstība ES līmenī kā atbilde uz ekonomisko krīzi ir palielinājusi ES koordinācijas politizāciju. Otrais faktors ir publiskās pārvaldes tradīcijas. Tāpat kā citas nacionālā līmeņa tradīcijas, tās mainās pakāpeniski. Publiskās pārvaldes pakļautība politisko partiju politikai ir saglabājusies, un pārmaiņas nacionālajā politikā ir izraisījušas atšķirības arī politikas koordinācijā. Trešais faktors ir izmaiņas nacionālajā politisko partiju sistēmā. Piemēram, Slovēnijā pāreja no daudzpolāras uz bipolāru struktūru ir ļāvusi panākt lielāku vismaz dažu ES lietu pārvaldības aspektu politizēšanu nacionālajā līmenī. Ceturtais faktors – starptautiskā ekonomikas un finanšu krīze – ir ietekmējusi arī pirmos trīs faktoros.

Arvien plašāks neformālais starpvaldību darbs ir palielinājies arī ES lietu politizēšanas iespējas ES CAE dalībvalstīs (Fink-Hafner, 2014).

ES dalībvalsts statuss CAE valstīm iezīmē arī jaunas prasības lēmumu pieņemšanas saskaņotībai. No reaktīvas vai pasīvas publiskās pārvaldes darbības tā tiek iesaistīta proaktīvā fāzē, kurā izpildvara uzsāk līdzdalību ES līmeņa lēmumu sagatavošanā un pieņemšanā uz līdztiesīgiem noteikumiem ar ES Rietumeiropas dalībvalstīm. Politiskie lēmumi iegūst jaunu, ievērojami plašāku mijiedarbības telpu, un atbilstoši palielinās atbildība. Papildus nacionālajiem politisko procesu dalībniekiem (valdība, parlaments, sociālie partneri) lēmumu pieņemšanā ir iesaistīti arī citi dalībnieki (dalībvalstis, ES institūcijas). Lielākajai daļai lēmumu pieņemšanas procedūru ES ir regulārs raksturs (ES Padome, COREPER, tās komitejas un darba grupas pamatā darbojas iknedēļas ciklā). Nacionālā līmeņa politikas kļūst par attiecīgās ES politikas elementu un palielina pieprasījumu pēc lēmumu pieņemšanas procesa sinhronizācijas starp nacionālo un ES līmeni. Lēmuma pieņemšanas procedūru sinhronizēšana nozīmē, ka valstij ir jābūt gatavai savlaicīgai pozīciju sagatavošanai un ES institūciju informēšanai par visiem valstij svarīgajiem ES dienaskārtības jautājumiem.

Dalība ES uzliek izpildvarai arī citas saistības un pienākumus likumdošanas procesā. ES līmenī valdībām ir jāpiedalās dažādās lēmumu pieņemšanas struktūrās un komitejās, no tām svarīgākās ir ES Padome un Eiropadome. Iestāšanās ES nozīmē līdzdalību aptuveni 250 ES Padomes darba grupās, 360 EK komitejās un efektīvu nacionālo pozīciju izstrādāšanu visiem ES tiesību aktu projektiem. Valstīm ir jābūt iekšējām pozīcijām par visiem ES līmenī apstiprinātajiem likumdošanas aktiem, lai lēmuma pieņemšanas procesā varētu pārstāvēt un aizsargāt nacionālās intereses. Papildus saistošajiem aktiem pastāv daudzi citi dokumenti (EK lēmumi, Baltā grāmata un Zaļā grāmata), attiecībā uz kuriem valstīm ir jāattīsta koordinētas un piemērojamas, valstu nacionālajām interesēm atbilstošas pozīcijas. Lai izpildvara sekmīgi līdzdarbotos EK un ES Padomes līmeņa darba grupās, rodas spēcīgs spiediens uz ES dalībvalstu publisko pārvaldi. Tas skar ne tikai laika resursus, piedaloties šajās sanāksmēs, bet arī cilvēkresursus, kuru trūkums rada grūtības nodrošināt, lai institūciju pārstāvji sekotu uzdotajām nacionālo pozīciju vadlīnijām. Nacionālā līmeņa izpildvarai ir papildus jāuzņemas arī Eiropadomes vadība uz sešu mēnešu periodu. Nacionālajā līmenī izpildvara faktiski darbojas kā ES administrācijas daļa, nodrošinot ES politikas ieviešanu, un tas izpildvarai ir darbs papildus jau esošajām nacionālā līmeņa saistībām, kaut arī ES jautājumi ir neatņemama nacionālās politikas daļa.

### ***3.2.3. Publiskās pārvaldes institūciju eiropēizācija***

ES CAE dalībvalstu sadarbība ar ES notiek ļoti dinamiski, tādējādi prasot pastāvīgu nacionālā līmeņa publiskās pārvaldes sistēmas pielāgošanos. Jo elastīgāka ir valsts, jo vairāk ir garantēta iespēja attīstīt saiti starp sabiedrības interesēm un lēmuma pieņemšanu ES līmenī, saglabājot valsts leģitimitāti un intereses. Arī eiropēizācijas pētījumos lielākā interese ir bijusi tieši par pielāgošanās ES iedarbības

saturu, nevis par eiropeizācijas norisi sekmējošiem instrumentiem (Grabbe, 2001, pp. 1013–131). Iestāšanās ES posma eiropeizācijai bija raksturīga vadošo politisko spēku vienošanās par mērķi iestāties ES, kā arī nacionālo valdību un ES CAE dalībvalstu izpildvaras institūciju dominējošā loma nacionālo reformu un sarunu procesā ar ES. Šajā posmā publiskā pārvalde izvirzījās kā galvenais ES politikas procesa dalībnieks. Tas sekmēja viena no visizplatītākā pieņēmuma veidošanos, ka nacionālā līmeņa publiskā pārvalde ir tikusi eiropeizēta (Kassim, 2003a, p. 153). Bieži vien eiropeizācijas termins specializētajā literatūrā tomēr nav konkretizēts, kā arī nav definēti mehānismi, ar kuriem eiropeizācija iedarbojas uz publisko pārvaldi.

2004. gada ES paplašināšanās veicināja tāda pārvaldes režīma rašanos, kam raksturīga *asimetrija* un *nosacījumi* (Dimitrova, 2002, pp. 171–190). Tā uzmanība galvenokārt ir bijusi vērsta uz administratīvās spējas jeb institūciju stiprināšanu, respektīvi, institūciju veidošanu ES *acquis* pārņemšanai un ieviešanai. Arī iestāšanās ES sarunas un ES izvirzītie uzdevumi prasīja dalības ES nosacījumu izpildi tieši no izpildvaras. Izpildvara bija privileģētākā situācijā salīdzinājumā ar likumdevēju gan no politiskās uzmanības, gan arī no pieejamo finanšu un cilvēku resursu viedokļa. Kā paredz institucionālisma teorija, publiskās pārvaldes darbam jeb tās struktūrām un to savstarpējai mijiedarbībai ir būtiska nozīme sekmīgā eiropeizācijas nodrošināšanā. Izpildvara un valdības centrs izmanto visas pieejamās iespējas jeb – institucionālistu terminoloģijā – strukturālo un procedurālo reorganizāciju, personāla un finanšu resursu piesaisti, lai nodrošinātu ES politiku ieviešanu nacionālajās politikās.

Vērtējot publiskās pārvaldes un tās birokrātijas attīstības eiropeizāciju ES CAE dalībvalstīs iestāšanās ES procesā, jāatzīst, ka tā tiešā veidā nesekmēja tradicionālas modernas valsts birokrātijas attīstību ES CAE dalībvalstīs. Eiropeizācija stimulē tādas publiskās pārvaldes veidošanos, kas ļautu ES CAE dalībvalstīm darboties kā efektīvam spēlētājam ES daudzlīmeņu pārvaldes sistēmā. Viens no būtiskiem eiropeizācijas rezultātiem ES CAE dalībvalstīs iestāšanās ES periodā bija izmaiņas politisko lēmumu pieņemšanas dienaskārtības veidošanā un mijiedarbība starp politisko līmeni un publisko pārvaldi. Valsts stiprināšanas posmā politiskais līmenis pats varēja veidot lēmumu pieņemšanas dienaskārtību, savukārt, padziļinoties eiropeizācijai un reaģējot uz iestāšanos ES, aizvien lielāka ietekme bija publiskās pārvaldes virzītajiem jautājumiem. *Lielu īpatsvaru dienaskārtībā veidoja eiropeizācijas noteiktais politikas process, nevis paši politiķi, un tas izraisīja zināmu neapmierinātību un diskomfortu attiecībā uz publiskās pārvaldes darbu.* Sagatavošanās darbu izpildē visnozīmīgākā un patstāvīgākā loma izpildvarā bija ierēdņiem, nevis politiķiem, īpaši biežas valdību maiņas apstākļos. Tas deva ierēdņiem pilnvaras, piemēram, iniciēt dažādu ar iestāšanos ES saistītu atsevišķu valdības komiteju izveidošanu, lai lemtu par būtiskiem ar sagatavošanos un dalību ES saistītiem jautājumiem. Šis piemērs norāda arī uz dalības ES strukturālajām sekām nacionālā līmeņa izpildvaras institūcijās. Kopš ES politikas ir konsekventi jāievieš visā ES teritorijā, administratīvā dimensija ir visproblemātiskākā –



jebkāds publiskās pārvaldes vājums var kļūt par pamatu būtiskam satraukumam, jo tas liecina arī par ES sistēmas kopējo darbības efektivitāti.

Vienotu kopīgu noteikumu trūkums un atšķirīgās publiskās pārvaldes reformu nacionālās prioritātes bija iemesls sekmju ziņā atšķirīgiem izpildvaras institūciju stiprināšanas procesiem ES CAE dalībvalstīs. ES lielu lomu 2004. gada paplašināšanās laikā pievērsa ES CAE dalībvalstu administratīvajai spējai ieviest ES likumdošanu un publiskās pārvaldes un civildienesta reformu norises gaitai. Var iezīmēt vismaz trīs ES ietekmes veidus uz nacionālā līmeņa publiskās pārvaldes stiprināšanu.

- *Publiskajai pārvaldei papildus uzdevumiem nacionālajā līmenī ir arī būtiska loma ES noteikumu ieviešanā.* Piemēram, publiskās pārvaldes institūcija, kas ir atbildīga par zivsaimniecību, ievieš ES kopējo zvejniecības politiku, uzrauga zivju daudzumu. Šāda atbildība nenoliedzami prasa attiecīgās institūcijas struktūru un darbību pielāgošanu. Kā daļa no Eiropas administrācijas, ES likumdošanas ieviešana un darbības nodrošināšana var iesaistīt institūciju jaunās darbībās, veicot netradicionālu instrumentu pielāgošanu vai personāla apmācību.
- *ES institūciju tiesisko lēmumu rezultātā nacionālā līmeņa publiskajai pārvaldei var nākties pārveidot vai atcelt pastāvošās politikas, mainot vai atsakoties no tradicionālajiem politikas instrumentiem vai arī reorganizējot institucionālās struktūras un procedūras.* Tas var mazināt vai palielināt administratīvo spēju vai arī izmainīt attiecības ar valsts un privātā sektora dalībniekiem. Šādas izmaiņas ir relatīvi kopīgas, un par tām ir diskutēts akadēmiskajā literatūrā (Kassim, 2003a, p. 153).
- *Nacionālā līmeņa publiskās pārvaldes pielāgošanās valdības praktiskajai iesaistei Eiropas līmeņa lēmumu pieņemšanā.* Publiskā pārvalde ir attīstījusi mehānismus, lai atbalstītu un koordinētu nacionālo amatpersonu līdzdalību ES struktūrās.

Eiropēizācijas ietekmē tikai nedaudzas jomas ES CAE dalībvalstu publiskajā pārvaldē ir palikušas bez izmaiņām. Īpaši aktīvi eiropēizācijas process sākās 1997. gadā, kad ES definēja iestāšanās stratēģiju, kurā galvenā loma bija atvēlēta ES *acquis* pārņemšanai un, vēl svarīgāk, ieviešanai. Tieši izpildvaras administratīvo struktūru attīstība kļuva par iestāšanās ES nosacījumu, jo kandidātvalstīm bija jāuzrāda pietiekama administratīvā spēja, lai pēc iestāšanās ES varētu darboties ES daudzlīmeņu pārvaldes sistēmā. Madridē sanākusī ES Padome ieviesa administratīvās spējas kritērijus. 1997. gadā EK pieņemtais dokuments *Agenda–2000* ietvēra EK viedokli par dalībvalstīm, izvirzot administratīvo spēju jau kā obligātu nosacījumu valsts pievienošanai ES. Pēc sākotnējā darba pie *Agenda–2000* EK lūdza OECD SIGMA izstrādāt argumentētas vadlīnijas publiskās pārvaldes horizontālās administratīvās spējas nodrošināšanai. Izstrādātās vadlīnijas nekad nav tikušas izmantotas ES Rietumeiropas dalībvalstu vērtēšanai, bet tikai ES kandidātvalstu vērtēšanai (Commission of the European Communities, 2005). EK kopš 1997. gada līdz pat iestāšanās ES brīdim pastāvīgi prasīja no ES kandidātvalstīm institūciju un administratīvo spēju stiprināšanu. EK regulārie progressa ziņojumi un tajos iekļautie komentāri par

administratīvo spēju lielā mērā ir eiropeizācijas mehānismu funkcionēšanas nopelns. Eiropēizācija tādējādi ir darbojusies kā virzītājspēks institucionālajām izmaiņām publiskās pārvaldes augstākajā civildienesta līmenī.

Izmaiņas publiskās pārvaldes sektoros iestāšanās ES procesā bija saistītas ar pielāgošanos eiropeizācijas radītajiem izaicinājumiem, tas ir, tiesisko un administratīvo sagatavošanos dalībai ES. Vienlaikus daudzas publiskās pārvaldes institūcijas pret iestāšanās ES noteiktajiem uzdevumiem attiecās kā pret papildu noslogojumu ikdienas darbībai. Ar eiropeizāciju saistītā politika, īpaši pirmajā un otrajā izpildvaras eiropeizācijas posmā, tika uzlūkota atrauti no citām valdības ieviestajām politikām un ignorēja virkni publiskās pārvaldes eiropeizācijas kritisko veiksmes faktoru. Mijiedarbība un savstarpējā sasaiste starp ES un citām politikām notika tikai tiktāl, cik bija nepieciešams, lai lēmumi par nacionālajām politikām nebūtu pretrunā ar valstu izvirzītajiem eiropeizācijas mērķiem. Laika gaitā valstīs izstrādājās virkne būtisku faktoru, kas sekmēja publiskās pārvaldes eiropeizāciju.

#### 12. tabula. Publiskās pārvaldes eiropeizācijas kritiskie veiksmes faktori

- **Politiskā prioritāte un atbalsts** – ļoti svarīgs eiropeizācijas faktors un priekšnosacījums, kas attiecas uz politisko līmeni (Ministru prezidentu, ministriem un parlamentu). Minētais faktors bija aktuāls visās iestāšanās ES fāzēs, kas dažkārt prasīja aktīvāku un lielāku vai mazāku kopējo politisko vienprātību par daudziem būtiskiem jautājumiem. Rezultātā tas ir veicinājis nacionālo politiku eiropeizāciju un valsts iestāšanos ES.
- **Funkcionējošs iestāšanās ES koordinācijas mehānisms** – skaidras vertikālās un horizontālās koordinācijas un efektīvu darba metožu pastāvēšana un aktīva partneru iesaiste publiskās pārvaldes un sabiedrības līmenī. Būtiski rīcībbspējīgas koordinācijas nosacījumi ir birokrātijas un formalitātes ierobežošana.
- **Ātra informācijas apmaiņa** – neformālu rīcībftiklu pastāvēšana administrācijā ar maksimāli ierobežotu birokrātiju, ļaujot ātri reaģēt uz dažādiem komunikācijas pieprasījumiem no ES.
- **Aptveroša plānošanas, koordinācijas un uzraudzības sistēma** – publiskās pārvaldes administratīvā spēja veikt nacionālās likumdošanas saskaņošanu ar ES tiesību un pienākumu kopumu (angļu val. – *harmonization*), to ieviest (angļu val. – *implementation*) un nodrošināt arī efektīvu vēlāku darbību (angļu val. – *enforcement*).
- **Sasaiste ar publiskās pārvaldes reformu** – publiskās pārvaldes reformas koordinācija, lai risinātu ar eiropeizācijas ietekmi saistītus jautājumus un attīstītu mūsdienīgu civildienestu, kas būtu rīcībbspējīgs arī Eiropas administratīvajā telpā.
- **Profesionālās informācijas centrs** – apmācību resursu centra izveide un aktīva izmantošana, kas ietver informācijas datubāzes, bibliotēkas un citu nepieciešamo dokumentāciju.
- **Spēja savietot teoriju ar praksi** – metodoloģiska, aktīva jaunu zināšanu un izpratnes par procesu radīšana, nepieciešamības gadījumā papildināta ar apmācību.
- **Eiropēizācijas sasaiste ar valsts budžetu un ārvalstu tehniskās palīdzības koordināciju** – spēja atvēlēt finanšu resursus vissvarīgākajām eiropeizācijas prioritātēm un pielietot ārvalstu tehnisko palīdzību tur, kur tas būtu visvairāk nepieciešams publiskās pārvaldes institūciju stiprināšanai.

*Avots: Autora veidots apkopojums*

Institūciju stiprināšana tika izvirzīta arī par ES PHARE programmu mērķi un iekļauta ES paplašināšanās „ceļa kartes” (angļu val. – *roadmap*) instrumenta Pievienošanās partnerībai mērķos. EK definēja institūciju stiprināšanu kā struktūru un sistēmu, cilvēkresursu un vadības iemaņu attīstību ES *acquis* ieviešanai. Galvenā nepieciešamība bija novērtēt publiskās pārvaldes un nozaru institūciju administratīvo ieviešanas spēju ES *acquis* jomās, piemēram, kopējo tirgu, konkurenci. Svarīgākās prasības, kas bija saistītas ar „birokrātijas efektīvas darbības kritēriju”, tika formulētas kā nozaru spēju stiprināšana ES *acquis* ieviešanai, koordinējošo mehānismu attīstīšana, administrācijas horizontālā reforma, ieskaitot civildienesta likuma un aptverošu publiskās pārvaldes reformas stratēģiju izstrādi un to ieviešanas spēju.

Atsevišķu eiropeizācijas mehānismu darbība norisinājās ar mainīgām sekmēm. Piemēram, ES tehniskās palīdzības mērķis bija eiropeizēt ES CAE dalībvalstu publisko pārvaldi atbilstoši labas pārvaldības principiem. Kopējais palīdzības novērtējums vienā no aktīvākajiem iestāšanās ES posmiem laikā no 1999. līdz 2002. gadam uzrāda, ka divas trešdaļas palīdzības ir novērtēta kā „apmierinoša” vai „ļoti apmierinoša” (European Commission. Directorate-General Enlargement Directorate E – Evaluation Unit, 2004, p. 9), bet viena trešdaļa ir vērtēta kā „neapmierinoša”. Par galvenajām grūtībām sniegtās palīdzības apgūšanā tika uzskatīts būtisko vajadzību analīzes un definēšanas vājums. Adekvātu plānošanas dokumentu un/vai sektoru stratēģiju trūkums bija iemesls arī neefektīvu projektu uzsākšanai. Kaut arī projektu kvalitāte laika gaitā uzlabojās, tomēr tie regulāri saskārās ar nepietiekamu ieviešanas efektivitāti.

ES un tās dalībvalstis iestāšanās ES procesā bija iesaistītas CAE publiskās pārvaldes institūciju pārveidē. Tas atspoguļojās jaunu institūciju veidošanā, koordinācijas procedūru un institūciju savstarpējās mijiedarbības eiropeizācijā. ES ietekmēja arī civildienesta reformas norisi, valsts pasūtījuma organizāciju, budžeta procedūras un reģionālā līmeņa institūcijas. Iegūtā pieredze ļāva publiskajai pārvaldei iepazīt iespējamo spiedienu, ar ko tai būs jāstājas pēc iestāšanās ES. Valstis varēja pakāpeniski sagatavoties tāda daudzlīmeņu spēlētāja darbības nodrošināšanai, kas spētu vienlīdz sekmīgi rīkoties un lobēt savas intereses gan nacionālajā, gan Eiropas līmenī. Būtisks izaicinājums bija politiķu uzmanības noturības saglabāšana arī pēc iestāšanās ES, piemēram, pašiem regulāri apmeklēt ES Padomes sanāksmes, nevis deleģēt ierēdņus. Vienlaikus dalības ES pieredze parāda, ka politiķiem pakāpeniski veidojās izpratne par to, ka ES jautājumi ir kļuvuši par daļu no iekšpolitiskajiem jautājumiem, un tajos ir nepieciešama tikpat aktīva līdzdalība kā citos nacionālā līmeņa jautājumos. Līdz ar to sekmīgas publiskās pārvaldes sistēmas tālākas attīstības priekšnoteikums bija efektīva, sakārtota un pret konkrētiem riskiem noturīga politiskā procesa norise.

Iestāšanās ES tuvināja ES CAE dalībvalstis konkrētiem publiskās pārvaldes darbības institucionālajiem modeļiem. Pirmkārt, šis process prasīja CAE valstu izpildvaras institūciju un politiku pielāgošanos ES daudz straujākā un pastiprinātākā režīmā nekā ES Rietumeiropas dalībvalstīm, turklāt ļoti ierobežotā iestāšanās ES sarunu laika periodā. Otrkārt, arī CAE valstu elite pielāgojās ES ietekmei, un tas ļāva virzīt dalībai ES nepieciešamās reformas un strukturālās pārmaiņas. Treškārt, ES noteiktā dienaskārtība attiecībā uz CAE institucionālajām un politiku izmaiņām prasīja no valstu publiskajām pārvaldēm atbilstošu administratīvo spēju ieviest nepieciešamās izmaiņas, pārņemot ES likumdošanu un praksi. ES bija ieinteresēta CAE dalībvalstu izpildvaru, likumdevēju un tiesu struktūru sekmīgā funkcionēšanā. Sadarbība ar ES un īpaši iestāšanās ES sarunas ir arī veicinājušas ES pakārtotas publiskās pārvaldes un to struktūru izveidošanos ES CAE dalībvalstīs. Kaut arī izveidotās struktūras kalpoja tieši iestāšanās sarunu un dalības ES sagatavošanās nolūkam, atsevišķas to struktūrvienības, bet jau pielāgotas jaunajiem uzdevumiem, ir saglabātas arī pēc iestāšanās ES. Intensīvā sadarbība ar ES ir likusi

koordinācijas mehānismiem sekot jaunajiem dalības ES izaicinājumiem. Nacionālo pozīciju definēšana visās ES *acquis* jomās prasa publiskās pārvaldes pielāgošanu un papildu līmeņa izveidi efektīvu ES lēmumu veidošanas un ieviešanas struktūru attīstīšanai nacionālajā politiskajā sistēmā. Tas attiecas uz pieaugošo darba grupu skaitu ES Padomē un EK līmenī. Atbilstoši vajadzībām tiek veikta valstu institucionālo mehānismu korekcija. Publiskās pārvaldes kvalitāte un funkciju decentralizācijas līmenis ir būtisks arī sekmīgas nacionālās ES politikas ieviešanas nodrošināšanai pēc iestāšanās ES.

ES CAE dalībvalstīs pēc iestāšanās ES, neraugoties uz jaunajiem un sarežģītajiem publiskās pārvaldes eiropizācijas izaicinājumiem, bija vērojams zināms administratīvs atslābums salīdzinājumā ar intensīvo iestāšanās ES periodu. Vienlaikus ir jāatzīst, ka valstis nav piedzīvojušas vērā ņemamas problēmas ar institūciju funkcionēšanu. Administratīvās spējas stiprināšana ir svarīgs priekšnoteikums publiskās pārvaldes un sociālo partneru stabilitai, līdzsvarotai un mērķtiecīgai attīstībai, kā arī publiskās pārvaldes un sabiedrisko pakalpojumu institūciju administratīvo funkciju efektivitātes paaugstināšanai. Augsta administratīvā spēja sekmē labas pārvaldības mērķa sasniegšanu, kas veicina arī labāka regulējuma principu piemērošanu publiskajā pārvaldē, līdz ar to nodrošinot efektīvāku attīstības politiku un dalības ES mērķu sasniegšanu. ES dalībvalstu reakcija uz izvirzītajām prasībām nosaka arī to koordinācijas mehānismiem raksturīgās strukturālās iezīmes. Kaut arī ir kopīgas iezīmes valstu mehānismiem, kas izveidoti politiku koordinācijas vadībai nacionālajā līmenī, tomēr ir maz pierādījumu vienota administratīvā modeļa pastāvēšanai ES dalībvalstīs. Administratīvās izmaiņas ir uzskatāmas par reakciju uz dalības ES spiedienu, kura rezultātā izpildvara meklē labākos risinājumus, kā uz tiem individuāli reaģēt. Salīdzinošā analīze gan atklāj, ka ES dalībvalstu valdības lielākoties ir tiekušas saglabāt sev raksturīgās struktūras un darbību procedūras.

Priekšnosacījums sekmīgai dalībai ES ir institucionālās sistēmas tālāka sakārtošana, jo iesaistīšanās kolektīvā pārvaldībā pēc iestāšanās ES nenozīmē publiskās pārvaldes un nacionālās valdības lomas samazināšanos. Nacionālo interešu pārstāvniecība un ieguldījums ES attīstībā no nacionālajām izpildvarām prasa aizvien lielāku ieguldījumu, jo papildus tradicionālajai lomai klāt nāk arī papildu atbildība, koordinējot nacionālo un ES līmeņa lēmumu pieņemšanu un valsts nacionālo interešu aizstāvību. Tas izpildvarai rada spēcīgu stimulu veidot efektīvus koordinācijas mehānismus un procedūras. Tie nodrošina ne vien nacionālo interešu efektīvu pārstāvniecību un ieviešanu, bet arī tādu institucionālo sistēmu darbību, kas sekmētu izvirzīto mērķu ES sasniegšanu, labvēlīgus politiku rezultātus un informācijas plūsmu starp ES un nacionālo līmeni, kā arī iespēju izvairīties no politiski nelabvēlīgiem lēmumiem vai nosacījumiem. Visas ES CAE dalībvalstis ir izveidojušas koordinācijas mehānismus, lai realizētu savas nacionālās intereses, kaut attiecīgo mehānismu darbības nodrošināšanas izmaksas ir augstas un uzliek ievērojamu slodzi ierobežotajiem nacionālā un ES līmeņa koordinācijas vadības institucionālajiem un finanšu resursiem.

### 3.3. Secinājumi

Iespējas iestāties ES piešķirta eiropeizācijas dimensiju un stabilākas institucionālās sistēmas attīstības potenciālu analizētajām valstīm, to stiprināšanas procesam. Ar ES saistītie jautājumi iestāšanās ES posmā kļuva par vienu no galvenajām politiskajām prioritātēm. Valstu mijiedarbību ar ES iestāšanās procesā var raksturot ar eiropeizācijas *lejupvirzēs* ietekmes tendenci un pielāgošanos izvirzītajiem nosacījumiem ar minimālām iespējām tos mainīt. Uzsvars uz ES likumdošanas ieviešanu iestāšanās ES procesā ļauj terminu ‘eiropeizācija’ pārformulēt kā „uzraudzīto eiropeizāciju”. Tas paredz ES likumdošanas pārņemšanu ES kandidātvalstīm kā iestāšanās ES priekšnosacījumu.

Iestāšanās ES posmā eiropeizācija attīstīja ES kandidātvalstis par daudzlīmeņu politikas procesu dalībniekiem un sniedza tām arī finansiālos un nefinansiālos resursus efektīvai politikas veidošanai. Īpaša loma izpildvaras eiropeizācijā ir laika posmam no 1998. līdz 2002. gadam. Tas iezīmē nosacītības (angļu val. – *conditionality*) jeb ES ārējās pārvaldības un iniciatīvas motivēšanas modeļa izmantošanu, kas ES ļāva īpaši izteikti ietekmēt kandidātvalstu iestāšanos ES. Spēcīgi tika ietekmētas analizēto CAE valstu centrālās lēmumu pieņemšanas struktūras un pakļautās institūcijas attiecībā uz tiesisko un ES ekonomisko un politisko saistību ieviešanu. Minētais laika posms un iestāšanās ES sarunu rezultāti parāda daudz piemēru kvalitatīvam pavērsienam publiskās pārvaldes eiropeizācijā. Eiropeizācija izmainīja analizēto valstu varas sadales un institūciju politisko kultūru. Vislielākais izaicinājums bija pieņemt pilnvaru deleģēšanu ES institūcijām. Politiskās un administratīvās izmaiņas iestāšanās ES procesā tika pieņemtas apmaiņā pret iespējamo ekonomisko izaugsmi un drošību, kā rezultātā sabiedrībā valdīja plašs atbalsts pārmaiņām un dalības ES iespējamajiem ieguvumiem, un eiro-skepticisms nebija izteikts. Īpaši strauji ES iestāšanās posmā eiropeizācija ietekmēja centrālā līmeņa izpildvaru, tādējādi sekmējot institucionālos pārkārtojumus publiskajā pārvaldē. ES kandidātvalstu izpildvara salīdzinājumā ar citām varām ir tikusi stiprināta, balstoties uz tās kā galvenā sarunu partnera ar ES „privileģēto” pozīciju, vienlaikus radot arī izmaiņas nacionālajā politisko lēmumu pieņemšanas dienaskārtībā. Reaģējot uz iestāšanās ES prasībām, aizvien lielāku ietekmi uz politisko dienaskārtību veidoja publiskās pārvaldes virzītie jautājumi. Virkne politiku, kā, piemēram, vides vai pārtikas drošības politika, skar dažādas politiku jomas un līdz ar to prasa arī starpinstitucionālo koordināciju. Ar nelieliem izņēmumiem valstu valdības, kaut arī atšķirīgos eiropeizācijas posmos, ir tiekušās izcelt un stiprināt tieši ES jautājumus risinošos institucionālos mehānismus. ES kandidātvalstis pastiprinātu uzmanību pievērsa institūciju kompetencēm saistībā ar ES lietu koordināciju, to sadalei augstākajā politiskajā un publiskās pārvaldes līmenī. Tas, savukārt, politizēja diskusiju par ES jautājumiem, un priekšplānā izvirzīja jautājumu par funkciju dalījumu valdības centrā, jo īpaši vadošā koordinatora lomas dalījumu starp valdības vadītāju un ĀM.

Izpildvara ir kļuvusi par relatīvu eiropeizācijas „uzvarētāju” attiecībā uz ietekmi uz nacionālajām institūcijām, savukārt likumdevēja vara ir nosacīti zaudējusi. Tas ir mazāk saistīts ar faktiskajām

izmaiņām nacionālajos parlamentos, bet drīzāk ar likumdevēja varas nosacīto lomu nacionālajā likumdošanas procesā. Eiropēizācija ir mazinājusi likumdevēja lomu, savukārt nacionālā tiesu sistēma visos līmeņos ir ieguvusi jaunas funkcijas un, līdz ar CAE valstu iestāšanos ES, ir kļuvusi par ES tiesību sistēmas subjektu.

Atšķirības starp analizētajām CAE valstīm pierāda daudz lielāku eiropēizācijas ietekmi uz valsts stiprināšanu un pārmaiņām, ja sasaiste starp ES un valstu politiskajiem procesiem, politikām un institūcijām ir vājāka. Dziļāka eiropēizācijas pakāpe jeb institucionālā piemērotība ir sastopama to valstu izpildvarās, kurās esošās varas institūciju struktūras tiek ietekmētas vismazāk. ES ietekme uz analizētajām CAE valstīm pēc iestāšanās ES ir kļuvusi pēc aptvēruma plašāka un dziļāka. Šo valstu izpildvaru eiropēizācijas pieredze nav apstādinājusi ES funkcionētspēju, bet tieši pretēji – tām ir labi ES tiesību ieviešanas rādītāji. Pilnībā iekļaujoties Eiropas telpā, analizētās CAE valstis ES ietekmi respektē vairāk nekā Rietumeiropas dalībvalstis, ko pierāda arī statistika par ES dalībvalstu sniegto informāciju par ES likumdošanas aktu pārņemšanu jeb notifikācijas paziņojumi, kur Igaunija un Latvija ieņem pirmās pozīcijas. Tas ir skaidrojams ar faktu, ka valstis ir veltījušas daudz laika dalības ES atbilstības kritēriju sasniegšanai, ES likumdošanas pārņemšanai un laba tēla veidošanai „asimetriskās savstarpējās atkarības apstākļos” iestāšanās ES procesa posmā. Taču valstīm bija nepieciešams laiks, lai pielāgotos jaunajai realitātei un attīstītu nepieciešamo kapacitāti, un atsevišķos brīžos joprojām bija vērojama tendence domāt kā iestāšanās ES posma kandidātvalstīm, nevis ES dalībvalstīm.

Līdz ar CAE valstu iestāšanos ES notika izmaiņas ES ārējos stimulus, izzuda iestāšanās ES nosacītība un mazinājās ietekme uz analizēto CAE valstu spēju nodrošināt atbilstību ES noteikumiem. Jāatzīst, ka ES nosacītības ietekme uz ES noteikumu ieviešanu un pielāgošanu atsevišķās valstīs bija relatīvi nozīmīga pirms iestāšanās ES, kad pārņemšana un ieviešana lielā mērā bija atkarīga no dalības ES kā prioritātes, un mazākā mērā no valdības un administratīvo struktūru interesēm. Mazinoties ES funkcionālajam spiedienam, arī ES likumdošanas ieviešana un pielāgošana dalības ES laikā kļuva problemātiskāka, opozīcija ES noteikumiem – redzamāka un nozīmīgāka. Sākotnējā ES dalības posmā valstis skāra ne vien problēma definēt attīstības stratēģiju un intereses, bet arī problēmas ar politisko stabilitāti, fiskālās disciplīnas saglabāšanu, sociālo drošību, veselības aprūpi un izglītības jautājumu risināšanu.

Līdzšinējā pieredze līdzdalībā ES lēmumu pieņemšanā, dod pamatu argumentēt, ka pat tādas mazas valstis kā Igaunija, Latvija un Slovēnija var tikt sadzirdētas „pie ES galda” gadījumā, ja to intereses ir skaidri formulētas un konsekventi pasniegtas, to politikas ir ticamas un saskaņotas ar nacionālā līmeņa darbībām un ir konsekventas laikā. To ilustrē kaut vai šo valstu pievienošanās Šengenas zonai un eirozonai. Veiksmīgu nacionālo interešu *augšupielādes* gadījumu ES darba kārtībā tomēr ir bijis maz. Turklāt pat tādās prioritārās jomās kā eiro ieviešana, enerģijas tirgus integrācija vai ciešākas attiecības ar austrumu kaimiņiem, vecāko amatpersonu un diplomātu centieni nav bijuši

veiksmīgi. Galvenie faktori, kas izskaidro Eiropas politikas neveiksmes, ir nacionālo politiku neatbilstība, kas savukārt tieši saistīta ar ES instrumentu izmantošanu nacionālo politiku mērķu sasniegšanā. Tam pamatā visbiežāk ir atšķirīgās pieejas nacionālās ES politikas veidošanā un izpratnē starp uz ES orientētajiem diplomātiem, nacionālās politiskās elites motivāciju vai ekonomisko interešu grupu prasībām. Galvenie faktori, kas pastiprina nacionālās politikas neatbilstību un samazina efektīvas Eiropas politikas ieviešanas iespējas, ir liela ekonomiskā atkarība no kaimiņvalstīm, kas nav ES dalībvalstis, jo īpaši enerģijas piegādē, un no šiem apstākļiem izrietošais stimula trūkums ekonomisko interešu grupām lobēt tālāku integrāciju ES iekšienē, kā arī bieži mainīgās politiskās varas koalīcijas. No otras puses, nacionālā līmeņa konsenss politikas elites un iedzīvotāju vidū, kā arī liela uzticēšanās institūcijām veicina nacionālo un Eiropas politiku saskaņotību, kā liecina Igaunijas gadījums. Var apgalvot, ka nacionālajā ES politikā joprojām dominē tāda pati „laba eiropieša” un konsensa meklēšanas loģika, cenšoties panākt ātru vienošanos, kas dominēja iestāšanās ES sarunu laikā un ES līguma sagatavošanā. Valsts interešu veidošanās process ir galvenokārt reaģējošs, un to virza ES darba kārtība. Šī tendence, iespējams, turpmāk nemainīsies, tādējādi atspoguļojot mazu un atvērtu ekonomiku izturēšanos ES. Politiskā elite iestāšanās procesa laikā gan uzsvēra, ka iespēja ietekmēt ES lēmumu pieņemšanu, „būt pie kopējā galda” un tikt uzklausītam ir viens no dalības ES ieguvumiem. Savukārt dalības ES laikā, piemēram, Baltijas valstu Eiropas politikas jautājums ir šo valstu prioritāro politiku ieviešanas efektivitātes uzlabošana, piemēram – enerģētikas politika, kur ES var piedāvāt atbalstu, lai samazinātu valstu ievainojamību un risinātu kolektīvās rīcības problēmas. Noteiktos apstākļos mazās ES dalībvalstis spēj radīt ietekmi, kas pārsniedz to formālo balsstiesību robežu ES. Šo ietekmi palīdz stiprināt politikas saskaņotība un konsekvence.

Līdz ar jaunu eiropizācijas dimensiju parādīšanos valstīm bija jādomā par pielāgošanos tām, veicot nepieciešamos pārkārtojumus publiskās pārvaldes sistēmā. Rezultātā dalības ES laikā, kaut arī netiešāka, salīdzinot ar iestāšanās ES posmu, ir vērojama eiropizācijas ietekme uz nacionālajām publiskās pārvaldes sistēmām un procedūrām. Šī ietekme atkarībā no eiropizācijas mehānismiem atšķiras pēc iedarbības dziļuma un plašuma. Pielāgošanās process ir sekmējis tālāku analizēto CAE valstu publiskās pārvaldes kārtības eiropizāciju un ir nacionālo politiku veidotāju netiešs virzītājspēks publiskās pārvaldes reformu turpināšanā, kas vienlaikus ir arī būtisks tās modernizācijas priekšnosacījums. ES ir devusi vispārēju publiskās pārvaldes reformas ievirzi, uzstādot pietiekami konkrētu ietvaru administratīvajai kārtībai likumdošanas saskaņošanas un tehniskās pielāgošanās jomās. ES ir ietekmējusi arī analizēto CAE valstu politiku izstrādi, kā piemēram, nacionālos attīstības plānus, kurus valstis Eiropas strukturālo fondu ietvara izstrādes gaitā sagatavo un iesniedz EK. Slovēnijas piemērs demonstrē arī izteiktu ES padomes prezidentūras ietekmes efektu. Nacionālās intereses tiek definētas nacionālajā un koriģētas Eiropas līmenī kā valsts attīstības stratēģijas daļa. Tas ir izteikti vērojams ES prezidentūras norises gaitā, īpaši, ja ir vēlme sevi parādīt kā „labu un uzticamu Eiropas

valsti”. Rotējošajai ES Padomes prezidentūrai gan ir mazāk nozīmīga loma ES dalībvalsts nacionālo interešu veidošanā, un tās ilgtermiņa ietekme ir diskutabla.

Attīstot institucionālo sistēmu pēc iestāšanās ES, valstīm bija jārēķinās ar citu ES dalībvalstu interesēm, Eiropas vērtību kopumu, ES pastāvošajām institūcijām un to darbības kultūru. Dalība ES nozīmē arī aizvien lielāku izpildvaras un tās vadītāja lomu lēmumu pieņemšanā. Lai valstis varētu pilnā apmērā ietekmēt Eiropā notiekošos attīstības procesus, eiropeizācija nosaka stabilas un profesionālas valsts valdības, rīcībspējīga parlamenta, efektīvas publiskās pārvaldes sistēmas un kvalificētas birokrātijas nepieciešamību. Liela atbildība gulstas tieši uz publisko pārvaldi, lai pielāgošanās jaunām situācijām un to risināšana darbā ar ES dienaskārtības jautājumiem dalības ES laikā noritētu ātri un pastāvīgi.

Analizētās CAE valstis demonstrē ļoti atšķirīgu publiskās pārvaldes sistēmu darbību. Lielākā daļa valstu uzrāda efektīvu vadību būtiskāko ar ES saistīto jautājumu risināšanā, kā, piemēram, ES likumdošanas pārņemšana. Šo valstu rezultāti fiskālajā vadībā, ESF izlietojumā un kopējās konkurētspējas jautājumos joprojām ir atšķirīgi. Valstis joprojām demonstrē neefektīvas vadības sistēmas un pietiekami izglītota un pieredzējuša civildienesta trūkumu. Liela daļa ierēdņu visās valstīs ir iesaistīti darbā ar ES jautājumiem, tomēr tikai neliels skaits to dara pilnu darba laiku. Turklāt visās valstīs ir vairāk eiropeizētas vienas un tās pašas publiskās pārvaldes institūcijas. Visās valstīs arī raksturīgi, ka vienas ierēdņu grupas strādā ar uzņemto ES saistību ieviešanu, bet citas ierēdņu grupas koncentrējas uz ES politikas veidošanas aktivitātēm un regulāri mijiedarbojas ar ES institūcijām un to oficiālajiem pārstāvjiem.

Cilvēkresursu jautājumos galvenā problēma ir bijusi politiskā līmeņa nevēlēšanās atdot savas tradicionālās varas attiecības un veidot profesionālu civildienestu. Ir novērojama atkāpšanās no iestāšanās ES procesā veiktajām izmaiņām, lai panāktu atbilstību ES *acquis*, īpaši attiecībā uz horizontālajām vadības sistēmām. Darba samaksas un vadības sistēmas kopumā nav pietiekami adekvātas, lai nodrošinātu augsti kvalificēta personāla piesaisti salīdzinājumā ar privāto sektoru un ārvalstu darba tirgu. Ja var teikt, ka Igaunija un Latvija ir uzlabojušas būtiskus publiskās pārvaldes vadības sistēmas aspektus, tad Slovēnija uzrāda nozaru ministriju līmeņa reformu pieredzi, tomēr nav būtisku sasniegumu sistēmas kopējā līmenī.

Tālākajā eiropeizācijas analīzes gaitā detalizētāk analizēti Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas koordinācijas mehānismu modeļi. Pastiprināta vērība ir pievērsta koordinācijas mehānisma un normatīvā ietvara veidošanās procesam, koordinācijas instrumentu kvalitātei un lomai, funkcionalitātei, kā arī institucionālo spēlētāju lomai, kapacitātei un starpinstiūciju koordinācijai un sadarbības mehānismiem ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem. Individuālo valstu analīze noslēgumā ļauj veikt analizēto CAE mazo valstu izpildvaras koordinācijas mehānismu salīdzinošo panākumu un risku novērtējumu iestāšanās ES posmā un dalības ES laikā.



## 4. Selektīvais decentralizētais politikas koordinācijas modelis: Igaunija

Eiropēizācijas sākotnējā posmā katras valsts publiskās pārvaldes institūcijas koordinēja savas jomas, savukārt atsevišķi Eiropas lietu vadības koordinācijas mēģinājumi bija neefektīvi. Relatīvi izklaidēto un decentralizēto mehānismu bija nepieciešams pielāgot eiropēizācijai augstas intensitātes un Eiropas integrācijas padziļināšanās apstākļos. Depolitizēta koordinācijas mehānisma veidošanā viens no primārajiem uzdevumiem bija nodrošināt atbilstību ES prasībām, kā rezultātā politikas veidošana vissekmīgāk attīstījās administratīvajā līmenī. Tas bija viens no iestāšanās ES funkcionālā spiediena rezultātiem, gaidot, ka kandidātvalstis pārņems ES *acquis* līdz iestāšanās ES brīdim. To pastiprināja nepārtraukta detalizēta ārējā EK uzraudzība un ES ieteikumi attiecībā uz politiku jomām, piemēram, uz publiskās pārvaldes modernizāciju.

Koordinācijas mehānisms piedzīvoja būtiskas izmaiņas jau 2003. gadā, t.i., līdz iestāšanās ES brīdim. Analizēto CAE valstu uzdevums bija tāda koordinācijas mehānisma izveidošana, kas nodrošinātu vienotu valsts interešu pārstāvniecību, efektīvu nacionālo politiku, pārliecinošu valdības un valsts vadītāju līdzdalību Eiropadomes sanāksmēs, bet nozares ministru – ES Padomes sanāksmēs. Savukārt, iegūstot pilntiesīgu dalību ES, kandidātvalstīm mazinājās ārējais spiediens uz publiskās pārvaldes depolitizēšanas nodrošināšanu, paverot iespējas analizētajām CAE valstīm īstenot dažādus dalības ES darbības modeļus.

Dalības ES laikā vērojama pieaugoša politikas koordinācijas politizācija. Nacionālās politikas vietā, kurai būtu jānosaka ES lietu politizācija, palielinājās ES loma ES lietu politizācijā nacionālajā līmenī. Neraugoties uz jau pastāvošajiem faktoriem, kas veido un ietekmē politikas koordināciju, ES funkcionālā spiediena mazināšanās paātrināja ES lietu politizāciju nacionālajā līmenī. ES jautājumu vadībā nacionālajā līmenī veidojās politiskā konkurence par ES politikas saturu un pārvaldību, kas tieši ietekmēja arī vadošo ierēdņu turpmāko lomu. Atbilstoši eiropēizācijas ietekmei mainījās arī Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas politikas koordinācijas modeļi, laika gaitā izgaismojot to panākumus un riskus.

### 4.1. Kopējais raksturojums

20. gadsimta 90. gadu pirmajā pusē centrālā līmeņa izpildvara veidojās kā decentralizēts mehānisms, kur būtiskāko lomu ieņēma nozaru ministrijas (Dimitrov, Goetz and Wollmann, 2006, p. 37). Lai gan arī Igaunijas politikas koordinācijai ir decentralizēta mehānisma raksturiezīmes, tas sākotnēji veidojās kā centralizēts mehānisms, uzņemoties arvien aptverošākus koordinācijas uzdevumus. Stratēģiskie pamatlēmumi balstījās uz iekšpolitiskiem faktoriem un tika pielāgoti ārējā spiediena ietekmē. Ar ES saistīto publiskās pārvaldes administratīvo un politikas koordinēšanas spēju veidošana, kas tika veikta, lai realizētu arvien sarežģītākus ES integrācijas uzdevumus, ir tieši ietekmējusi Igaunijas izpildvaras mehānisma funkcionēšanu un tās pārvaldības stilu, veidojot spējīgāku un spēcīgāku centrālā līmeņa izpildvaru un valdības centru. Igaunijas izpildvaras koordinācijas

mehānismu ir veidojuši divi pretrunīgi spiedieni. No vienas puses, sākotnēji nopietnās bažas par spēcīgu un centralizētu valdību bija novedušas pie vājas izpildvaras struktūras izveides, kas atspoguļojās arī neefektīvā koordinācijas mehānismā. No otras puses, kļūstot par ES dalībvalsti, dalības ES prasības un ikdienas politikas veidošana sekmēja augstāku izpildvaras centralizācijas un aptverošu politikas koordinācijas mērķu izvirzīšanu.

Koordinācijas mehānisms radās atjaunotās politiskās kārtības kontekstā. Igaunijas kā unitāras valsts ar daudzpartiju parlamentāro demokrātiju atjaunošana sekmēja dziļas pārmaiņas valdības darbībā un jo īpaši valdības centrā. Padomju Savienības okupācijas laikā trimdā pastāvēja likumīgs izpildvaras pārvaldes institūciju kopums, bet Igaunijas teritorijā darbojās izpildvaras iestādes, kas bija pakļautas Komunistiskās partijas struktūrai un PSRS valsts aparātam. Dažās svarīgākajās jomās, tostarp aizsardzības vai monetārajā politikā, nebija pat izveidotas nekādas izpildvaras institūcijas (Lieven, 1993). Tomēr līdz ar valsts neatkarības atjaunošanu atbalsts pirms 1939. gada pastāvējušās konstitucionālās kārtības atjaunošanai bija mazs. Dominēja uzskats, ka režīma autoritārais raksturs, kas vērsts uz spēcīgu valsts vadītāju ar plašām izpildvaras pilnvarām, bija viens no neatkarības zaudēšanas iemesliem (Hänni, 2002). Igaunijas politiskā elite atbalstīja pilnīgi jauna mehānisma izveidi.

Jaunās izpildvaras institūcijas sākotnēji bija vājas, un tām trūka politikas koordinācijas spēja. Turklāt to veidotāji centās nodrošināt valdības pilnvaru līdzsvarotību. Valdības vadītāja ierobežotā loma dažos pirmajos konstitūcijas projektos izpelnījās pat pētnieka G. Karkasonnes (*Guy Carcassonne*) piezīmi „Mans galvenais kritikas mērķis, ja tā varētu teikt, ir fakts, ka valdības vadītājs patiesībā nemaz nepastāv” (Peep, 1997, p. 324). Lai gan turpmāko diskusiju laikā tika paplašinātas izpildvaras pilnvaras, Igaunijas politiskā elite saglabāja savu kategorisko attieksmi pret spēcīgu izpildvaru – gan pirmskara, gan padomju pieredzes mantojumu. Tādējādi valdības vadītāja pilnvaras bija stingri ierobežotas. Valdības vadītāja birojam tika piešķirtas tikai visvienkāršākās pilnvaras, tā resursi bija ierobežoti un tika atbalstīta vāja publiskās pārvaldes institūcija valdības centrā (Valsts kancelejā), kas darbojās galvenokārt kā valdības sekretariāts. Tādējādi valdība, kas 1992. gadā uzņēmās saistības saskaņā ar jauno konstitūciju, bija decentralizēta un maza (Viks and Randmaa-Liiv, 2005). Sākotnēji izveidojušos izpildvaras mehānismu būtiski ietekmēja tieši eiropeizācija, kuras rezultātā Igaunija izstrādāja jauno koordinācijas mehānismu efektīvākai attiecību pārvaldīšanai ar ES.

Dalības ES laikā Igaunijā jau funkcionēja selektīvais decentralizētais politikas koordinācijas modelis. Sākotnēji koordinācijas uzdevumi tika dalīti starp valdības vadītāju un ĀM. ĀM atbildībā ir COREPER II koordinācija. Augstā decentralizācijas pakāpe ļauj nozaru ministrijām relatīvi neatkarīgi darboties pozīciju formulēšanā un uzņemties atbildību par izstrādāto nacionālo pozīciju sarunām. Nozaru ministrijām pastāvīgajā pārstāvniecībā ES ir savi atašeji. Viņi saņem mandātus nepastarpināti no savām ministrijām. Ministrijām ir uzdevums sniegt atskaites MK par sarunu rezultātiem. Minētās pazīmes padara Igaunijas koordinācijas mehānismu par vienu no decentralizētākajām sistēmām

salīdzinājumā ar Latviju, Slovēniju un arī citām ES CAE dalībvalstīm. Vienlaikus Igaunijas politikas koordinācijas mērķi ir zemi salīdzinājumā ar citām ES CAE dalībvalstīm. Mēģinājumi to mainīt, piemēram, izveidojot konsultatīvo padomi, kurā mijiedarbotos valdības un sociālie partneri, bija diezgan nesekmīgi. To atspoguļo arī likumdošanas varas loma – Parlamenta Eiropas lietu komiteja nav tieši iesaistīta koordinācijā, jo MK apstiprinātās pozīcijas nav jānosūta tai apstiprināšanai.

Igaunija uzsāka dalību ES ar centieniem kļūt par aktīvu partneri. Kontekstā ar izraudzīto nacionālo ES politiku un tās koordinācijas modeli Igaunijā pēc iestāšanās ES bija aktuāla diskusija par līdzsvara nodrošināšanu starp eiropizācijas spiedienu un iekšpolitikas izaicinājumiem. Igaunijas valdība ir centusies veidot konstruktīvas un pragmatiskas ES dalībvalsts tēlu, kas daudz nerunā, bet nepieciešamības gadījumā pozīcija un priekšlikumi ir labi pārdomāti un sagatavoti (Veebel, 2009, p. 70). Igaunijas valdības politikas, kuras iestājas par konkurētspēju, ekonomisko izaugsmi, iekšējā tirgus deregulāciju un liberalizāciju, pēc iespējas deva priekšroku ES dalībvalstu vairākuma viedokļa atbalstīšanai. Tomēr lielākā daļa publiskās pārvaldes ierēdņu, kas piedalās Dalībvalstu valdību Pastāvīgo pārstāvju komitejas un ES Padomes darba grupās, uzlūko Igauniju kā „politikas ņēmēju”, „potenciālo politikas ņēmēju” vai „politikas atbalstītāju”. Atsevišķos gadījumos Igaunija tiek uzlūkota kā potenciālais „politikas oponents”, ja netiktu ņemtas vērā svarīgas valsts intereses, piemēram, enerģētikas politikā, vai „politikas iznīcinātājs” jomās, kur atsevišķi jaunie noteikumi ir pret liberālā tirgus principiem, piemēram, nodokļu harmonizācijas piedāvājumi. Igaunija ir „politikas virzītājs” tikai atsevišķos gadījumos, galvenokārt attiecībā uz turpmāku Eiropas integrāciju, elektronisko datubāžu izveidi vai virzot tā saucamo kopējo e-tirgus iniciatīvu (Beachain, Sheridan and Stan 2012, pp. 182–183).

## **4.2. Koordinācijas mehānisma un normatīvā ietvara veidošanās**

Dalība ES Igaunijā tika uzskatīta par dabisku atgriešanos Eiropā pēc piecdesmit piespiedu izolācijas gadiem (Lauristin *et al.*, 1997). Pirmās konstitucionāli izveidotās valdības koalīcijas līgums noteica mērķi noslēgt Asociācijas līgumu ar ES. Pilnīga dalība ES bija visu valdību mērķis līdz pat iestāšanās ES brīdim (Hololei, 2008). Koordinācijas mehānisma izveide tika uzsākta jau pirms Igaunijas dalības ES pieteikuma (Viks and Randma-Liiv, 2005). Starpnozaru agrīno koordināciju, tostarp sagatavošanās sarunām par Brīvās tirdzniecības līgumu, galvenokārt vadīja ĀM. TM tika izveidota ES tiesību nodaļa, lai koordinētu likumdošanas saskaņošanu. 1993. gada beigās valdība izveidoja darba grupu, kuras sastāvā ietilpa deputāti, publiskās pārvaldes augstākie ierēdņi un pētnieki, lai izpētītu Igaunijas iestāšanās ES iespējamo ietekmi (State Gazette, 1993). Darba grupa koncentrējās uz sociālekonomiskajiem un politiskajiem jautājumiem, kā arī sniedza dažus ieteikumus par koordinācijas mehānismu (State Chancellery, 1994).

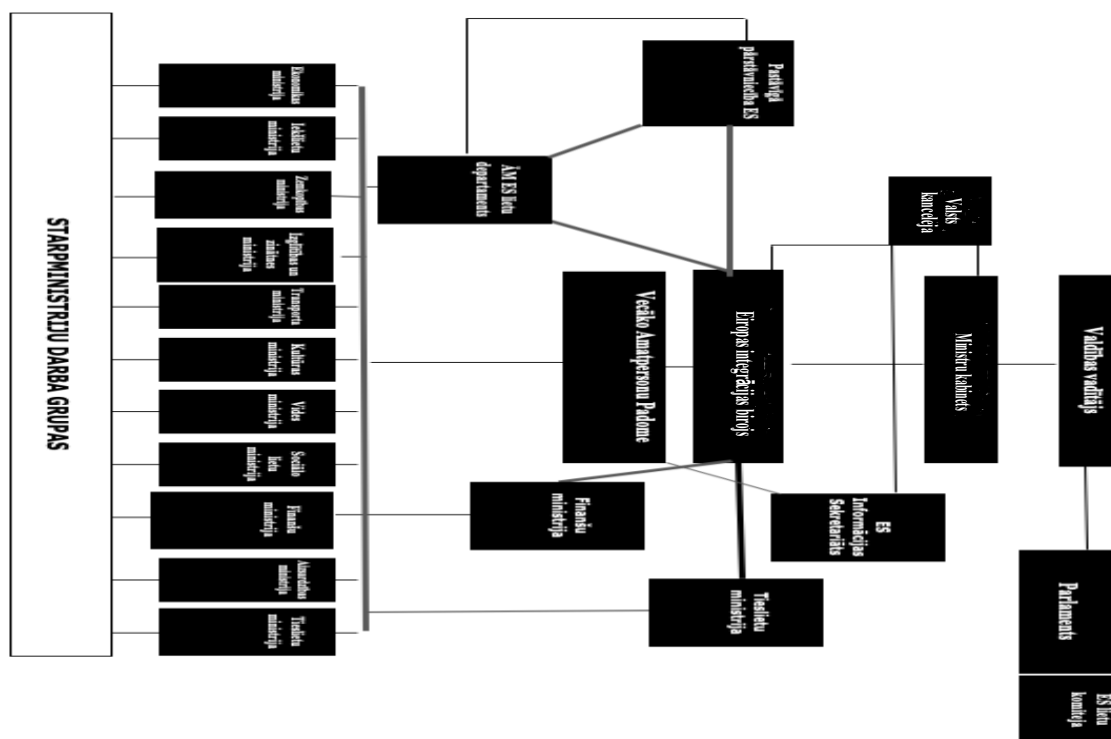
Tā kā dalības ES perspektīvas kļuva skaidrākas, valdības centieni tika koncentrēti uz saskaņotāka koordinācijas mehānisma izveidi. Koordinācija valdības līmenī tika uzskatīta par nepieciešamu, lai nodrošinātu ES *acquis* nepārtrauktu īstenošanu, Igaunijas nacionālās pozīcijas formulēšanu un informācijas izplatīšanu (State Chancellery, 1994). ĀM kopā ar valdības darba grupu bija atbildīga par koordinācijas mehānisma izstrādi (State Gazette, 1994). 1995. gada februārī valdībai iesniegtais projekts tika veidots ar pieņēmumu, ka 90% ES saistīto jautājumu ir iekšēja jeb nacionālā līmeņa nozīme. Nozaru ministrijām bija jāuzņemas politiku ieviešanas vadība, vienlaikus paredzot savas autonomijas ievērošanu un iespējamo valdības centra iejaukšanos. Tajā pašā laikā ĀM ierosināja veikt izmaiņas izpildvaras struktūrā. Tā ierosināja izveidot vai nu īpaša ministra bez portfeļa amatu, vai arī īpašu valdības vadītāja padomnieka pozīciju ES jautājumos, kam palīdzētu neliels sekretariāts un īpaša starpnozaru komiteja, kas apvienotu par ES jautājumiem atbildīgās nozaru ministriju vecākās amatpersonas.

Valdība atbalstīja variantu par īpašā valdības vadītāja padomnieka pozīcijas ES jautājumos izveidošanu, bet situāciju ietekmēja parlamenta vēlēšanas un valdības maiņa 1995. gadā. Iestāšanās ES saglabājās kā valdības mērķis. Lai uzsvērtu savu apņemšanos integrācijai ES, jaunā koalīcija izveidoja ES lietu ministra amatu bez atsevišķas administratīvās funkcionālā atbalsta struktūrvienības. Tomēr jaunā ministra un ĀM cīņas aizēnoja diskusijas par koordinācijas mehānisma ieviešanu (Pisuke, 1996). ES lietu ministra amatu galvenokārt ieņēma nēpolitiskas figūras vai nevadošie politiskās koalīcijas partneru locekļi, un tam nebija ne politiskās ietekmes, ne administratīvo resursu, kas vajadzīgi ES politikas vadībai. Politisko kontroli pārņēma valdības vadītājs, un pēc 1999. gada parlamenta vēlēšanām ES lietu ministra amats tika likvidēts.

1995. gada rudenī politiskā koalīcija izjuka, un tika izveidota jauna valdība, turklāt iepriekšējā Ministru prezidenta vadībā. Nākamā gada sākumā tā pieņēma lēmumu, kas bija tuvs 1995. gada februārī iesniegtajam priekšlikumam (State Gazette, 1996). Tā izveidoja Ministru komiteju, ko vadīja valdības vadītājs, lai pārraudzītu attiecības ar ES. Tomēr komiteja kopš tās izveidošanas 1996. gadā līdz tās darbības pārtraukšanai 2005. gadā tika sasaukta tikai dažas reizes, un visi ar ES saistītie jautājumi tika apspriesti kā MK aktuālās darba kārtības daļa.

Oficiālā līmenī tika izveidota starpnozaru komiteja jeb VAP, kas bija galvenais sarunu instruments starp nozaru ministrijām. Eiropas integrācijas biroja (EIB) vadītājs vadīja VAP un noteica darba kārtību, un darbojās kā ES lietu ministra, vēlāk – valdības vadītāja sekretārs. ĀM tikmēr bija atbildīga par iestāšanās ES sarunu sagatavošanu un vadīšanu. Šī loma pastiprinājās pēc sarunu uzsākšanas, kad valdība ĀM paspārnē izveidoja sarunu delegāciju, kas kopīgi ar nozaru sarunu darba grupām sagatavoja nacionālās pozīcijas. Lai gan EIB vadītājs bija daļa no galvenās delegācijas, un nacionālās pozīcijas tika apspriestas arī VAP, šis lēmums izveidoja vēl vienu, reizēm konkurējošu, starpministriju forumu, kas nostiprināja ĀM kā centrālās koordinējošās institūcijas pozīciju. Lēmums atspoguļoja arī pastāvīgo vēlmi pēc iespējas vairāk attīstīt centrālās koordinācijas funkciju. Saskaņā ar šo principu divām citām

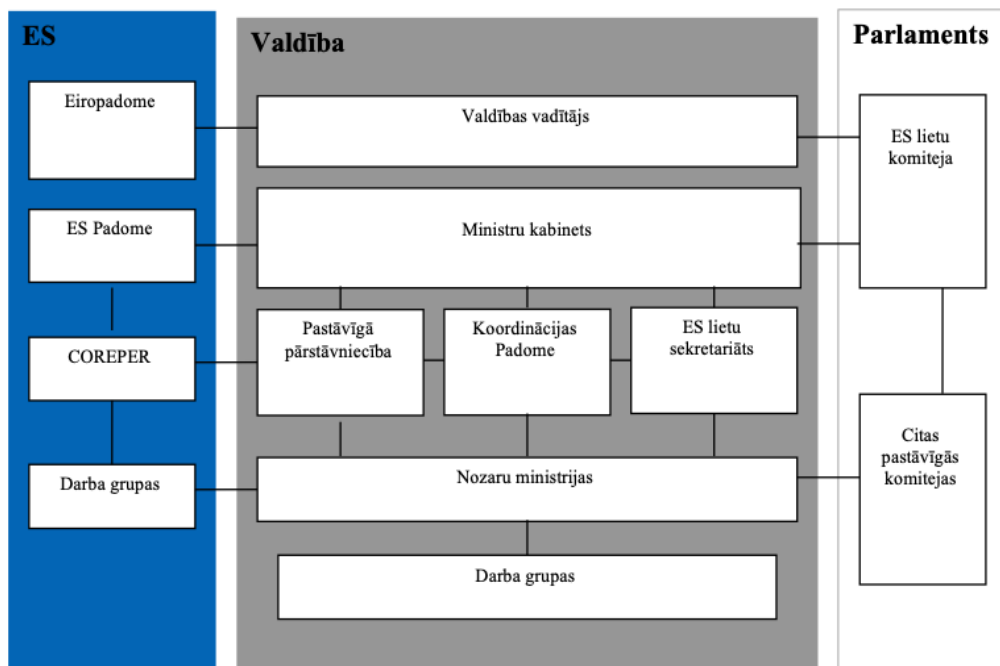
nozaru ministrijām – TM un FM – tika piešķirtas koordinējošās funkcijas, kas attiecīgi risināja likumdošanas saskaņošanas pārraudzību un finansiālo palīdzību. Lai gan TM loma bija svarīga agrīnajos posmos (ES likumdošanas caurskatīšana), tās nozīme pakāpeniski samazinājās, un galvenie koordinējošie pienākumi tika nodoti EIB un VAP. FM saglabāja un nostiprināja savu lomu, galu galā koordinējot ES divpusējo palīdzību un pieaugošā iestāšanās ES fondu apjoma izmantošanu. Tā rezultātā Igaunijas koordinācijas mehānismā 20. gadsimta 90. gadu vidū parādījās decentralizētākas sistēmas iezīmes ar vairākiem, dažkārt konkurējošiem, politikas koordinācijas centriem. Tomēr, uzsākot iestāšanās ES sarunas, koordinācijas mehānisma priekšplānā izveidojās divi politikas koordinācijas centri, kuru galvenās funkcijas bija sadalītas starp ĀM un valdības vadītāju. Tas atspoguļoja ne vien praktiskās vajadzības, bet arī vēlmi ierobežot koordinējošās varas koncentrāciju tikai vienā valdības daļā.



12. attēls. Igaunijas koordinācijas mehānisms iestāšanās ES posmā

Avots: Autora veidots apkopojums

Tuvojoties iestāšanās ES sarunu noslēgumam, jaunie pienākumi, ar kuriem izpildvaras administrācijai būtu jāaskaras pēc iestāšanās ES, raisīja debates par koordinācijas mehānisma jauno modeli (Kassim, 2003b, pp. 83–86). Pirmās idejas tika izstrādātas 2001. gada beigās (Office of European Integration, 2001), bet debates tika uzsāktas 2002. gadā. Priekšplānā izvirzījās divi pamatjautājumi: pirmkārt, par to, vai valstij ir nepieciešams aptverošs mehānisms vai arī koordināciju varētu veikt *ad hoc* kārtībā; un, otrkārt, vai ES politika būtu jāuzskata par iekšpolitiku, ko vada valdības vadītājs, vai ārpolitiku, kas būtu ārlietu ministra atbildības joma. Šīs „makro debates” aizēnoja citus jautājumus, piemēram, darba dalīšanu starp nozaru ministrijām un iesaistītajiem sadarbības partneriem.



13. attēls. Igaunijas koordinācijas mehānisms dalības ES laikā

Avots: Autora veidots apkopojums

Pirmās neformālās augstāko ierēdņu diskusijas vadīja EIB. Viens no pamatprincipiem, par ko tika panākta vienošanās, bija jaunu funkciju izveide uz esošā koordinācijas mehānisma pamata (Office of European Integration, 2002). Nozaru ministrijām būtu jāuzņemas vadošā loma un jābūt atbildīgām par nacionālās ES politikas formulēšanu, pārstāvēšanu un īstenošanu attiecīgajās jomās. Visas koordinācijas funkcijas būtu jārisina sistemātiski, izmantojot starpministriju koordinācijas padomi (reformētā VAP) valdības vadītāja politiskā vadībā, kuru atbalstītu ES lietu sekretariāts (bijušais EIB). Sākotnējos jaunā koordinācijas mehānisma projektos tika ierosināts, ka COREPER sagatavošanas darbus koordinēs Ministru prezidents, bet divpusējās EIB un ĀM sanāsmēs galu galā tika nolemts, ka ĀM vajadzētu būt sarunu partnerim starp valdību, t.i., nozaru ministrijām un Pastāvīgo pārstāvniecību ES. Tādējādi koordinācijas mehānisms atspoguļoja uzskatu, ka ES politika ir iekšējā politika, un, lai gūtu panākumus, ir nepieciešama sistemātiska koordinācija, kuras pamatā ir arī formāli noteikumi.

EIB koordinācijas modeļa redzējuma galvenais pretinieks bija ĀM. Lai gan ĀM piekrita, ka nozaru ministrijām ir jāuzņemas vadošā loma politikas formulēšanā, pārstāvēšanā un īstenošanā, tā apgalvoja, ka nav nepieciešams veidot starpnozaru koordinācijas mehānismu, kas balstīts uz formāliem noteikumiem. ĀM uzskatīja, ka starpnozaru koordinācijas instrumenti, piemēram, Eiropas Savienības lietu sekretariāts (ESLS), ir jālikvidē, jo tie bija izpildījuši savu mērķi (Ministry of Foreign Affairs, 2002). Tā ierosināja veidot neformālu un plūstošāku mehānismu, kurā būtu *ad hoc* koordinācija un iesaistītas tikai tās nozaru ministrijas, kurām ir interese par konkrēto jautājumu. ĀM arī piešķīra lielu nozīmi Pastāvīgajai pārstāvniecībai, uzskatot to par galveno instrumentu starpnozaru koordinācijai,

nevis Koordinācijas padomei. Šo domu pastiprināja bijušā Pastāvīgās pārstāvniecības vadītāja ES norīkošana par ĀM ģenerāldirektoru (valsts sekretāru).

2002. gada decembrī MK sanāksmē tika apspriests EIB projekts, kas tika pieņemts ar ļoti nelielām izmaiņām. ĀM viedoklis tika noraidīts. Nozaru ministrijām bija pienākums sagatavoties pārmaiņām, un VK uzdevums bija pārraudzīt procesu un koordinēt kompetenču sadali starp nozaru ministrijām. Starpposma progresa ziņojums, kas valdībai tika iesniegts 2003. gada februārī, iezīmēja trīs neatrisinātus jautājumus saistībā ar kompetenču sadalījumu starp nozaru ministrijām. Pirmā problēma skāra jautājumu par to, kurai – ĀM vai TM – būtu jāpārstāv Igaunija Eiropas Kopienas Tiesā. Situācija tika atrisināta par labu ĀM, daļēji tāpēc, ka vienošanos nevarēja panākt oficiālā līmenī, daļēji, pateicoties jaunā ĀM ģenerālsekretāra nostājam, un daļēji tāpēc, ka jaunais tieslietu ministrs visus ES jautājumus uzskatīja par ārējās politikas daļu. Tas nostiprināja iestāšanās ES vienošanos, kurā Igaunijas pārstāvība starptautiskajās tiesās bija ĀM atbildības jomā. Pārējie problēmjaudājumi attiecās uz tirdzniecības jautājumiem (ĀM vai EKM) un vīzu jautājumiem (ĀM vai IeM). Šīs atšķirības atspoguļoja arī plašāko debati par ES jautājumu uztveršanu kā valsts iekšējās vai ārējās politikas daļu. Šajos jautājumos tika panākts kompromiss, kurā nozaru ministrijām bija jābūt cieši iesaistītām. Pēc nacionālā parlamenta vēlēšanām tika izveidots jauns MK, kas turpināja atbalstīt iepriekšējās valdības saskaņotos principus. Ievērojot jaunajā koordinācijas mehānismā izveidotos galvenos elementus, publiskajai pārvaldei tika uzdots izstrādāt nepieciešamās tiesību aktu izmaiņas.

### 4.3. Koordinācijas instrumentu kvalitāte un loma

Igaunijas Nacionālā Eiropas Savienības *acquis* pārņemšanas programma (INAPP) bija galvenais iestāšanās ES plānošanas, vadības un uzraudzības instruments (Government of Estonia, 2012). Programma atspoguļoja integrētāku pieeju darbam, kas jāveic, lai nodrošinātu atbilstību Kopenhāgenas un Madrides kritērijiem. INAPP paredzēja vienotu sistēmu, lai plānotu prioritātes un pārraudzītu iestāšanās ES procesu dažādos sektoros. Programma detalizēti atspoguļoja prioritāros pasākumus ES *acquis* tiesiskai un institucionālai pārņemšanai, norādot visus atbilstošos ES normatīvos aktus, programmas periodā plānotos rezultātus, īstenošanas termiņus un nepieciešamos finanšu resursus. Detalizēti tika izklāstīti arī atsevišķu prioritāro ES direktīvu īstenošanas plāni. INAPP nodrošināja pastāvīgu ES *acquis* pārņemšanas un īstenošanas procesa pārraudzību. Šī mērķa sasniegšanai nozaru ministrijās un nacionālo ES politiku koordinējošajās institūcijās bija izveidoti atbilstoši mehānismi. Ar to palīdzību tika nodrošināta aktīva rīcības programmas vadība visos līmeņos. Programma bija vienots vadības līdzeklis, lai noteiktu prioritātes, plānotu, īstenotu un pārraudzītu Igaunijas gatavošanos dažādos sektoros dalībai ES. Viens no būtiskiem pamatprincipiem INAPP ieviešanā bija reālistiska attieksme pret valsts budžetu. Tika veikti nopietni pasākumi, lai nodrošinātu ciešu saistību starp valsts budžetu un

INAPP to pasākumu finansēšanā, kas saistīti ar iestāšanos ES. INAPP integrēšana valsts budžetā bija svarīga, jo īpaši apstākļos, kad pieejami visai ierobežoti resursi.

Igaunijas valdībai kopš iestāšanās ES ir bijušas trīs galvenās prioritātes. Pirmkārt, turpināt iekšējā tirgus liberalizāciju un uzlabot ES konkurētspēju. Otrkārt, īstenojot izaugsmes un stabilitātes paktu, lai nodrošinātu noturīgu ekonomisko bāzi dalībai ES. Treškārt, nodrošināt stabilu eirozonu un izaugsmi, pat, ja ir nepieciešamas kopīgas pūles un solidaritāte (Beachain, Sheridan and Stan, 2012, p. 167). Jau 2004. gadā valdība izstrādāja „Igaunijas valdības ES politiku 2004.–2006. gadam”, lai īstenotu šīs un citas izvirzītās prioritātes. Minētais dokuments bija dažādu ministru, nozaru ministriju un nevalstisko organizāciju sadarbības rezultāts. Pirms dokuments tika apstiprināts, to nodeva sabiedriskajai apspriešanai sociālajiem partneriem, valsts un nevalstiskajām organizācijām, vēlāk arī apspriešanai parlamentā. Kopš iestāšanās ES 2004. gadā Igaunijai kopumā ir bijuši pieci nacionālās ES politikas ietvara dokumenti, no kuriem pēdējais aptver periodu no 2015. līdz 2019. gadam (Republic of Estonia Government, 2015). Šī dokumenta funkcija ir „...izveidot vienotu pārvaldību un noteikt vienotus mērķus kā pamatu Igaunijas kā ES locekles darbībām .. tā mērķis ir radīt pieeju, kas sniedz pāri dažādajiem sektoriem, un ka saistītās darbības ir saskanīgas” (Austers u.c., 2019, 118.lpp.; Republic of Estonia Government, 2015).

Nacionālās ES politikas ietvara dokumenta sagatavošanā tiek ņemts vērā gan valdības rīcības plāns, gan arī ilgtermiņa attīstības stratēģijas un dažādas politiku iniciatīvas. Igaunijai ir viens centrālais plānošanas dokuments – valdības rīcības plāns, kas ir tieši saistīts ar valdības politiskajām prioritātēm un izteikts valdības programmā uz tās darbības termiņu. Tas saskaņo administratīvās prioritātes ar politiskajām. Valdības rīcības plāns jeb darba programma, kuru sagatavo un uzrauga VK Stratēģijas nodaļa, ir vidēja termiņa dokuments, kuru katru gadu atjaunina, pamatojoties uz iepriekšējā gada sasniegumu novērtējumu attiecībā pret mērķiem, kas izvirzīti četru gadu termiņam (tātad nav noteikts mainīgs mērķis). Plānā iekļauti arī uzdevumi, kas izriet no dalības ES, un tas atvieglo plānošanas slogu, aizstājot atsevišķus plānus ar vienu dokumentu. Ilgtermiņa stratēģijas ir ietvars gan valdības rīcības plānam, gan nozares stratēģijām (Vági and Kasemets, 2017, p. 23). Igaunijas VK Stratēģijas nodaļa ir atbildīga arī par divām horizontālajām stratēģijām: „Igaunija 2020” (konkurētspējas stratēģija) un „Ilgtspējīgas attīstības stratēģija 2030. gadam”. Savukārt trešo horizontālo stratēģiju, kas saistīta ar valsts drošību, koordinē Nacionālās drošības un aizsardzības koordinācijas struktūrvienība. Vispopulārāko valdības centra vadīto politiku iniciatīvu vidū ietilpst digitālā, publiskās pārvaldes, ilgtspējīgas attīstības un migrācijas iniciatīvas (OECDa, 2018, p. 24).



#### 4.4. Koordinācijas modeļa funkcionalitāte, institucionālo spēlētāju lomas un kapacitāte

Iestāšanās ES politikas koordinācijas struktūrās, kas tika izveidotas un tiek izmantotas pēc iestāšanās ES, dominē pastāvīga cīņa starp divām pretrunīgām politiskām vēlmēm: ierobežot un līdzsvarot centrālās izpildvaras varu, no vienas puses, un nodrošināt efektīvu ES integrāciju, no otras. Valstī, kurā notika spraigi centieni pārvarēt pēdējās okupācijas paliekas, koordinācijas mehānisma izveide bija viens no svarīgākajiem un nepieciešamākajiem lēmumiem. Vienlaikus šāda lēmuma pieņemšana sākotnēji tika uzskatīta par nesaderīgu ar nesen atjaunoto demokrātisko valsts pārvaldes kārtību, jo asociējās ar iepriekšējo centralizētas plānošanas un autoritārisma pieredzi.

ES integrācija bija politiskās elites virzīts process, kurā kā projektu vadītāji un veicinātāji darbojās politiķu pamatgrupa, augstākie publiskās pārvaldes ierēdņi un viedokļu līderi. Šis mērķis bija saistīts ar citu politiskās elites mērķi, proti, vēlmi mazināt izpildvaras lomu. Tādējādi koordinācijas mehānisma attīstība atspoguļoja elites mainīgās intereses (Kassim, 2015). Tas, savukārt, palielināja indivīdu lomu mehānisma veidošanā.

Nelielai daļai galveno izpildvaras sistēmu dalībnieku ir bijusi nozīmīga loma koordinācijas mehānisma formas noteikšanā. Ciešas institucionālas un personiskas attiecības starp augstākajām amatpersonām radīja uzticību un mazināja aizdomas, kuras nozaru ministrijas vēsturiski izjuta pret politikas koordinācijas pilnvaru nostiprināšanu. EIB vadītājs H. Hololejs (*Henrik Hololei*), kas vadīja EIB un VAP kopš tās izveidošanas līdz pievienošanās ES dienai, būtiski ietekmēja koordinācijas mehānisma attīstību. Viņš noteica toni dažām neformālām iezīmēm, kas praktiski ietekmēja koordinācijas mehānisma darbību, jo īpaši publiskās pārvaldes institūciju vēlmi dalīties ar informāciju un veidot konstruktīvus kompromisus strīdīgos jautājumos (Viks un Randmaa-Liiv, 2005). Viņa vadībā dažas nozaru ministrijas pirmo reizi uzzināja par starpministriju sadarbības vērtību. Viņa centieni veicināja pakāpenisku skepticisma samazināšanos attiecībā uz starpministriju koordināciju un centralizētu koordinācijas mehānismu. Arī P. Kolbrem (*Priit Kolbre*), Igaunijas vēstniekam ES un vēlākajam ĀM ģenerālsekretāram, bija svarīga loma, veidojot ĀM lomu un nosakot VK politikas koordinācijas pilnvaras. Pēc iestāšanās ES parlamenta lomu ES lietās palīdzēja stiprināt ES lietu komitejas pirmā priekšsēdētāja R. Langa (*Rein Lang*) stingrā politiskā vadība. Savukārt tas lika valdībai izveidot saskaņotāku politikas koordinācijas praksi un ietekmēja centralizētāka koordinācijas mehānisma izveidi ar visaptverošāku politikas koordinācijas mērķi. Kad valdība sāka reglamentēt ES jautājumus nacionālajā līmenī ar regulējošiem aktiem (bez skaidri noteiktām juridiskajām pilnvarām), juridiskā padomnieka A. Jeksa (*Allar Jõks*) kritiskā iejaukšanās veicināja ātru tiesiskā regulējuma izveidi, lai koordinācijas mehānisma galvenie principi tiktu samērā ātri izveidoti un iestrādāti nacionālajā likumdošanā. Arī fakts, ka nozaru ministriju galvenās amatpersonas savus amatus ieņēma salīdzinoši ilgu laiku, veicināja vienmērīgu sistēmas darbību (Viks un Randmaa-Liiv, 2005, p. 92).

Arī ārējam spiedienam ir bijusi spēcīga ietekme uz koordinācijas mehānisma izveidi un darbību. Debates par ES integrāciju un decentralizāciju ir nozīmīgi ietekmējušas koordinācijas mehānisma attīstību. ES funkcionālais spiediens vislielākajā mērā bija jūtams pēc valsts iekļūšanas ES integrācijas procesa „otrajā posmā” (Lippert, Umbach and Wessels, 2001). Jau ļoti agrīnā fāzē, piemēram, 1996. gada sākumā notikušajās valdības apspriedēs, starpministriju koordinācijas mehānismu atbalstītāji bieži atsaucās uz Balto grāmatu, kas norādīja uz politikas koordinācijas nepieciešamību (State Chancellery, 1996a).

ES funkcionālais spiediens jeb eiropeizācija, lai risinātu izpildvaras administratīvās spējas jautājumus, kas sāka veidoties 1990. gadu beigās un turpinājās līdz 2003. gadam, pievienoja jaunas dimensijas pastāvošajā starpministriju koordinācijas mehānismā. VAP ietvaros tika izveidotas divas starpministriju darba grupas, lai publiskajā pārvaldē koordinētu horizontālo apmācību un pirmsiestāšanās ES fondu izmantošanu (un sasaistītu šos pasākumus ar izpildvaras administratīvās spējas stiprināšanu). Iestāšanās ES posmā nepieciešamība labāk plānot, īstenot un uzraudzīt iestāšanās ES saistību izpildi izraisīja pārmaiņas, kas bija vērstas uz spēcīgāku starpministriju koordināciju un veicināja valdības vadītāja vadošās lomas nostiprināšanos šajā procesā. Pēc iestāšanās ES spiediens uz valsts rīcībaspēju (ne tikai efektīva laika plānošana, bet arī ierobežoto resursu optimāla izmantošana) turpināja veicināt pārmaiņas uz centralizētāka mehānisma veidošanu, vienlaikus mazinot darbību un funkciju dublēšanās riskus starp valdības vadītāju un ĀM.

Viens no jautājumiem ir – vai politikas koordinācijas eiropeizācijas process, ieviešot jaunus starpministriju koordinācijas mehānismus, ietekmējis arī veidu, kā darbojas izpildvaras mehānisms. Iestāšanās ES procesa sākumā daži zinātnieki apšaubīja (Metcalf, 1998), vai ES milzīgais spiediens uz visām kandidātvalstīm ātri reformēt publisko pārvaldi, saskaņot un īstenot ES *acquis*, varētu panākt arī ilgstošu ietekmi. Igaunijas piemērs parāda, ka iestāšanās ES procesa laikā gūtā pieredze ir radījusi kvalitatīvas izmaiņas publiskās pārvaldes funkcionēšanā. Tā ir palīdzējusi veidot un stiprināt valdības centra koordinācijas spējas, lai vadītu un uzraudzītu politikas procesu. Pētnieki Viks un Randma-Līva apgalvo, ka politikas koordinācijas pieredze „neapšaubāmi ir palīdzējusi ieviest labāku koordinācijas kultūru civildienestā” (2005, p. 91).

Lai gan 20. gadsimta 90. gadu sākumā Igaunijā pastāvēja pretestība plānošanai publiskajā pārvaldē, un visi politikas virzieni tika virzīti *ad hoc* lēmumu veidā, ES integrācija, kurai bija nepieciešama ilgtermiņa pieeja, radīja jaunu risinājumu arī stratēģiskajai plānošanai (Kasemets, 2006). Šo pieeju apstiprina centralizētāka politikas plānošanas mehānisma izveide VK vadībā. Līdztekus plānošanas spēju stiprināšanai nozaru ministrijās valdības vadītājs un VK ir ieguvuši nozīmīgāku lomu kopējā valsts attīstības stratēģiskās plānošanas vadīšanā. 2006. gadā MK VK izveidoja Stratēģijas biroju un stratēģijas direktora amatu, lai veicinātu koordināciju un plānotu valdības politikas un nodrošinātu rīcības plānu un stratēģiju saskaņotību. Šeit ir vērojama ar ES jautājumiem saistīto spēju pārņemšana uz

kopējo nacionālo politikas koordināciju arī cilvēkresursu ziņā. Stratēģijas direktora amatu ieņēma bijušais ES sekretariāta vadītājs, un gandrīz puse no tās darbiniekiem iepriekš darbojās valdības sekretariātā, kas atbildēja par ES jautājumiem. Tādējādi izmaiņas iestāšanās ES procesa laikā ir novedušas pie izmaiņām Igaunijas centrālā līmeņa valdības darba stilā un valdības centrā. Dalības ES vadības un koordinācijas mehānisma izveide un attīstība ir veicinājusi arī Igaunijas centrālā līmeņa izpildvaras koordinācijas spēju nostiprināšanos un mainījusi tās darbības veidu. Izpildvara ir kļuvusi centralizētāka, nozaru ministriju darbība tiek koordinēta efektīvāk, un VK ir kļuvusi līdzīgāka Apvienotās Karalistes MK birojam, nevis vienkārši pilda valdības sekretāra funkcijas.

Makro līmeņa lēmumi, piemēram, par valdības vadītāja un ĀM atbildību politikas koordinācijā, bija balstīti uz iekšpolitiskiem faktoriem vai ārēju spiedienu, nevis uz labiem (vai sliktiem) citu valstu piemēriem. Vairākas izmaiņas sekmēja arī ārēja ietekme, īpaši laika posmā no 1995. līdz 1996. gadam. Piemēram, Ministru komitejas izveide politiskajā līmenī un vecāko ierēdņu starpministriju padomes galvenā loma iestāšanās ES sagatavošanās darbos publiskajā pārvaldē bija elementi, kas tika izveidoti, ņemot vērā Zviedrijas un Somijas iestāšanās ES pieredzi (State Chancellery, 1996a). Svarīgi, ka prakses vai institucionālo instrumentu nodošana nekad nav bijusi automātiska, bet pielāgota Igaunijas vajadzībām. Laikā, kad notika diskusijas par dalības koordinācijas mehānismu, politiskās partijas raudzījās uz citu valstu pieredzi, kas atbilstu pašu vajadzībām. Piemēram, ĀM uzsāka pētījumu, kas ieteica pārņemt Dānijas politikas koordinācijas sistēmu pieredzi, savukārt EIB veiktā analīze deva priekšroku Somijas un Apvienotās Karalistes mehānismiem. Pēc Ministru komitejas izveides fiasko visas puses tomēr šaubījās par ārvalstu pieredzes modeļu tiešās pārņemšanas nepieciešamību. Tā kā iestāšanās ES koordinācijas mehānisms bija pietiekami labi strādājis, valdība nesaskatīja nekādus ieguvumus, uzspiežot publiskajai pārvaldei no ES dalībvalstīm kopētus risinājumus.

Koordinācijas mehānisma attīstībā bija vairāki kritiskie punkti, kuriem būtu vērts pievērst lielāku uzmanību. Pirmais bija 1996. gadā, kad MK (jo īpaši ārlietu ministrs) pieņēma lēmumu prioritizēt iestāšanos ES pār NATO paplašināšanos un panākt iespēju nodrošināt EK aicinājumu iestāties ES jau 1997. gada ES samitā Luksemburgā (Sillaste-Elling, 2008). Tas nebija viegls uzdevums, un uzreiz noteica arī jauno koordinācijas mehānismu un tās uzdevumus. Tajā tika uzsvērti divi mehānisma aspekti: pirmkārt, tas, ka ES lietu ministra amats bija neefektīvs; un, otrkārt, tas, ka ĀM loma ir būtiska ziņu sniegšanā galvenajām ES amatpersonām. ĀM nozīmīgums turpināja palielināties, kad sākās iestāšanās ES sarunas, kas nostiprināja tās starpnieka lomu starp nacionālo un starptautisko (dalībvalstīm un ES) līmeni. Arī iestāšanās ES būtiski ietekmēja politikas koordinācijas mehānismu, jo ES dalībvalsts pienākumi, uzdevumi un atbildība ievērojami atšķīrās no kandidātvalsts pienākumiem. Eiropēizācija sekmēja varas pārdali no ĀM uz nozaru ministrijām un valdības vadītāju. Lai gan sākumā notika mēģinājumi turpināt iestāšanās ES izveidoto darba dalīšanu, tā īsā laikā izrādījās neefektīva. ĀM loma nepārtraukti samazinājās, savukārt nozaru ministriju un valdības vadītāja funkcijas pieauga.

### *Ministru kabinets*

Eiropēzācija ir veicinājusi deparlamentarizāciju, kuras rezultātā izpildvara ir nostiprinājusi savu dominējošo lomu ES lietās. MK aizvien vairāk kļūst par forumu, kurā visas svarīgās dokumentācijas nostājas tiek apspriestas un pieņemtas pirms būtisku sarunu sākšanas ES līmenī. Tas pieņem ES politikas pamatdokumentus (valdības ES politiku) un nosaka pusgada prioritātes, sniedz izpildvaras pamatnostādnes nozaru ministrijām un pārbauda nozaru ministru pienākumu izpildi. Likumdošanas grozījumi skaidri nosaka nozaru ministru atbildību panākt iepriekšēju MK apstiprinājumu visām Igaunijas nostājām jautājumos, kas vai nu ir jāiesniedz parlamentā, vai attiecas uz likumdošanas iniciatīvām, kuras tiktu pieņemtas ar MK lēmumiem. Nozaru ministri var prasīt MK pilnvaras attiecībā uz dokumentāciju, kas stingri neatbilst šim kritērijam. Tāpat nozaru ministriem pirms katras ES Padomes sanāksmes ir jāpieprasa MK apstiprinājums visām aktuālajām ES Padomes darba kārtības pozīcijām, lai nodrošinātu, ka Igaunijas nostāja atbilst nacionālajām politiskajām vēlmēm un atspoguļo ES līmenī notiekošo sarunu gaitu.

### *Ministru prezidents*

Likumdošanas izmaiņas, kas tika pieņemtas pēc Igaunijas iestāšanās ES, vēl nepārprotami neuzrādīja, ka valdības vadītājs ieņem vadošo lomu ES lietās. Patiešām, tā kā nacionālā līmeņa pasākumi stingri noteica aktīvās politikas veidošanu nozaru ministru atbildībā, valdības vadītājs būtu varējis uzņemties pasīvāku lomu. Valdības vadītāja pozīciju, pirmkārt, pastiprināja viņa amats, kas uzliek atbildību vadīt Igaunijas delegāciju Eiropadomē. Otrkārt, likumdošanā pēc iestāšanās ES nostiprinājās Ministru prezidenta pakļautībā esošās VK politikas koordinācijas pilnvaras. Šis grozījums ne vien deva valdības vadītājam tiesības pārstāvēt, bet arī virzīt Igaunijas nostājas formulēšanu Eiropadomei. Tas nostiprināja valdības vadītāja lomu nacionālās ES politikas veidošanā, ne tikai tajās jomās, kas bija tieši iekļautas EK darba kārtībā. Līdz ar VK modernizāciju valdības vadītājs ieguva spēcīgu publiskās pārvaldes administratīvo atbalstu, lai darbotos kā galīgais politiskais šķērējtiesnesis atšķirīgu viedokļu gadījumā. Lai gan valdības vadītāja lomu ierobežo koalīcijas valdības un nozaru ministru nostāja ES politikas formulēšanā un īstenošanā, valdības vadītājs (vai viņa birojs) ir kļuvis par galveno spēlētāju visos būtiskākajos lēmumos, ieņem vadošo lomu visu politikas pamatdokumentu izstrādē, un sniedz vadlīnijas pusgada prioritāšu formulēšanai, kā arī pēc nepieciešamības jebkuros citos ar ES saistītajos jautājumos.

### *ES lietu sekretariāts (Valsts kanceleja)*

Valdības vadītāju atbalsta ES lietu direktors, kas, savukārt, vada VK ES lietu sekretariātu (ESLS). Direktors ir galvenais sarunu partneris un padomnieks valdības vadītājam ES lietās, piedalās ikdienas sanāksmēs ar valdības vadītāju un visās MK sanāksmēs, un vada Koordinācijas padomes sanāksmes. ESLS koordinācijas funkcijas ir pastiprinātas, pieņemot, ka tas koordinē instrukciju saskaņošanu COREPER I sanāksmēm. ESLS ir 15 darbinieki, kas mēģina pielietot arī visas publiskās pārvaldes

pieredzi, izmantojot darbinieku deleģēšanas iespējas no citām institūcijām (ĀM un ZM). Kā valdības vadītāja ekspertu grupa un padomdevēju struktūrvienība, ESLS izstrādā politikas pamatdokumentus, veic politikas analīzi un sagatavo instruktāžas piezīmes un sarunu punktus dažādos nacionālo pozīciju jautājumos. Rīkojoties valdības vadītāja vārdā, ESLS ciešā sadarbībā ar nozaru ministrijām un ĀM koordinē Igaunijas nostāju formulēšanu Eiropadomei. Kontekstā ar Igaunijas nacionālās ES politikas ikdienas attīstību ESLS sagatavo publiskās pārvaldes VAP sanāksmes. Tajās tiek sniegts pārskats par visām jaunajām iniciatīvām, ko EK iesniegusi ES Padomei, un pieņemti provizoriski lēmumi par atbildīgajām nozaru ministrijām vai horizontālajos jautājumos – vadošajām institūcijām. Vajadzības gadījumā ESLS darbojas kā starpnieks, lai atrisinātu nesaskaņas par nozaru ministriju atbildību vai sniegt atbalstu saturiskajos jautājumos. Tas nodrošina, ka ES *acquis* tiek īstenots savlaicīgi un precīzi, un, ja nepieciešams, sagatavo progresa statusa ziņojumus valsts sekretāru vai valdības sanāksmēm.

#### *Ārlietu ministrija (un Pastāvīgā pārstāvniecība)*

ĀM salīdzinājumā ar citām ministrijām ir īpaša loma. ĀM, tāpat kā citas nozaru ministrijas, ir atbildīga par priekšlikumu formulēšanu savu politiku atbildības jomā, un arī par Igaunijas pozīciju pārstāvības nodrošināšanu COREPER dalības ES sākotnējā posmā. Pieaugot ES politikas lomai nacionālajā politikā, COREPER sagatavošanas koordinācijas funkcija vēlāk tika dalīta ar ESLS. Šāda attīstība atspoguļo ne vien ĀM attieksmi pret valdības vadītāja nacionālo ES politiku koordinēšanas pilnvaru pakāpenisku paplašināšanu, bet arī reakciju uz eiropeizācijas funkcionālo spiedienu. Piemēram, izpildvara ir kļuvusi efektīvāka attiecībā uz atbildības sadali par darba kārtības punktiem starp nozaru ministrijām.

Praksē nozaru ministrijas formulē COREPER instrukcijas, un tām ir vadošā loma šajā procesā. Lai gan formāli ĀM var mainīt norādījumus, tas notiek reti. Tas daļēji skaidrojams ar to, ka attiecīgie Pastāvīgās pārstāvniecības konsultanti parasti piedalās instrukciju apkopošanā, un daļēji ar to, ka kopējais mehānisms ir izstrādāts, lai nodrošinātu, ka nostājas jutīgās un prioritārās jomās pieņem valdība, un tādējādi tiek panākta vienprātība pirms jautājumu nonākšanas COREPER. ĀM ES departaments (vai ESLS gadījumā COREPER I) arī nodrošina, ka jautājumos, kuros valdība nav pieņēmusi nostāju, nozaru ministrijas nostāja atbilst kopējiem nacionālās ES politikas mērķiem un ir saskaņota ar visām pārējām nozaru ministrijām. Šajā nolūkā notiek regulāras konsultācijas starp attiecīgo ĀM nodaļu, nozaru ministriju, Pastāvīgo pārstāvniecību un ESLS. ĀM un Pastāvīgajai pārstāvniecībai ir svarīga loma informācijas meklēšanā par citu ES dalībvalstu nostāju un informācijas izplatīšanā par Igaunijai būtiskiem jautājumiem. Lai gan nozaru ministrijas arvien vairāk sazinās ar saviem partneriem citās ES dalībvalstīs, ĀM, izmantojot vēstniecību tīklu un Pastāvīgo pārstāvniecību, ir galvenie dalībnieki informācijas apkopošanā un izplatīšanā.

Pastāvīgā pārstāvniecība, formāli ĀM departaments, ir svarīgs dalībnieks lēmumu pieņemšanas posmā un atbild par atsevišķām koordinēšanas funkcijām. Pārstāvniecība aktīvi piedalās COREPER

instrukciju apkopošanā, pārstāv Igaunijas intereses ES institūcijās un sarunās ar citām ES dalībvalstīm un koordinē valdības darbību ES līmenī. Pastāvīgajā pārstāvniecībā ir vairāk nekā 70 darbinieki, no kuriem divas trešdaļas ir norīkotas no nozaru ministrijām. Nozaru ministriju pārstāvji darbojas relatīvi autonomi, un ĀM nav tiešas ietekmes pār tiem, piemēram, COREPER norādījumu izstrādē.

#### *Nozaru ministrijas*

Būtu nepareizi interpretēt virzību uz lielāku koleģiālu lēmumu pieņemšanu ES lietās kā nenovēršamu. Kā minēts iepriekš, izpildvaras konsolidācija sākotnēji netika uztverta vienprātīgi. Turklāt koleģiāla politikas veidošana ES lietās un turpmākā nozaru ministru autonomijas samazināšanās ir vairāk apzināta rīcība, nevis dabiska attīstība. Nozaru ministri turpina baudīt plašas autonomijas pilnvaras un rīkojas neatkarīgi jautājumos, kas netiek uzskatīti par prioritāriem (Kassim, 2015). Viņiem ir paredzēta un saskaņā ar likumā noteiktajiem pienākumiem jāuzņemas vadība visās ES lietās, kas ietilpst to atbildības jomā. Nozaru ministri uzņemas galveno atbildību par to, ka ir izstrādāta Igaunijas pozīcija, kura tiek pieņemta nepieciešamajā līmenī, nodrošina, ka valdība ir pārstāvēta visos ES lēmumu pieņemšanas procesa līmeņos, un, līdzko ES tiesību akti ir pieņemti, ministru atbildība ir noteikt nepieciešamos regulatīvos pasākumus, sagatavot nepieciešamos likumdošanas aktu projektus pieņemšanai un nodrošināt lēmumu ieviešanu. Viņiem ir arī pienākums ziņot par sarunu rezultātiem MK un Parlamenta ES lietu komitejā pēc katras ES Padomes sanāksmes.

Lielākajā daļā ministriju ir struktūrvienības, kas nodarbojas ar politikas koordināciju. Tomēr šo struktūrvienību lomas un pilnvaras ievērojami atšķiras. Dažās nozaru ministrijās politikas koordinācijas struktūrvienības pilda ES politikas ekspertu grupas funkciju. Ekspertu grupām ir svarīga loma nacionālo pozīciju formulēšanas procesā (nozīmīgi piemēri ir ZM, EKM un FM). Citās nozaru ministrijās politikas koordinācijas struktūrvienība veic funkcionālus uzdevumus, bet politikas veidošana ir cieši saistīta ar citu struktūrvienību darbiniekiem, un ES struktūrvienībām šajos jautājumos ir neliela vai praktiski nav ietekmes. Dažas ministrijas (ZM, TM) īsteno stingru vienotu nostāju, izmantojot visus vertikālos un horizontālos līmeņus. Citas nozaru ministrijas sniedz saviem departamentiem lielāku rīcības brīvību.

## **4.5. Starpinstitūciju koordinācija un sadarbības mehānismi ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem**

### *Starpinstitūciju koordinācija*

#### *Ministru komitejas*

1996. gada sākumā MK notikušajās diskusijās par iestāšanās ES koordinācijas mehānisma izveidi vairāki nozaru ministri izrādīja lielu nevēlēšanos izveidot starpministriju koordinācijas instrumentus un specializētas struktūrvienības valdības centrā. Viņi apšaubīja, vai šādas „komitejas” atbilst izpildvaras decentralizētajam raksturam, un ierosināja, ka šīs funkcijas varētu tikt nodrošinātas jau izveidoto struktūrvienību ietvaros (State Chancellery, 1996a). Vairākums nozaru ministru iebilda pret atsevišķas

nozaru ministru komitejas izveidošanu, kuru vadītu valdības vadītājs. Tas tika uzskatīts par draudiem valdības un spēcīgu atsevišķu nozaru ministru autoritātei un bīstamu varas centralizācijas tendenci (Ministry of Justice, 1996).

Sākotnēji tieši Ministru komitejai vajadzēja formulēt Igaunijas iestāšanās ES stratēģiju un pieņemt politiskus lēmumus, kas neprasa visa MK iesaisti. Komiteja pulcēja ministrus, kuriem ir vissvarīgākā loma iestāšanās ES procesā (premjermministrs, ārlietu, finanšu, lauksaimniecības, ekonomikas un tieslietu ministri). Tomēr, tā kā jautājumi par iestāšanos ES kļuva par ikdienas politikas un administrācijas neatņemamu sastāvdaļu, lēmumu pieņemšanu pārņēma MK. 2002. gadā Ministru komiteja jau pastāvēja tikai formāli, un INAPP ieviešana kļuva par regulāru MK sēdes darba kārtības jautājumu katra mēneša pirmajā otrdienā. MK apsprieda ar iestāšanās ES sarunām saistītos jautājumus un apstiprināja sarunu pozīcijas. Reizi divos mēnešos valdības vadītājs (ar EIB ierēdņu piedalīšanos) ar citiem nozaru ministriem rīkoja divpusējas ES sanāksmes, lai novērtētu INAPP ieviešanas progresu. Šo tradīciju 1997. gadā aizsāka valdības vadītājs M. Sīmans (*Mart Siiman*), un to uzturēja arī turpmākie MK.

Ministriju komiteju atšķirīgais raksturs, iespējams, ir veicinājis straujo to nozīmes kritumu. Tāds pats liktenis bija arī ES lietu ministra pozīcijai. Ministra pienākumi vadīt valdības starpnozaru un horizontālo procesu būtu *de facto* radījuši valdības vadītāja vietnieka pozīciju, kura būtu kļuvusi par Igaunijas izpildstruktūras anomāliju. Pat ja koordinācijas mehānisms sākotnēji ietvēra elementus, kas aizgūti no citu valstu piemēriem, jaunizveidotais izpildvaras mehānisms ātri apstiprināja savu pārsvaru, un saglabājās tikai spēcīgākie (un visnepieciešamākie) elementi no citām aizgūtajām sistēmām.

Starpnozaru politikas koordinācijas elements tādējādi palika jautājums, ko nozaru ministri ilgāku laiku uzlūkoja ar neuzticību. Lai pārlicinātu, ka nepastāv bažas par iespējamo pilnvaru mazināšanos, ierosinātāji tiecās demonstrēt paralēles ar instrumentiem, kas 20. gadsimta 90. gadu sākumā izveidoti privatizācijas procesu vadībai (State Chancellery, 1996b). Procesa laikā tika izveidota Privatizācijas aģentūra, lai vadītu un koordinētu valsts aktīvu privatizāciju. Šie aktīvi pastāvēja dažādu nozaru ministriju uzraudzībā. Tas bija pozitīvais piemērs, kas ļāva saprast, ka starpnozaru koordinācijas instrumenti (VAP un EIB) bija nepieciešami un neradīja tiešus draudus nozaru ministru pilnvarām. Tādējādi spēcīgi decentralizēta izpildvaras struktūra un skepticisms attiecībā uz centrālās izpildvaras lomas paplašināšanos būtiski ietekmēja koordinācijas mehānisma izveidi.

#### *Vecāko amatpersonu padome (VAP)*

Iestāšanās ES posmā oficiālā līmenī funkcionēja starpnozaru komiteja jeb VAP, kurā piedalījās augstākie ierēdņi no visām nozaru ministrijām, kā arī novērotāji no citām iestādēm. VAP kalpoja par galveno sarunu instrumentu starp nozaru ministrijām, tajā tika apspriesti visi jautājumi par likumdošanas saskaņošanu, tostarp kompetenču sadalījums, valdības rīcības plāni un to īstenošana, kā arī publiskās pārvaldes administratīvo spēju veicinošo pasākumu plānošana, piemēram, apmācības un EK

mērķsadarbības jeb *Twinning* programmas. EIB kā atsevišķai VK struktūrvienībai tika uzticēta atbildība par koordināciju un progresu uzraudzību. EIB vadītājs vadīja VAP un noteica darba kārtību.

### *Koordinācijas padome*

Koordinācijas padome (KP) ir galvenais starpinstitucionālais mehānisms Igaunijas politikas koordinācijai dalības ES posmā. Tāpat kā VAS iestāšanās ES posmā, arī KP pulcē pārstāvjus no nozaru ministrijām un divus novērotājus: vienu no Igaunijas Centrālās bankas un otru no parlamenta ES lietu komitejas sekretariāta. Pārstāvības līmenis ir no nozaru ministriju ģenerāldirektora vietnieka (ekvivalents valsts sekretāra vietniekam) līdz ģenerāldirektora padomdevējiem. Visbiežāk nozaru ministriju pārstāvji tomēr tiek deleģēti departamenta vadītāja līmenī. ESLS (iepriekš EIB) un KP mērķi ir nodrošināt, lai nozaru ministrijās būtu skaidra izpratne par to, kas ir atbildīgs par konkrēto ES jautājumu un attiecīgo dokumentāciju; lai būtu noteikti precīzi termiņi nozaru ministrijām ierosināto nacionālo pozīciju iesniegšanai apstiprināšanai MK un Igaunijai būtu saskaņota nostāja pirms sarunu uzsākšanas ES Padomē; nodrošināt pozīcijas atbilstību valdības ES politikai un to, ka visas attiecīgās nozaru ministrijas tiek informētas un iekļautas nostājas formulēšanā; un ka visas tehniskās atšķirības tiek atrisinātas, pirms valdība oficiāli pieņem nostāju. Visi MK ES dienaskārtības jautājumi tiek apspriesti KP, lai nodrošinātu, ka starp nozaru ministrijām nav tehnisku domstarpību. Domstarpību gadījumā SLS darbojas kā starpnieks un uzņemas vadību, mēģinot rast nepieciešamo kompromisu. Lai gan ESLS var sagatavot arī konkrētus dokumentu projektus, par konkrētām iniciatīvām tā ir atbildīga retos gadījumos.

Konsultācijas pirms KP sanāksmēm ar citām izpildvaras struktūrām un ārpus tās parasti notiek neoficiāli (pa tālruni, elektronisko pastu vai organizējot neformālas tikšanās). Daudzām nozaru ministrijām ir arī iekšējās darba grupas, kurās dažreiz piedalās arī citi publiskās pārvaldes un nevalstiskā sektora dalībnieki, un dažas konsultācijas notiek, izmantojot šos institūciju sadarbības tīklus. Divpusējās tikšanās notiek reti. Nevalstisko sadarbības partneru ietekme ir vāja nevis piekļuves punktu trūkuma dēļ, bet tādēļ, ka tiem nav pietiekami daudz laika vai resursu efektīvai līdzdarbībai.

### *Mijiedarbība ar parlamentu (Riigikogu)*

Igaunijas iestāšanās ES politikas koordinācijas procesā valdības un parlamenta jeb *Riigikogu* vertikālā koordinācija bija viens no vājākajiem tās ķēdes posmiem (Viks and Randma-Liiv, 2005, pp. 88–89). Parlamentu un pilsoniskās sabiedrības organizāciju pieticīgā loma iestāšanās ES procesā radīja īpaši riskantu politikas veidošanas piemēru lēmumu pieņemšanas demokrātisko principu nostiprināšanā. Tāpēc lēmumu pieņēmējiem politikas koordinācijas eiropeizācijas procesā vajadzēja būt īpaši uzmanīgiem un bija jākoncentrējas arī uz demokrātiskām procedūrām un lēmumu pieņemšanu visos iestāšanās ES posmos, pat ja tā bija laikietilpīgāka vai dārgāka.

Pirms parlamenta Eiropas lietu komisijas (ELK) izveidošanas pastāvēja ierobežoti kontakti starp valdības vadītājiem „eiropeizācijas struktūrām” un parlamentu. Parlamenta loma pārsvarā aprobežojās ar



valdības iestāšanās ES politikas pieņemšanu. Parlamentārajai komitejai bija pagaidu komitejas statuss, un tās galvenie uzdevumi bija attiecību veidošana ar Eiropas Parlamentu un saziņa ar valdību. Eiropas lietu komiteja nebija tieši iesaistīta arī likumdošanas darbībās. Tā pieprasīja nozaru ministriem informāciju un paskaidrojumus un uzturēja kontaktus ar dažādām sabiedrības interešu grupām.

Pirmais likumdošanas akts, ko likumdevēja vara pieņēma attiecībā uz iestāšanos ES, bija parlamenta kārtības procedūras noteikumi, saskaņā ar kuriem parlaments noteica formālās iestāšanās ES pārraudzības pilnvaras (Riigikogu, 2003). 1997. gada janvārī Igaunija izveidoja pastāvīgu Eiropas lietu parlamentāro komiteju. ES komiteja ir „lielā komiteja”, kurā ir 15 pārstāvji no visām parlamentā iekļuvušajām politiskajām partijām un pastāvīgajām komitejām, tādējādi veidojot sava veida „mazo parlamentu” (Viks and Randma-Liiv, 2005, pp. 88–89). Lai arī tā salīdzinoši plašā pārstāvnieciskā bāze nodrošināja komitejai ievērojamu leģitimitāti, šāds sastāvs ir bijis pakļauts arī zināmai stingrībai, jo deputāti bija iesaistīti savu pastāvīgo komiteju darbībā un nespēja bez savlaicīga pieteikuma pietiekami elastīgi reaģēt uz nepieciešamību iesaistīties diskusijās par dažādiem ES jautājumiem.

Neskatoties uz izpildvaras un likumdevēju sadarbības pieaugošo nozīmi, sadarbība ar valdību varēja būt labāka, un parlaments dotu lielāku ieguldījumu iestāšanās ES procesā, ja saņemtu plašāku informāciju par valdības rīcības plāniem. Iestāšanās ES posmā katra gada sākumā valdības vadītājs gan tradicionāli informēja komiteju par INAPP ieviešanu, pirms vasaras pārtraukuma sniedza pārskatu par tās darbību un gada beigās ziņoja par sasniegumiem. Nozaru ministri tika aicināti uz tikšanos ELK komitejā uz *ad hoc* pamata, atkarībā no izskatāmo jautājumu svarīguma. Galvenais iestāšanās ES sarunu vedējs regulāri informēja parlamenta komiteju par sarunu procesa norises gaitu. Parlamentam formāli gan nebija jāapstiprina sagatavotās nacionālās ES pozīcijas, taču valdība tās nosūtīja komitejai apspriešanai pirms to apstiprināšanas MK sēdē.

Kontekstā ar demokrātijas deficīta un likumdevēja lomas marginalizāciju arī Igaunijā dalības ES posmā aktualizējās jautājums par likumdošanas pieņemšanas ātrumu un kvalitāti. Lai arī politikā elite publiski atzīst, ka ir svarīgi dot priekšroku kvalitātei, nevis ātrumam, praksē gan likumdošanas aktu apspriešanu, gan to kvalitāti bieži ierobežo tieši laika trūkums. Īpaši svarīgi, ka kārtības procedūras noteikumos (Riigikogu, 2003) ir noteikts valdības pienākums iesniegt parlamentā visas Igaunijas nostājas par ES likumdošanas priekšlikumiem, kuri, ja tos pieņemtu, prasītu grozīt parlamenta tiesību aktus vai lēmumus vai arī tiem būtu nozīmīgas sociālekonomiskās sekas. Tas vismaz ir devis ELK tiesības pieprasīt no valdības jebkādus dokumentus par ES jautājumiem un aicināt valdības vadītāju piedalīties ikgadējā parlamenta plenārsēdē par ES politiku. Komitejai ir plašas pilnvaras, lai pieņemtu parlamenta nostāju ES jautājumos, kas būtu saistoši izpildvarai, un apspriestos ar citām pastāvīgajām komitejām. Neraugoties uz to, retajos gadījumos, kad ES lietu komiteja ir noraidījusi valdības nostāju un pieņēmusi citu nostāju, tas ir bijis iespējams, pateicoties atšķirīgajiem viedokļiem politiskajā koalīcijā. Tas atspoguļo likumdošanas un izpildvaras attiecību attīstību nacionālās ES politikas jomā.

Praksē nacionālā parlamenta loma nav dramatiski palielinājusies, salīdzinot ar iestāšanās ES periodu, ELK nav reālas ietekmes uz politikas veidošanu, un ES jautājumi ir stingri izpildvaras rokās.

### ***Mijiedarbība ar nevalstisko sektoru***

Igaunijas nevalstisko sektoru var uzskatīt par kopumā labi attīstītu. Neraugoties uz to, iestāšanās ES posmā nevalstisko organizāciju (NVO) līdzdalība publiskās pārvaldes darbā Igaunijā bija lielā mērā balstīta uz nerakstītiem likumiem un savstarpējām vienošanām, bez izstrādāta precīza normatīvā ietvara NVO iesaistīšanai tiesību aktu projektu izstrādē, attīstības plānu izstrādē, dokumentu un politiku novērtēšanā. Nozaru ministrijām nebija pienākuma publiskot gada darba plānu, kurā ir norādīts plānotais laika periods kāda tiesību aktu projekta sagatavošanai. Kaut arī lielākā daļa tiesību aktu projektu bija pieejami elektroniskajā vidē *e-ōigus*, šeit pieejamie projekti, ieskaitot ar nacionālo ES pozīciju izstrādi saistītos dokumentus, jau bija atrodami to izstrādes pēdējā stadijā, līdz ar to NVO bija ierobežotas iespējas ietekmēt to saturu.

Igaunijas NVO līdzdalība publiskajā pārvaldē ir īpaši aktivizējusies tieši dalības ES laikā, kad ir izstrādāti gan svarīgākie politikas plānošanas dokumenti, gan arī pieaugusi līdzdalība politikas veidošanas procesā. Līdzdalība politiskajos un lēmumu pieņemšanas procesos Igaunijā ir raksturīgāka tām NVO, kuras jau ir uzkrājušas pieredzi un kapacitāti. Lielākā daļa jauno tiesību aktu projektu tiek nosūtītas NVO atzinumu, priekšlikumu un komentāru sniegšanai, taču parasti atbildes sniegšanas laiks ir nepietiekams. Igaunijas NVO līdzdalības instrumentu skala ir plaša, jo organizācijas aktīvi izmanto sabiedriskās apspriedes un forumus, gatavo pētījumus un analizē tiesību aktu projektu iespējamās sekas. Igaunijas NVO iegūst finansējumu no dažādiem avotiem. Galvenie finansējuma avoti ir biedru nauda, publiskās apropriācijas, granti, ziedojumi, kā arī maksājumi par pakalpojumiem. Netiešu atbalstu Igaunijas NVO saņem ar nodokļu atlaidēm un ieguldījumu natūrā. Taču svarīgs resurss NVO darbībai ir un paliek NVO biedru un brīvprātīgo darbs NVO mērķu sasniegšanai (SIA Baltijas Konsultācijas un SIA Konsorts, 2013, 42.–49. lpp.).

2002. gada 12. decembrī Igaunijas parlaments apstiprināja Igaunijas pilsoniskās sabiedrības attīstības koncepciju (EKAK), kas ir viens no svarīgākajiem Igaunijas pilsoniskās sabiedrības attīstības politikas dokumentiem (Riigikogu, 2002). Šajā dokumentā tika definēti principi publiskā un nevalstiskā sektora sadarbībai politiku attīstībā un ieviešanā. EKAK ietver arī uzdevumus pilsoniskās sabiedrības attīstībai. EKAK ir balstīta pieņēmumā, ka publiskajai pārvaldei ir jāuzklausā iedzīvotāju vajadzības un jāsadarbojas ar iedzīvotājiem to vajadzību realizēšanā. EKAK tika nodefinēti sasniedzamie specifiskie mērķi, piemēram, veicināt pilsonisko iniciatīvu un stiprināt iesaisti demokrātiskajos procesos, apzināties principus un vērtības, kas veido pamatu publiskās pārvaldes un nevalstiskā sektora sadarbībai, un radīt ietvaru savstarpējām saistībām, pienākumiem un rīcību prioritātei, daudz plašākā apjomā iesaistīt iedzīvotājus un to asociācijas politiku un tiesību aktu projektu izstrādē, ieviešanā un analizē, kā arī attīstīt nepieciešamos informēšanas kanālus un mehānismus u.c. (Riigikogu, 2002).

Lai sasniegtu iepriekš minētos mērķus, EKAK paredz, ka publiskā pārvalde un NVO, savstarpēji vienojoties, noteiks komunikācijas kanālus; tiks radīti apstākļi, lai NVO varētu ieteikt savus pārstāvju darba grupām, komitejām un konsultatīvajām padomēm; publiskā pārvalde atzīs NVO „jumta” organizācijas vai tīkla pausto viedokli, bet tas neizslēdz iespēju citām NVO paust viedokli atsevišķi no tīkla; NVO pārstāvēs savu biedru un atbalstītāju intereses, izskaidrojot publiskajai pārvaldei, kāds ir NVO iekšējais konsultāciju process; publiskā pārvalde palīdzēs veidot infrastruktūru, lai dažādas NVO varētu paust savu viedokli un sasniegt valsts pārvaldes iestādes; NVO sniegs savu viedokli publiskās pārvaldes institūcijām pamatotā veidā un noteiktā laikā (Riigikogu, 2002). Attiecībā uz līdzdalību politiku un tiesību aktu projektu izstrādē, EKAK paredz, ka publiskā pārvalde un NVO sadarbojas politiku izstrādē, ieviešanā un novērtēšanā; abas puses nodrošina savlaicīgu viedokļu apkopošanu par politikas plānošanas un tiesību aktu projektiem, prezentē šos viedokļus sistematizētā veidā; abas puses atzīst viena otras pieredzi politiku izstrādē un tiesību aktu projektu izstrādē un veic konsultācijas jau agrīnās dokumentu izstrādes stadijās, dodot pietiekami daudz laika viedokļa sagatavošanai; kopīgi izstrādā un pēc tam arī seko līdzdalības labās prakses kodeksam, kas nosaka galvenos politiku un tiesību aktu projektu izstrādes, ieviešanas un novērtēšanas principus (Riigikogu, 2002).

Lai veicinātu NVO līdzdalību publiskajā pārvaldē, tika izveidots visas valsts NVO, politiskās partijas un augstskolas aptverošs sociālā dialoga tīkls un forums, kura uzdevums bija definēt sabiedrības prioritātes, kā arī rast risinājumus sociālajām problēmām. Šajā sociālā dialoga tīklā darbojas 58 organizācijas, un pirmais Sociālais līgums tika parakstīts 2003. gada 20. oktobrī (SIA Baltijas Konsultācijas un SIA Konsorts, 2013, 42.–49. lpp.). 2003. gadā Igaunijas nevalstisko organizāciju sadarbības tīkls (NENO) sāka sadarboties ar valstij piederošu fondu *Enterprise Estonia*, lai izveidotu pilsoniskās sabiedrības kapacitātes celšanas apmācību moduli, kas vēlāk tika pasniegts reģionālajos attīstības centros (iepriekš – uzņēmējdarbības konsultāciju centri un NVO resursu centri). Līdz ar to reģionālie attīstības centri strukturāli veido nozīmīgu platformu un atbalsta tīklu Igaunijas NVO darbībai un līdzdalības publiskās pārvaldes procesos.

Līdzdalības procesa uzlabošanai Igaunijas VK 2004. gadā izstrādāja „Līdzdalības labās prakses koncepciju”, tā faktiski institucionalizējot līdzdalību un mēģinot uzlabot komunikāciju starp publisko pārvaldi un NVO. Šī koncepcija aptver gan informēšanu, gan arī konsultācijas ar NVO un indivīdiem (State Chancellery, 2004). Lai uzlabotu NVO līdzdalību, 2008. gadā tika nodefinēti līdzdalības svarīgākie aspekti, kas saistīti ar 2004. gadā izstrādātās koncepcijas ieviešanu: valdības portāla <http://www.osale.ee> atklāšana, lai NVO un indivīdi varētu sniegt savus priekšlikumus konsultāciju procesa ietvaros, savukārt nozaru ministrijas ievietotu portālā tiesību aktu projektus to agrīnās izstrādes stadijās; atbildīgo amatpersonu nozīmēšana nozaru ministrijās, kuru tiešajos pienākumos ietilpst sadarbība ar NVO, NVO informēšana par jauniem politikas dokumentu projektiem, darba grupām; valsts finansēta pilsoniskās iniciatīvas fonda izveidošana, lai atbalstītu NVO aktivitātes grantu veidā; pētījumu

veikšana par pilsoniskās sabiedrības attīstības jautājumiem un specializētu apmācību programmu izstrāde NVO un publiskās pārvaldes darbiniekiem (SIA Baltijas Konsultācijas un SIA Konsorts, 2013, 42.–49. lpp.).

2011. gadā tika apstiprināts „Pilsoniskās sabiedrības attīstības plāns 2011–2014”, kurš paredz aktivitātes trijās galvenajās jomās: (a) pilsoniskā izglītība, (b) NVO kapacitāte un darbības ilgtspēja, (c) publiskās pārvaldes un NVO partnerība publisko pakalpojumu sniegšanā un iesaiste lēmumu pieņemšanā un labdarība. Attiecībā uz NVO iesaisti publiskās pārvaldes lēmumu pieņemšanā un pakalpojumu sniegšanā „Pilsoniskās sabiedrības attīstības plāns 2011–2014” noteica arī rezultatīvos rādītājus. Lai risinātu neveiksmīgas līdzdalības jautājumus, plāns paredzēja veidot neatkarīgu padomnieku komisiju, kurā būs gan publiskās pārvaldes, gan NVO pārstāvji. Komisijas pienākumos ietilpst līdzdalības izvērtējuma veikšana un ieteikumu līdzdalības pilnveidošanai sniegšana (Ministry of Interior, 2010).

Lai īstenotu mērķus un principus, kas noteikti Igaunijas pilsoniskās sabiedrības attīstības koncepcijā, IeM kopā ar publisko sektoru, pilsoņu apvienību apvienoto komiteju un stratēģiskajiem partneriem sagatavoja jaunu „Pilsoniskās sabiedrības attīstības plānu”, kas ir spēkā no 2015. līdz 2020. gadam (Ministry of Interior, 2014). Attīstības plāna principi ir vērsti uz pilsonisko sabiedrību vai kopējās sadarbības vides pilnveidošanu, izvirzot mērķus un pasākumus jau noteiktām mērķa grupām ar galveno akcentu uz nevalstisko organizāciju līdzdalību un to ietekmi uz sociālo problēmu novēršanu un risināšanu.

#### **4.6. Secinājumi**

Dalības ES ietekme uz Igaunijas valdību un publisko pārvaldi ir bijusi dziļa un tālejoša. Dziļo ietekmi varētu saistīt ar komunistiskā mantojuma faktisko neesamību izpildvaras sistēmā – situācija, kas atšķir Igauniju no citām ES CAE dalībvalstīm –, kā arī salīdzinoši jaunas vai dziļi reformētas institūcijas ar vēl neizveidotām tradīcijām, kas citādi būtu varējušas kavēt vai apturēt pārmaiņu procesu.

Igaunijas izpildvaras institūciju eiropēizāciju iestāšanās ES periodā var uzskatīt par veiksmīgu. Turklāt izveidotā politikas koordinācijas prakse, kā arī ar ES saistīto strukturālo reformu nepārtrauktība ir kalpojusi par paraugu citām pārejas posma publiskajām pārvaldēm. Lai veiksmīgi pārvaldītu dalību ES, nozaru ministrijām bija regulāri jāaskaņo savas darbības un jāizstrādā arī risinājumi politikas koordinācijas problēmu pārvaldīšanai. Tā vietā, lai politikas koordinēšanu pielīdzinātu ārējai kontrolei vai hierarhiskai uzraudzībai, lielākajai daļai koordinācijas darba bija jāklūst par to nozaru ministriju atbildību, kuras ir iesaistītas politikas veidošanā. Igaunijas iestāšanās ES procesam ir bijusi ietekme uz publisko pārvaldi, uzlabojot tieši politikas koordinācijas kultūru. Tāpēc var secināt, ka, tā kā norisinājās pastiprināta politikas koordinācija saskaņā ar plašākas publiskās pārvaldes attīstības mērķiem, iestāšanās

ES process ir devis Igaunijas valdībai arī strukturētāku un mērķtiecīgāku valsts attīstības prioritāšu virzienu.

Igaunijas koordinācijas mehānismā izteikti dominē izpildvara. Likumdevēja varai nav spēcīgas ietekmes, kaut arī tai ir formālas kontroles pilnvaras. Kopējais iestāšanās ES mērķis vienmēr tika uzskatīts par valsts stratēģisko mērķi, ko atbalstīja visas politisko partiju koalīcijas. Minētā mērķa kritika politiskajai partijai būtu bijusi līdzvērtīga politiskajai pašnāvībai. Iestāšanās ES prioritizācija deva valdībai lielāku ietekmi un ierobežoja politisko partiju ietekmi, tostarp uz koordinācijas mehānismu. ES dalības depolitizācijai ir ilgstoša ietekme uz politisko spēku attieksmi pret ES jautājumiem. Lai gan ES jautājumi arvien vairāk nostiprinājuši savu vietu nacionālā līmeņa politiskajā dienaskārtībā, tomēr aizvien (bet jo īpaši sākotnējā ES dalības posmā) novērojama politisko partiju un atsevišķu parlamenta deputātu vilcināšanās uzņemties aktīvāku lomu ar ES saistītajos jautājumos.

Iestāšanās laikā ES politikas pārvaldības sistēma atspoguļoja tos principus, kas Igaunijas izpildvaras darbībā dominēja 20. gadsimta 90. gadu sākumā. Galvenā ietekme bija izpildvaras institucionālajai un administratīvajai vēlmei ierobežot valdības centra pilnvaras, un procesu galvenokārt vadīja politiķi un augstākā līmeņa publiskās pārvaldes ierēdņi. Būtiskākie koordinācijas mehānismu ietekmējošie faktori bija ES funkcionālais spiediens un nacionālā līmeņa politiskie faktori, savukārt politiku pārnesei no citu valstu pieredzes bija ierobežota loma. Turklāt politikas koordinācija Igaunijā notiek sistēmā, kurā valdības vidējais mūža ilgums reti pārsniedz divus gadus, un vairāku partiju koalīcija ir regulāra prakse. Lai gan politiskās atšķirības un spēka līdzsvars var dažkārt ierobežot valdības spēju sasniegt noteiktus mērķus, strukturālā ziņā koordinācijas mehānismi ir vairāk centralizējušies ap valdības vadītāju. Pastāv aptveroša politikas koordinācijas ambīcija - izveidot nacionālo pozīciju pirms lēmuma pieņemšana tiek uzsākta ES līmenī, nodrošinot saskaņotību sarunu vešanas gaitā. Arī politiku īstenošana ir galvenā prioritāte.

Koordinācijas mehānisma eiropeizācija kopumā ir bijusi veiksmīga. Mehānisms ir reaktīvs tādā ziņā, ka formālā koordinācija notiek tikai jau ar ES Komisijas ierosinātajām iniciatīvām. Taču ir ieviesti arī proaktīvi elementi, jo īpaši prioritāros vai politiski svarīgos jautājumos. Koordinācijas mehānisms ir bijis samērā efektīvs, pildot uzdevumus, par kuriem tas ir atbildīgs, un ir izvairījies no lielām krīzēm (Antsu, 2006). Atsevišķās nepilnības joprojām var uzskatīt par normālu politikas koordinācijas attīstības daļu, un vispārējā tendence ir pozitīva. Koordinācijas mehānisma funkcionētspējai būtiska bija tādu procesu izveide kā ilgtermiņa stratēģiskā plānošana un starpnozaru sadarbība, kā arī publiskās pārvaldes darbinieku spēju nostiprināšana un darba kultūras izmaiņas, kas bija aktuāli arī citās valdības darbības jomās. Var apgalvot, ka politikas koordinācijas centieni, kas ir norisinājušies dalības ES sagatavošanās laikā, ir palīdzējuši veidot jaunu un efektīvāku Igaunijas publiskās pārvaldes kultūru un stiprinājuši izpildvaras pozīcijas. Tie ir veicinājuši arī valdības centra izmaiņas - no tehniska sekretariāta par spēcīgu valdības politikas veidošanas atbalsta punktu.

## 5. Aptverošais decentralizētais politikas koordinācijas modelis: Latvija

### 5.1. Kopējais raksturojums

Pēc neatkarības atjaunošanas 1991. gada augustā Latvija uzsāka institucionālās pārejas un reorganizācijas periodu, kas ilga līdz 1993. gadam, kad pēc piektajām parlamenta (Saeimas) vēlēšanām pilnībā stājās spēkā 1922. gada Konstitūcija, kas atjaunoja parlamentāro sistēmu. 1990. gada 25. maijā LR Ministru padomes pieņemtais lēmums „Par Valsts pārvaldes aparāta darbu Latvijas Republikas neatkarības atjaunošanas apstākļos” noteica principus, kas reglamentē MK un valsts pārvaldes darbību. Jaunā valsts sistēma I. Godmaņa valdības vadībā (1990. gada 7. maijs līdz 1993. gada 3. augusts) noliedza un aktīvi centās iznīcināt visus ar agrāko režīmu saistītos publiskās pārvaldes darbības elementus. Tā mēģināja atjaunot institūcijas, kas pastāvēja pirmās Latvijas Republikas laikā (1918–1940), kā arī pārņemt labāko Rietumeiropas valstu praksi.

Latvijā valdības vadītājs ir atbildīgs likumdevēja varai. Latvijai ir arī raksturīga daudzpartiju sistēma, kur valdības parasti veido trīs līdz četras partijas ar vienu kalendāro gadu ilgu vidējo dzīves ciklu. Politiskās partijas šajā periodā ir tikušas ievērojami eiropeizētas. EP deputātiem ir jāpieder kādai no politiskajām grupām, lai tiem būtu kāda ietekme Eiropas Parlamentā, tas ir, lai tie varētu tikt ievēlēti kādā no komitejām vai ieņemt kādu augstāka līmeņa pozīciju (Austers u.c., 2019, 110. lpp.). Neraugoties uz to, ES jautājumi ieņem ļoti zemu vietu Latvijas politisko partiju dienaskārtībā, īpaši attiecībā uz vēlēšanu kampaņām (Beachain, Sheridan and Stan, 2012, p. 143). Līdzīgi kā citās ES dalībvalstīs, tas ir saistīts ar faktu, ka ES jautājumi Latvijas iedzīvotājiem nacionālajās vēlēšanās ir otršķirīgi. Otrs iemesls ir pretruna starp sabiedrības eiroseptisko noskaņojumu, kuru politiskās partijas nevēlas provocēt, un apziņu, ka pēc vēlēšanām politiķiem būs jāpieņem proeiropeiski lēmumi. 1995. gadā, kad prezidents G. Ulmanis un parlamentā ievēlētās partijas parakstīja deklarāciju par atbalstu virzībai uz ES, prezidents faktiski samazināja politisko partiju vēlmi „spēlēties” ar Latvijas ilgtermiņa attīstības jautājumiem priekšvēlēšanu cīņās. Arī praksē visas vadošās partijas pozicionēja sevi par ES integrācijas atbalstītājām.

Eiropēizācijai ir bijusi fundamentāla ietekme uz Latvijas publisko sektoru. Nozaru ministriju augstākās amatpersonas regulāri dodas uz Briseli un citām Eiropas galvaspilsētām un veido daļu no ES Padomes komitoloģijas tīkla, kā arī citām grupām. Arī ES likumdošanas prakse tagad ir iestrādāta nacionālajā lēmumu pieņemšanas sistēmā. Tas izteikti ir jūtams ĀM, kura koordinē Latvijas darbu ES Padomē, kā arī ES lēmumu pieņemšanu Latvijā (Austers u.c., 2019, 110. lpp.). Kopš prezidentūras ES Padomē Latvijai ir izdevies spert nozīmīgus soļus, lai palielinātu savu ietekmi Eiropā. Vienlaikus visos Latvijas politiskās sistēmas līmeņos ir iegūti jauni kontakti un iegūta lielāka pieredze, kā strādāt kopā ar Eiropas partneriem un attīstīt ES politiku. Šim periodam raksturīgā ĀM izteiktā stabilitāte bez izmaiņām galvenajās pozīcijās ir nodrošinājusi noturību un pakāpenisku Latvijas ietekmes pieaugumu. Pirms pēdējās desmitgades laikā notikušajām pārmaiņām Latvijas publiskā pārvalde bija izteikti decentralizēta

līdz 20. gadsimta 90. gadu beigām. Nozaru ministrijas baudīja ievērojamu autonomiju, kuru pastiprināja koalīcijas valdību prakse. Savukārt EIB izveidošana valdības centrā 1995. gadā bija izteikts izņēmums.

Latvijas publiskās pārvaldes būtiskākā iezīme ir tās ierobežotais lielums, noteicošo vadības lomu un informācijas kanālu personalizācija un funkciju decentralizācija. Politikas koordinācija Latvijā sākotnēji tika risināta, institūcijām veidojot noteiktas struktūrvienības un politiku izstrādi regulējošas procedūras. Līdz ar to īpašu atsevišķu procedūru formalizācija nebija nepieciešama, ņemot vērā grūtības, ar kādām nozaru ministrijām bija sākotnēji jāstopas. Lielbritānijas civildienesta bijušā vadītāja R. Mauntfilda (*Sir Robin Mountfield*) ziņojumā sniegtais izvērtējums publiskās pārvaldes kopējā darbībā diagnosticēja šādas galvenās problēmas – fragmentācija (angļu val. – *departmentalism*) un darbības saskaņotības trūkums. Viena no viņa rekomendācijām valdības centra stiprināšanai bija priekšlikums noteikt VK skaidrāku nacionālās politikas koordinācijas lomu. R. Mauntfilds ierosināja arī attīstīt sasaisti starp valdības politiskajām prioritātēm un budžeta plānošanu, novērst publiskās pārvaldes fragmentāciju un veicināt civildienesta apvienošanu (World Bank, 2006).

20. gadsimta 90. gadu beigās valdība pielika pūles, lai racionalizētu publiskās pārvaldes darbu atbilstoši R. Mauntfilda minētajām vadlīnijām (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2001). Savukārt mehānisms, kas bija izveidots ES politikas koordinācijai, tika uzskatīts par labās prakses modeli arī nacionālās politikas koordinācijai. Kopš 2001. gada, kad valdība pieņēma reformu programmu, arī nacionālās politikas koordinācija ievērojami uzlabojās, un par to VK atbildīgās struktūrvienības darbs tika augsti novērtēts (World Bank, 2006).

Publiskās pārvaldes reformu gaitā Latvija ir tikusi slavēta par sasniegumiem nacionālās politikas koordinācijas uzlabošanas jomā, īpaši laika posmā no 1998. līdz 2006. gadam. Tas ir skaidrojams ar efektīvu EIB un VK Politikas koordinācijas departamenta darbību attiecīgi ES un nacionālās politikas koordinācijā. PB vērtējumā Latvijas centrālā līmeņa valdības politikas koordinācijas pakāpe pētnieka L. Metkalfa (*Les Metcalfe*) veidotajā politikas koordinācijas skalā bija iespaidīga, un sasniedza pat 7. līmeni. Īpaši tas attiecas uz laika posmu no 2004. līdz 2006. gadam, kurā būtisks uzsvars likts uz līdzdalības pieejas stiprināšanu valsts attīstības plānošanā (Metcalf, 1994, p. 281; World Bank, 2006).

Nacionālajā ES politikā Latvija ir piemērs politikas koordinācijas mehānisma pārejai no centralizēta uz aptverošu decentralizētu modeli (Rollis, 2014b, 79.–103. lpp.). Latvija ir ĀM vadītas politikas koordinācijas mehānisma piemērs. Kaut arī eiropeizācijas sākotnējā posmā 20. gadsimta 90. gadu vidū par koordinācijas funkciju bija atbildīga ĀM, vēlākā iestāšanās ES posmā to savā pārraudzībā pārņēma valdības vadītājs, izveidojot EIB kā publiskās pārvaldes centrālo koordinējošo institūciju ar mērķi uzraudzīt, plānot, vadīt un nodrošināt kvalitātes kontroli ES jautājumos.

Būtisku lomu eiropeizācijas procesā ir ieņēmušas nozaru ministrijas. Tās sākotnēji izveidoja savu iekšējo koordinācijas sistēmu un mehānismu ES dokumentācijas aprītei. Savukārt šo institūciju vecākās amatpersonas uzņēmās atbildību par savos portfeļos esošajiem ES jautājumiem, neraugoties uz

iepriekšējās pieredzes trūkumu Eiropas lietās. Iestāšanās ES posmā būtiska loma bija nozaru ministriju valsts sekretāra vietniekiem, kas regulāri tikās starpinstitūciju komitejās – VAS un Eiropas integrācijas padomē (EIP), ministru līmeņa tikšanās augstākajā politiskajā līmenī. EIB nodrošināja sekretariāta funkciju, veidojot abu sanāksmju dienaskārtību, organizējot un nodrošinot tehnisko atbalstu. Iestāšanās ES posmā VAS locekļi piedalījās oficiālajā iestāšanās ES sarunu grupā.

Iestāšanās ES posmā koordinācijas mehānisms relatīvi efektīvi darbojās līdz tās noslēguma fāzei, kad, gatavojoties dalībai ES režīmā, notika atbildīgo institūciju reorganizācija. EIB nomainīja Eiropas lietu birojs (ELB), bet jau 2005. gadā ES jautājumu koordinācijas funkcija no jauna formāli atgriezās ĀM pārziņā. Papildus tam publisko pārvaldi atstāja ievērojams skaits ES jautājumos specializējušos ierēdņu. Līdz šim posmam institucionālo kārtību ES jautājumos galvenokārt ietekmēja tādi ārējie faktori kā ES funkcionālā ietekme, savukārt vēlākā posmā aizvien noteiktāk dalības ES vadību sāka ietekmēt iekšpolitiskie faktori. Rezultātā dalības ES koordinācija ir veidota kā formalizēts un reaģējošs mehānisms ar precīzi noteiktu funkcionālo sadalījumu starp iesaistītajām pusēm, kuru mērķis ir nodrošināt, ka visi pilnvarotie valsts pārstāvji Briselē runā „vienā balsī”. ĀM ir centrālais koordinators ikdienas dalības ES darbos, ieskaitot ES Padomes sanāksmju sagatavošanu, bet valdības centra uzdevums ir nodrošināt, lai sarunu pozīcijas, kas izstrādātas starpnozaru sadarbības rezultātā, saglabātu konsekvenci arī ar valdības politiku.

Neskatoties uz iespaidu par valsts kopējo pasivitāti ES lēmumu pieņemšanas procesā, Latvija ir bijusi aktīva un daudzos gadījumos veiksmīga, rezultātā panākot, ka valsts prasības tiek ņemtas vērā. Tas ir noticis ES budžeta, Kopējās lauksaimniecības politikas (KLP), kā arī ar enerģētiku un vidi saistītajās jomās. Piemēram, aktīvu Latvijas pozīciju par ES budžeta pārskatīšanu noteica fakts, ka Latvija ir viena no nabadzīgākajām ES dalībvalstīm, un līdz ar to uzskata ES fondus par vienu no būtiskākajiem instrumentiem ES vidējā ienākumu līmeņa sasniegšanai. Latvijas aktīva nostāja par Kopējo lauksaimniecības politiku ir definēta sadarbībā ar spēcīgākajiem lauksaimniekiem. Latvijas aktīva pozīcija enerģētikas un vides jautājumos uzrādīja Latvijas īpašās intereses šajās jomās: valsts ir atkarīga no Krievijas enerģijas, Baltijas elektroenerģijas tirgus ir izolēts no pārējās Eiropas, un valsts vēlas nodrošināt emisiju kvotu līmeni, kas vienlaikus neierobežo ekonomisko izaugsmi. Jāpiemin arī citi Latvijas prioritārie jautājumi saistībā ar atbalstu ES paplašināšanai, ES attiecībām ar austrumu kaimiņiem, kā arī Pakalpojumu direktīvu. Klasificējot valstis ES politikas jautājumos pēc to aktivitātes līmeņa (Akule, 2009) kā „politikas ņēmējus” (angļu val. – *policy takers*), „politikas iznīcinātājus” (angļu val. – *policy killers*) vai „politikas virzītājus” (angļu val. – *policy drivers*), Latviju varētu uzskatīt par politikas ņēmēju (dažos gadījumos arī par politikas virzītāju) iekšējā tirgus, brīvības, drošības un tieslietu jomā un Lisabonas stratēģijas jautājumos; politikas ņēmēju mazākumtautību integrācijas un pilsonības jautājumos, politikas virzītāju enerģētikas un klimata jautājumos, politikas virzītāju (un dažos



gadījumos arī par politikas iznīcinātāju) ES budžeta pārskatīšanas un KLP tēmās; un par politikas virzītāju/politikas ņēmēju ES ārpolitikā, paplašināšanās un institucionālajos jautājumos.

## 5.2. Koordinācijas mehānisma un normatīvā ietvara veidošanās

Pilntiesīga dalība ES ir bijusi Latvijas mērķis, kopš valsts atguva neatkarību 1991. gada augustā, tas ticis vairākkārt atkārtots Brīvās tirdzniecības līguma (1996) un Asociācijas līguma (1995) preambulās. Latvijā specializēta ES jautājumu vadības struktūra nepastāvēja līdz 1995. gadam sākumam. Latvija formāli uzsāka ES integrācijas procesu 1995. gada 3. oktobrī, kad Latvijas prezidents un izpildvaras vadītājs parakstīja oficiālu Latvijas pieteikumu dalībai ES. ĀM uzņēmās atbildību par dialogu ar ES kā ārpolitikas jomu (Ārlietu ministrija, 1995), kas, uzsākot iestāšanos ES, mainījās un kļuva par iekšpolitikas jautājumu. Latvijai bija nepieciešami 18 gadi, lai pilnībā noslēgtu ES integrāciju un 2014. gada janvārī pievienotos eirozonai, bet 2014. gada 13. martā kļuva par Eiropas Stabilitātes mehānisma dalībvalsti.

13. tabula. Latvijas politikas koordinācijas vadības mehānisma evolūcija  
laika posmā no 1995. līdz 2014. gadam

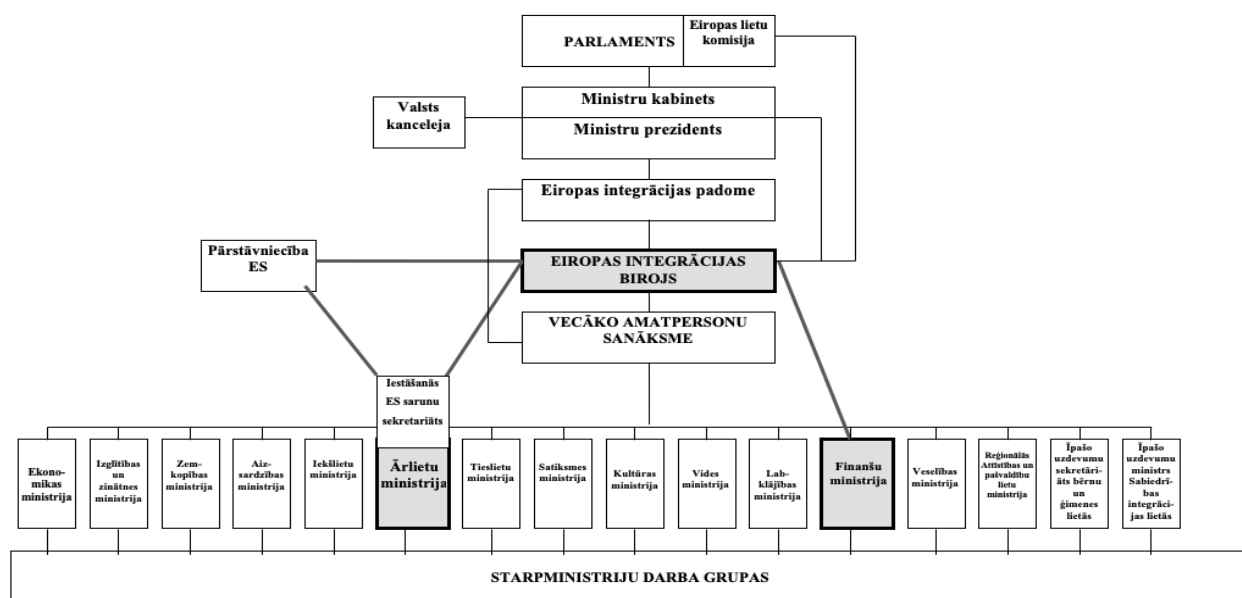
Koordinācijas modelis	Mehānisma raksturojums	Laika posms
<b>1. No ĀM uz valdības vadītāja vadītu sistēmu iestāšanās ES posmā</b>		<b>1995.–2004. gada 1. puse</b>
Aptverošā decentralizācija	EIB kā daļa no ĀM vadītā koordinācijas mehānisma	1995–1996
Selektīvā centralizācija	Eiropas lietu ministra (bez portfeļa) vadīts koordinācijas mehānisms	1996–1997
	Valdības vadītāja vadīts politikas koordinācijas mehānisms un sistēmas duālisms starp EIB un ĀM	1997–1998
Aptverošā centralizācija	Valdības vadītāja vadīts koordinācijas mehānisms ar EIB kā galveno koordinējošo struktūru	1998–2004
Aptverošā decentralizācija	Mehānisms bez stratēģiskās vadības un koordinācijas centra	2004. gada 1. puse
<b>2. No valdības vadītāja uz ĀM vadītu sistēmu dalības ES posmā</b>		<b>2004. gada 2. puse – turpinās</b>
Selektīvā centralizācija	Valdības vadītāja stratēģiski vadīts (izmantojot ELB) un ĀM koordinēts mehānisms	2004. gada 2. puse
Aptverošā decentralizācija	ĀM koordinēts mehānisms	2005. gads – turpinās

*Avots: Autora veidots apkopojums*

Viens no valdības pirmajiem soļiem, lai attīstītu strukturētāku koordinācijas mehānismu ar sasaisti ar visu publisko pārvaldi, bija EIB izveidošana 1995. gadā (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 1994). EIB uzsāka darbību 1995. gada 1. janvārī, un tam bija uzticēts realizēt valdības mērķi par pilnvērtīgu dalību ES. EIB bija izveidots ĀM kā specializēta struktūrvienība, un vēlāk to divus gadus pārraudzīja īpašo uzdevumu ministrs Eiropas lietās bez portfeļa. Vienlaikus tika izveidotas arī citas starpinstitūciju struktūrvienības politiskajā līmenī EIP un VAS. 1998. gadā galvenā atbildība par nacionālo ES politiku un iestāšanās ES kritēriju izpildi tika pārvirzīta valdības vadītāja pakļautībā. Tā

kā spiediens par atbilstību ES dalības nosacījumiem pieauga intensīvāk, jo īpaši attiecībā uz nepieciešamību pārņemt un īstenot ievērojamus ES tiesību aktu apjomus, Guntara Krasta vadītā valdība (1997. gada 7. augusts – 1998. gada 26. novembris) palielināja EIB atbildību un nodeva to izpildvaras vadītāja pakļautībā. EIB tika uzticēta atbildība par Latvijas Nacionālās programmas integrācijai Eiropas Savienībā (LNPIES) sagatavošanu un atjaunināšanu kā galveno plānošanas, vadības un uzraudzības instrumentu; iesaiste prioritāšu definēšanā valsts budžetam; institucionālās kapacitātes stiprināšanas pasākumu koordinēšana; sabiedrības informēšana, kā arī nacionālo tiesību aktu un ES *acquis* savstarpējās atbilstības novērtēšana. FM bija atbildīga par ES iestāšanās tehnisko un finansiālo palīdzību. Tā bija vadošā institūcija, kas sadarbībā ar EIB sagatavoja ikgadējo valsts budžetu, izvērtēja un piedāvāja MK apstiprināt finansējumu ar iestāšanos ES saistīto prioritāšu īstenošanai.

Šajā eiropeizācijas posmā ĀM bija iesaistīta politikas koordinācijā tiktāl, lai nodrošinātu ārpolitiskās funkcijas. Tas ietvēra regulāru ziņojumu sagatavošanu par Latvijas iestāšanās ES progresu, Asociācijas padomes un komiteju sagatavošanu un iestāšanās ES sarunu norises, kā arī iestāšanās ES delegācijas un Pastāvīgās pārstāvniecības ES vadību. ĀM ES politikas departamentam bija galvenā politikas vadības loma, un kopā ar iestāšanās ES sarunu sekretariātu tas koordinēja un vadīja ‘ārējos’ iestāšanās ES procesa elementus. ĀM valsts sekretāra vietnieks bija darba grupu sarunu vadītājs.



14. attēls. Politikas koordinācija Latvijā iestāšanās ES posmā (1998.–2004. gads)

Avots: *Autora veidots apkopojums*

Īpaši izteikts dubultās politikas koordinācijas mehānisms ar sāncensību starp EIB un ĀM pastāvēja laika posmā no 1997. gada līdz 1998. gadam. Šajā laikā nozaru ministrijas bieži saņēma konkurējošus informācijas pieprasījumus vienos un tajos pašos jautājumos, piemēram, no EIB, ĀM un arī EK. Atbildībai par koordināciju publiskās pārvaldes koordinējošo institūciju starpā bija tendence pārklāties jautājumos par asociācijas procesa uzraudzību un, gatavojot Asociācijas padomes un Asociācijas komitejas sanāksmes. 1998. gadā valdība likvidēja dubultās koordinācijas problēmu un izveidoja

koordinācijas mehānismu, kas darbojās līdz 2003. gada beigām, kad tika pieņemts lēmums reorganizēt EIB, lai racionalizētu koordinācijas sistēmu dalības ES vajadzībām. Valdība pieņēma lēmumu EIB funkcijas pārdalīt citām publiskās pārvaldes institūcijām, un no 2003. gada 1. decembra VK sastāvā, bet tiešā valdības vadītāja pakļautībā izveidot ELB, kura galvenais uzdevums bija nodrošināt politikas koordināciju Latvijas dalības ES procesā (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2003b; 2004a).

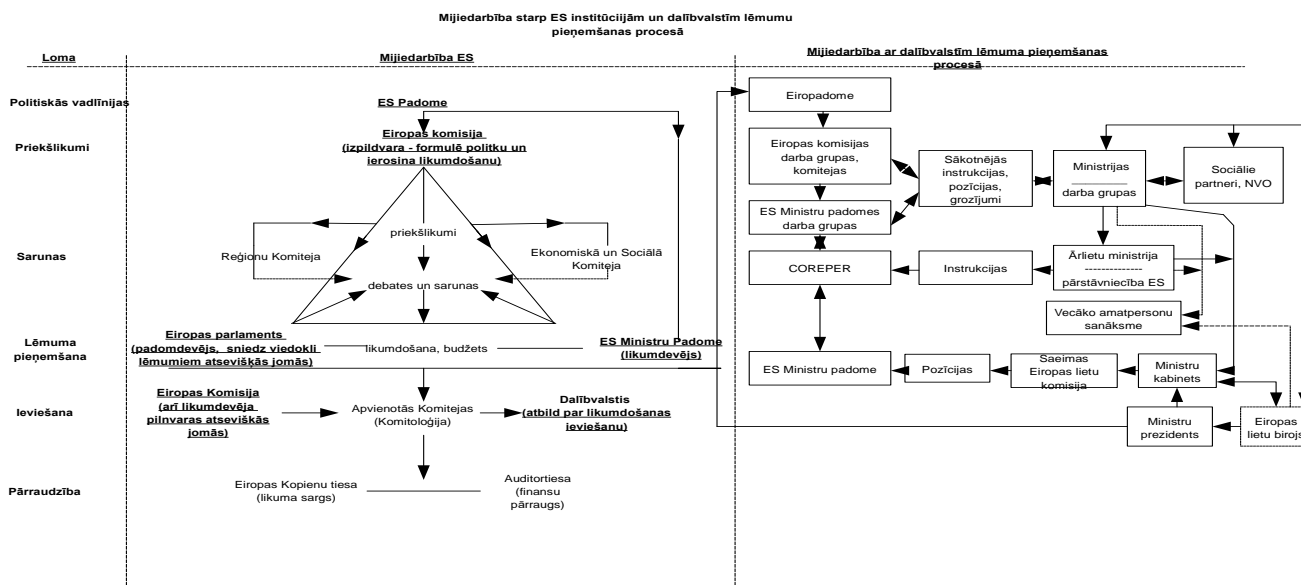
ELB misija bija izstrādāt vienotu nacionālo ES politiku, katalizējot dažādu nozaru ministriju ierosinātās prioritātes. Tā arī uzņēmās lielāko horizontālo jautājumu sagatavošanas vadību, piemēram, sagatavot Latvijas pieeju Lisabonas stratēģijai un 2007.–2013. gada finanšu perspektīvai. ELB pielika pūles, lai uzlabotu Latvijas kā ES dalībvalsts politikas koordinācijas mehānismu. Birojs paralēli iesaistījās arī vairāku specifisku problēmjautājumu, piemēram, ES struktūrfondu apguves jautājumu risināšanā. ELB apkopoja un izvērtēja publiskās pārvaldes institūciju iesniegtās Latvijas dalībai ES svarīgās prioritātes ar mērķi attīstīt vienotu valsts politiku. ELB uzsāka, bet reorganizācijas dēļ nepabeidza darbu pie Latvijas dalības ES prioritāšu vadlīniju dokumenta. ELB arī vadīja Latvijas pozīciju sagatavošanu attiecībā uz Lisabonas stratēģiju un 2007.–2013. gada finanšu perspektīvu. Lai nodrošinātu veiksmīgu nacionālās ES politikas attīstību, ELB iesaistīja gan pārstāvjus no nevalstiskā sektora un profesionālajām organizācijām, gan akadēmiķus.

Valdības izveidotā ELB darbība ilga līdz 2005. gada 31. janvārim. 2004. gada decembrī valdība pieņēma lēmumu reorganizēt ELB, un no 2005. gada februāra nodot politikas koordinācijas funkciju ĀM pārziņā, bet Ministru prezidenta rīcībā atstāt vienīgi īpašo padomnieku ES jautājumos (Ministru kabinets, 2004e). Valdības lēmums tika argumentēts ar to, ka šādā veidā ELB tiks nodrošināts efektīvāk, jo ĀM rīcībā esot nepieciešamie resursi un diplomātiskie instrumenti, turklāt valdības vadītājs pirms ikviena ar ES saistīta jautājuma pieņemšanas konsultējas ar ĀM. Kā reorganizācijas pamatojums tika arī norādīta nepieciešamība uzlabot kapacitāti ELB, kas galvenokārt veic valdības vadītāja padomdevēja funkciju un daudzos gadījumos tika arī uzskatīts par ĀM konkurējošu institūciju. Tas bija pretrunā ar 2004. gadā veiktā VK funkciju audita neatkarīgo konsultantu atzinumu („Fontes R&I”, 2004, 22. lpp.), kas ieteica saglabāt ELB kā integrētu VK daļu, argumentējot to ar Eiropas integrācijas svarīgumu un nepieciešamību nodrošināt starpministriju koordināciju un sasaisti ar valsts attīstības ilgtermiņa plāniem. Turklāt tika ieteikts arī atdalīt no ĀM nacionālo pozīciju koordinācijas un sagatavošanas funkciju un uzticēt to ELB. Atzinumā tika arī norādīts, ka tādas funkcijas kā nacionālās ES politikas sagatavošanas nodrošināšana, priekšlikumu sniegšana valdības vadītājam un valdībai par nacionālo ES politiku, ar ES saistīto jautājumu lēmumu pieņemšanas un ieviešanas organizēšana, līdzdarbošanās stratēģiski svarīgu dalības ES jautājumu risināšanā, kā arī ministriju darbu koordinēšana ES politikas ieviešanā ir raksturīgas centrālajai koordinējošajai institūcijai, mazāk – nozares ministrijai (Turpat). Kopš 2005. gada valdība ir veikusi arī turpmāku koordinācijas mehānisma uzlabošanu, tomēr tie lielā mērā ir bijuši tehniski labojumi salīdzinājumā ar laika posmā no 2003. līdz 2005. gadam notikušajām izmaiņām.

Latvijas politikas koordinēšanas mehānisma veidošanā īpaši izšķiroši ir bijuši divi būtiski pavērsiena punkti. Pirmkārt, 1998. gads ir raksturīgs ar ES kandidātvalstu sadalīšanu divās grupās. Latvijas nonākšana to valstu sarakstā, kas ir veikušas vismazāko attīstības progresu, tika interpretēta kā signāls uzlabot koordinācijas mehānismu. Reakcija uz šo ārējo signālu bija G. Krasta valdības (1997.–1998. gads) rīkojums nodot politikas koordināciju, kas iepriekš atradās ārpus izpildvaras centra ar salīdzinoši nelielām iespējām ietekmēt iestāšanās ES virzību, valdības vadītāja tiešā atbildībā, lai stimulētu Latvijas spēju ieviest ES *acquis* un panāktu pirmo valstu grupu. Otra kritiskā situācija bija iestāšanās ES process, kam bija vajadzīgs koordinācijas mehānisms, lai pārvaldītu daudz prasīgākas un atšķirīgākas vajadzības. Latvija iepazīna citu ES dalībvalstu iestāšanās un dalības ES pieredzi Eiropas lietu vadībā, bet konkrētus modeļus nepārņēma.

Abi kritiskie pavērsieni radās ārējā spiediena rezultātā. Ārējie faktori kā funkcionālais spiediens bija nozīmīgi, veidojot Latvijas politikas koordinācijas mehānismu iestāšanās ES posmā un pēc 2004. gada 1. maija. Piemēram, 20. gadsimta beigās ES, SVF un PB izdarītais spiediens deva galveno motivāciju uzsākt publiskās pārvaldes reformas. Mērķis bija radīt vajadzīgo administratīvo kapacitāti, lai pārņemtu gan ES *acquis*, gan arī izpildītu PB prasības (Reinholde, 2006). Arī starptautiskās tehniskās palīdzības donoru un tehnisko ekspertu ietekme uz reformu gaitu bija tik būtiska, ka apdraudēja valsts izvēles tiesības. Pāreja no iestāšanās uz pilntiesīgu dalību ES bija svarīga arī atšķirīgo prasību dēļ. Piemēram, būtiska atšķirība bija tā, ka, tuvojoties 2004. gada 1. maijam, ES ietekme kļuva mazāk tieša, jo tika pārtraukta stingrā ES uzraudzība un kontrole, kas bija raksturīga iestāšanās ES posmā.

Līdztekus ārējiem stimuliem Latvijas politikas koordinācijas mehānisma izmaiņas nozīmīgi ietekmēja arī iekšpolitiskie faktori. Tā kā visas politiskās partijas lielākā vai mazākā mērā atbalstīja mērķi par Latvijas dalību ES, arī iestāšanās ES nav bijis politiski strīdīgs jautājums. Arī bieža valdības maiņa nav mainījusi Latvijas atbalstu Eiropas politikai. To pašu gan nevar teikt par Latvijas sabiedrības viedokli, kuras atbalsts dalībai ES bija mazākais starp ES kandidātvalstīm, un vienalīdzīgo skaits ir saglabājies liels arī pēc iestāšanās ES (European Commission, 2008). Sabiedrības attieksme pret dalību ES iestāšanās ES posmā bija pozitīva, taču vienlaikus Latvijas iedzīvotāji salīdzinājumā ar citām ES dalībvalstīm bija visskeptiskākie un ar lielu neizlēmušo iedzīvotāju īpatsvaru. Dalība ES nemainīja iedzīvotāju skeptisko attieksmi. Piecus gadus pēc iestāšanās ES sabiedriskās domas aptaujas liecināja, ka 52% iedzīvotāju uzskatīja, ka dalība ES nav „ne laba, ne slikta”; 16% uzskatīja, ka ir „slikta”, bet 29% – „laba lieta”, un tas bija viens no zemākajiem rādītājiem ES (European Commission, 2008). Savukārt 2014. gadā attieksme pret ES, salīdzinot ar 2003. gada septembri, bija kļuvusi atturīgāka: 2014. gadā „par” iestāšanos ES balsotu 38% Latvijas Republikas pilsoņu, bet „pret” – 37% (Strode, 2014).



## 15. attēls. Politikas koordinācija Latvijā dalības ES laikā

Avots: Autora veidots apkopojums

Vēl viens svarīgs faktors bija administratīvās pretestības trūkums iestāšanās ES vai pilnīgas dalības ES prasībām. Publiskās pārvaldes sagatavošanās ES prasību izpildei bija būtiska kopējās publiskās pārvaldes reformas daļa. Koordinācijas mehānisms atspoguļoja politiskās varas spēka attiecības un jaunās politikas normas ar tendenci uz atbildīgu decentralizāciju. Turklāt, lai gan iestāšanās ES posmā Latvija bija izvēlējusies koordinācijas modeli, līdzīgu Igaunijas modelim – ar Ministru prezidenta vadītu sistēmu un mazu koordinācijas centru –, iekšpolitiski motīvi dalības ES posmā bija pamats pārejai uz ĀM vadītu koordinācijas modeli. EIB tika reorganizēts, un funkcijas tika nodotas citām institūcijām – ES likumdošanas saskaņošanas pārraudzība – TM, EK *Twinning* palīdzības koordinācija – FM, bet ļoti ierobežots kompetenču apjoms palika valdības centrā (ar vienu valdības vadītāja īpašo padomnieku ES lietās). VK loma aprobežojās ar informācijas sniegšanu par ES, atbildību par ES informācijas centru un pienākumu nodrošināt, lai Latvijas pozīcija ES jautājumos sekotu tām pašām starpministriju koordinācijas procedūrām, kā citu politiku iniciatīvas.

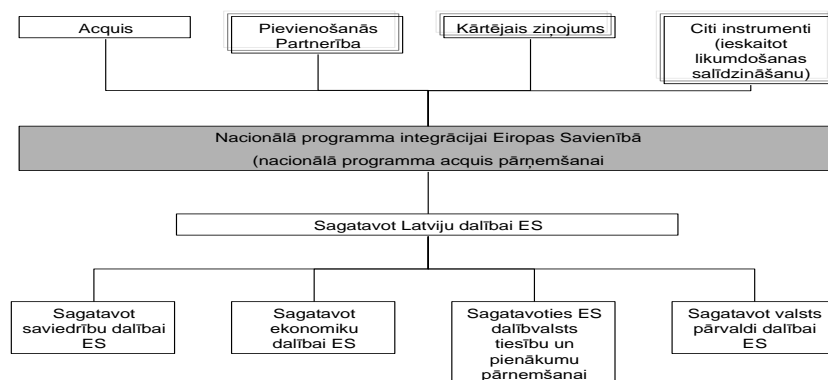
Latvijā koordinācijas mehānismam nepieciešamā tiesiskā pamata izveidošana prasīja vairāk nekā gadu, bet stratēģiskās vadlīnijas – pat divus gadus pēc iestāšanās ES (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2003a; 2005a; 2009b; Latvijas Republikas Ārlietu ministrija, 2006). Dalības ES koordinācijas mehānisms Latvijā veidojās laika posmā no 2003. līdz 2006. gadam. Par koordinācijas mehānismu ietekmējošajiem rādītājiem dalības ES posmā, īpaši sākotnējā, var uzskatīt politiku koordinācijas un lēmumu pieņemšanas sistēmu, politikas dienaskārtības izmaiņas, nacionālo ES stratēģiju, ES likumdošanas pārņemšanu un mijiedarbību/komunikāciju ar sabiedrību. Reformu rezultātā tika likvidēta EIP, EIB, bet ĀM uzņēmās virkni diplomātiskajam dienestam mazāk raksturīgu funkciju, salīdzinot ar

virtnes citu ES dalībvalstu publiskajām pārvaldēm un politikas koordinācijas kopējām attīstības tendencēm. Jaunā koordinācijas institucionālā mehānisma un kārtības izveides vadību lielākā mērā ir noteikuši arī atsevišķi politiskie līderi, bet mazākā mērā – profesionāļu veikts racionāls izvērtējums. To pierāda bijušā Ministru prezidenta Eināra Repšes (partija „Jaunais laiks”), pēc tam ārlietu ministra Arta Pabrika (Tautas partija) un viņa partijas biedra Ministru prezidenta Aigara Kalvīša iniciētās reformas laika posmā no 2004. līdz 2007. gadam (Kalniņa, 2004; Preisa, 2004; Ziņu aģentūra „LETA”, 2004). Nepieciešamā tiesiskā bāze, kas nosaka koordinācijas mehānismu, bija izveidota jau 2003. gadā, bet ilgu laiku tika balstīta uz MK noteikumiem par pagaidu kārtību (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2003a). 2005. gada augustā MK apstiprināja kārtību, kādā koordinējama nacionālo pozīciju ES jautājumos sagatavošana un apstiprināšana (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2005a), kas 2009. gadā tika atjaunināta (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2003c; 2009b; 2009c; 2009d). Tādējādi Latvijas sistēma ir formalizēta ar labu procedurālo bāzi (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2003c; 2009c; 2009d; 2009e), ko papildina rakstiskas vadlīnijas (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2009b) un rokasgrāmatas (Latvijas Republikas Ārlietu ministrija, 2010), un definētu atbildību sadalījumu starp iesaistītajām institūcijām (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2012).

Reformu rezultātā izveidotais koordinācijas mehānisms tomēr neparedz „centru”, kurā saplūst Latvijas zināšanas par ES jautājumiem un kur varētu formulēt stratēģisku, pārresorisku skatījumu uz Latvijas interesēm ES līmenī. Koordinācijas mehānisms ir decentralizēts tādā mērā, lai nozaru ministrijas vai darba grupas, kurās izskatāmajiem jautājumiem ir starpinstitucionāls raksturs, veiktu pirmo soli, nosakot valsts nostāju ES līmeņa iniciatīvām. Pastāv virkne mehānismu (starpministriju komitejas, VAS un, ja nepieciešams, MK), lai risinātu radušos problēmjaudājumus, un arī ĀM kā centrālajai koordinējošajai institūcijai konkrētajās situācijās pastāv ievērojamas iesaistes pilnvaras.

### **5.3. Koordinācijas instrumentu kvalitāte un loma**

LNPIES iestāšanās ES procesā bija galvenais iestāšanās ES plānošanas, vadības un uzraudzības instruments. Programma atspoguļoja integrētāku pieeju darbam, kas jāveic, lai nodrošinātu atbilstību Kopenhāgenas un Madrides kritērijiem. Tajā bija ietverti konkrēti un noteiktā laikā veicami pasākumi, kurus Latvijas valdība apņemas īstenot, lai novērstu EK 1997. gada Atzinumā un 1998. gada Kārtējā ziņojumā norādītās nepilnības, kuras tika izvirzītas par prioritātēm 1998. gada Pievienošanās partnerības dokumentā. LNPIES struktūra līdzinājās EK atzinumam un Progresā ziņojuma struktūrai un bija vērsta uz to, lai sagatavotu sabiedrību un ekonomiku dalībai ES, sagatavotos ES dalībvalsts tiesību un pienākumu pildīšanai un publiskās pārvaldes dalībai ES.



## 16. attēls. LNPIES konteksts un struktūra

*Avots: Eiropas integrācijas birojs, 2001*

LNPIES paredzēja vienotu sistēmu, lai plānotu prioritātes un pārraudzītu iestāšanās ES procesu dažādos sektoros. Tās uzdevums bija apvienot vienā dokumentā ES *acquis* īstenošanas prioritātes, vienlaikus norādot arī attīstības un investīciju prioritātes. Programma detalizēti atspoguļoja prioritāros pasākumus *acquis* tiesiskai un institucionālai pārņemšanai, norādot visus atbilstošos ES normatīvos aktus, programmas periodā plānotos rezultātus, īstenošanas termiņus un nepieciešamos finanšu resursus. Detalizēti tika izklāstīti arī atsevišķu prioritāro ES direktīvu īstenošanas plāni. LNPIES neatņemama sastāvdaļa bija izpildvaras institūciju stiprināšanas programma, kura norādīja šajā jomā nepieciešamos pasākumus atbilstoši Madrides administratīvo spēju kritērijiem.

Pēc formas LNPIES bija dinamisks un praktisks instruments ar skaidri noteiktām īsa un vidēja termiņa prioritātēm, kuru veidoja pārskatītas un konsekventi sastādītas tehniskās anketas ar formulētiem mērķiem un to sasniegšanai plānotiem pasākumiem. Dokumenta struktūra nodrošināja reālāku pieeju un saistību starp konkrētu projektu aprakstiem un to termiņiem nozaru prioritārajās jomās, kā arī uzlaboja valsts spēju kontrolēt un izvērtēt progresu konkrētajās jomās un nepieciešamības gadījumā veikt operatīvas izmaiņas. LNPIES nodrošināja pastāvīgu ES *acquis* pārņemšanas un īstenošanas procesa pārraudzību. Šā mērķa sasniegšanai nozaru ministrijās un politikas koordinējošajās institūcijās, kā arī VAS līmenī bija izveidoti atbilstoši mehānismi. Ar to palīdzību tika nodrošināta aktīva programmas vadība visos līmeņos. Faktiski LNPIES bija vienots vadības līdzeklis, lai noteiktu prioritātes, plānotu, īstenotu un pārraudzītu Latvijas gatavošanos dalībai ES dažādos sektoros. Dokuments ietvēra ne tikai politiskas, juridiskas un institucionālas prasības ES *acquis* pārņemšanai, bet arī pasākumus, kas saistās ar investīcijām, lai stiprinātu tautsaimniecību, lauksaimniecības un lauku reģionu attīstību, transporta un apkārtējās vides stāvokļa uzlabošanu, sociālās un ekonomiskās kohēzijas veicināšanu.

Viens no būtiskiem pamatprincipiem LNPIES ieviešanā bija reālistiska attieksme pret valsts budžetu. Tika veikti nopietni pasākumi, lai nodrošinātu ciešu saistību starp valsts budžetu un LNPIES to pasākumu finansēšanā, kas saistīti ar iestāšanos ES. LNPIES integrēšana valsts budžetā bija svarīga,

jo īpaši apstākļos, kad pieejami visai ierobežoti resursi. Atsevišķos gadījumos bija nepieciešams pārskatīt valsts līdzekļu izmantošanas īstermiņa plānus, lai risinātu steidzamas un svarīgas Eiropas integrācijas prioritātes, vai nospraust jaunus pasākumu īstenošanas termiņus. LNPIES ietvēra arī investīcijas Pievienošanās partnerības īstermiņa un vidēja termiņa prioritātēs. Tas nozīmē, ka līdztekus PHARE programmas atbalstam, tajā bija paredzēta turpmāka palīdzība no pirmsiestāšanās strukturālajiem instrumentiem ISPA (transports un apkārtējā vide) un SAPARD (lauksaimniecība un lauku reģionu attīstība), ko noteica arī Pievienošanās partnerība.

Latvijas dalības ES pirmie gadi bija mācību, pielāgošanās un reakcijas uz ES iniciatīvām periods. Viens no dalības ES sākotnējās fāzes galvenajiem uzdevumiem bija efektīva ES sniegto iespēju izmantošana. Tajā pašā laikā nepastāvēja argumenti par to, vai Latvija vēlētos ES spēlēt reaktīvu vai proaktīvu lomu. Dalības ES procesam bija ierobežota stratēģiskā pieeja un precīzi definētas prioritātes. Viens no galvenajiem tā iemesliem bija arī precīzi definētu nacionālo ES prioritāšu izpratnes, vērtību sistēmas un skaidrības trūkums par to, kādu lomu Latvija vēlētos ieņemt ES. Turklāt valdības centra un nozaru ministriju ierobežotie resursi radīja izaicinājumus darbā ar lielu informācijas apjomu, kas tika saņemts no ES iestādēm, nacionālo pozīciju formulēšanu plašajā ES politiku spektrā un sagatavošanos ES Pastāvīgo pārstāvju komiteju (COREPER) un ES Padomes sanāksmēm. Valdība pieņēma jaunus izaicinājumus par neatņemamu eiropeizācijas ietekmes daļu pārejas procesā uz pilntiesīgas ES dalībvalsts statusu, turklāt trīs gadi bija nepieciešami proaktīvākas pieejas ietvara izstrādei, precizējot savas stratēģiskās dalības ES prioritātes (Latvijas Republikas Ārlietu ministrija, 2006).

Sākotnējās stratēģiskās pamatnostādnes definēja, ka pieejai nacionālajai ES politikai ir jābūt cik vien iespējams aktīvai, veidojot savas iniciatīvas un regulāri ietekmējot ES institūciju dienaskārtību. Īpašu uzmanību tika ierosināts pievērst virknei jomu, kuras tika definētas arī kā prioritātes – cilvēkresursu attīstība un nodarbinātības veicināšana; uzņēmējdarbības veicināšana un inovācijas; infrastruktūras uzlabošana; lauksaimniecības un zivsaimniecības attīstība; drošības, tieslietu un demokrātijas stiprināšana; nacionālās identitātes stiprināšana un Latvijas kultūras vērtību saglabāšana un attīstība; ilgtermiņa attīstības nodrošināšana. Lai nodrošinātu sekmīgu dalību ES, nacionālā ES stratēģija uzsvēra nepieciešamību ieviest vairākus būtiskus priekšnosacījumus, kas vienlaikus prasītu efektīvu koordinācijas mehānismu – aktīvu, kvalitatīvu nacionālās ES politikas publisku attīstību un nacionālo interešu aizstāvību; sadarbību ar ES dalībvalstīm; profesionāla, motivēta un efektīva personāla izveidi; ES tuvināšanu sabiedrībai, padarot to saprotamāku un vienkāršojot ES fondu saņemšanas sistēmu izvirzīto mērķu sasniegšanai. Par koordinācijas mehānisma mērķi tika izvirzīts nodrošināt, ka Latvijas pārstāvji runā „vienā balsī” visos ES līmeņos (Latvijas Republikas Ārlietu ministrija, 2006).

Pirmajos dalības ES gados Latvija ieņēma samērā pasīvu lomu politiku un to ieviešanas darbību formulēšanā, iniciēšanā un veidošanā. To var izskaidrot ar administratīvās spējas, pieredzes un skaidru mērķu definēšanas trūkumu. Savukārt globālās krīzes laikā galvenā valdību uzmanība bija vērsta uz



finanšu stabilitātes atgūšanu un apstākļu radīšanu turpmākai izaugsmei. Viens no uzskatāmākajiem rezultātiem sākotnējā dalības ES posmā bija pielāgota koordinācijas mehānisma attīstība un būtiskāko prioritāšu definēšana. Latvijas sākotnējās dalības ES kontekstā Nīderlandes prezidentūras laikā tā bija 2007.–2013. gada finanšu perspektīva, Lisabonas stratēģijas ieviešana, ES ārējās attiecības un tieslietas un iekšlietas, bet Luksemburgas prezidentūras laikā – finanšu perspektīva un Lisabonas stratēģija (Eiropas lietu birojs, 2004a).

Aplūkojot tuvāk Latvijas prioritāšu ieviešanu ES noteikto prioritāšu ietvarā, pirmkārt, jāvērs uzmanība uz Lisabonas stratēģiju un tās prioritātēm. Dalības ES sākotnējā posmā saistībā ar Lisabonas stratēģijas prioritātēm zaļā gaisma tika dota virknes politiku dokumentu izstrādei un plānošanai (Eiropas lietu birojs, 2004b), tomēr trūka galvenā – nacionālās dalības ES stratēģijas.

Latvijas prioritātes dalības ES 2007.–2013. gada periodam tika noteiktas 2006. gadā (Ārlietu ministrija, 2006). Prioritāšu dokuments tika sagatavots, izmantojot sabiedrisko apspriežu rezultātā gūtos secinājumus, un tas bija iecerēts, lai iniciētu pilnu dalības ES sniegto iespēju izmantošanu. Dokuments ietver ļoti lielu skaitu prioritāšu, tomēr nedefinē veiksmes rādītājus, kas ļautu izvērtēt Latvijas darbības sekmīgumu izvirzīto mērķu sasniegšanā. Līdzīgi arī 2007.–2013. gada periodam noteikto prioritāšu ieviešanas rezultāti netika formāli izvērtēti. Jānorāda, ka ES kontekstā sākotnēji tika noteikti trīs būtiski uzdevumi – pilnībā izmantot Latvijai dalības ES sniegtās iespējas, efektīvi pārstāvēt Latvijas nacionālās intereses un izmantojot visus pieejamos ES instrumentus – vispārējās politikas, likumdošanu, finansiālo atbalstu; turpināt aktīvu dialogu ar ES dalībvalstīm un citiem partneriem, nodrošinot regulāru vizīšu apmaiņu un diplomātisko pārstāvniecību tīkla attīstību, veidot un aktīvi īstenot ES kopējo politiku, kā arī veicināt Latvijas kā jauna donora iesaisti attīstības sadarbības īstenošanā (RAPLM, 2006, 30. lpp.).

Salīdzinājumā ar Igauniju, Latvijai kopš 2014. gada nav vienota ietvardokumenta, kurā būtu noteiktas valsts vidēja un ilgtermiņa nacionālās intereses ES. Valdība nav bijusi politiski elastīga un nav veidojusi pieprasījumu pēc nacionālās ES politikas dokumenta, aizbildinoties, ka ārējā vide ir pārlietu mainīga. Tādējādi šāds aptverošs dokuments, izņemot prioritātes notiekošajai ES Padomes prezidentūrai, ĀM vadībā laika posmam pēc 2013. gada netika izstrādāts un īstenots, bet nacionālās ES politikas jautājumi tika reducēti līdz nozaru ministriju līmenim. Politikas plānošanas sistēma ir vēlējusies redzēt statisku pieeju, taču ES jautājumu risināšana no dalībvalstīm prasa elastīgumu, lai varētu radīt reālu pievienoto vērtību. Tādējādi politikas plānošanai un ieviešanas koordinācijai nav bijis iespējams izraudzīties atbilstošākos rīcības instrumentus. Līdzīgi, kā nav oficiāli definētas nacionālās ES politikas prioritātes un intereses 2014.–2020. gadam (izņemot ES daudzgadu budžetu 2014.–2020. gadam), nav arī tieši noteikta plānotā mijiedarbība ar citiem valsts prioritātes dokumentiem, piemēram, ar tādu nacionālo prioritāšu dokumentu kā NAP 2014.–2020. gadam. Tā vietā ĀM ir izvēlējusies gatavot ikgadēju ziņojumu par paveikto un plānoto ārpolitikā un ES politikā, regulāras atskaites par Valdības rīcības plāna izpildi un ziņojumus par prioritātēm pirms katras sešu mēnešu prezidentūras ES

Padomē, kas atspoguļo paveikto un plānoto. ĀM skatījumā publiskie dokumenti nav vienīgie instrumenti, kā Latvijas ES politikas īstenotāji vērtē un plāno savu darbu.

Situāciju lielā mērā var skaidrot ar to, ka Latvija kopš iestāšanās ES ir īstenojusi salīdzinoši konsekventu un uz ietekmīgām vecākajām amatpersonām balstītu Eiropas politiku. Tas negarantē stabilitāti nākotnē, jo īpaši tāpēc, ka politika gan Latvijā, gan Eiropā kļūst manāmi dalītāka un fragmentārāka, un tas varētu būt arguments par labu stabilāka institucionālā ietvara attīstībai. Diplomāti gan uzsver, ka šāda dokumenta trūkums sniedz Latvijas izpildvarai lielāku elastīgumu, vedot sarunas ar citām valstīm un arī publiski neatklājot Latvijas pozīciju par attiecīgo jautājumu. Neraugoties uz to, ikgadējiem ārpolitikas ziņojumiem ir informatīvs raksturs, kas neaptver visus būtiskākos jautājumus un nesniedz izvērstu analīzi par dalības ES ieguvumiem un zaudējumiem. No otras puses, Eiropas Kustības Latvijā prezidents A. Gobiņš uzsver, ka šāda situācija var izraisīt nekonsekventu lēmumu pieņemšanu, jo īpaši zemākajā ES Ministru Padomes ekspertu komiteju līmenī, kad attiecīgie cilvēki dažādās institūcijās nezina nacionālās pozīcijas par attiecīgajiem jautājumiem (Austers u.c., 2019, 117.–118. lpp.). Vidēja un ilgtermiņa Latvijas nacionālo interešu ES ietvardokuments, kuram būtu arī pastāvīga institucionāla bāze tiešā Ministru prezidenta pakļautībā, varētu efektīvāk institucionalizēt nacionālās ES politikas veidošanu un koordināciju Latvijā. Tas varētu arī veidot proaktīvāku un mazākā mērā reaģējošu pieeju ES politikas attīstībai Briselē jau agrīnā politikas veidošanas posmā, tādējādi arī palielinot Latvijas ietekmi ES.

Neraugoties uz nacionālo interešu ES ietvardokumenta trūkumu, ES līmenī un nacionālajā plānošanas līmenī pastāv noteikta plānošanas dokumentu hierarhija un mijiedarbība. ES līmenī hierarhiski augstākais plānošanas dokuments ir Stratēģija gudrai, ilgtspējīgai un integrējošai izaugsmei „Eiropa 2020” (ES2020). Tās mērķis ir veicināt izaugsmi un nodarbinātību ES kopumā un katrā ES dalībvalstī atsevišķi. Lai ieviestu ES2020 stratēģiju, dalībvalstis sagatavo un ievieš nacionālās reformu programmas. Latvijas nacionālajā reformu programmā ES2020 stratēģijas ieviešanai atspoguļoti galvenie Latvijas tautsaimniecības makrostrukturālie izaicinājumi un pasākumi to novēršanai. Tiek izstrādāta un īstenota arī Latvijas Konverģences programma ES Stabilitātes un izaugsmes pakta ieviešanai, kas vērsta uz stingras un ilgtspējīgas fiskālās politikas un makroekonomiskās stabilitātes nodrošināšanu. Eiropas semestra ietvaros katra gada sākumā dalībvalstis iesniedz NRP un konverģences programmu EK. Pēc programmu izvērtēšanas ES valstu un valdību vadītāji apstiprina rekomendācijas dalībvalstīm turpmākajām darbībām ES2020 un konverģences mērķu sasniegšanā. NAP2020 ietver uzdevumus un indikatorus saskaņā ar ES2020, NRP un konverģences programmas principiem, un ir saskaņā ar Latvijas ilgtspējīgas attīstības stratēģiju „Latvija 2030”. Tā kā NAP2020 ir Latvijas hierarhiski augstākais vidējā termiņa attīstības plānošanas dokuments, tas nosaka gan Latvijas nacionālo, gan Latvijas kā ES dalībvalsts politiku, sasniedzamos rezultātus un nepieciešamās izmaiņas. Viens no NAP2020 īstenošanas finansējuma avotiem ir ES fondi. ES politiku instrumentu un ārvalstu finanšu

palīdzību regulējošos attīstības plānošanas dokumentos iekļaujamo saturu prioritāri balsta uz NAP2020. ES fondu plānošanas dokumenti nodrošina ES Kohēzijas politikas un ES Kopējās lauksaimniecības politikas sasaisti ar nacionālajām prioritātēm un pamato šo prioritāšu izvēli (Pārresoru koordinācijas centrs, 2014, 9.–10. lpp.).

Neraugoties uz formāli izstrādāto politikas dokumentu hierarhiju, pastāv plānošanas dokumentu pēctecības problēma, kas ir saistīta ar dokumentu darbības termiņu atbilstību EK prasībām atbilstoši ES fondu plānošanas periodiem. Kā problemātiski ir vērtējami tie gadījumi, kad nozares vidējā termiņa plānošanas dokumenta darbības termiņš neatbilst ES fondu plānošanas periodiem, lai gan ir ievērota plānošanas dokumentu savstarpējā pēctecība nozarē un dokuments ir aktuāls. Šādos gadījumos, neraugoties uz to, ka dokuments ir aktualizēts ar skatu uz nākotni, pastāv risks, ka tā pielietojums ir ierobežots, ņemot vērā, ka attīstības budžets pamatā balstās uz ES fondu līdzekļiem. ES fondu programmām gan piemīt elastība, turklāt pārmaiņas politikā ne vienmēr būtiski ietekmē investīciju vajadzības (Baltic Institute of Social Science, 2013, p. 73).

Arī A. Vītolas un M. Šenfeldes pētījums uzrāda, ka starpnozaru politikas koordinācijas funkcija valstī kopumā nav tikusi pildīta un nacionālā līmeņa attīstības plānošanas dokumentu īstenošana ir aprobežojusies ar atskaitīšanos par vienām un tām pašām darbībām dažādos griezumos, radot papildu slogu publiskajā pārvaldē nodarbinātajiem (Vitola and Senfelde, 2015, p. 243). Citi pētījumu rezultāti (Vītola un Šenfelde, 2011, 6.–7. lpp.) uzrāda, ka nozaru amatpersonas apmainās ar informāciju un savstarpēji konsultējas. Dažkārt tās brīvpaprātīgi meklē vienošanās iespējas, kas ir ļoti ierobežotas. Neformālie politikas koordinācijas instrumenti ir bijuši noderīgāki par politikas dokumentiem un formālajām procedūrām. Politikas dokumenti ir tikuši novērtēti par lietderīgākiem salīdzinājumā ar valdības deklarāciju, kas nosaka valdības darba prioritātes. Vērojama arī tendence, ka nozaru ministriju darbība ir daudz vairāk atkarīga no atbildīgo ministru politiskā viedokļa, valsts un nozares prioritātēm, ES līmeņa aktualitātēm un politikām un ES fondu plānošanas procesa nekā no spēkā esošajiem nozaru, pārnozaru, reģionālās un vietējās politikas dokumentiem (Vitola and Senfelde, 2015, p. 244).

Zīmīgi, ka Latvijas plānošanas dokumentu sasaiste ar ES līmeņa dokumentiem ir daudz izvērstāk pamatota un skaidrota, nevis sniegts tikai dokumentu uzskaitījums ar vispārīgām norādēm par to saikni līdzīgu problēmu risināšanā vai politiku īstenošanā. Atsauces uz ES līmeņa dokumentiem konstatētas 60% no 117 nacionālajiem plānošanas dokumentiem. Šis rādītājs plānošanas dokumentiem ir augstāks nekā atsauces uz stratēģiju „Latvija 2030” un NAP (attiecīgi 25% un 39%). Sasaiste ar ES līmeņa dokumentiem atsauču ziņā ir augsta arī īstermiņa plānošanas dokumentiem salīdzinājumā ar atsaucēm uz LIAS 2030 un NAP. Visplašāk uz ES līmeņa dokumentiem – direktīvām, regulām, politikas dokumentiem – atsauces un to pamatojums ir sniegts FM, EM, IZM, SM, VARAM un ZM sagatavotajos politikas plānošanas dokumentos (Baltic Institute of Social Science, 2013, pp. 20–25).

## 5.4. Koordinācijas modeļa funkcionalitāte, institucionālo spēlētāju lomas un kapacitāte

ĀM loma ES jautājumu koordinācijā pieauga pēc 2004. gada 1. maija, un kopš 2005. gada februāra tā ir gan bijusi vadošā ministrija, kas ir atbildīga par ārlietu jautājumiem, gan arī tās uzdevums ir nodrošināt vispārējo koordināciju Latvijas nacionālo ES pozīciju sagatavošanas gaitā (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2003a; 2003c; 2004d; 2005a). Izveidotā likumdošanas bāze paredzēja efektīvu Latvijas līdzdalību visu līmeņu ES lēmuma pieņemšanas grupās EK, ES MP, COREPER un Eiropadomē. ĀM seko norisēm visos līmeņos ES lēmumu pieņemšanā, uztur sakarus starp Pastāvīgo pārstāvniecību ES un izpildvaru un nodrošina informācijas apriti starp ministrijām. Nozaru ministriju vai darba grupu sagatavotās sarunu pozīcijas ir jāapstiprina ELK. Kaut arī nozaru ministrijas saviem pārstāvjiem Briselē nosūta instrukcijas Padomes darba grupu sanāksmēm, instrukcijas COREPER sanāksmēm tiek nosūtītas ĀM ES koordinācijas departamentam, kas ir oficiāli atbildīgs par instrukciju nosūtīšanu Pastāvīgajai pārstāvniecībai. ĀM var iejaukties gadījumos, ja nav ievērotas formālās procedūras, un tajos gadījumos, kad sarunu pozīcijas nav sagatavotas pietiekami kvalitatīvā līmenī. Turklāt ĀM sagatavo valdības vadītāju Eiropadomes un citu ES institūciju sanāksmēm, kā arī formulē vispārējus priekšlikumus par valsts politikas attīstību ES jautājumos. ĀM uzkrāj institucionālo atmiņu par nacionālajām pozīcijām, to aizstāvēšanu, bet detalizēta analīze publiski nav pieejama.

Valdības vadītāja loma politikas koordinācijas vadībā kopš iestāšanās ES noslēguma posma kopumā ir mazinājusies. Tā ir kļuvusi margināla, jo politikas koordināciju nodrošina ĀM, kurai nav caurspīdīgas atskaites sistēmas par sasniegtajiem rezultātiem dalības ES procesā. No valdības puses nav arī politiskā pieprasījuma aptverošu nacionālo interešu definēšanai. Līdz ar to ĀM un valdības vadītāja izvēle par izvirzīto nacionālo pozīciju aizstāvēšanu lielā mērā ir labas politiskās gribas un ārējās konjunktūras jautājums attiecīgajās tēmās. To stimulēt var vienīgi sociālo partneru fragmentārais ārējais spiediens diskutēt par nacionālajām interesēm un to efektīvu pārstāvniecību ES līmenī. Izņemot K. Kariņu un V. Dombrovski (abi – partiju apvienība „Jaunā Vienotība”), kuriem bija iepriekšēja Eiropas Parlamenta un ES politiku veidošanas darba pieredze, valdības vadītāju darba prioritāte bija politikas veidošanas nacionālā dimensija, kas bija to personiskās izvēles un iepriekšējās profesionālās pieredzes jautājums. Valdības vadītājam ir ļoti ierobežots no citām publiskās pārvaldes institūcijām neatkarīgs resurss, ciktāl tas attiecas uz politikas plānošanu un ieviešanas vadību. EIB iestāšanās ES posmā veiktās politikas koordinācijas funkcijas tika nodotas citām institūcijām, EIP pārstāja darboties, un visi jautājumi, kuros bija nepieciešama diskusija politiskajā līmenī, tika izskatīti MK. Tādējādi, gatavojoties Eiropadomes un citām svarīgām sanāksmēm, valdības vadītājs uztur tiešu saikni ar ĀM. 2007. gadā valdības vadītāja birojā tika izveidota īpaša politiskā padomnieka pozīcija ES jautājumos. Padomnieka pienākumos ietilpa atbalsta sniegšana valdības vadītājam, gatavojoties Eiropadomes sanāksmēm un piedaloties VAS un vadības sanāksmēs ĀM par ES lietām.

Lai gan valdības vadītājam ir relatīvi maza loma, nozaru ministriem ir plašas kolektīvās iesaistīšanās iespējas ES politikas veidošanā. MK nosaka Latvijai īpaši svarīgos darba kārtības jautājumus ES Padomē. MK arī apstiprina nacionālās prioritātes gaidāmajām prezidentūrām ES Padomē un sarunu pozīcijas pirms katras ES Padomes, kur VAS nav spējusi panākt vienošanos vai kur atbildīgā nozares ministrija uzskata par nepieciešamu iegūt apstiprinājumu politiskā līmenī. Neatkarīgi no koordinācijas mehānisma līmeņa pieņemtajiem lēmumiem, tie ir attiecīgās nozares ministrijas individuālā atbildība un MK kolektīvā atbildība par pieņemtajām nacionālajām pozīcijām. Attiecīgi nozaru ministriem un MK pastāv ievērojamas iespējas apspriest nostāju, ko Latvija ieņem par jebkuru konkrētu jautājumu. ES politika iestāšanās ES noslēguma posmā tika iekļauta katra kalendārā mēneša pēdējās MK sēdes darba kārtībā. Kopš Latvija kļuva par pilntiesīgu ES dalībvalsti, MK izlēma organizēt diskusijas par katru radušos gadījumu atsevišķi, turklāt nacionālās pozīcijas skatīt MK slēgtajā daļā.

Nozaru ministriju ierēdņi pakāpeniski ir atzinuši, ka ES jautājumi ir ikdienas, nevis papildu darba pienākumi. Katra ministrija ir izveidojusi savu iekšējo ES koordinācijas mehānismu (ES departamentu vai tam pakļautu nodaļu) un iekšējo ES dokumentācijas aprites sistēmu. Ministrija nodrošina nacionālās nostājas sagatavošanu savas kompetences jautājumos visos lēmuma pieņemšanas posmos un sadarbību ar līdzatbildīgām institūcijām. ES jautājumus koordinējošā struktūrvienība vadošajā ministrijā saskaņo konsultāciju nepieciešamību ar citām ieinteresētajām pusēm, tostarp sociālajiem partneriem. ES lietu koordinators uzdevums ir nodrošināt ikdienas koordinācijas vadību ES jautājumos ministrijas kompetencē – instrukciju un pozīciju sagatavošanu un apstiprināšanu ar līdzatbildīgajām institūcijām, sociālajiem partneriem un nevalstiskajām organizācijām, ES informācijas apmaiņu starp ministriju un citām institūcijām un nacionālo pozīciju izstrādē iesaistītajiem ekspertiem. Nozaru ministrijas sagatavo norādījumus ES Padomes darba grupās, kā arī dažādām padomes komitejām. Valsts sekretāra vietnieks ES jautājumos vai departamenta vadītājs apstiprina sagatavotās instrukcijas ES Padomes darba grupām un citām pozīcijām pirms to apspriešanas ES Padomes darba grupās. Ministrijas pārstāvis piedalās ES Padomes darba grupās, kurās iepazīstina ar iepriekš apstiprināto nostāju saskaņā ar pieņemto mandātu. Atbildīgās amatpersonas ziņo par sanāksmju rezultātiem savām nozaru ministrijām.

Latvijas nacionālās pozīcijas salīdzinoši maz balstās uz skaidru argumentāciju, pierādījumiem un dziļu analīzi. Īpaši tā ir problēma gadījumos, kad, piemēram, jāpierāda, ka kādas valsts aprēķinos ir ieviesusies kļūda. Ne visas Latvijas nozaru ministrijas spēj formulēt ne vien Latvijai specifiskas intereses, bet arī principus, kas ir nozīmīgi visiem eiropiešiem (Centre for Public Policy Providus, 2014, p. 19). Šī problēma nav vienlīdz raksturīga visām Latvijas nozaru ministrijām, bet tikai dažām. Raksturīgi, ka problemātiskas ir tās pašas nozaru ministrijas, kurām ir grūtības arī Latvijas nacionālās ES politikas izstrādē. Savukārt atsevišķas nozaru ministrijas tiek raksturotas kā „izcilības centri” – tām ir veiksmīga iekšējā struktūra, precīzas prioritātes, prasmīga vadība. Starp nozaru ministrijām, kurām ir

labāki resursi un prasmes augsti profesionālu nacionālo pozīciju ES jautājumos sagatavošanā, jāpiemin VARAM, ZM un SM.

Spēja „tvert laukumu” ne tikai savā nozarē, bet arī starpnozaru griezumā – Latvijā šāda kapacitāte ES jautājumos ir ierobežota, tādēļ *de facto* nacionālās pozīcijas top ar lielu Latvijas Pastāvīgās pārstāvniecības ES atbalstu. Latvijai dažkārt trūkst spējas piedāvāt reālus un uz spēcīgiem argumentiem balstītus priekšlikumus un strādāt proaktīvi, nevis tikai reaģēt uz notikumiem ES līmenī. Nozaru ministriju pārstāvniecības vadības līmenis ne vienmēr ir tik augstā līmenī, lai par Latvijas interesēm pārliicinātu savus citu valstu kolēģus. Decentralizētā politikas koordinēšanas sistēma rada jautājumus par tās piemērotību valstij, jo liela slodze tiek uzlikta nozaru ministrijām, salīdzinoši maz ļaujot kontrolēt to darba kvalitāti, kā arī ienest starpnozaru skatījumu. Turklāt Latvijas līmeņa viedokļu saskaņošanas procedūrā amatpersonas, kuras cīnās par LR interešu aizstāvību ES, pārmērīgi daudz laika pavada, cenšoties pārvarēt Latvijas publiskās pārvaldes iekšējo birokrātiju un pārmērīgi neelastīgās procedūras (Centre for Public Policy Providus, 2014, p. 22). Nozaru ministrijas saskaras arī ar grūtībām saskaņot nozares ministrijas izstrādātos dokumentus ar citām ministrijām, jo dažādu ministriju viedokļi nav savstarpēji saskaņoti un vienoti, un to ietekmē arī biežas nozares politikas izmaiņas. Paiet ilgs laiks no brīža, kad dokuments izsludināts Valsts sekretāru sanāksmē (VSS), līdz brīdim, kad tas tiek apstiprināts MK. Publiskajā pārvaldē sistemātiski ir nepietiekamas zināšanas un prasmes politikas plānošanā un pastāv grūtības saskaņot ministrijas izstrādātos dokumentus ar citām ministrijām, jo tiek saņemti atzinumi ar neobjektīviem un nepietiekami pamatotiem iebildumiem. Rezultātā politiku veidošanas procesā publiskās pārvaldes institūcijām ir grūtības panākt vienošanos arī ar sociālajiem partneriem un pašvaldību organizācijām par vēlamajiem rīcības virzieniem un uzdevumiem noteiktās nozarēs (Baltic Institute of Social Science, 2013, pp. 75–76).

Pastāvīgās pārstāvniecības ES galvenais uzdevums ir uzraudzīt koordināciju un aizstāvēt Latvijas intereses sarunās ar citām dalībvalstīm un ES institūcijām. Pastāvīgā pārstāvniecība sagatavo sanāksmēm ES institūcijās, darbojas kā kontaktpunkts, veic izpēti un apkopo iegūto informāciju, nodrošina pārstāvību Padomes darba grupās, un seko citu dalībnieku darbībām. Lai gan Pastāvīgās pārstāvniecības uzdevums ir formāli pārstāvēt noteiktas valsts intereses, tās darbinieku pieredze un zināšanas dod iespēju vajadzības gadījumā arī atkāpties no nacionālo pozīciju instrukcijās noteiktajām vadlīnijām. Informācijas apmaiņa starp ES institūcijām, Pastāvīgo pārstāvniecību ES un Latvijas valsts pārvaldes institūcijām notiek elektroniski, un no ES Padomes ģenerālsekretariāta tiek nosūtīta uz ĀM ES koordinācijas departamentu. Informācija tiek ievadīta ES dokumentu elektroniskajā reģistrācijas sistēmā, kura ir pieejama visām ES koordinācijas sistēmā iekļautajām publiskās pārvaldes institūcijām. Pastāvīgais pārstāvis ES vada un koordinē Pastāvīgās pārstāvniecības darba organizāciju, un viņš un viņa vietnieks apmeklē attiecīgi COREPER I un II sanāksmes. Atsevišķos gadījumos pastāvīgajam

pārstāvim var būt nepieciešams precizēt saņemtās nacionālo pozīciju instrukcijas, bet ikdienas darbība ir atbildīgo amatpersonu pārziņā.

Atašejus darbam Pastāvīgajā pārstāvniecībā ieceļ attiecīgās ministrijas, un tiem ir ļoti atšķirīga iepriekšējā pieredze. Daži ir iepriekš strādājuši ar politikas koordinācijas jautājumiem, bet citi speciālisti ir jaunpienācēji darbā ar ES jautājumiem un dažreiz pat publiskās pārvaldes darbā. Šo atbildīgo ierēdņu un darbinieku statusu un pienākumus pret Pastāvīgās pārstāvniecības vadītāju nosaka noteikumi, kas regulē diplomātiskā dienesta darbību. Ierēdņu rotācija starp Pastāvīgo pārstāvniecību un nozaru ministrijām parasti ilgst trīs vai četrus gadus. Tas ļauj uzkrāto institucionālo pieredzi iespēju robežās noturēt publiskās pārvaldes sistēmā.

2011. gadā valdība spēra soļus, lai uzlabotu arī nacionālo pārnozaru politikas koordināciju Latvijā, ieskaitot 2014.–2020. gada NAP attīstību, un izveidoja Pārresoru koordinācijas centru (PKC) tiešā Ministru prezidenta pakļautībā. 2011. gadā izstrādātā koncepcija par PKC izveidi un darbību Latvijā nosauc virkni kopējo problēmu nacionālās politikas koordinācijā Latvijā – politiskā atbalsta un vienošanās trūkums par iesaisti un atbildību starpnozaru dokumentu īstenošanai, sadrumstalota attīstības plānošanas sistēma, kuras ietvaros vienam līmenim tiek izstrādāti saturiski līdzīgi, bet vāji koordinēti dokumenti, un pastāv vāja sasaiste starp politikas un budžeta plānošanu. Atzīmēti arī nacionālās politikas koordinācijas organizatoriskie trūkumi – nav institūcijas ar atbilstošu mandātu, analītisko kapacitāti un politisko autoritāti pārnozaru dokumentu sagatavošanā un koordinācijā, kā arī politikas koordinācija un budžeta plānošana ir sadrumstalota starp dažādām institūcijām (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2011b, 3.–4. lpp.; Vītola un Šenfelde, 2011). Savukārt citi pētījumi parāda, ka viens no galvenajiem nacionālās politikas koordinācijas sistēmas neapmierinošas darbības iemesliem ir skepticisms un nepietiekama Latvijas nozaru ministriju motivācija koordinēt savas politikas ar citām institūcijām un nacionālā līmeņa prioritātēm (Vītola and Senfelde, 2012, p. 789).

Valdība pieņēma lēmumu veidot PKC tiešā Ministru prezidenta pakļautībā, kas darbotos kā „instruments Ministru prezidenta rīcībā mērķtiecīgai un proaktīvai valdības darba virzīšanai un atbildīgai politisko vadlīniju iedzīvināšanai attīstības plānošanas dokumentos un sistēmā kopumā” (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2011b, 5. lpp.). Tā uzdevums ir nodrošināt Latvijas ilgtspējīgas attīstības stratēģijas un NAP izstrādi, īstenošanas uzraudzību un koordināciju, kā arī citu nacionāla līmeņa attīstības plānošanas dokumentu un deklarācijas par MK darbību īstenošanas uzraudzību un koordināciju (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2011a, 1. lpp.). PKC kā valdības centra institūcijas loma tieši nacionālās ES politikas ieviešanas koordinācijā ir minimāla. PKC arī epizodiski piedalās publiskās pārvaldes sanāksmēs ES jautājumu kontekstā. NAP ieviešana ir nozaru ministriju ziņā, un PKC līdz ar to nav atvēlēta loma nacionālā ES politikas konteksta identificēšanai vai sadarbībai ar ĀM. Daudzi politikas jautājumi, kas tiek virzīti caur nacionālajām pozīcijām, tehniski un kopsakarībā ar

citiem sektoriem kā problēmjautājumi parādās tikai laika gaitā, kad valstij jau ir komplicēti reaģēt pēc būtības.

Neraugoties uz PKC izveidošanu, Latvijai nav centrālās koordinējošās institūcijas, kas, aptverot visus dažādos iesaistītos līmeņus un sektorus, varētu nodrošināt objektīvu un neitrālu nacionālo pozīciju arī par ES politikām un lēmumu pieņemšanas pārvaldību izpildvarā. Latvijā šo funkciju formāli pilda ĀM, kas ir galvenā koordinējošā institūcija ES jautājumos, un tai ir noteiktas atbilstošas pilnvaras. Kā nozares ministrijai tai trūkst disciplinārās varas, kas varētu būt valdības centra institūcijai tiešā MK pakļautībā. Nacionālo ES pozīciju izstrāde pakļaujas ārējam spiedienam. Pozīciju saskaņošanā ĀM dod priekšroku politiski ērtākām pozīcijām, lielā mērā vadoties no citu valstu pozīcijām un vēlmes uzturēt ar tām labas attiecības.

Jāatzīmē arī divi citi būtiski faktori, kam ir tieša ietekme uz Latvijas koordinācijas mehānisma darbības funkcionalitāti. Pirmkārt, ņemot vērā līdzšinējo pieredzi un diezgan abstrakti definēto dalības ES stratēģisko ambīciju ietvaru, Latvija ir galvenokārt uz ES iniciatīvām reaģējoša valsts, un mazākā mērā proaktīva valsts, kas izvirza savas iniciatīvas. Otrkārt, līdz ar biežajām izmaiņām valdībā, politiķi nav speciālisti ES jautājumos, un viņi lielā mērā balstās uz publiskās pārvaldes institūciju amatpersonu profesionalitāti ES jautājumos. Papildu spiediens ir uz ierobežotajiem cilvēkresursiem koordinācijas centrālajā līmenī un nozaru ministrijās darbā ar ES ienākošo informāciju un sagatavošanos EK un ES Padomes darba grupu sanāksmēm, nacionālo pozīciju sagatavošanu un citu saistību izpildi. Publiskā pārvalde šos ierobežojumus risina ar periodiskiem funkcionālajiem un institucionālajiem pārkārtojumiem koordinācijas mehānismā, sistemātiski uzkrājot un īstenojot vajadzīgo pieredzi pilnībā rīcībspējīgas ES dalībvalsts lomas nodrošināšanai.

## **5.5. Starpinstitūciju koordinācija un sadarbības mehānismi ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem**

### ***Starpinstitūciju koordinācija***

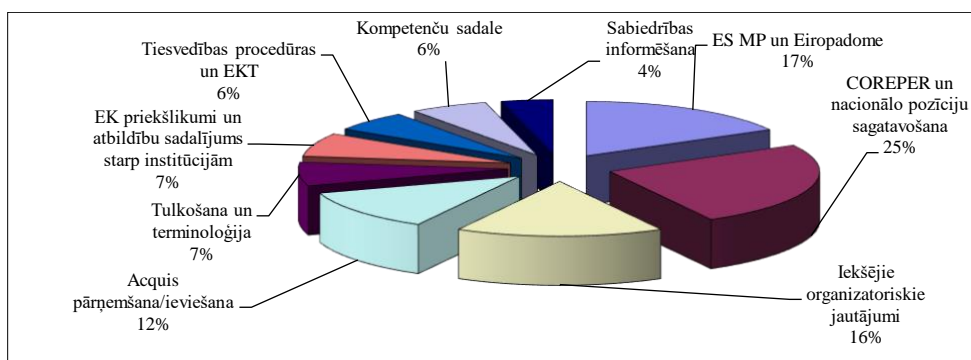
Starpinstitucionālās nesaskaņas parasti tiek risinātas nozaru ministriju vadītajās darba grupās, VAS vai izņēmuma gadījumos konkrētais jautājums tiek virzīts uz izskatīšanu MK. Darba grupas ir galvenā vieta, kur pārrunāt starpinstitucionālos jautājumus un formulēt sarunu pozīciju ES līmenī. Nozaru ministriju kompetenču sadalījums pa komitejām un darba grupām, kas gatavo ES Padomes tikšanās, ir noteikts MK noteikumos un paredz atbildību sadali katrai darba grupai starp vienu vai vairākām institūcijām (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2012). ES lietu koordinators no ĀM piedalās darba grupu sanāksmēs, lai nodrošinātu atbilstību procedūrām, taču pēc būtības iesaistās minimāli. Regulāra koordinācija turpinās iknedēļas sanāksmēs, valsts sekretāru līmenī, MK komitejā, kur ir iesaistīti ministri, valsts sekretāri un MK. Valdība ir pieņēmusi lēmumu, ka pēc 2019. gada



15. aprīļa nenotiek MK komitejas sēdes. Jautājumus, kurus līdz šim izskatīja MK komitejas sēdē, pēc Ministru prezidenta atsevišķa norādījuma sagatavo VK un iesniedz izskatīšanai VSS vai MK sēdē.

VAS ir galvenā starpresoru komiteja ES jautājumos (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2009d). Iestāšanās ES posmā VAS uzdevums bija koordinēt visus jautājumus, kas saistīti ar Latvijas dalību ES. Tā sanāk divas reizes mēnesī ar pastāvīgu darba kārtību, un tajā piedalās valsts sekretāru vietnieki vai augstākā ranga ierēdņi, kas atbild par ES lietām nozaru ministrijās, speciālie sekretariāti centrālajā valdības līmenī (vecākā amatpersona ES jautājumos), un pārstāvis no Latvijas Bankas. Īpašos gadījumos sanāksmēs var piedalīties sociālie partneri un pārstāvji no nevalstiskā sektora. ĀM nodrošina sekretariāta funkciju, savukārt ĀM valsts sekretāra vietnieks ES jautājumos vada sanāksmes darbu. Sanāksmes darba kārtību nosaka VAS vadītājs, bet pārējiem dalībniekiem ir tiesības iesniegt apspriešanai noteiktus jautājumus. VAS palīdz sagatavoties COREPER sanāksmēm un Padomes sanāksmēm ministru līmenī. Sanāksmē tiek apspriesti arī jaunie ES priekšlikumi. Kaut arī lēmuma pieņemšanā ir iespējas piemērot divu trešdaļu vairākuma principu, lēmumi parasti tiek pieņemti, ievērojot vienprātības principu. Ja VAS loceklis ir neapmierināts ar diskusiju rezultātu, tās vadītājs vai noteiktajā jautājumā vadošā nozares ministrija var ierosināt strīdīgā jautājuma izskatīšanu MK.

VAS kalpoja par uzskatāmu indikatoru, analizējot iekšpolitiku attīstību ES kontekstā un izvērtējot pastāvošo stratēģisko pieeju dalības ES procesam. Pirms iestāšanās ES VAS pildīja stratēģiskās nacionālās ES politikas koordinējošās institūcijas funkciju. Šobrīd ES jautājumi netiek apspriesti ne VAS, ne VSS, bet paātrinātā procedūrā nokļūst MK darba kārtībā. VAS no stratēģiskā vecāko amatpersonu konsultāciju un politikas koordinācijas foruma dalības ES laikā ir kļuvusi par tehniska līmeņa starpinstitūciju koordinējošu struktūru. Tas nozīmē, ka šobrīd publiskajā pārvaldē nav piemērota foruma, kurā varētu pieteikt Latvijai nozīmīgas, ar ES saistītas tēmas, un kur varētu regulāri notikt augsta līmeņa diskusijas un institūciju savstarpējās rīcības koordinācija (Centre for Public Policy Providus, 2014, p. 22). 17.–20. attēlā apkopoti VAS darbības laikā izskatītie un diskutētie jautājumi dalības ES dažādos posmos.

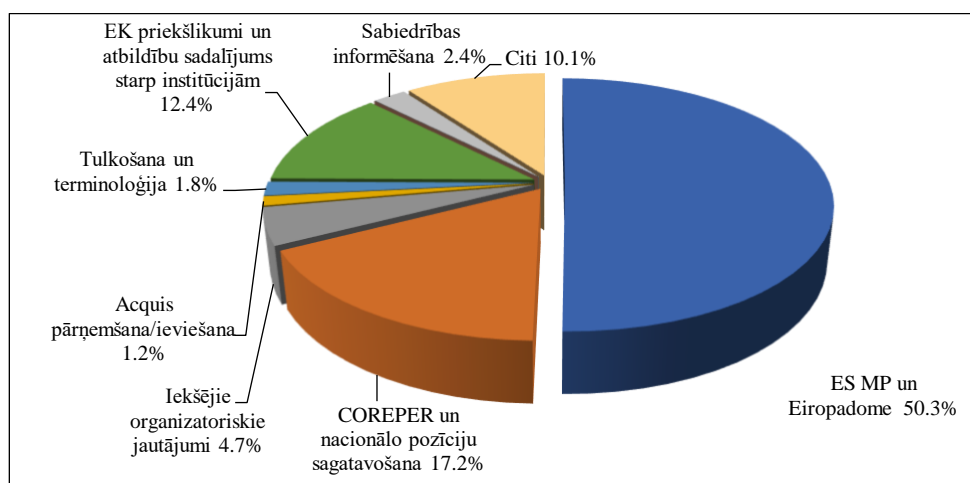


17. attēls. Dienaskārtības jautājumu sadalījums VAS (2004. gada maijs–2005. gada aprīlis)

Avots: Autora veidots apkopojums

Dalības ES pirmajā gadā kopumā notika 41 viena sēde, un darba kārtībā tika izskatīti 310 jautājumi (Latvijas Republikas Ārlietu ministrija, 2003; 2004). Grafikā iekļautā informācija neatspoguļo 93

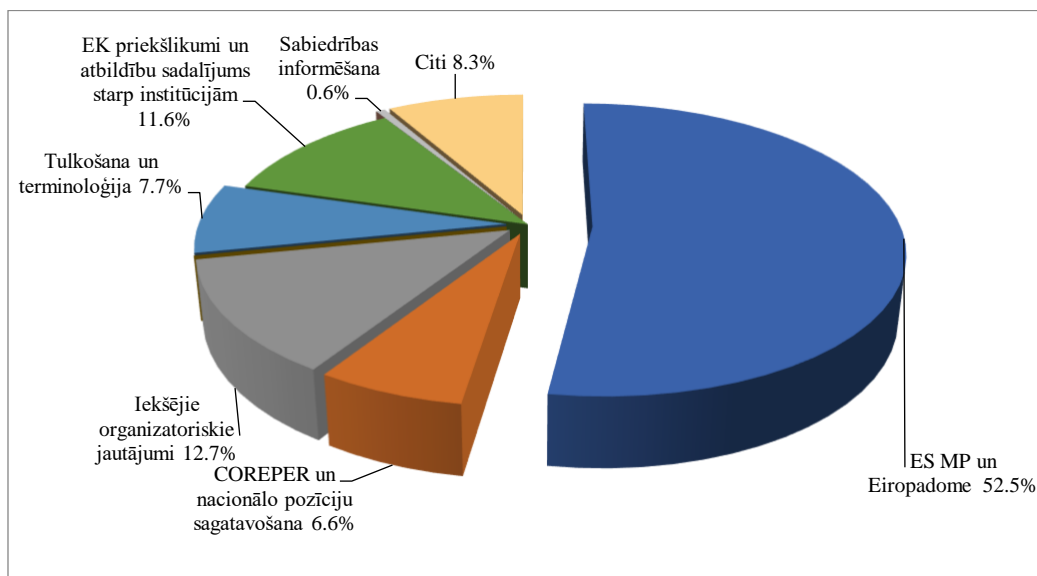
dienaskārtības jautājumus, kas tika izskatīti sadaļā „dažādi” un aptvēra ļoti plašu jautājumu loku. Aktualitātes galvenokārt attiecās uz administrācijas iekšējiem organizatoriskajiem jautājumiem, sagatavošanos ES Ministru padomes sanāksmēm, ES *acquis* ieviešanu, pārņemto ES tiesību aktu notifikācijas procesu, tulkošanas jautājumiem, kompetenču sadali starp institūcijām, sabiedrības informēšanu, apmācību, Latvijas nacionālajām pozīcijām un citiem jautājumiem. Minētie jautājumi lielā mērā noteica darba kārtību dalībai ES pirmajā pusgadā. Tie aptvēra tēmas saistībā ar sākotnējo sarunu pozīciju par sagatavošanos ES organizēšanu, nacionālo pozīciju sagatavošanas koordināciju un sociālo partneru iesaistīšanu, ES *acquis* ieviešanu attiecībā uz tiem tiesību aktiem, kas prasa papildu finansējumu no valsts budžeta un ES *acquis* pārņemšanas nacionālajā likumdošanā vienkāršošanas procedūru. 9% uzmanības tika veltīti konkrētām nacionālajām pozīcijām – kā Latvija varētu reaģēt uz EK publicēto Balto grāmatu un Zaļo grāmatu, un sabiedrības iesaiste Latvijas pozīcijas formulēšanā, pirms konkrēts likumdošanas sagatavošanas darbs tiek uzsākts ES līmenī, kā arī Luksemburgas un Nīderlandes prezidentūru prioritātes, Latvijas pozīcija attiecībā uz EK ikgadējo politikas stratēģiju 2006. gadam, pozīcijas sagatavošana attiecībā uz EK piedāvāto „Labākas prakses” likumdošanas akta projektu un citiem. Daudz uzmanības tika veltīts dažādiem jautājumiem saistībā ar ES *acquis* pārņemšanu un ieviešanu nacionālajā likumdošanā, kā arī jautājumiem, kas saistīti ar tiesvedības procesa uzsākšanu pret Latviju par savlaicīgi neveiktu notifikāciju par pārņemto ES *acquis*. Tikai 4% gadījumu diskusijas norisinājās par sabiedrības informēšanas organizēšanu dalības ES laikā – tās galvenokārt attiecās uz ES informācijas aģentūras izveidi, kas būtu atbildīga par sabiedrības informēšanas darbu, un nacionālo pozīciju publicēšanu MK mājaslapā, tādējādi veicinot interaktīvu sociālo partneru iesaisti. Aktuāls bija arī jautājums par sabiedrības iesaisti ES lēmumu pieņemšanā.



18. attēls. Dienaskārtības jautājumu sadalījums VAS (2009. gada maijs–2010. gada aprīlis)

Avots: Autora veidots apkopojums

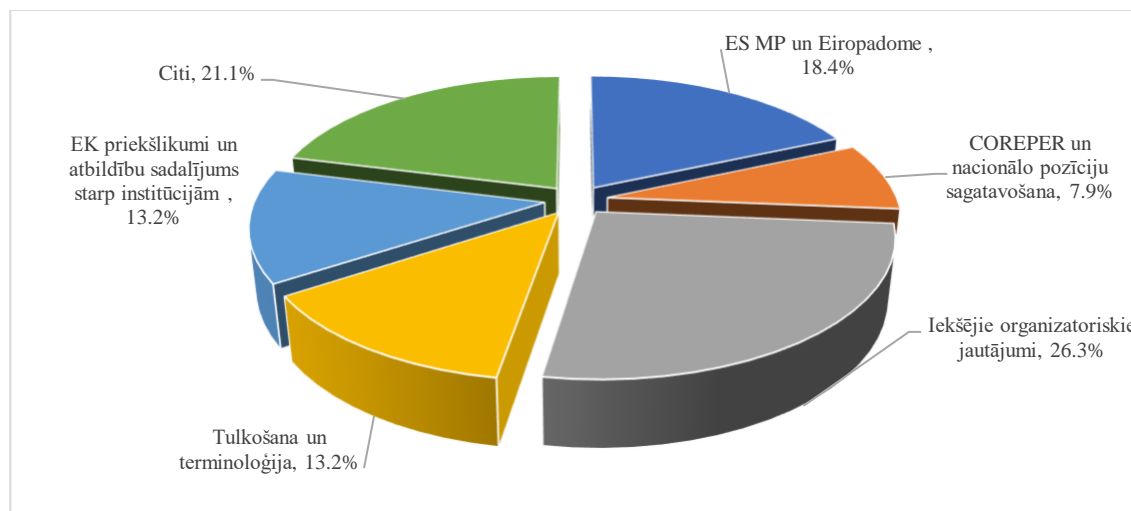
2009.–2010. gadā būtiski pieauga dienaskārtības jautājumu īpatsvars saistībā ar sagatavošanos ES Ministru padomes sanāksmēm. Vienlaikus samazinājās dienaskārtības jautājumu īpatsvars saistībā ar iekšējiem organizatoriskajiem jautājumiem, ES *acquis* pārņemšanu un ieviešanu (Latvijas Republikas Ārlietu ministrija, 2009; 2010).



19. attēls. Dienaskārtības jautājumu sadalījums VAS (2013. gada maijs–2014. gada aprīlis)

Avots: Autora veidots apkopojums

Dienaskārtības jautājumu sadalījums 2013.–2014. gadā bija ļoti līdzīgs iepriekšējā laika posmā aplūkotojumiem statistikas rezultātiem (Latvijas Republikas Ārlietu ministrija, 2013; 2014b). Būtiskākās izmaiņas bija saistītas ar iekšējo organizatorisko jautājumu īpatsvara pieaugumu, kas lielā mērā skaidrojams ar Latvijas prezidentūru Eiropadomē 2015. gadā. Turklāt, salīdzinot 2004.–2014. gada statistiku, būtu jānorāda uz minimālu stratēģisko nacionālās ES politikas jautājumu iekļaušanu VAS dienaskārtībā.



20. attēls. Dienaskārtības jautājumu sadalījums VAS (2018. gada maijs–2019. gada aprīlis)

Avots: Autora veidots apkopojums

Šajā laika posmā zīmīgākās izmaiņas ir VAS sanāksmju skaita samazinājums (Latvijas Republikas Ārlietu Ministrija, 2018; 2019). Iepriekšējos atskaites posmos VAS tika sasauktas vidēji divas reizes mēnesī, savukārt, sākot no 2017. gada, sanāksmju skaits strauji samazinājās, un aplūkotajā laika posmā norisinājās tikai piecas sanāksmes un tika izskatīti 38 jautājumi. Zīmīgi, ka arī dalībnieku pārstāvniecības līmenis samazinājās no vecāko amatpersonu līmeņa uz vidējās vadības līmeni, nozaru ministrijas pārstāvēja departamentu vai nodaļu vadītāji. Arī VAS raksturs kļuvis tehniskāks, lielu

īpatsvaru ieņem dažādi iekšējie organizatoriskie un informatīvie jautājumi, bet izskatāmo stratēģisko vai nacionālo interešu jautājumu īpatsvars ir sarucis. Tādējādi var secināt, ka VAS loma politikas koordinācijā ir būtiski samazinājusies, priekšplānā izvirzot jautājumu par izpildvaras dalības ES stratēģiskās vadības spēju un politikas koordinācijas efektivitāti.

### ***Mijiedarbība ar likumdevēja varu***

Eiropēizācija arī Latvijā ir ietekmējusi izpildvaras un likumdevēja attiecību pārveidi, daļēji apstiprinot arī tēzi par parlamenta lomas samazināšanos (angļu val. – *deparliamentization*), neraugoties uz valdības atbildību parlamenta priekšā (Norton, 1996). Lai gan valdība konsultējas ar parlamentu par ES sarunu pozīcijām, un tās oficiāli tiek apstiprinātas ELK, deputātu un Saeimas darbinieku resursi ir ierobežoti, lai veltītu pietiekami daudz laika ES tiesību aktu padziļinātai izpētei (Svendsen, 2004). Vienlaikus ir jānorāda uz likumdevēja varas nozīmes pieaugumu Latvijā salīdzinājumā ar 2004. gadu. Respektīvi, praksē arvien vairāk ar ES saistīto jautājumu izskata arī Saeimas nozaru komisijas. ES jautājumu apspriešana ārpolitikas debatēs faktiski pirmo reizi pavērusi regulāru iespēju tos apspriest Saeimas plenārsēdēs (Lieģis un Ostrovskis, 2011, 7.–21. lpp.; Latvijas Republikas Saeimas kārtības rullis, 1994b, 118. lpp.). Parlaments ir devis ELK tiesības pārstāvēt likumdevēja varu ES lietās (Latvijas Republikas Saeimas kārtības rullis, 1994b, VII. sadaļa). ELK ir viena no lielākajām komitejām, kas ir atbildīga par darba koordināciju parlamentā ar ES saistītajos jautājumos un MK darba uzraudzību. Saeimas specializētais atašejs Pastāvīgajā pārstāvniecībā uztur ciešu kontaktu ar Eiropas parlamenta komitejām.

Izpildvaras un likumdevēja attiecības ES politikas jautājumos tiek vadītas līdzīgi kā citās politikas jomās. Vienīgais izņēmums iestāšanās ES posmā bija Saeimas darbā ieviestie divi lasījumi ar ES likumdošanu saistītajos jautājumos. Šī kārtība lielā mērā bija saistīta ar to, ka Saeima ik gadus iestāšanās ES posmā saņēma gandrīz 500 tiesību aktu (ieskaitot likumu pielikumus), no kuriem 2/3 iesniedza valdība, bet atlikušo daļu ierosināja parlamenta deputāti. Ļoti ciešs kontakts tika uzturēts starp EIB un ELK, lai parlaments vienmēr būtu informēts par svarīgākajiem priekšlikumiem. EIB rīkotās parlamentāro sekretāru sanāksmes nodrošināja labu informācijas aprites kanālu un izpildvaras sadarbību ar likumdevēju ES saistītajos jautājumos. ELK pārstāvji regulāri piedalījās EIP un VAS sanāksmēs, savukārt EIB pārstāvis vienmēr piedalījās ELK darbā. Parlaments grozīja savus iekšējās kārtības noteikumus, lai ļautu ELK lemt par Latvijas oficiālajām nostādnēm ES jautājumos pirms to apstiprināšanas valdībā (Turpat, VII. sadaļa). ELK ir arī tiesības pieprasīt no valdības visus ar ES saistītos dokumentus, turklāt valdība nodrošina parlamentam piekļuvi savām dokumentu datubāzēm.

Kopš Latvija ir pilntiesīga ES dalībvalsts, ELK, kas tiekas divas reizes nedēļā, pārbauda darba kārtību gaidāmajām ES Ministru padomes sanāksmēm un aicina atbildīgās publiskās pārvaldes institūcijas (tostarp ministrus) izskaidrot valdības piedāvātās nostādnes un sniegt precizējumus, atbildot uz parlamenta deputātu jautājumiem. ELK ir tiesības noraidīt oficiālās nostādnes, kas jau tikušas

apstiprinātas MK. Pirmajos gados pēc iestāšanās ES ELK vairākkārt izmantoja savas tiesības jautājumos, kuros ir bijuši politiskie iebildumi, bet salīdzinoši nelielo iebildumu īpatsvaru var izskaidrot ar dinamisko un sarežģīto ES darba kārtību un parlamenta nelielajām resursu iespējām salīdzinājumā ar valdību, lai ļoti īsā laikā sagatavotu augstas kvalitātes atbildes. ELK darbojas divi līdz trīs konsultanti, kā arī divi Saeimas konsultanti strādā Latvijas Pastāvīgajā pārstāvniecībā Briselē. Saeimas atašeji Briselē seko prioritārajiem jautājumiem, un nepieciešamības gadījumā lūdz valdībai papildu skaidrojumus. Katras ES Padomes prezidentūras noslēgumā valdība ziņo Saeimā, pārskatot sasniegto un izklāstot nākamā ES Padomes prezidentūras posma mērķus.

Saeimas deputātu organizētās publiskās konsultācijas par specifiskām Eiropas Parlamenta politikas iniciatīvām aptver tikšanās un diskusijas par ES politiku jautājumiem ar tā deputātiem. Savukārt līdzdalība Latvijas nacionālās ES pozīcijas veidošanā galvenokārt notiek, konsultējot atbildīgo nozaru ministrijas, vai ar Saeimas ELK starpniecību. Latvijas likumdošana prasa atbildīgajām nozaru ministrijām informēt NVO par nacionālās politikas attīstīšanas procesa uzsākšanu un piedāvāt mijiedarbības iespējas, veidojot nacionālās pozīcijas. Daudzos gadījumos organizācijas līdzdarbojas, iesniedzot rakstiskus komentārus vai piedaloties darba grupās un sanāksmēs. Vissvarīgākās pozīcijas tiek iesniegtas Saeimas ELK, kas ir atvērta arī NVO līdzdalībai (Kažoka, 2014).

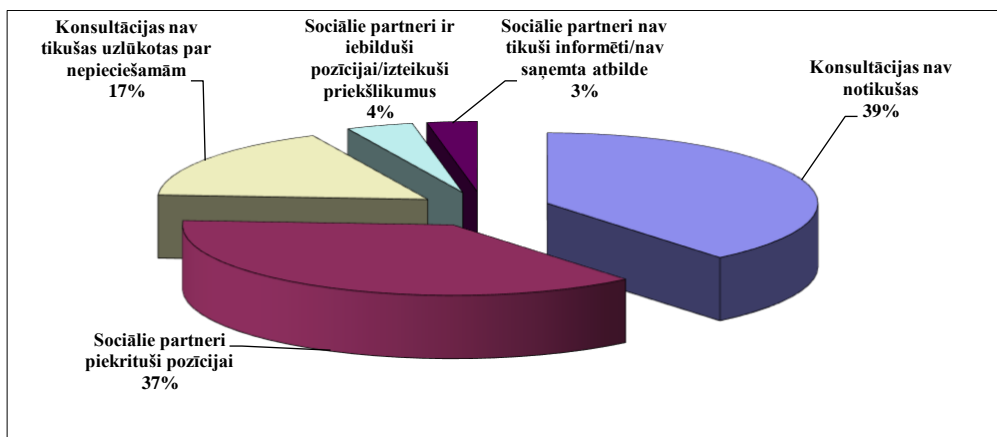
### ***Mijiedarbība ar nevalstisko sektoru***

Viens no būtiskiem publiskās pārvaldes sistēmas darbības un politikas koordinācijas efektivitātes novērtēšanas kritērijiem ir arī sabiedrības iesaiste ES lēmumu pieņemšanā. NVO līdzdalība publiskajā pārvaldē jau ir formāli nostiprināta vairākos nozīmīgos Latvijā spēkā esošos normatīvajos aktos. Latvijas Republikas Satversmes 101. pants paredz ikviena Latvijas pilsoņa tiesības likumā paredzētajā veidā piedalīties valsts un pašvaldību dienestā. Savukārt 102. pants nostiprina personu tiesības apvienoties biedrībās, politiskās partijās un citās sabiedriskās organizācijās. Biedrību un nodibinājumu likums paredz detalizētāku regulējumu Satversmes 102. pantā ietvertajām tiesībām, nosakot biedrību un nodibinājumu darbību un to ilgtermiņa attīstību, kā arī uzsverot demokrātiskas un pilsoniskas sabiedrības nostiprināšanas sekmēšanu kā vienu no likuma mērķiem. Papildus Satversmei, kā arī Biedrību un nodibinājumu likumam, NVO mijiedarbība ar publisko pārvaldi Latvijas normatīvajām regulējumā ir detalizētāk noteikta arī vairākos citos normatīvos aktos, tostarp Valsts pārvaldes iekārtas likumā, MK iekārtas likumā, Attīstības plānošanas sistēmas likumā, Likumā par pašvaldībām, MK noteikumos Nr. 300 „Ministru kabineta kārtības rullis” un MK noteikumos Nr. 970 „Sabiedrības līdzdalības kārtība attīstības plānošanas procesā”, MK instrukcijā Nr. 19 „Tiesību akta projekta sākotnējās ietekmes izvērtēšanas kārtība”, kā arī normatīvajos aktos, kas regulē informācijas pieejamību un atklātību publiskajā pārvaldē.

Valdība atzīst, ka nepieciešams augsti kvalitatīvs pilsoniskās sabiedrības pārstāvju ieguldījums, un ir noteikusi tam priekšnosacījumus. Nacionālās ES politikas definēšanai ir svarīga cieša mijiedarbība

starp nevalstisko sektoru, publisko pārvaldi un politiskā līmeņa lēmuma pieņēmējiem, kā arī ikdienas darbā uzkrāto zināšanu izmantošana, informācijas apmaiņa un plaša lietišķo pētījumu bāze. Piemēram, jau iestāšanās ES posmā Latvijas publiskā pārvalde sekmīgi izveidoja mijiedarbību ar pilsoniskās sabiedrības pārstāvjiem vairākās politikas jomās, tostarp lauksaimniecības, zivsaimniecības, vides un sociālās politikas nozarēs. Līdz ar ES CAE valstu dalību ES aktuāls kļuva jautājums par nevalstisko organizāciju un uzņēmēju interešu proaktīvu pārstāvēšanu ES likumdošanas procesā. Primāri tas bija jautājums par iesaistīšanos nacionālo pozīciju par ES politikas plānošanas dokumentu un tiesību aktu projektiem izstrādes procesā.

Līdzīgi kā iestāšanās ES posmā, arī dalības ES laikā sociālo partneru sākotnējā pasivitāte daļēji skaidrojama ar intensīvo nacionālo pozīciju sagatavošanas dienaskārtību, angļu valodas izmantošanu darba dokumentos un izpratnes trūkumu par ES lēmumu pieņemšanas procesiem (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2004c). Galvenā problēma – tikai nelielai daļai nevalstisko organizāciju bija nepieciešamās iemaņas un resursi, lai tās varētu tehniski darboties ļoti ierobežotā laika ietvarā. Respektīvi, no vienas puses, sociālajiem partneriem trūka kompetences ES jautājumos, bet no otras puses, izpildvaras lēmumu pieņemšanas veids nesekmēja dialoga veidošanos, kā arī radīja sociālajiem partneriem grūtības īstenot stratēģisku un ilgstošu līdzdalību ES politiku konsultāciju un lēmumu pieņemšanas procesos. Tieši šo iemeslu dēļ sākotnēji nacionālo pozīciju veidošanā piedalījās ierobežots skaits nevalstisko organizāciju. Piemēram, laika posmā no 2004. gada maija līdz 2005. gada februārim nozaru ministrijas iesniedza valdībai apstiprināšanai 254 nacionālo sarunu pozīciju projektus. Pilnīgāka statistika par ilgāku periodu nav pieejama, jo kopš ELB reorganizācijas 2005. gada februārī nav arī pieejamas nacionālo pozīciju pilnās versijas, izņemot informatīvos ziņojumus par nacionālajām pozīcijām, kuras neatspoguļo informāciju par visu sarunu pozīciju, tajā skaitā sabiedrības iesaistes līmeni pozīcijas izstrādē. Līdz ar to analīze ir veikta, balstoties uz pieejamo informāciju MK politikas dokumentu bāzē, kas publicēta MK mājaslapā. 20. attēlā atspoguļotā statistika parāda, ka 56% gadījumu konsultācijas ar sabiedrību tika atzītas par nevajadzīgām vai arī vispār netika veiktas. Tikai 4% gadījumu sociālie partneri izteica iebildumus par sagatavoto pozīciju. Līdzīgu statistiku nav iespējams veikt par dalības ES vēlāku posmu, kad nacionālajām pozīcijām tika piešķirts ierobežotas pieejamības informācijas statuss.



21. attēls. Sabiedrības iesaiste ES lēmumu pieņemšanā

Avots: Autora veidots apkopojums

Iegūtie rezultāti apliecināja arī to, ka valdība konsultācijas organizēja neregulāri, tomēr situācija katrā nozarē bija atšķirīga. Daži sektori mijiedarbībā ar valdību bija mazāk aktīvi, citi tieši pretēji – līdzīgi kā iestāšanās ES posmā, bija ļoti aktīvi, piemēram, lauksaimniecības, vides un sociālajā jomā. Sociālie partneri panāca vienošanos ar valdību, ka konsultāciju procesā pozīcijas ES jautājumos tiek saskaņotas ar pusēm, kuras potenciāli var tikt ietekmētas. Ja tiktu ietekmēti darba devēji, apspriešanās ar Latvijas Darba devēju konfederāciju bija obligāta. Gadījumos, kad tika skartas intereses pašvaldību līmenī, viedoklis bija jāaskaņo ar Latvijas Pašvaldību savienību.

Atšķirībā no vairāku citu ES CAE dalībvalstu pieredzes, Latvijā līdz ar pilntiesīgu dalību ES sociālo partneru un interešu grupu līdzdalības loma nacionālās ES politikas veidošanā ir palielinājusies. Latvijas likumdošana teorētiski sniedza labas iespējas nevalstiskajām organizācijām ietekmēt nacionālo pozīciju ES jautājumos, bet praksē tas realizējās mazāk veiksmīgi. Neraugoties uz to, valdības institūcijas tomēr uzskata, ka dalības ES sākotnējā posmā aktivitāte no sociālo partneru puses nav bijusi pietiekama. Domnīca „Providus” savā pētījumā ir identificējusi 10 galvenos veidus, kā nevalstiskās organizācijas Latvijā var iesaistīties diskusijās par ES jautājumiem un ES līmeņa politikas veidošanā (pēc to informētības par konkrēto metodi) – dalība EK ekspertu grupās, tiešsaistes publiskās konsultācijas ar EK, līdzdalība Latvijas nacionālās pozīcijas sagatavošanā ES politikas veidošanā, konsultācijas ar ES institūcijām vai politiķiem sadarbībā ar NVO jumta organizācijām, Eiropas iedzīvotāju iniciatīva, Latvijas parlamenta deputātu organizētās publiskās konsultācijas par specifiskām Eiropas Parlamenta politikas iniciatīvām, Eiropas Parlamenta komiteju organizētās publiskās noklausīšanās, Eiropas Ekonomiskās un sociālās komitejas konsultācijas, EK organizētie iedzīvotāju dialogi ES dalībvalstīs, *Debating Europe* vai citas tiešsaistes diskusiju platformas par globālajiem ES jautājumiem. Visaktīvāk tiek izmantota dalība EK ekspertu grupās, līdzdalība Latvijas nacionālās pozīcijas sagatavošanā ES politikas veidošanā un konsultācijas ar ES institūcijām vai politiķiem sadarbībā ar NVO jumta organizācijām (Kažoka, 2014). Nevalstiskās organizācijas kopumā ir informētas par pieejamajām līdzdalības metodēm, taču tām ir ļoti ierobežota pieredze to izmantošanā.

Dalība nacionālo politiku veidošanā un EK veidotajās ekspertu grupās ir visatzītākās un lietotākās metodes, savukārt EK piedāvātās publiskās konsultācijas ir populāras, bet tiek izmantotas daudz retāk. Pie citām populārām un bieži izmantotām līdzdalības metodēm var pieskaitīt arī konsultācijas ar ES, izmantojot starpvalstu organizāciju, nacionālā parlamenta deputātu un Eiropas pilsoņu iniciatīvas starpniecību (Geks, 2018, p. 107).

Neraugoties uz šīm iespējām, NVO atzīst, ka tām ir bijis jāsaskaras ar ierobežotu kapacitāti un pieejamo finansējumu, informācijas trūkumu attiecībā uz līdzdalības iespējām vai esošās darbības pamatfokusu uz nacionālā līmeņa jautājumiem. Organizācijas lielākoties uzskatīja šāda veida mijiedarbību par resursietilpīgu, neredzot iespēju, ka to aktivitāte vai līdzdalība varētu sniegt taustāmu ieguvumu. Citas organizācijas norādīja uz lielo ES dalībvalstu nesamērīgo ietekmi vai faktu, ka ES līmeņa līdzdalība tiek lielākoties nodrošināta ar NVO jumta organizāciju starpniecību, vai arī to, ka centieni sazināties ar Latvijas Eiroparlamenta deputātiem ir bijuši nerezultatīvi (Turpat, 102. lpp.). Zīmīgi, ka lielās NVO (ar vairāk nekā pieciem darbiniekiem), atšķirībā no mazajām organizācijām, iespējas līdzdarboties nacionālo politiku veidošanā uzskata par efektīvām. Organizāciju komentāri liek domāt, ka veicinošs faktors varētu būt tām pieejamie resursi, it īpaši, ja runa ir par piekļuvi nacionālā parlamenta deputātiem vai spēju ietekmēt indivīdus, kuri ir atbildīgi par nacionālo politiku attīstību (Turpat, 106. lpp.). Savukārt no Latvijas nozaru un uzņēmēju perspektīvas par vājajām vietām Latvijas interešu pārstāvības procesā un rezultātos dalības ES pirmajos gados tika uzskatītas nepilnības Latvijas pozīciju ES jautājumos izstrādes, apstiprināšanas un informācijas aprites kārtībā un to atrautība no nacionālās politikas plānošanas un koordinācijas sistēmas, sistemātiskuma un pārskatāmības trūkums konsultāciju procesos, ieinteresēto pušu iesaistes pasivitāte, formālas un novēlotas konsultācijas un vājā atgriezeniskā saikne ar ieinteresētajām pusēm. Katrai nozares ministrijai Latvijas nacionālo interešu ES formulēšanā bija arī atšķirīgs institucionālais ietvars (Stepiņa, 2019, 140.–141. lpp.).

Dalības ES pirmajos gados nelielā Latvijas nozaru un uzņēmumu vēlme un spēja iesaistīties pozīciju formulēšanā par ES jautājumiem bija pamats izmaiņu veikšanai Latvijas tiesību aktos un nevalstiskā sektora iesaistes ES lēmumu pieņemšanas procesos stiprināšanai. 2005. gadā tika parakstīts nevalstisko organizāciju un MK sadarbības memorands ar mērķi sekmēt efektīvas un sabiedrības interesēm atbilstošas valsts pārvaldes darbību, nodrošinot pilsoniskās sabiedrības iesaisti lēmumu pieņemšanas procesos visos līmeņos un posmos. 2006. gadā sāka darbu NVO un MK sadarbības memoranda īstenošanas padome. NVO līdzdalība iespējama arī, piedaloties ministriju konsultatīvajās padomēs, valsts sekretāru sanāksmēs, MK atklātajās sēdēs. Vairākām NVO ir parakstīti sadarbības memorandi ar attiecīgo nozaru ministrijām (piemēram, LIKTA ar VARAM vai SM).

Nevalstisko sadarbības partneru priekšlikumu ņemšana vērā ir lielā mērā atkarīga arī no politiskā uzstādījuma konkrētajā jautājumā – ja NVO pozīcija ir pretrunā ar valdošo politisko pozīciju, ir praktiski neiespējami panākt priekšlikuma iekļaušanu plānošanas dokumentā. Kompromisa lēmumi netiek



panākti darba grupu diskusiju līmenī, un rezultātā pēc būtības nesaskaņoti dokumenti nonāk MK, kur galīgos lēmumus pieņem, balstoties galvenokārt uz konkrētā ministra politisko pozīciju. Šādā scenārijā sociālo partneru un NVO līdzdalības loma zaudē savu nozīmi. Salīdzinoši mazāka ietekme politiskajam faktoram ir uz ilgtermiņa plānošanas dokumentiem, savukārt uz vidējā termiņa un īstermiņa dokumentiem – daudz lielāka. NVO vērtējumā risinājums ir valdības vienota nostāja ne tikai valdības deklarācijas sagatavošanā, bet arī īstenošanā – izstrādājot un akceptējot vidēja termiņa plānošanas dokumentus, saglabāt vienotās ilgtermiņa prioritātes un politisko uzstādījumu. Ilgtermiņa plāni tiek veidoti un formulēti tik vispārīgi, ka, mainoties politiskajam kursam, tie nezaudē savu spēku, taču šādi formulētām attīstības vīzijām ir tikai atsauču dokumentu vērtība, lai piesaistītu konkrētai nozarei (ministrijai) nepieciešamos (un vēlamos) finanšu līdzekļus. Tie zaudē savu kā valsts attīstības stratēģisko dokumentu nozīmi, un tiek vājināta to reālā pielietojamība (Baltic Institute of Social Science, 2013).

Analīze par sabiedrības līdzdalību politikas plānošanas dokumentu izstrādē apstiprina arī to, ka kopš 2006. gada NVO un sociālo partneru līdzdalība ir augusi. Piemēram, plānošanas dokumentu kvantitatīvā analīze atklāj, ka nevalstiskais sektors ticis iesaistīts 67% gadījumu no 117 plānošanas dokumentiem. Visbiežāk NVO ir bijušas iesaistītas pamatnostādņu izstrādē, kā arī LIAS 2030 un NAP sagatavošanā, visretāk – koncepciju izstrādē. Pieejamie dati par dokumentu analīzi rāda, ka vidēji viena dokumenta sagatavošanā iesaistās astoņas organizācijas, bet visbiežāk – četras organizācijas. Vairākām ministrijām ir konstatēts salīdzinoši liels skaits iesaistīto organizāciju viena dokumenta izstrādes procesā – ZM (13), IZM (14), VM (22) un KM (26). Visaktīvāk, spriežot pēc NVO iesaistes rādītāja, ar sabiedrisko sektoru sadarbojas IZM, KM, LM, SM, VARAM, VM un VK. Nevalstiskā sektora iesaistīšana notiek dažādos dokumenta sagatavošanas posmos, kas jāņem vērā, vērtējot konkrētas nozares ministrijas un sadarbības kvalitāti un efektivitāti ar NVO. Savukārt IZM gadījumā sadarbība ar NVO, kas nav iesaistītas dokumenta sagatavošanas darba grupā vai ekspertu grupā, pārsvarā notiek jau pēc dokumenta izsludināšanas VSS (Baltic Institute of Social Science, 2013, pp. 23–25).

Tiesību aktu pārstrādes rezultātā tika mainīta konsultāciju institucionālā sistēma Latvijā un nodrošināti sistēmiski uzlabojumi interešu pārstāvībā ES jautājumos. Latvijas pozīciju ES jautājumos izstrādes kārtība tika pietuvināta ES konsultāciju un lēmumu pieņemšanas praksei. Kopš 2009. gada ES jautājumu koordinācijas pamatu un pašvaldību un sociālo partneru organizāciju, biedrību un nodibinājumu iesaistes kārtību Latvijas pozīciju ES jautājumos nosaka virkne MK noteikumu (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2009b; 2009d; 2009e). Lai vēl vairāk sekmētu konsultācijas pēc būtības un tiesiskā regulējuma praktisku izmantošanu, 2012. gadā izstrādātas un apstiprinātas Vadlīnijas par sociālo partneru organizāciju līdzdalību nacionālo pozīciju izstrādē. Vadlīnijas vērstas uz to, lai nodrošinātu vienotu un saskaņotu praksi publiskās pārvaldes institūcijās un sociālo partneru organizāciju līdzdalību Latvijas pozīciju ES jautājumos izstrādē visos posmos, un veicinātu labāku savstarpēju informācijas apmaiņu (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2009f).

Normatīvā regulējuma izmaiņas pavēra nevalstiskajam sektoram daudz plašākas iespējas piedalīties nacionālo pozīciju formulēšanā. Lielākajā daļā nozaru ministriju sabiedrības līdzdalība NVO un profesionālo asociāciju formā attīstības plānošanas dokumentu izstrādē dalības ES laikā kopumā ir pieaugusi vai saglabājusies nemainīgi augsta. Sabiedrības līdzdalība lielā mērā ir atkarīga no nozaru ministriju politiskās vadības – ministru – ieinteresētības. Ja NVO pārstāvji, izrādot iniciatīvu, tiek uzklausīti vai arī tiek aicināti piedalīties attīstības plānošanas dokumentu izstrādē, ir vērojams NVO aktivitātes pieaugums (Baltic Institute of Social Science, 2013, pp. 77–78). Liela daļa NVO savu darbību balsta uz projektu konkursos iegūto ES struktūrfondu vai citu grantu finansējumu, tādējādi to iespējas līdzdarboties ir pakārtotas iespējai saņemt šo finansējumu. NVO kapacitāte nosaka arī to iespējas pārstāvēt savu viedokli MK vai nozaru ministrijās, jo organizācijai, kuras darbība balstās uz projektu konkursos iegūto finansējumu, ir grūti stāties pretī spēcīgākai nozaru asociācijai, kura ir finanšu un laika resursu ziņā mazāk ierobežota. Turklāt joprojām pastāv izaicinājumi – nepieciešamās prasmes un resursi, lai varētu strādāt pie tehniska rakstura jautājumiem, kad dažkārt jāformulē nostāja ļoti īsā termiņā, kā arī nozaru ministriju „labā griba” īstenot savlaicīgas un konsultācijas pēc būtības ar ieinteresētajām pusēm. Lai arī ieinteresēto pušu zināšanu līmenis par ES jautājumiem ir uzlabojies, tomēr spēja iesaistīties stratēģisku jautājumu risināšanā, ES dienaskārtības un prioritāšu saskaņošana ar nacionālo dienaskārtību joprojām ir aktuāla. Pastāvot skaidram un saprotamam tiesiskam institucionālam ietvaram, arī interešu pārstāvības procesam ir iespēja uzlaboties un dot rezultātus (Kažoka, 2014).

Domnīcas „Providus” pētījums (Centre for Public Policy Providus, 2014) līdzīgi apstiprina nepieciešamību tieši uzrunāt nevalstiskās organizācijas, nodrošināt caurspīdīgumu nacionālo ES pozīciju izstrādē, publicēt nostāju nozaru ministriju mājaslapās. Kopējie visu institūciju standarti attiecībā uz piekļuvi nacionālajām pozīcijām (ierobežotas pieejamības informācijas kontekstā) nav tikuši veidoti pietiekami elastīgi, lai konfidenciāla rakstura informācija būtu drošībā, bet pārējā informācija varētu tikt brīvi izplatīta. Politiku izstrādē izaicinājums ir sekmēt aktīvāku sabiedrības iesaisti lēmumu pieņemšanā. Publiskās pārvaldes institūcijām ir jāidentificē sociālie partneri un to interešu jautājumi, lai uzlabotu savstarpējo komunikāciju. Lai mainītu situāciju, viens no mehānismiem ir semināru organizēšana nevalstiskajam sektoram un piekļuves informācijai nodrošināšana, publicējot to institūciju mājaslapās un ietverot informāciju par ES institūciju darba plāniem un plānotajiem likumdošanas aktu projektiem. Piemēram, Ekonomikas ministrija ir atradusi pozitīvu risinājumu, kas nosaka, ka atbildīgajiem ierēdņiem ir jāsaņemas nacionālās pozīcijas ar nevalstiskajām organizācijām, nenorādot citu dalībvalstu un ES institūciju pozīcijas. Līdzīgi arī ZM publisko nacionālās pozīcijas, kas ir jau apstiprinātas ES līmenī (Centre for Public Policy Providus, 2014, pp. 68–69).

## 5.6. Secinājumi

Koordinācijas mehānisma darbu par visefektīvāko varētu uzskatīt iestāšanās ES posmā. Īpaši tas izpaudās, saskaroties ar intensīvu ārējo spiedienu, kas valdībai lika prioritizēt ES jautājumus. Koordinācijas mehānisms nodrošināja regulāru, savlaicīgu, precīzu un efektīvu darbu lielas intensitātes ārējā spiediena apstākļos. Panākumu pamatā bija arī tieša vertikālā saikne starp MK un ekspertu grupām, ko nodrošināja regulāra VAS un EIP darbība (SIA Eirokonsultants, 2002). Institucionālās izmaiņas un vadošo darbinieku aiziešana no darba publiskajā pārvaldē uz ES institūcijām vai privāto sektoru atstāja negatīvu ietekmi uz Latvijas eiropeizācijas norisi un koordinācijas mehānisma darbību iestāšanās ES noslēguma posmā, kad ārējais spiediens uz Latviju palielinājās. Neskatoties uz publiskās pārvaldes pieredzi iestāšanās ES posmā, kur tā bija efektīva, sagatavojot un vedot sarunas par iestāšanās ES pozīcijām un nodrošinot komunikāciju starp valsts amatpersonām un ES institūcijām, dalības ES laikā ĀM bija grūtības kā nozares ministrijai būt galvenajam politikas koordinātoram. Tas radīja bažas par to, vai Latvijas pārstāvētās nacionālās pozīcijas ES ir pietiekami kvalitatīvi sagatavotas. Daži novērotāji arī apgalvoja, ka līdz ar Latvijas iestāšanos ES VAS zaudēja efektivitāti, kas bija lielā mērā izskaidrojams ar ĀM kā koordinātoru jaudas trūkumu (World Bank, 2006). Tādējādi VAS pakāpeniski no publiskās pārvaldes stratēģiskā līmeņa struktūras, kurā piedalās vecākās amatpersonas, ir kļuvusi par vidējā un zemākā līmeņa vadītāju tehniska līmeņa tikšanās vietu.

Latvijas kopējais sniegums dalības ES pirmajos gados neizcēlās starp citām analizētajām CAE valstīm ar redzamu aktivitāti vai pasivitāti. To daļēji varēja skaidrot ar ierobežotu administratīvo kapacitāti, ar to, ka publiskā pārvalde joprojām mācījās ne tikai reaģēt uz nacionālo nostādņu vai tiesību aktu projektiem, bet arī būt proaktīvākai un, vadoties no identificētajām nacionālajām interesēm, ietekmēt ES dienaskārtību. Latvijas Republikas Pastāvīgā pārstāvniecība ES ir pakāpeniski paplašinājusies, lai atbalstītu šo ieceri. 2015. gada Latvijas ES Padomes prezidentūras priekšvakarā pārstāvniecībā jau darbojās 120 diplomāti un eksperti no ĀM, nozaru ministrijām, Saeimas un Latvijas Bankas, pārstāvot Latvijas intereses vairāk nekā 100 ES Ministru padomes darba grupās un komitejās (Latvijas Republikas Pastāvīgā pārstāvniecība ES, 2014).

Periods pēc iestāšanās ES uzrādīja arī politisko partiju un politiķu nevēlēšanos aktīvi diskutēt par plašu ES jautājumu loku un valsts amatpersonu nevēlēšanos iesaistīt politiķus ar ES jautājumiem saistītās aktivitātēs. Savukārt uzņēmēju grupas, arodbiedrības un nevalstiskās organizācijas cīnījās par lielāku, ne tikai formālu, ietekmi lēmumu pieņemšanā ES jautājumos. Domnīcas „Providus” veiktais pētījums par sabiedrisko organizāciju iesaistīšanos nacionālo pozīciju ES jautājumos sagatavošanā liecina, ka, lai gan normatīvajos aktos sabiedriskajām organizācijām ir garantētas plašas iespējas iesaistīties nacionālo pozīciju sagatavošanā, tomēr realitātē termiņi ir tik īsi, ka reti kura sabiedriskā organizācija to spēj. Tas nozīmē, ka Latvijas argumentācijas sagatavošanā netiek pilnvērtīgi izmantotas ārpus valsts sektora esošās zināšanas (Centre for Public Policy Providus, 2014, p. 20). Tādējādi Latvijas

intereses ES ir galvenokārt bijušas vērstas uz ES fondu finanšu resursu piesaisti, lai nodrošinātu enerģētikas tirgus reformu un infrastruktūras finansēšanu. Latvijas aktivitātes kopējā lauksaimniecības politikā, nodokļu harmonizācijā, ES Baltijas jūras reģiona stratēģijā, enerģētikas jautājumos un citās jomās prasa sadarbību ar citām ES dalībvalstīm, jo Latvijai pašai nav pietiekamas ietekmes un instrumentu (Bukovskis, 2009, 18. lpp.). Lai palielinātu NVO ietekmi attīstības plānošanā, nevalstiskā sektora organizācijas jāiesaista pēc iespējas agrīnākā dokumenta tapšanas posmā, sākot ar ideju apspriešanu. NVO ekspertīze agrīnā plānošanas stadijā var sniegt ieguldījumu gan sākotnējās situācijas izpētē un izpratnē, gan risinājumā, rīcībā un vēlamo rezultātu formulēšanā, kā arī ietekmēt dokumenta kopējo virzību. Iesaistoties jau gatava dokumenta komentēšanā, pastāv liels risks, ka priekšlikumi netiks ņemti vērā vairāku iemeslu – politiskās gribas, dokumenta kopējās saturiskās loģikas, dokumenta sagatavošanā ieguldīto publiskās pārvaldes resursu u.c. – dēļ.

Latvijai nav arī stratēģiskā vidējā termiņa dokumenta, kurā būtu izskaidrots, ko Latvija vidējā vai ilgākā termiņā vēlētos ES līmenī sasniegt, un kādu redz pašas ES nākotni. ĀM 2006. gadā pieņemtā informatīvā ziņojuma „Latvijas dalība Eiropas Savienībā – pamatprincipi, mērķis, prioritātes un darbība 2007.–2013.gadam” darbības termiņš ir beidzies. Šī sešu gadu prioritāšu izklāsta saturs bija vairāk orientēts uz Latvijas nacionālajā līmenī darāmajiem darbiem, nevis iezīmēja Latvijas stratēģisko redzējumu par to, kādām būtu jābūt pašām ES līmeņa politikām. Redzējuma trūkums par Latvijas nākotni ES traucē savlaicīgi un kvalitatīvi formulēt savu nostāju attiecībā uz jaunām ES līmeņa politikām. Pilnvērtīga stratēģiskā redzējuma trūkums neļauj mērķtiecīgi strādāt Latvijas interešu realizācijas virzienā, piemeklēt tām pašus spēcīgākos argumentus, koordinēt to īstenošanu un pašiem piedāvāt izmaiņas, nevis tikai reaģēt uz ES piedāvājumu. Tādējādi Latvijā saasinās problēma, kas raksturīga mazām ES valstīm, proti, tiek salīdzinoši vispārīgi reaģēts uz visiem ES risinātajiem jautājumiem, bet nenotiek padziļināta pievēršanās prioritātēm. Definētu stratēģisko mērķu trūkums ir viens no iemesliem, kādēļ Latvijai ir grūtības formulēt savu nostāju agrīnā lēmumu pieņemšanas stadijā, turklāt ne tikai jaunās jomās, bet arī jautājumos, pie kuriem Latvijas publiskā pārvalde un arī Saeima iepriekš ir daudz strādājušas. Neskaidrās Latvijas stratēģiskās intereses apgrūtina iespēju izšķirties par piemērotāko nostāju, tādēļ Latvija ir viena no tām dalībvalstīm, kas ES Padomē gandrīz vienmēr ir vairākuma pusē. Šis vispārējo stratēģisko interešu trūkums parasti tiek kompensēts ar *ad hoc* stratēģisko prioritāšu izvirzīšanu (katra nozaru ministrija atbild par savu jomu un tajā definē intereses). Pat katras konkrētās nozares ministrijas ietvaros tas ne vienmēr ir labs risinājums – it sevišķi tad, ja nozares ministrijā nav labas komunikācijas starp dažādiem pārvaldes līmeņiem, proti, ekspertu līmenis var pat neuzzināt, ka institūcijas vadība ir izvirzījusi kādas prioritātes (Centre for Public Policy Providus, 2014, pp. 15–16). Pieaugot globālo izaicinājumu ietekmei uz ES dalībvalstīm un ES kopumā, aizvien noteiktāk ir nepieciešami arī kompleksāki izpildvaras pārnozaru risinājumi. Viens no iespējamiem risinājumiem

ir līdzšinējā koordinācijas mehānisma pārskatīšana un institucionālās vadības pārkārtošana valdības vadītāja tiešā pārraudzībā, tādējādi veicinot arī labāku starpnozaru darba koordināciju.

Arī citas nepilnības sistēmas līmenī ir kļuvušas acīmredzamākas pēc iestāšanās ES. Viena no problēmām ir caurspīdīgums un atbildīgums, neskatoties uz valdības atbildību parlamentam. Politiskā līmenī, tikmēr ir ierobežota interese par ES ikdienas darbu. Turklāt ir maz pierādījumu par to, cik efektīvi lēmumu pieņemšanas procesā tiek veidotas attiecības ar citām ES dalībvalstīm un ES institūcijām, kas mazai valstij ar salīdzinoši mazāku dalības ES pieredzi ir ārkārtīgi būtiski. Jāpiemin arī vairāki citi nozīmīgi faktori, kas ierobežo konsekventu un efektīvu dalības ES politikas koordināciju.

*Institucionālā struktūra.* Starpinstitucionālā sadarbība nacionālo nostādņu sagatavošanas laikā ir bijusi nepietiekama. Nacionālo nostādņu sagatavošanas koordinācija ar Pastāvīgo pārstāvniecību ES ir salīdzinoši efektīva, taču ir horizontālās koordinācijas trūkumi nacionālajā līmenī – iniciatīvas, kas tiek izskatītas dažādās ES Padomes darba grupās un komitejās, bieži vien ir savstarpēji saistītas, taču dažādu darba grupu pārstāvji laiku pa laikam nav informēti par citās grupās izskatītajām iniciatīvām. Gatavojot nacionālās nostādnes, komunikācijas, plašāku diskusiju un koordinācijas nosacījumu nepilnībām ir, galvenokārt, institūciju sadarbības līmeņa raksturs. Jānorāda gan, ka situācija nozaru ministrijās nav viennozīmīga. Institūcijas, kurām ir izdevies noturēt darbiniekus kopš iestāšanās ES posma, tādējādi arī saglabājot un līdz ar to arī nepieciešamo ES politiku ekspertīzi, ir spējušas darboties salīdzinoši efektīvi. Viens no galvenajiem iemesliem, kas izraisa pasīvu starpinstitucionālo komunikāciju Latvijas nacionālo nostādņu sagatavošanas fāzē, ir atbildīgo nostādņu veidotāju spēju un prasmju līmenis. Īpaši tas attiecas uz spējām identificēt problēmas un to svarīgumu citām institūcijām un izvērtēt visu iesaistīto pušu intereses un prasības. Formālās un neformālās politikas koordinācijas attīstība netiek stimulēta, piemēram, norīkojot darbā valdības centrā augsti kvalificētu personālu, tādējādi nodrošinot politikas veidošanas pieredzes apmaiņu un neformālos sadarbības tīklus, kā arī vecāko amatpersonu rotāciju.

*Koordinācijas instrumenti.* Instrumenti, kas tiek izmantoti, lai uzlabotu koordinācijas sistēmas rīcībspēju, nav pielāgoti reālajām uzlabojumu veikšanas prasībām. Piemēram, būtiski instrumenti ir labākas kvalitātes un kvantitātes ES ietekmes izvērtējuma pētījumi. Visproblemātiskākā joma ir EK priekšlikumu ietekmes novērtējums. Valsts darbinieki atšķirīgi interpretē ietekmes novērtējuma un izvērtējuma nozīmi nacionālās politikas veidošanā (Corporate & Public Management Consulting Group SIA, 2011; Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2009a). Nozaru ministrijas un politiķi reti atzīst izvērtējuma nozīmi kvalitatīvas politiku veidošanas nodrošināšanā. Šī iemesla dēļ nav plaši izmantoti esošie pētījumi, un netiek pasūtīti pētījumi, lai veiktu jaunu politiku plānošanas priekšnovērtējumu. Izvērtējuma rezultāti netiek izmantoti politisku lēmumu pieņemšanā vai arī tiek izmantoti individuālo interešu argumentācijā.

Arī ES fondu administrēšanā noteiktās prasības veikt obligātu finansēto projektu ietekmes novērtējumu ir attīstījušas neviendabīgu publiskās pārvaldes administratīvo kapacitāti. Tajā pašā laikā

nozaru ministrijas ne vienmēr uzskata ietekmes novērtēšanu par noderīgu instrumentu nacionālās politikas izstrādē. Tām ir tendence bieži ignorēt programmu sociālās ietekmes novērtējumu. Politikas dokumentos bieži vien netiek atspoguļots sabiedrības viedoklis. Piemēram, tādi valdības informatīvie ziņojumi kā ĀM ikgadējais ziņojums par paveikto un iecerēto darbību valsts ārpolitikā un ES jautājumos, atspoguļo informāciju par paveikto darbu, bet mazākā mērā sniedz novērtējumu par konkrētās politikas īstenošanas progresu (Latvijas Republikas Ārlietu ministrija, 2013a).

*Cilvēkresursi.* Ierēdņu un valsts darbinieku spēju un prasmju līmenis. Ievērojama daļa ES jautājumos pieredzējošāko ekspertu no nozaru ministrijām ir atstājuši valsts pārvaldi, lai turpinātu karjeru ES institūcijās, tādējādi netiek pilnvērtīgi izmantota un tālāk nodota uzkrātā pieredze un zināšanas. Latvijas oficiālo nostāju sagatavošana un aizstāvība, problēmu situāciju risināšana realitātē nereti balstās uz zemākā vadības līmeņa ierēdņiem. Bez tam oficiālo nostādņu kvalitāti bieži vien ierobežo to šaurais iekšinstitutionālais raksturs, kas sarežģī vienotas nostājas definēšanu pat konkrētās institūcijas ietvaros (Japiņa, 2012). Daļēji problēmas izskaidro tas, ka Latvija ir maza valsts ar objektīvi nelieliem resursiem savu interešu aizstāvībai, tāpat ne visiem ir pietiekami dziļas zināšanas un pieredze jomā, kurā viņi strādā, bet svarīgi arī tas, ka visi interešu aizstāvji māk prasmīgi strādāt ES līmenī – nekautrējoties izteikt savu viedokli, atrast sabiedrotos, spēt noteikt kompromisu iespējas. Latvijai ir raksturīgas arī tās pašas problēmas, ar kurām pēc iestāšanās ES saskaras Igaunija un Slovēnija – nozīmīgos ES izpildinstitūciju amatos nav daudz šo valstu pilsoņu, vietējie civildienesti ne vienmēr spēj sagatavot vispārliciecināšanos argumentus, šo valstu pārstāvjiem nav tik niansētu zināšanu par ES procedūrām un „atslēgas cilvēkiem” (Centre for Public Policy Providus, 2014, p. 13). Taču ir tikuši pieņemti lēmumi, kur Latvijas pārstāvju profesionāla un koordinēta dalība tiek vērtēta kā ļoti nozīmīga. Piemēram, cīņa par Latvijai izdevīgiem nosacījumiem ES daudzgadu budžeta 2014.–2020. gadam ietvaros attiecībā uz līdzvērtīgiem tiešmaksājumiem ES CAE dalībvalstu lauksaimniekiem, piedāvātie risinājumi par kohēzijas finansējumu, kas ļāva palielināt sākotnējo finansējuma pieaugumu, Latvijas pilsoņu „mobilizācija” EK attiecībā uz eiro ieviešanas jautājumiem, 2015. gada izsludināšana par Attīstības gadu, kā arī izcīnītā iespēja, ka Šengenas zonas ietvaros arī Latvijas nepilsoņiem ir vienlīdzīgi pārvietošanās noteikumi u.c.

Publiskās pārvaldes kapacitātes palielināšana ļoti aktualizējās ārēja spiediena rezultātā gatavojoties Latvijas prezidentūrai ES Padomē 2015. gada pirmajā pusē. Latvijas prezidentūra ES Padomē pavēra jaunas līdzdalības iespējas ES politikas veidošanā. Uzkrātā pieredze ir ļāvusi uzlabot zināšanas par ES institūciju darbu, iegūta pašapziņa un prasmes cīnīties par savai valstij izdevīgāko risinājumu. Šīs prasmes ir iegūtas gan no pašu pieredzes, gan arī vērojot citu valstu pārstāvju rīcību – mācoties no tās.

## 6. Aptverošais centralizētais politikas koordinācijas modelis: Slovēnija

### 6.1. Kopējais raksturojums

Slovēnija ir Centrāleiropas administratīvās tradīcijas pārstāve ar franču tradīcijas iezīmēm, kas no komunistiskās sistēmas mantoja administrācijas pakļautību politiski ieceltām amatpersonām un koordinācijas kultūras trūkumu. Uzskats, ka politikas koordinācija nav nepieciešama, ne vēlama, sākotnēji bija plaši izplatīts. Par spīti tam, kopš neatkarības iegūšanas Slovēnijā ir attīstījusies kopumā efektīva koordinācijas sistēma.

Slovēnija ir izgājusi vairākus izpildvaras un tās koordinācijas mehānisma eiropizācijas posmus. Pirmais posms bija iestāšanās ES sarunu sākums, kas formāli sākās 1998. gada marta beigās. Otrais bija institucionālās pielāgošanās posms līdz iestāšanās ES brīdim 2004. gada 1. maijā. Trešais posms – gatavošanās prezidentūrai 2008. gada pirmajā pusē – oficiāli sākās 2005. gada janvārī, un noveda pie turpmākas pielāgošanās, īpaši attiecībā uz Slovēnijas Republikas Pastāvīgo pārstāvniecību ES, tika izveidots jauns dalības ES koordinācijas mehānisma ietvars. Var uzskatīt, ka ceturtais posms ir pagrieziena punkts attiecībā uz ES lietu nacionālās pārvaldības pielāgošanu ES līmeņa starpvaldību starptautiskās ekonomiskās un finanšu krīzes vadībai. Piektais posms ir 2012. gadā notikušās izmaiņas, kad politikas koordināciju valstī no ELB valdības centrā pārņēma ĀM (Fink-Hafner, 2014).

Slovēnijas koordinācijas mehānismu var definēt kā uz izpildvaru centrētu un centralizētu sistēmu ar aptverošu politikas koordinācijas pieeju un īpašu ĀM pozīciju. Valdības mērķis ir runāt saskaņoti, ES dimensiju iekļaujot publiskās pārvaldes ierastajā darbā nozaru ministrijās, neveidojot ar ES jautājumu koordināciju saistītas īpašas struktūrvienības. Koordinācijas mehānismu ir ietekmējis funkcionālais spiediens, ko radīja iestāšanās ES, pilntiesīgas dalības un ES Padomes prezidentūras vadības izaicinājumi, kā arī Slovēnijas publiskās pārvaldes kultūra un lielāko politisko partiju politiskā vienprātība par dalības ES nozīmīgumu.

ELB laika posmā no 1997. līdz 2008. gadam ir bijis atbildīgs par politikas koordināciju izpildvarā, kuru līdz 2004. gadam vadīja valdības ministrs, bet laika posmā no 2004. līdz 2008. gadam politiski norīkots ministra vietniekam ekvivalents valsts sekretārs. 2008. gadā ELB, kas iepriekš bija atbildīgs par Slovēnijas iestāšanās ES sagatavošanas koordināciju un uzraudzību, tika apvienots ar valdības izaugsmes biroju, un valdības ministra pakļautībā tika izveidots Attīstības un Eiropas lietu birojs (AELB), kura primārā atbildība papildus politikas koordinācijai bija arī kohēzijas un ESF plānošana. Birojam bija tiesības deleģēt atbildību par konkrēto jautājumu vienai vai vairākām nozaru ministrijām un vadīt koordināciju interneta vides tiešsaistē. Ministriju nostāja, kas tika pausta elektroniskajā tiešsaistes portālā, varēja automātiski kļūt par nacionālo pozīciju, ja vadošajai ministrijai nebija iebildumu. Ik nedēļu notika darba grupas ES jautājumos tikšanās ierēdņu līmenī, un to vadīja valsts sekretārs, bet ik mēnesi norisinājās tikšanās valsts sekretāru līmenī ar mērķi pārrunāt stratēģiskos

jautājumus. Birojs centās sevi pozicionēt kā koordinatoru un pārraugu un ieteikt risinājumus konfliktu gadījumā, tomēr dažkārt ministrijas to vērtēja kā iejaušanos to iekšējās lietās. ELB kā politikas koordinators funkcionēja gan tikai līdz 2008. gadā notikušajām valdības pārmaiņām un prezidentūras beigām ES Padomē, kad tika atjaunots Eiropas lietu ministra postenis un izveidots AELB. 2012. gadā notikušās valdības maiņas rezultātā politikas koordinācijas funkcija tika pārvirzīta uz ĀM (ES lietu direktorātu), bet AELB pamatfunkcija palika ar ES fondiem saistītās Kohēzijas politikas koordinācija.

Katrs jautājums, kas ir ticis izskatīts un apstiprināts nacionālajā ES elektroniskajā tiešsaistes portālā, var formāli tikt uzskatīts par nokoordinētu. Kaut arī ir vērojami izpildvaras centieni prioritizēt darbību ES, izmantojot Deklarāciju par Slovēnijas darbību ES institūcijās, praksē tam irniecīga ietekme. Attiecībā uz trešo pušu iesaisti – vadošā nozaru ministrija vai darba grupas var pēc nepieciešamības ar tām konsultēties, īpaši ar sociālajiem partneriem. Neraugoties uz to, kopējā politikas koordinācija tiek uzskatīta par valdības atbildībā esošu uzdevumu. Jautājumi, kas ietilpst Nacionālās asamblejas kompetencē, tiek nosūtīti un diskutēti ES un Ārlietu komitejā, lai apstiprinātu mandātus ES Padomes sanāksmēm.

## **6.2. Koordinācijas mehānisms un normatīvā ietvara veidošanās**

Slovēnijas deklarētie nacionālās ES politikas koordinācijas mehānisma principi ir caurspīdīgums, efektivitāte un vadība (Fink-Hafner, 2014, p. 44). ES Padomes prezidentūras laikā Slovēnijas valdība ne vien uzturēja vienotu prezidentūru, bet ES intereses izvirzīja augstāk par Slovēnijas nacionālajām interesēm, un centās „spēlēt droši”, lai nodrošinātu visu izpildvaras struktūru efektivitāti, atsaucību un elastību. Slovēnijas koordinācijas mehānisma attīstību raksturo tendence uz centralizētu sistēmu, kuru vada valdības vadītājs, un spēcīgu neformālu kontaktu veidošanās, kas papildina un apiet formālos kanālus. Koordinācijas mehānismā svarīga ir nozaru ministriju loma un starp institūciju komunikācija, kas ir būtiski attīstījusies no vienkāršotas komunikācijas galvenokārt ar EK iestāšanās ES sarunu laikā uz jau sarežģītāku saziņu ar dažādiem ES institucionālās sistēmas dalībniekiem dalības ES laikā pēc 2004. gada. Koordinācijas mehānismam nav izdevies būtiski ietekmēt izpildvaras eiropizācijas caurspīdīguma, parlamenta iesaistīšanas un pilsoniskās sabiedrības līdzdalības līmeņa mazināšanos iestāšanās ES sarunu laikā, un tendenci uz lielāku necaurskatāmību, deparlamentizāciju un pilsoniskās sabiedrības lomas mazināšanos dalības ES posmā. Koordinācijas mehānisma attīstībā ir vērojama arī pāreja no ES lietu depolitizācijas iestāšanās ES posmā uz pieaugošu partijas politikas ietekmi ES lietu pārvaldību dalības ES laikā. Kaut arī Slovēnijas koordinācijas mehānisms ir centralizēts un visaptverošs, nozaru ministriju kompetence ir viena no būtiskākajām esošās sistēmas komponentēm.

Dalība ES kļuva par mērķi gan Slovēnijas elitei, gan iedzīvotājiem 1980. gadu beigās, kad valsts vēl bija Dienvidslāvijas daļa. Pat komunisti–reformatori izmantoja saukli „Eiropu tagad!” kā galveno vēlēšanu kampaņā valsts pirmajās daudzpartiju vēlēšanās 1990. gadā. Atšķirībā no citām Dienvidslāvijas



republikām, Slovēnija bija gatava pārejai uz tirgus ekonomiku, jo tā bija ciešāk saistīta ar Rietumeiropas ekonomiku un politiskās sistēmas modernizāciju. Tā kā citas Dienvidslāvijas republikas vēl nebija gatavas veikt šādas reformas vai veidot asimetrisku federāciju, kas ļautu Slovēnijai virzīties uz liberāli demokrātisku politisko sistēmu, Slovēnija izvēlējās neatkarību. 1990. gada 26. decembrī notikušajā tautas referendumā 88,2% pilsoņu balsoja par neatkarību. Arī 13 gadus vēlāk, 2003. gada 23. martā, pilsoņi atbalstīja dalību ES, un 89,61% nobalsoja par iestāšanos ES. Slovēnija pievienojās ne tikai ES, bet arī EVS, parakstīja Šengenas zonas līgumu (2007) un kļuva par pirmo postkomunistisko valsti, kas vadīja ES Padomes prezidentūru (2008).

Tāpat kā citas postkomunistiskās valstis, arī Slovēnija izvēlējās parlamentāro sistēmu un proporcionālu pārstāvību, kur tradicionāli veidojās koalīcijas valdības. Pielāgošanās dalībai ES tika noteikta uz stingras konstitucionālās bāzes, ieviešot jaunu noteikumu, kas pieņemts 2003. gada 27. februārī, lai ļautu daļēji nodot savas suverēnās tiesības starptautiskajām organizācijām saskaņā ar konstitucionāli noteiktajiem priekšnoteikumiem. Lai gan partiju sistēmas sadrumstalotība (Fink-Hafner, 2006) kopumā radīja nestabilas valdības koalīcijas, 2004. – 2008. gada valdība bija izņēmums, jo elite piekrita, ka tā nekonfrontēs ar ES saistītiem izaicinājumiem līdz pilnīgas dalības ES sasniegšanai. 2008. gadā nacionālās intereses pārspēja šaurās politisko spēku intereses, lai Slovēnija varētu sekmīgi pildīt ES Padomes vadības pienākumus, un tas sakrita ar nacionālo vēlēšanu gadu.

Slovēnijas institūciju pielāgošanos dalībai ES raksturo pakāpeniskas izmaiņas jeb inkrementālisms, lai gan ir bijuši vairāki kritiski punkti, tostarp iestāšanās ES process. Koordinācijas mehānisma veidošanos ir ietekmējuši trīs faktori. Pirmais ir ES funkcionālais spiediens (Kassim, 2003a), tostarp iestāšanās ES posmā, ar prasību pārņemt ES likumdošanu un ES institucionālos noteikumus vai, piemēram, uzdevumi, ko valdībai uzliek ES Padomes prezidentūras pienākumu izpilde. Iestāšanās ES sarunu laikā Slovēnijas atbildīgā sarunu grupa tika organizēta pēc ES *acquis* sadaļu principa. Līdzīgi kopš 2004. gada arī koordinācijas mehānisms veidots pēc ES Padomes struktūras principa – ar 35 darba grupām, kas tika izveidotas pie ELB. Nozaru ministrijas uzņemas vadošo lomu, nosakot Slovēnijas pārstāvju pozīciju ES lēmumu pieņemšanas procesā. Otrkārt – Slovēnijas publiskās pārvaldes tradīcijas. Treškārt – partiju konkurences modelis un politiskās darbības mācību stundas. Partiju politiskais faktors ir bijis nozīmīgs, jo tas pasargāja no ES jautājumu politizācijas, īpaši iestāšanās ES posmā un gatavojoties ES Padomes prezidentūrai. Samazinoties ES kā politiskā jautājuma lomai, pieaug arī ES lietu iekļaušanās īpatsvars nacionālajā politikā, kam ir būtiska loma valsts turpmākajā attīstībā. Tādējādi koordinācijas mehānismam var noteikt piecas raksturīgākās pazīmes: pirmkārt, tendence uz centralizētu sistēmu, ko vada valdības vadītājs; otrkārt, spēcīgu neoficiālu kontaktu rašanās, kas papildina un saīsina formālos komunikācijas kanālus izpildvarā; treškārt, pāreja no nozaru ministriju ierobežotas lomas iestāšanās ES sarunu laikā uz lielāku un autonomāku līdzdalību kopš 2004. gada; ceturtkārt, aizvirzīšanās no caurspīdīguma uz necaurredzamību likumdevēja varas iesaistes un pilsoniskās

sabiedrības līdzdalības sarunās ES, deparlamentarizāciju un pilsoniskās sabiedrības dalībnieku lomas samazināšanos kopš iestāšanās ES un, piektkārt, pāreja no ES jautājumu depolitizācijas iestāšanās ES posmā uz partiju politikas pieaugošu ietekmi uz politikas koordināciju dalības ES laikā.

Kā Austrijas Impērijas un Austroungārijas Impērijas teritorija Slovēnija ir mantojusi Centrāleiropas administratīvās tradīcijas. Savukārt komunistiskā sistēma atstāja savu ietekmi – administrācijas pakļautību politiski ieceltām amatpersonām un koordinācijas kultūras trūkumu. Apgalvojums „koordinācija nav ne nepieciešama, ne vēlama” bija plaši izplatīts, līdzīgi kā dažas Francijas administratīvās ietekmes tradīcijas (Fink-Hafner, 2007; Fink-Hafner and Lajh, 2005). Slovēnija veiksmīgi pārvarēja šo tradīciju mantojuma ietekmi. Tā ir izstrādājusi efektīvu, uz izpildvaru vērstu koordinācijas mehānismu, tomēr tam raksturīga vairāku ES jautājumu personalizācija, nepietiekama piekļuve pilsoniskās sabiedrības pārstāvjiem un ierobežota likumdevēja varas līdzdalība nacionālās ES politikas veidošanā un ieviešanā. Turklāt amatpersonas ir izstrādājušas noteiktas politikas koordinācijas un komandas darba tradīcijas. ES Padomes prezidentūra prasīja Slovēnijas proaktīvu pieeju ES jautājumiem, kas kontrastēja ar sākotnējo reaktīvo darbības stilu.

Slovēnijai kā pilntiesīgai ES dalībvalstij ir jāpiedalās politikas lēmumu pieņemšanā visā ES kompetenču spektrā, ne tikai veltot galveno uzmanību sarunām ar ES kā ārējo sadarbības partneri. Tā ir paplašinājusi arī savu darbību Briselē, pārveidojot sākotnēji izveidoto misiju par Pastāvīgo pārstāvniecību un tādējādi ievērojami palielinot kontaktus un darbības spektru. Mainījies ir arī saziņas veids starp nacionālo un pārnacionālo līmeni Slovēnijā. To rosināja gados jaunu un augsti izglītotu ekspertu piesaistīšana, no kuriem daudzi bija mācījušies ārzemēs, ar svešvalodu prasmēm un atvērtību, kas piemērota tādai kultūras ziņā sarežģītai videi kā ES institūcijas Briselē, bet kas trūka iepriekšējām paaudzēm. Jaunajai paaudzei ir vieglāks saziņas stils un prasme „klausīties un apgūt jauno”. Tas daļēji bija iespējams, pateicoties labāko publiskās pārvaldes darbinieku iespējām strādāt ES. Rezultātā Slovēnijas amatpersonas, kas strādā institūcijās Briselē, ir patstāvīgākas salīdzinājumā ar Ļubļanas publiskajā pārvaldē strādājošajiem.

Slovēnijas gadījumā, atšķirībā no Igaunijas un Lietuvas, ir konkrētāk jāparaugās arī uz politisko partiju faktoru. Slovēnijā sadrumstalota partiju sistēma un proporcionāla pārstāvība ir radījušas samērā stabilas koalīcijas. Slovēnijas centriski kreisā liberālā demokrātija nodrošināja valdības darba pēctecību laika posmā no 1992. gada (pirmajām vēlēšanām pēc jaunās konstitūcijas apstiprināšanas) līdz 2004. gadam, izņemot centriski labējās koalīcijas sešu mēnešu valdību 2000. gadā. Nozaru ministriju struktūrvienības tika pastāvīgi reorganizētas starp koalīciju partneriem un atsevišķām nozaru ministrijām, kuras kontrolēja noteiktas politiskās partijas.

Daudzpartiju pārvaldes sistēma kopumā nav kaitējusi politikas koordinācijai. 1997. gada jūlijā tās vienojās par sadarbību Slovēnijas iestāšanās ES procesā. Vienīgā partija, kas to neatbalstīja, bija nelielā Slovēnijas nacionālā partija, kas uzsvēra savu ‘eitoreālismu’. Pēc šī partiju nolīguma ievērojami

uzlabojās arī sadarbība ES lietās starp valdību un parlamentu. 1998. gada aprīlī Nacionālā asambleja vienojās paātrināt ES *acquis* pārņemšanas procesu. Turklāt, izveidojot sarunu grupu par Slovēnijas iestāšanos ES un ievērojot vairākus galvenos kritērijus sarunu grupas locekļu iecelšanai – ekspertu zināšanas, politisko neitralitāti, proeiropeisku orientāciju un amatu savietojamību –, ekspertu zināšanas varēja dominēt pār politiskajām un atsevišķu nozaru ministriju interesēm iestāšanās ES sarunu procesā.

2004. gads bija pagrieziena punkts Slovēnijas partiju konkurences un valdības veidošanas modeli (Fink-Hafner, 2006). Slovēnijā attīstījās bipolaritāte. Viena no tās ietekmēm bija Slovēnijas parlamenta kļūšana par „valdības balsošanas iekārtu” laika posmā no 2004. līdz 2008. gadam, publiskajai pārvaldei kļūstot politizētākai, bet valdības un opozīcijas sadarbībai pavājinoties. Atšķirībā no iestāšanās ES perioda, sākās arī konflikti starp valdību un opozīciju. Pat pēdējā „neaižskaramā” politikas joma – monetārā politika – kļuva politizēta, kad Slovēnija pievienojās EVS 2007. gada 1. janvārī. Slovēnijas prezidents, bijušais centriski kreiso spēku valdības līderis J. Drnovšeks (*Janez Drnovšek*), divas reizes nesekmīgi izvirzīja nacionālajam parlamentam Slovēnijas Bankas prezidenta amata kandidātus, tādējādi saasinot konfliktu ar centriski labējās opozīcijas partiju līderi un valdības vadītāju J. Janšu (*Janez Janša*). Tajā pašā laikā 2007. gada maijā lielākā daļa parlamenta partiju (visas, izņemot mazo Slovēnijas Nacionālo partiju un Liberālo demokrātijas partiju), kā arī vairāki pie frakcijām nepiederošie parlamenta deputāti un itāļu un ungāru minoritāšu partijas Nacionālajā asamblejā parakstīja vienošanos par sadarbību ES Padomes prezidentūras sagatavošanā un īstenošanā. Vienošanās paredzēja turpināt īpašo politisko attieksmi ES lietās. Lai gan valdības vadītājs sūdzējās, ka opozīcijas partijas nav ievērojušas šo vienošanos, opozīcija nepieprasīja arī atsevišķu nozaru ministru mutiskus paskaidrojumus šajā laika posmā, ko tā būtu varējusi darīt. Kad Slovēnijas ES Padomes prezidentūra tika izvērtēta Nacionālajā asamblejā pēc tam, kad 2008. gada 17. jūlijā valdības vadītājs atskaitījās parlamentam par prezidentūras rezultātiem, koalīcijas un opozīcijas nevienprātība izpaudās ne tikai balsojumā, bet arī sasaistot valdības ES Padomes vadības sniegumu ar 2008. gada vēlēšanu jautājumiem.

Slovēnijai kā salīdzinoši „labam skolēnam” gūto mācību stundu izvērtējums ir bijis viens no galvenajiem faktoriem, nosakot pieeju koordinācijas jautājumu risinājumiem kritiskajos brīžos. Koordinācijas mehānisms sākotnēji tika veidots pēc nacionālajā līmenī noteikto principu prioritizācijas – pārredzamības principa un spēcīgas parlamenta lomas. Piemēram, Somijas caurspīdīguma un efektivitātes līdzsvarošanas modeļa piemērs bija svarīgs ne tikai koordinācijas mehānisma izstrādē, gatavojoties dalībai ES, bet arī ES Padomes prezidentūras pārņemšanā. Partiju bipolaritātes radītā konkurence izraisīja jautājumu, vai valdības vadītājam būtu personiski jāvada koordinācijas mehānisms, vai tomēr būtu jāveido speciālā Eiropas lietu ministra pozīcija. 2014. gadā tika realizēts diametrāli pretējs risinājums – funkcijas pārceļšana uz ĀM.

### 6.3. Koordinācijas instrumentu kvalitāte

Nacionālā programma likumdošanas pārņemšanai (NPLP) bija Slovēnijas galvenais iestāšanās ES plānošanas, vadības un uzraudzības instruments (Government of Slovenia, 2002). Programma, līdzīgi kā Igaunijas un Latvijas gadījumā, atspoguļoja integrētāku pieeju darbam, kas jāveic, lai nodrošinātu atbilstību ES izvirzītajām prasībām attiecībā uz Kopenhāgenas un Madrides kritērijiem. NPLP paredzēja vienotu sistēmu, lai plānotu prioritātes un pārraudzītu iestāšanās ES procesu dažādos sektoros. Vairāku gadu laikā programma pilnveidojās, un no dokumenta, kurš sekmē valsts iekšējo sagatavošanos dalībai ES, tā attīstījās par potenciāli noderīgu instrumentu arī dalības ES laika vajadzībām. Programma detalizēti atspoguļoja prioritāros pasākumus ES *acquis* tiesiskai un institucionālai pārņemšanai, norādot visus atbilstošos ES normatīvos aktus, programmas periodā plānotos rezultātus, īstenošanas termiņus un nepieciešamos finanšu resursus. Detalizēti tika izklāstīti arī atsevišķu prioritāro ES direktīvu īstenošanas plāni.

NPLP nodrošināja pastāvīgu ES *acquis* pārņemšanas un īstenošanas procesa pārraudzību. Šī mērķa sasniegšanai nozaru ministrijās un politiku koordinējošajās institūcijās bija izveidoti atbilstoši mehānismi. Ar to palīdzību tika nodrošināta aktīva rīcības programmas vadība visos līmeņos. Programma bija vienots vadības līdzeklis, lai noteiktu prioritātes, plānotu, īstenotu un pārraudzītu Slovēnijas gatavošanos dažādos sektoros dalībai ES. Viens no būtiskiem pamatprincipiem NPLP ieviešanā bija reālistiska attieksme pret valsts budžetu. Valdība veica pasākumus, lai nodrošinātu ciešu saistību starp valsts budžetu un NPLP iekļauto ar iestāšanos ES saistīto pasākumu finansēšanu.

Neraugoties uz veiksmīgi izstrādāto NPLP, programma netika tālāk izmantota kā politikas plānošanas un ieviešanas dokuments arī dalības ES laikā. Tas lielā mērā bija saistīts ar eiropeizācijas funkcionālā spiediena mazināšanos un prioritātes piešķiršanu sekmīgai 2007. gada prezidentūras sagatavošanai un nodrošināšanai. Slovēnijai nav izstrādāts formalizēts nacionālās ES politikas dokuments, kas noteiktu dalības ES prioritātes un to sasniegšanas indikatorus. Nacionālās ES politikas pamatā ir virkne nacionālo dokumentu, piemēram, „Slovēnijas ārpolitikas stratēģija” (Ministry of Foreign Affairs, 2015) vai „Slovēnijas attīstības stratēģija 2030” (Government of Slovenia, 2017), kuros dalības ES prioritātes ir noteiktas stratēģiskā un vispārējā līmenī. Kopš iestāšanās ES Slovēnijas galvenā prioritāte un uzdevums bija sagatavošanās prezidentūrai ES Padomē. Prioritātes netiek noteiktas katru gadu, kā to prasa nacionālie tiesību akti. Slovēnijas prioritātes tiek saskaņotas ar ES prezidentūras „trio” izvirzītajām prioritātēm un noteiktajiem plāniem. Sadarbībā ar kompetentajām nozaru ministrijām un valdības birojiem ĀM ik pēc 18 mēnešiem apspriešanai Nacionālajā asamblejā sagatavo valdības materiālus par aktuālo situāciju ES un Slovēnijas pozīciju ES, kā arī politiskās nostādnes par Slovēnijas darbību ES institūcijās nākamajam darbības posmam.

## 6.4. Koordinācijas modeļa funkcionalitāte, institucionālo spēlētāju lomas un kapacitāte

Tāpat kā ES Rietumeiropas dalībvalstis, arī Slovēnija ir pārdzīvojuši vairākus „ES eiropēizācijas” posmus (Lippert, Umbach and Wessels, 2001). Pirmkārt, iestāšanās ES sarunu procesa sākums, kas oficiāli sākās 1998. gada marta beigās, bet kura sagatavošana sākās jau 1997. gadā. Otrkārt, gatavošanās iestāšanās brīdim 2004. gada 1. maijā. Treškārt, gatavošanās prezidentūrai ES Padomē 2008. gada pirmajā pusgadā, kas oficiāli sākās jau 2005. gada janvārī, neilgi pēc 2004. gada oktobrī notikušajām vēlēšanām un jaunas valdības izveidošanas 2004. gada decembrī. Ceturtkārt, 2008. gada nacionālā parlamenta vēlēšanas, kas notika pēc ES Padomes prezidentūras pilnvaru uzņemšanās, tādējādi ne tikai iezīmējot Slovēnijas kā ES dalībvalsts briedumu, bet novēršot arī šķēršļus ES kā nacionālā līmeņa jautājuma politizācijai. Koordinācijas mehānisma ilgtermiņa attīstībā vissvarīgākais ir bijis tieši pirmais un pēdējais no minētajiem posmiem.

1997. gada beigas un 1998. gada sākums ir nozīmīgs ne tikai ar uzaicinājumu sākt iestāšanās ES sarunas, bet arī ar svarīgām un radikālām pārmaiņām, kas sekmēja koordinācijas mehānisma centralizāciju un iezīmēja tendenci ar Eiropu saistītus jautājumus sistemātiski iekļaut valdības iekšpolitiskajās debatēs. Nozaru ministrijās tika izveidotas dažādas iekšējās koordinācijas formas, tomēr lielu nozīmi saglabāja arī neformālie starpinstitūciju kontakti. Savukārt ELB kļuva par svarīgāko institūciju publiskajā pārvaldē ES jautājumos. Birojs bija atbildīgs par efektīvu koordināciju un informācijas apriti starp atsevišķām institūcijām (horizontālā koordinācija), kā arī dažādu ES politikas jautājumu viendabīgumu un konsekveni. ELB kompetencē bija arī iestāšanās ES sarunu vešana, un šim nolūkam tika izveidota iestāšanās ES sarunu vadības struktūrvienība. Eiropēizācija neradīja nekādas būtiskas Ministru prezidenta vai tā biroja lomas izmaiņas kopējā administratīvajā struktūrā. Ar Eiropas jautājumiem saistītie pienākumi tika pievienoti Ministru prezidenta funkcijām. Ministru prezidenta birojā netika izveidota speciāla ES lietu struktūrvienība. Sarunās par iestāšanos ES Ministru prezidents pārstāvēja Eiropas jautājumu koordinācijas hierarhijas virsotni. Ministru prezidents nebija iesaistīts ikdienas jautājumu risināšanā un procesa organizatoriskajos jautājumos, viņš galvenokārt vērta uzmanību uz stratēģiskajiem jautājumiem. Ministru prezidenta galvenā atbildība ES jautājumu koordinācijā nacionālajā līmenī bija risināt starpinstitūciju nesaskaņas un būt vidutājam starp ministrijām gadījumos, ja bija atšķirīgas pozīcijas īpašos ar ES saistītos jautājumos. Šim nolūkam iestāšanās un sarunu procesā ar ES darbojās īpašs ministru koleģiāts, kurā tika izskatīti jautājumi, kas bija problemātiski vai prasīja papildu starpinstitucionālo koordināciju. Koleģiāts nodarbojās arī ar stratēģiskajiem jautājumiem attiecībā uz Slovēnijas iestāšanos ES un vadīja sagatavošanās procesu iestāšanās sarunām ES.

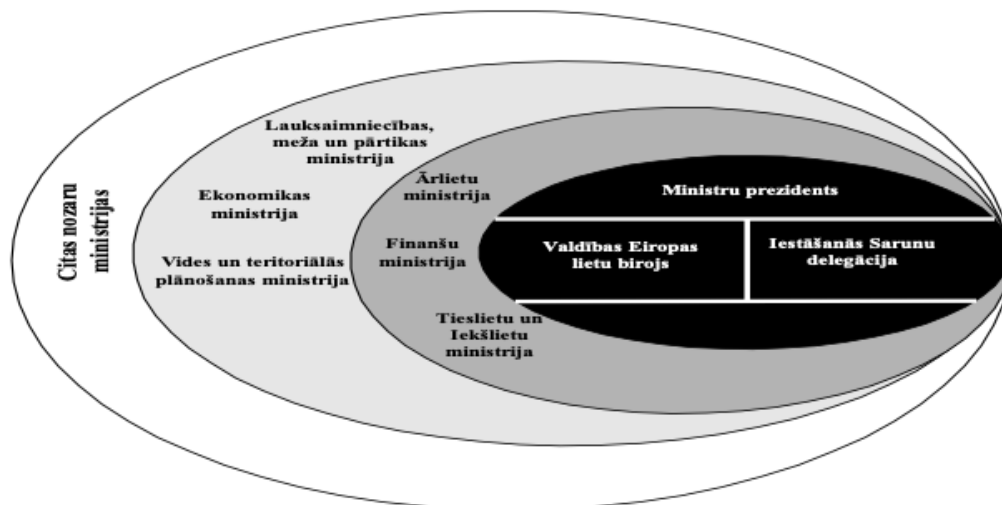
Iestāšanās ES sarunu sākumā kā reakcija uz EK ārkārtīgi kritisko ziņojumu, kurš atspoguļoja Slovēnijas reformu ātruma samazināšanos, sākās publiskās pārvaldes un politikas koordinācijas centralizācija, kā rezultātā Slovēnija 2004. gadā sasniedza vislabāk sagatavotās CAE kandidātvalstis.

Jāatzīst, ka iestāšanās ES procesā policentrismis veidoja dažādas publiskās pārvaldes institucionālās intereses un idejas par Slovēnijas ES lietu koordinācijas turpmāko modeli. Tas sarežģīja politisko lēmumu pieņemšanu par reāli nepieciešamajām sistēmas reformām. Jau 2002. gada sākumā tika izvirzīti četri galvenie alternatīvie risinājumi sistēmas pielāgošanai pilnvērtīgai dalībai ES – centrālās koordinējošās struktūrvienības izveidošana, kas būtu neatkarīga vai tieši pakļauta Ministru prezidentam (reformēts ELB); īpašas struktūrvienības izveidošana ĀM; īpašas struktūrvienības izveidošana citā ministrijā (piemēram, FM) un centrālās koordinējošās lomas nodošana Pastāvīgās pārstāvniecības ES jurisdikcijā. Valdība, kuru vadīja Slovēnijas liberālie demokrāti, 2003. gada sākumā nolēma reformēt centrālo politiku koordinējošo institūciju un saglabāt Eiropas lietu ministra posteni bez portfeļa. Valdības izmaiņas 2004. gada beigās tomēr noveda pie minētā ministra posteņa likvidēšanas un ELB pārbīdes institucionālajā sistēmā, neraugoties uz nopietnu kritiku no liberālo demokrātu puses. Tā rezultātā par Eiropas lietām atbildīgais valsts sekretārs kļuva par Ministru prezidenta biroja locekli.

Pēdējais posms attiecas uz Slovēnijas dalības ES koordinācijas mehānisma pilnveidošanu pēc ilgstošas Slovēnijas intensīvas mācīšanās un pieredzes uzkrāšanas par ES lietām dažādās lomās (kā kandidātvalstij; kā valstij, kas pēdējo gadu pirms iestāšanās ES darbojās kā ES institucionālās darbības novērotājs; kā ES Padomes prezidējošajai dalībvalstij). Valsts sagaidīja, ka šai pieredzei būs pozitīva ilgtermiņa ietekme uz spēju nodrošināt savas intereses ES politikas veidošanā. Šajā ziņā Slovēnija izceļas salīdzinājumā ar citās valstīs ierasto koordinācijas mehānisma pielāgošanās periodizāciju – „pirms iestāšanās” un „dalības ES laikā”. Tālākās sistēmas reorganizācijas rezultātā pēc iestāšanās ES ELB funkcionēja kā centrālā Slovēnijas ES lietas koordinējošā institūcija izpildvaras vadītāja pakļautībā līdz 2012. gadam, kad tika pieņemts lēmums reorganizēt ELB un politikas koordinācijas funkcijas pārvirzīt ĀM. ELB apvienoja ekspertus, kas pieredzi bija ieguvuši iestāšanās ES laikā. Tā galvenais uzdevums bija efektīvi pārstāvēt Slovēnijas intereses ES un nodrošināt Slovēnijas un tās pārstāvju līdzdalības koordināciju ES institūciju darbībā. Birojs atbildēja arī par jautājumu sagatavošanu ES lietās un piedalījās parlamentārajās debatēs par būtiskākajiem nacionālo interešu jautājumiem. Birojs koordinēja jaunās, ar ES saistītās likumdošanas ieviešanu nacionālajā līmenī un valsts līdzdalību ES tehniskās palīdzības sniegšanā trešajām valstīm. Kā centrālā politiku koordinējošā institūcija tā sadarbojās ar nozaru ministrijām, citām izpildvaras institūcijām, pārstāvniecībām ārvalstīs, parlamentu un ES institūciju dienestiem (Fink-Hafner, 2008a). Savukārt ĀM bija tieši atbildīga tikai par politisko jautājumu koordināciju ES ārējās politikas ietvaros un sadarbībā ar ELB arī par noteiktām tieslietu un iekšlietu sektora jomām.

Slovēnijas koordinācijas mehānisma attīstību nevar izskaidrot tikai formālo institūciju darbību. Nozīmīga ir bijusi arī neformālā puse (Spanou, 1998), kā arī plašāks politiskais konteksts un publiskās pārvaldes ierēdņu socializācijas process. Slovēnijas iepriekšējā politiskā režīma policentriskais mantojums – ilgstoša starpnozaru segmentācija un sadrumstalotība – ir radījis vietu daudzveidīgai

institucionalizētai un praktiskai koordinācijai (Goetz and Wollmann, 2001). Arī vairāki citi pētnieki ir secinājuši, ka Slovēnijas pieredze liecina par koordinācijas mehānismu konvergenci un atšķirībām politikas koordinācijas modeļos, kas veidojās citās valstīs (Fink-Hafner, 2007; Kassim, 2000).



22. attēls. Slovēnijas politikas koordinācijas modelis iestāšanās ES posmā

Avots: *Autora veidots apkopojums*

Slovēnijā ilgstošā ES jautājumu depolitizācija bija politiskās vienošanās rezultāts iestāšanās ES laikā. Tomēr, tā kā 2004. gadā parādījās bipolāritātes izraisītā partiju konkurence, kā arī valdībā notika acīmredzamas ideoloģiskās izmaiņas, izveidojās priekšnoteikumi „ES lietu normalizācijai”. Jaunā situācija veicināja ES jautājumu iekļaušanu partiju konkurences dienaskārtībā, veidojot politiskās prioritātes, kas ietekmētu arī attiecīgās izpildvaras institucionālās struktūras un procesus. Zināmā mērā to priekšnoteica diskusija par alternatīviem modeļiem Ministru prezidenta vadītajam centralizētajam koordinācijas mehānismam un politiski ietekmēta kadru nomaina publiskajā pārvaldē pēc valdības maiņas 2004. gada decembrī. Līdz 2004. gadam citu valstu pieredze tika izmantota, lai panāktu vienprātību par labu pārredzamībai un efektivitātei, savukārt pēc tam šī pieredze tika izmantota, lai radītu izaicinājumu Ministru prezidenta vadītajam centralizētajam politikas koordinācijas modelim. No vienas puses, centriski labējie spēki uzstāja, ka valdības vadītājam ir jābūt tiesībām iesaistīties ES lietās. No otras puses, liberālie demokrāti apgalvoja, ka valdības vadītājam ir jābūt politikas koordinācijas piramīdas augšgalā, bet Eiropas lietu ministram jā rūpējas par ikdienas politikas koordinācijas darbību. Vēl viena atšķirība kļuva acīmredzama, kad 2004. gadā jaunā centriski labējā valdība nolēma neparakstīt liberālo demokrātu vadītās valdības un nevalstisko organizāciju 2003. gada beigās panākto vienošanos, kuras mērķis bija piešķirt pilsoniskajai sabiedrībai lielāku lomu nacionālās ES politikas veidošanā pēc Slovēnijas iestāšanās ES.

Slovēnijas koordinācijas mehānisms arī pētnieka H. Kasima klasifikācijā ir centralizēts un aptverošs (2003b), tomēr tajā ir daži decentralizācijas elementi, jo īpaši attiecībā uz nozaru ministriju lomu, ĀM īpašo lomu un Pastāvīgās pārstāvniecības lomu Slovēnijas ES Padomes prezidentūras laikā.

Turklāt, lai gan ES jautājumi lielāko daļu laika kopš valsts iestāšanās ES ir tikuši politiski neitralizēti, Slovēnijas sadrumstalotā politisko partiju sistēma ir būtiski ietekmējusi koalīcijas vienotību un ir bijusi ierobežojošs valdības saskaņotības un koordinācijas mehānisma potenciālās politiskās ietekmes faktors (Fink-Hafner, 2006).

Pēc iestāšanās ES arī Slovēnija sekoja citu analizēto CAE valstu tendencēm, daļēji atkāpjoties no virknes izmaiņu (reformu), ko tā iestāšanās ES laika posmā bija veikusi politiski administratīvo attiecību rezultātā ar ES. Neraugoties uz to, Slovēnijas koordinācijas mehānisma deklarētie principi ir pārredzamība, efektivitāte un kontrole. Praksē tie galvenokārt īstenoti izpildvaras ietvaros, bet daudz mazākā mērā attiecībās starp izpildvaru, nacionālo likumdevēja varu un pilsonisko sabiedrību. „Rokasgrāmatā par Slovēnijas valdības pārstāvju līdzdalību ES lēmumu pieņemšanas procesos ES” ir noteiktas šādas prasības koordinācijas mehānismam:

- atbilstošs saturs (vispārējā nostāja, īpašas piezīmes, iespējamās atrunas un argumenti);
- rīcība saskaņā ar oficiālo procedūru, uzsverot nacionālā parlamenta lomas ievērošanu, kā noteikts Konstitūcijā un īpašajā likumā; un
- savlaicīgums. Ieteicams, lai nostāja tiktu sagatavota, vispirms apspriežot EK priekšlikumu attiecīgajā ES Padomes darba grupā (Fink-Hafner and Lajh, 2005, p. 66).

Koordinācijas mehānisms lielākajā daļā dalības ES laika tika veidots ap valdības vadītāju. ELB, kuru vadīja valsts sekretāra statusa ierēdnis un kas bija tieši atbildīgs valdības vadītājam, bija galvenais ES pirmā un trešā pīlāra koordinators, bet ĀM koordinēja kopējo ārējo un drošības politiku. Valdības vadītājs līdz 2012. gadam atradās politikas koordinācijas hierarhijas augšgalā, bet koordinācijas mehānisma centrā atrodošais ELB bija atbildīgs par pašreizējo un turpmāko starpnozaru koordināciju visās jomās, izņemot KĀDP, kuru koordinēja ĀM. Kad ELB saņēma dokumentus no ES Padomes, tas klasificēja, publicēja un arhivēja ES dokumentus, un bija atbildīgs par Slovēnijas nostāju publicēšanu, koordinēšanu un pieņemšanu, izmantojot ES saziņas instrumentu – portālu – un vienlaikus sniedzot informatīvo atbalstu, kas ļāva veidot institucionālo atmiņu. Nacionālo pozīciju izstrādei ELB deleģēja atbildīgo nozares ministriju vai biroju, iesaistītās nozaru ministrijas un kompetento darba grupu. Visos gadījumos citas ieinteresētās personas, kurām bija piekļuve ES tiešsaistes portālam, varēja arī reģistrēt savus komentārus, iebildumus un priekšlikumus. Parasti tā bija atbildīgā nozares ministrija, kas sagatavoja nacionālo pozīciju par ierosināto ES tiesību akta pirmo projektu. Vēlāk tiesību akta projekts tika grozīts saskaņā ar secinājumiem, kas izdarīti pēc diskusijām ES Padomes darba struktūrās. Ja radās jauna informācija vai bija mainījušies apstākļi, nacionālo pozīciju bija iespēja grozīt. Ja institūcijām nebija iebildumu par atbildīgās nozaru ministrijas iesniegto nacionālās pozīcijas projektu publicēšanai ES portālā, projekts kļuva par Slovēnijas oficiālo pozīciju. Slovēnijas pārstāvjiem ES Padomes sanāksmē bija pienākums aizstāvēt apstiprināto un ES portālā publicēto Slovēnijas pozīciju. ELB bija arī jāinformē Slovēnijas pārstāvji Eiropas Parlamentā, Reģionu komitejā un Eiropas Ekonomikas un



sociālo lietu komitejā par Slovēnijas pozīciju attiecībā uz minētajās institūcijās apspriestajiem aktiem. Vienīgi tad, ja politikas koordinācija nebija sekmīga, tika īstenoti citi koordinācijas mehānismi – darba grupas, Eiropas lietu darba grupa vai neformālas starpministriju sanāksmes. Konfliktus par atbildību sadalījumu parasti risināja valdība pēc ELB ieteikuma. Turklāt valdības vai MK komiteja varēja izskatīt nacionālo pozīciju projektus, ja to pieprasīja atbildīgā institūcija vai valdības loceklis, vai arī, ja tas bija jāiesniedz ES Padomes ministru līmenī vai Eiropadomē. Lai koordinētu un izstrādātu pozīciju attiecībā uz sarunām par jaunu dalībvalstu iestāšanos ES, bija noteikta īpaša procedūra.

Slovēnijas ES Padomes prezidentūras pilnvaras ir nozīmīgs koordinācijas mehānisma attīstības pavērsiens. Ar ES Padomes prezidentūru saistītie pienākumi un izaicinājumi (Kassim, 2003a) ir padziļinājuši Slovēnijas publiskās pārvaldes zināšanas par ES darbību un ļāvuši izveidot nozīmīgus kontaktus ES institūcijās. Uzņemoties ES Padomes prezidentūru, partijas apņēmas uzturēt vienotu politisko pozīciju, tādējādi izvirzot ES intereses augstāk par Slovēnijas nacionālajām interesēm un cenšoties „spēlēt droši”, un nodrošināt visu izpildvaras struktūru darbības efektivitāti, atsaucību un elastīgumu. Atšķirības starp politiskajām partijām biežāk izpaužas brīžos, kad Slovēnija vairs nebija ES tiešā uzmanības centrā.

Pastāvīgās pārstāvniecības ES funkcijas kopš 2005. gada ir pieaugušas. Saglabājot savu galveno lomu Slovēnijas izpildvaras informēšanā un paziņošanā par pašreizējo un gaidāmo ES politiku attīstību, tā ir ieguvusi arī vairākas papildu funkcijas, piemēram, parādīt Slovēnijas amatpersonām ES politikas veidošanas procesu, kā arī nodrošināt lingvistiskos pakalpojumus. Ja pastāvīgais pārstāvis (vai viņa vietnieks) vai nozares ministrs sarunu laikā Briselē uzskata, ka Ļubļanā formulētā nostāja neatbilst Slovēnijas interesēm, tam ir pienākums ierosināt izmaiņas atbildīgajai ministrijai un informēt valdību. Ja rodas atšķirīgi viedokļi, intensīva oficiālā un neformāla saziņa notiek starp Ļubļanu un Pastāvīgo pārstāvniecību. ES Padomes prezidentūras laikā Pastāvīgā pārstāvniecība ieņēma svarīgu lomu kā priekšlikumu izvirzītājs, vadoties pēc valdības noteiktajām stratēģiskajām politiskajām vadlīnijām, un varēja arī izveidot kopēju pozīciju, sazinoties ar Ļubļanu. Bieži vien valdības vadītājam bija tiesības uz gala lēmumu. ES Padomes prezidentūras laikā Pastāvīgā pārstāvniecība izveidoja daudz intensīvu oficiālu un neformālu kontaktu ar ES struktūrām (Padomi, Komisiju, Eiropas Parlamentu, Ekonomikas un sociālo lietu padomi un Reģionu padomi). Novērojamas bija arī atšķirības starp Ļubļanā un Briselē strādājošajiem ierēdņiem. Briselē strādājošie ierēdņi bija neatkarīgāk domājoši, nekā Ļubļanā strādājošie ierēdņi, savukārt otrie sūdzējās, ka Briselē strādājošiem ierēdņiem pēc darba uzsākšanas publiskās pārvaldes sistēmā trūkstot zināšanu un izpratnes par nacionālā līmeņa darba īpatnībām (Fink-Hafner, 2014).

Tā kā tik daudz amatpersonu Briselē un Ļubļanā bija iesaistītas ES ikdienas darbībā, valdība 2004. gadā grozīja valdības kārtības noteikumus, un 2005. gada novembrī ELB sagatavoja īpašas vadlīnijas valdības pārstāvjiem, kas piedalās ES lēmumu pieņemšanā. Saskaņā ar tām, gatavojot vienotu nostāju,

nozaru ministrijām ir pienākums sadarboties un apspriesties ar citām ieinteresētajām struktūrvienībām, kā arī tās tieši sazinās ar Pastāvīgo pārstāvniecību, kas ļauj ātri reaģēt uz notikumiem ES līmenī. Lai arī pastāv noteiktas vadlīnijas amatpersonām, patiesībā tām ir ievērojama autonomija. Amatpersonām, kuras apmeklē sanāksmes Briselē, ir pienākums rakstīt un publicēt ziņojumus ES portālā saistībā ar tajā esošajiem konkrētajiem ES jautājumu dokumentiem. Amatpersonu rīcība tiek uzraudzīta un amatpersona var tikt sodīta. Amatpersonas ir paidušas bažas par plaisu starp neskaidriem norādījumiem no Ļubļanas un prasībām efektīvi strādāt Briselē tur notiekošo diskusiju laikā. No vertikālās koordinācijas viedokļa vērtīgas bija audiokonferences starp Ļubļanu un Briseli (kas notika pēc vajadzības, parasti divas reizes nedēļā, starp ĀM un Pastāvīgo pārstāvniecību, kā arī starp ELB un Pastāvīgo pārstāvniecību), tās papildināja elektroniskā saziņa un citi mazāk formāli saziņas līdzekļi, jo tie nodrošināja labāku komūkāciju un iespēju precizēt Briselē iesniedzamās nacionālās pozīcijas.

ES Padomes prezidentūras laikā regulāro koordinācijas mehānismu papildināja „īpašā” prezidentūras darba grupa, kuru vadīja Ministru prezidents un „plašāka” darba grupa, kuru vadīja ELB vadītājs. Valdības ziņojumā par valsts prezidentūras pilnvaru termiņu, kas 2008. gada jūlijā tika iesniegts Nacionālajai asamblejai, tika lēsts, ka 2775 publiskās pārvaldes darbinieki ir pilnībā nodarbināti ar prezidentūru saistītiem pienākumiem, bet visai publiskajai pārvaldei bija jāiesaistās ES jautājumu vadībā. Piemēram, ELB 1998. gada 1. janvārī strādāja 16 darbinieki, bet 2006. gada jūnijā to skaits jau pārsniedza 100, arī Pastāvīgās pārstāvniecības darbinieku skaits 2008. gadā jau pārsniedza 160. Darbinieku pieaugums, ieskaitot arī pagaidu darbiniekus, kas strādāja tieši ES Padomes prezidentūras nodrošināšanai, norisinājās, neskatoties uz valdības vispārējo mērķi samazināt administrāciju.

Slovēnijas politikas koordinācijas pieejai ir raksturīga ES jautājumu iekļaušana nozaru ministriju struktūrvienību darbinieku ikdienas darbā. Politika, kas aizsākās vēl iestāšanās ES sarunās, tika turpināta, tādējādi netika dota priekšroka specializētu ES struktūrvienību izveidošanai nozaru ministrijās. Tas gan pilnībā nenovērsa ES jautājumos specializētu darbinieku pozīciju izveidi konkrētu funkciju veikšanai un darbam specializētās struktūrvienībās. Pēc 2004. gada valdības maiņas pakāpeniski sākās arī pastiprināta amatpersonu politizācija, kas atspoguļoja jaunās valdības ideoloģiju. Turklāt daudzas iestāšanās ES sarunās iesaistītās amatpersonas pārcēlās uz citām Slovēnijas politiskās sistēmas pozīcijām, strādāja ārvalstu tehniskās palīdzības projektos bijušajās Dienvidslāvijas republikās, palīdzot tām valsts stiprināšanas un integrācijas ES procesā.

Lai gan Slovēnijas valdība ir saņēmusi pozitīvu ārvalstu novērtējumu par „klusumu un efektivitāti” un par „labu prezidentūru”, reakcijas nacionālajā līmenī ir bijušas pretrunīgas. Būtiskākās bija norādes uz spēcīgāka ES jautājumu koordinators nepieciešamību, piemēram, ES lietu ministru izpildvarā, kā arī uz nepieciešamību pārskatīt Pastāvīgās pārstāvniecības un nozaru ministriju autonomiju un vairāk iesaistīt pilsoniskās sabiedrības pārstāvjus nacionālo ES pozīciju izstrādes procesā. Rezultātā ELB kā politikas koordinācijas struktūrvienība funkcionēja līdz 2008. gadā notikušajām valdības pārmaiņām,

kad tika atjaunots Eiropas lietu ministra postenis un izveidots AELB ar divām struktūrvienībām. ELB kļuva par vienu no AELB struktūrvienībām. Otra struktūrvienība koncentrēja uzmanību uz ekonomikas un finanšu politikas jautājumiem. 2012. gadā notikušās valdības maiņas rezultātā AELB no VK tika pārvietots uz ĀM.

Valdības centrā neizveidojās politikas koordinācijas trūkums, bet gan norisinājās tālāks funkcionalitātes izmaiņu process. 2014. gadā VK tika izveidots Attīstības un Eiropas Kohēzijas politikas valdības birojs (Official Gazette of the Republic of Slovenia, 2014), kas bija atbildīgs par Eiropas Kohēzijas politiku un attīstību. Savukārt ĀM, kļūstot par centrālo Eiropas lietu politikas koordinatoru, uzņēmas atbildību par precīzu nacionālo pozīciju sagatavošanas koordināciju, apstiprināšanu un iesniegšanu ES struktūrās. Viens no ĀM uzdevumiem ir arī ES dokumentācijas klasifikācija, publicēšana un arhivēšana, kas tiek veikts ar nacionālā ES tiešsaistes portāla starpniecību, kas ir valdības informatīvās sistēmas integrēta daļa. ĀM koordinē arī Slovēnijas nostāju izstrādi pārkāpumu procedūrās, ko uzsākusi EK par iespējamo nacionālās likumdošanas neatbilstību ES tiesību aktiem (izņemot nacionālo pozīciju koordinēšanu pārkāpumu procedūrās, par kurām nav sniegta vai tikusi novēloti sniegta notifikācija par pārņemtajām direktīvām Slovēnijas likumdošanā, kuru koordinēšana ietilpst valdības likumdošanas biroja kompetencē). Sagatavojot rakstiskus iesniegumus EST, ĀM tiesvedībā sadarbojas ar kompetentajām nozaru ministrijām, valdības birojiem un valsts prokuratūru. ĀM arī seko Slovēnijas tulkošanas un sinhronās tulkošanas dienestu darbībai ES institūcijās, kā arī palīdz dažādām nozaru ministrijām ar ES saistīto valodu jautājumu risināšanā. Sinhronās tulkošanas jomā tā koordinē dažādu ministriju lūgumus attiecībā uz ES Padomes darba grupu darba tulkošanu. ĀM arī informē Slovēnijas pārstāvniecību Eiropas parlamentā, Reģionu komiteju un Eiropas Ekonomisko un sociālo lietu komiteju par Slovēnijas nostāju minēto institūciju izskatītajos jautājumos.

## **6.5. Starpinstitūciju koordinācija un sadarbības mehānismi ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem**

### ***Starpinstitūciju koordinācija***

Valdības vadītājs vada ES jautājumiem veltīto iknedēļas kolēģiju un valdības sesijas, kam nepieciešama starpnozaru koordinācija augstākajā politiskajā līmenī. Līdz 2014. gada reorganizācijai ELB (vēlāk AELB) vadītājs vadīja arī Eiropas lietu darba grupu, kas atbildēja par vairāk stratēģiskiem lēmumiem un sastāvēja no nozaru ministriju valsts sekretāriem, Reģionālās politikas un vietējās pašpārvaldes biroja, Pastāvīgās pārstāvniecības vadītāja un viņa vietnieka, Makroekonomikas analīzes un attīstības biroja, Statistikas biroja un Likumdošanas biroja direktoriem. 35 darba grupas, kas ziņoja ELB/AELB, bija atbildīgas par nacionālo pozīciju sagatavošanu par likumdošanas un citiem ES priekšlikumiem, kā arī apsprieda plašākus jautājumus un sniedza rīcības ieteikumus. Darba grupās piedalījās pārstāvji no nozaru ministrijām, kas darbojās ar katras darba grupas specifiskiem jautājumiem,

un, ja nepieciešams, piesaistīja ekspertus no citām izpildvaras struktūrām un ārpus tās. Vienīgi tad, ja politikas koordinācija nebija sekmīga, tika īstenoti citi koordinācijas mehānismi – darba grupas, Eiropas lietu darba grupa vai organizētas neformālas starpministriju sanāksmes. Konfliktus par atbildību sadalījumu parasti risināja valdība pēc ELB/AELB ieteikuma. Turklāt valdības vai MK komiteja varēja izskatīt nacionālo pozīciju projektus, ja to pieprasīja atbildīgā institūcija vai valdības loceklis, vai tad, ja projekts bija jāiesniedz ES Padomē vai Eiropadomē. Lai koordinētu un izstrādātu pozīciju attiecībā uz sarunām par jaunu dalībvalstu pievienošanos ES, bija noteikta īpaša procedūra.

Starp publiskās pārvaldes inovācijām ir arī jaunu tehnoloģiju izmantošana, kas ļauj ātri piekļūt visiem ar ES saistītajiem dokumentiem kopā ar atbildīgo nozaru ministriju sagatavotajām sarunu pozīcijām, un iesaistīt citus valdības pārstāvjus. Saskaņā ar ELB/AELB tīmekļa vietni, ES portāls bija pieejams visām nozaru ministrijām, Slovēnijas Pastāvīgajai pārstāvniecībai ES, Slovēnijas valdībai un Nacionālajai asamblejai. Portālam bija jābūt pieejamam arī plašākai sabiedrībai, taču tas dažādu iemeslu dēļ realizējās tikai daļēji. Tas bija saistīts ar klasificēto informāciju, īpaši attiecībā uz noteiktām sarunu pozīcijām.

### ***Mijiedarbība ar likumdevēja varu***

Attiecības starp valdību un Nacionālo asambleju regulē likums, kas pieņemts ar divu trešdaļu balsu vairākumu Nacionālajā asamblejā. Attiecīgais likums par sadarbību starp Nacionālo asambleju un valdību ES jautājumos tika pieņemts 2004. gada 25. martā (Fink-Hafner, 2008b). Saskaņā ar likumu Nacionālā asambleja piedalās Slovēnijas nacionālās pozīcijas formulēšanā, it īpaši attiecībā uz ES jautājumiem, un kaut arī Nacionālā asambleja var apspriest arī citus ES jautājumus, vai nu pamatojoties uz valdības priekšlikumu, vai arī pēc savas iniciatīvas – formālie noteikumi uzsver izpildvaras vadošo lomu attiecībā uz sarunu pozīcijām. Praksē Nacionālā asambleja nemēdz ignorēt valdības priekšlikumus, bet drīzāk pieprasa papildu argumentāciju, lai varētu definēt savu pozīciju un formāli nodrošināt leģitimitāti un kontroli pār izpildvaru (Turpat).

Slovēnijā iestāšanās ES sarunu pozīcija oficiāli bija jāapstiprina arī parlamentam (Ministry of Foreign Affairs, 2014, p. 11). Šī šķietami sarežģītā procedūra izrādījās noderīga, jo garantēja sabiedrībai pārredzamību un vienotu politisko atbalstu visā iestāšanās ES sarunu laikā. Turklāt iestāšanās ES sarunu procesa sākumā Slovēnija bija vienīgā kandidātvalsts, kuras sarunu pozīcijas bija publiski pieejamas plašsaziņas līdzekļos un plašākai sabiedrībai. Tādā veidā tika izslēgta jebkāda slepenība, aiztaupīti nevajadzīgi jautājumi un spekulācijas, kas attiecas uz diezgan tehnisko zināšanas un kompetenci prasošo procesu. Politisko partiju vairākuma pozīcijas un opozīcija deva lielu ieguldījumu, lai nodrošinātu netraucētu iestāšanās ES procesu, piešķirot tam visaugstākās valsts nozīmes projekta statusu un panākot vienprātību prioritārajos neatrisinātajos jautājumos. Salīdzinājums starp situāciju Slovēnijas ES lietu vadībā iestāšanās ES sarunu laikā un dalības ES posmā (Fink-Hafner, 2008b) liecina, ka parlamenta

iesaistīšanās un tās “augšupvirzes” pieeja ir samazinājusies, bet izpildvaras locekļi ir ieguvuši lielākas neatkarīgas rīcības spējas. Nacionālās asamblejas interese par ES ir noplākusi, ir samazinājusies deputātu dalība sesijās, kas saistītas ar ES jautājumiem.

Gadījumā, ja Nacionālā asambleja neiejaucas – neizskata jautājumu vai neparedz to darīt – valdības nostāja automātiski kļūst par oficiālo Slovēnijas pozīciju. Saskaņā ar likumu Slovēnijas nacionālo pozīciju ES pārstāv valdība. Tā ir neatkarīga un atbildīga par savu funkciju izpildi Konstitūcijas, Likuma par izpildvaru un Likuma par Nacionālās asamblejas un valdības sadarbības ES jautājumos ietvaros. Pat tad, ja Nacionālā asambleja pieņem oficiālu nostāju, valdībai joprojām nav pienākuma to ievērot. ES sarunu laikā valdība var izlemt citādi, ja uzskata, ka Slovēnijas interešu aizstāvēšana nav iespējama, vai arī nav izdevīga valstij. Valdības pienākums tomēr ir nekavējoties informēt Nacionālo asambleju un paskaidrot iemeslus. Kad ierosinātie tiesību akti ir parlamenta kompetencē, kā noteikts Slovēnijas tiesību aktos, valdības ģenerālsekretārs iesniedz Nacionālajai asamblejai nostāju, kas jāapspriež Nacionālās asamblejas ES lietu komitejai vai Ārpolitikas komitejai un pēc nepieciešamības jāiesaista arī citas Nacionālās asamblejas darba komitejas.

Lai gan izpildvara, faktiski – valdības ELB/AELB, noteica prioritātes un izvēlējās apspriežamos jautājumus, daži no tiem atspoguļoja Nacionālās asamblejas ikgadējo deklarāciju, kas pieņemta, balstoties uz valdības priekšlikumiem. Saskaņā ar 2004. gada Nacionālās asamblejas un valdības aktu par sadarbību ES lietās, parlaments vismaz reizi gadā pārskata ES un Slovēnijas nacionālās ES politikas prioritātes. ELB/AELB sadarbībā ar nozaru ministrijām un valdības institūcijām, kas ir atbildīgas par konkrētām politikas jomām, sagatavo valdības dokumenta projektu, ar kuru valdības vadītājs vēlāk iepazīstina likumdevēju Nacionālās asamblejas plenārsēdē. Savukārt parlaments pieņem politiskās nostādnes Slovēnijas turpmākajam darbības posmam ES.

### ***Mijiedarbība ar nevalstisko sektoru***

Līdz ar iestāšanos ES pakāpeniski zuda vēl viena nozīmīga Slovēnijas administratīvā tradīcija. Kopš 2004. gada ir samazinājusies pilsoniskās sabiedrības kā Slovēnijas efektīvas dalības ES līdzdalības virzītājspēka loma. Joprojām ir atvērts jautājums, vai pilnīga pielāgošanās dalībai ES spēs atjaunot arī vairākus sociālās partnerības elementus ES lietu vadībā, līdzīgus tiem, kas pastāvēja iestāšanās ES sarunu posmā. Pretēji iestāšanās ES sarunu posmam, dalības ES laikā Slovēnija ir pakāpeniski aizvirzījusies no caurspīdīguma uz necaurredzamību ne tikai likumdevēja varas, bet arī pilsoniskās sabiedrības iesaistē nacionālo ES pozīciju izstrādes procesā un līdzdalības sarunās ES. Arī ES portālu ierobežotā pieejamība plašākai sabiedrībai ir mazinājusi apņemšanos nodrošināt caurspīdīgumu ar ES saistīto jautājumu lēmumu pieņemšanā (Turpat). Turklāt jānorāda, ka viena no ELB/AELB funkcijām bija tieši sadarbības veicināšana ar pilsoniskās sabiedrības aktivitātēs iesaistītajām nevalstiskajām organizācijām. ELB/AELB bija līdzfinansētājs un starpnieks NVO informācijas dienesta, sadarbības un

attīstības centra izveidē, lai iesaistītu Slovēnijas NVO jumta organizāciju darbībā un stiprinātu konsultatīvo sadarbības procesu ar publiskās pārvaldes institūcijām.

## 6.6. Secinājumi

Slovēnijas koordinācijas mehānisma veidošanos ir ietekmējuši divi nozīmīgi faktori. Pirmkārt, ES izvirzītās funkcionālās prasības un saistības bija svarīgas gan pirms, gan pēc iestāšanās ES. Salīdzinājumā ar iestāšanās ES posmu, kad sistēmu raksturoja caurspīdīgums, nevalstiskā sektora un likumdevēja varas iekļaušana, tā mainījās - kļuva par centralizētāku sistēmu, ko vadīja valdības vadītājs, vēlākā posmā - ĀM. Otrkārt, nacionālā līmeņa politiskie faktori - īpaši svarīga bija politikas veidošanas depolitizācija, jo īpaši pirms Slovēnijas ES Padomes prezidentūras (2008), kas bija nozīmīga valsts prestižam, lai to varētu efektīvi īstenot. Minētā situācija gan bija izņēmums, kas pēc ES Padomes prezidentūras beigām vairs neatkārtojās.

ES Padomes prezidentūras vadības un politiskās koordinācijas pieredze un izveidotās darba tehnikas un mehānismi ES jautājumu vadībai ir ietekmējuši pārējo Slovēnijas publisko pārvaldi. Koordinācija un sadarbības kultūra izplatījās visā publiskajā pārvaldē kā „dzīvesveids”. Administratīvās kultūras izmaiņas, kuras ietekmēja jaunie ieradumi, kas veidojās, lai pārvaldītu ES politiku, ilgtermiņā ir radījušas arī izmaiņas komunistiskā mantojuma atstātajā politiskajā un administratīvajā kultūrā. Izmaiņas notika arī likumdevēja varā un tās mijiedarbībā ar izpildvaru. Neskatoties uz politisko lēmumu piešķirt būtisku lomu izpildvaras politikas koordinācijai ar nacionālo parlamentu, Slovēnijas pieredze pēc iestāšanās ES ir tikai apstiprinājusi pierādījumus, ka nacionālie parlamenti no Eiropas integrācijas ir zaudētāji (Norton, 1996; Maurer and Wessels, 2001; Raunio, 2008). Atklāts ir jautājums par to, vai izpildvaras pieaugošā loma nacionālās ES politikas veidošanā un īstenošanā ir lielā mērā tieši saistīta ar ES faktoriem, vai tomēr ar pieaugošo partiju disciplīnu vai arī parlamenta spēju pieņemt situāciju.

Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas salīdzinošā analīze turpmākajā pētījuma gaitā ļauj novērtēt analizēto CAE mazo valstu izpildvaras koordinācijas mehānismu kopējos panākumus un riskus iestāšanās ES posmā un dalības laikā. Detalizētāk salīdzināta šo valstu neinstitucionālo faktoru loma, koordinācijas modeļu, to normatīvā ietvara, koordinācijas instrumentu kvalitātes un funkcionalitātes nozīmīgums, kā arī starpinstitūciju koordinācija un sadarbība ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem.

## 7. Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas izpildvaras koordinācijas mehānismu salīdzinošie panākumi un riski iestāšanās ES posmā un dalības laikā

### 7.1. Kopējais novērtējums

Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas koordinācijas mehānismu eiropeizācija parāda gan kopīgas iezīmes un ievērojamas atšķirības, gan arī ar šo procesu saistītos panākumus un riskus. Viena būtiska atšķirība ir šo mehānismu mērķu aptvērums. Tās ir valstis, kas cenšas uzraudzīt EK aktivitātes un iesaistīties visās vai arī tikai konkrētās prioritārās politikas jomās. Otra atšķirība ir lēmumu pieņemšanas koncentrācijas pakāpe, ko var iedalīt centralizētās un decentralizētās sistēmās. Politikas koordinācijai iestāšanās ES un pārejas uz dalību ES posmā ir raksturīgas centralizētas sistēmas, kas veidojas ES funkcionālā spiediena rezultātā, bet nacionālo struktūru ietekme, izņemot Igauniju, bija relatīvi vāja (Kassim, 2015). Analizētajās un daudzās citās ES CAE dalībvalstīs eiropeizācijas funkcionālās ietekmes rezultātā centrālā politikas koordinējošā struktūrvienība sākotnēji bija tieši atbildīga valdības vadītājam, taču šo attiecību raksturs bija ļoti atšķirīgs. Mazinoties ES funkcionālajam spiedienam pēc iestāšanās ES, nozīmīgāka kļuva nacionālo varas struktūru ietekme. Tas veicināja koordinācijas mehānismu ierobežošanu un decentralizāciju, un bija novērojams ĀM institucionālās lomas pieaugums politikas koordinācijā. Šos procesus sekmēja arī partiju koalīcijas valdības, kas mazināja izpildvaras institūciju veidošanos ap valdības vadītāju, kā dalības ES sākotnējā posmā tas notika Latvijā un vēlākā posmā – arī Slovēnijā. Salīdzinājumam – ES Rietumeiropas dalībvalstīs nozaru politikas uzrāda lielāku savstarpēju integritāti, liekot mazāku akcentu uz politikas koordinācijas modeļu izveidi ar noteiktu kopīgi veicamo horizontālo funkciju kopumu.

Pēc iestāšanās ES valstis saskārās ar virkni jautājumu, kas tieši ietekmēja to politikas koordinācijas funkcionalitāti. Pirmkārt, dalība ES turpināja darboties kā netiešs virzošs spēks nacionālo politiku attīstībā un publiskās pārvaldes reformu procesā. Tas notika, neraugoties uz izmaiņām ES funkcionālā spiediena ietekmē uz nacionālo reformu intensitāti, stratēģisko attīstību un nacionālo interešu definēšanu. Otrkārt, valstis saskārās ar nacionālās attīstības stratēģijas un efektīvas nacionālās ES politikas definēšanas un ieviešanas problēmām. Tas lielā mērā ir saistīts arī ar šo valstu pieradumu pie iestāšanās ES procesā EK noteiktās reformu un to ieviešanas ceļa kartes. Valstis periodiski saskārās arī ar politisko nestabilitāti un problēmu risinājumiem uzturēt fiskālo disciplīnu, sociālo drošību, veselības un izglītības sistēmu. Treškārt, pretēji Rietumeiropas ES dalībvalstu bažām, izmaiņas ES nosacītībā un analizēto valstu uzraudzībā nemazināja ES funkcionalitāti, un valstīm kopumā bija labi ES tiesību pārņemšanas indikatori. Igaunija, Latvija un Slovēnija dalības ES sākotnējā posmā turpināja piekopt *asimetriskās atkarības rīcības modeli*, kāds tas tām bija iestāšanās ES posmā, tehniski precīzi cenšoties pārņemt ES likumdošanu. Ārējā funkcionālā spiediena mazināšanās atslābināja arī politikas koordinācijas centienus un samazināja politikas ieviešanas procesa uzraudzību nacionālajā līmenī.

Ceturtkārt, mazinājās arī nacionālā līmeņa politiku ieinteresētība ES dienaskārtībā. To var skaidrot ar nacionālā līmeņa jautājumu prioritizēšanu, kur virkne politiku redzēja sev labvēlīgāku darbības vidi un lielākus potenciālos individuālos politiskos ieguvumus, nekā darbojoties ārējā vidē. Piektkārt, ne mazāk būtisks izaicinājums bija izpratnes veidošana par ES darba organizāciju, lobēšanu, kuru visefektīvāk bija iespēja apgūt, valstij uzņemoties ES Padomes prezidējošās valsts lomu. ES prezidējošās valsts statuss valstij deva lielāku atpazīstamību un potenciālu iespēju ietekmēt ES darba kārtību, bet vienlaikus arī pieredzēt ievērojamu institucionālās atmiņas aizplūšanu no publiskās pārvaldes pēc prezidentūras beigām.

Igaunija, Latvija un Slovēnija ir izveidojušas mehānismus, lai nodrošinātu politikas koordināciju, un tos raksturo virkne būtisku iezīmju. Pirmkārt, valdību vadītāji un prezidents ir atbalstījuši nepieciešamo institucionālā nodrošinājuma funkciju izveidošanu ES lēmumu pieņemšanas procesā. Otrkārt, kaut arī pētījumi parāda ĀM lomas samazināšanos iestāšanās ES posmā (Hocking and Spense, 2005), tomēr detalizētāka valstu izpēte rāda, ka attiecībā uz politikas koordināciju ĀM joprojām saglabā būtisku, bet dalības ES laikā – pat pieaugošu lomu. Vienlaikus, palielinoties globālo izaicinājumu ietekmei uz ES dalībvalstīm un ES kopumā, aizvien noteiktāk ir pamanāma kompleksāku pārnozaru risinājumu nepieciešamība izpildvarā. Tas var stimulēt līdzšinējo koordinācijas mehānismu pārskatīšanu un institucionālās vadības pārkārtošanu valdības vadītāja tiešā pārraudzībā kā Igaunijas gadījumā, tādējādi arī veicinot lielāku starpnozaru darba koordināciju. Treškārt, nozaru ministrijas ir reorganizētas, izveidojot īpašas struktūrvienības ES lietu koordinācijai, izņemot Slovēniju, kas atbildībai par konkrētiem nacionālās politikas sektoriem nozaru ministriju struktūrās ir tieši ietvērušas arī ES dimensiju. Visās valstīs politikas koordinācijā galvenā loma ir nozaru ministrijām, kas formulē sākotnējo nacionālo pozīciju EK iniciatīvām. Ceturtkārt, valstu Pastāvīgajām pārstāvniecībām ir galvenā loma tiešā darba organizācijai ar ES struktūrām Briselē. Pārstāvniecības pilda padomdevēja funkciju un nodrošina informācijas plūsmu no nacionālā uz ES līmeni un otrādi, kā arī kalpo par kontaktpunktu un pilda „pastkastītes” funkciju (Hocking and Spense, 2005). Pārstāvniecībās parasti ir neliela hierarhija, atašējiem ir ievērojama autonomija ikdienas darbā, un to starpnozaru mijiedarbība ir ļoti ierobežota.



14. tabula. Koordinācijas mehānismu eiropeizācijas panākumu un risku novērtējums

Panākumi		Riski	
<b>1. Nacionālās ES politikas koordinācijas ietvars un instrumenti (kopējais ietvars, modeļi, politikas plānošana)</b>			
Iestāšanās ES posmā	Dalības ES laikā	Iestāšanās ES posmā	Dalības ES laikā
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ir izveidots politikas koordinācijas ietvars un visu eiropeizācijai būtisko procesu noteikumi nostiprināti likumdošanā un sekmē to harmonizētu plānošanas un ieviešanas koordināciju.</li> <li>- Politikas koordinācija kļuvusi par efektīvu nacionālās ES politikas ieviešanas instrumentu, publiskās pārvaldes attīstības un nacionālo politiku veidošanas virzītājspēku administratīvajā un politiskajā līmenī.</li> <li>- Būtiskiem iestāšanās ES reformu procesiem ir izveidota vidēja termiņa plānošanas sistēma un integrēta nacionālajā attīstības plānošanas sistēmā.</li> <li>- Ir būtiski uzlabota iestāšanās ES plānošanas un ieviešanas uzraudzības dokumentu kvalitāte, lai nodrošinātu kvalitatīvu nozaru politiku izstrādi un ieviešanu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ir izveidots politikas koordinācijas tiesiskais ietvars un visu eiropeizācijai būtisko procesu noteikumi nostiprināti likumdošanā.</li> <li>- Definēta nacionālā ES politika, kas ļauj kvalitatīvāk un proaktīvāk aizstāvēt nacionālās pozīcijas (Igaunija).</li> <li>- Būtisku attīstības procesu eiropeizācijai ir izveidota vidēja termiņa plānošanas sistēma un integrēta nacionālajā attīstības plānošanas sistēmā.</li> <li>- Ir stimulēta izpildvaras izpratne par ES darba organizāciju un lobēšanu; visefektīvāk tas apgūts, valstij pildot ES Padomes prezidējošās valsts pienākumus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ierobežota spēja koordinēt nacionālo interešu un attīstības stratēģijas definēšanu, kas iestāšanās ES posmā augstas intensitātes apstākļos bija pamatā jāveido uz definēta ES likumdošanas ietvara pārņemšanas un ieviešanas pamata.</li> <li>- Nacionālā ES politika galvenokārt vērsta uz izvirzīto ES saistību pārņemšanu un ierobežotu iespēju efektīvi aizstāvēt nacionālās intereses.</li> <li>- Izpildvaras politiskā un administratīvā līmeņa lēmumu pieņēmēju nespēja pielāgot esošo koordinācijas mehānismu dalības ES vajadzībām, nodrošinot tā efektivitāti no dalības ES brīža.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koordinācijas modeļu decentralizācija, politikas koordinācijas formalizācija un reformu ieviešanas procesa uzraudzības atslābums, mazinoties ES funkcionālajam spiedienam.</li> <li>- Nedefinēta nacionālā ES politika, kas neļauj proaktīvi aizstāvēt nacionālās pozīcijas un kļūt galvenokārt par „politiku ņēmējiem”.</li> <li>- Neefektīva nacionālās attīstības stratēģijas definēšana mijiedarbībā ar nacionālo ES politiku, kas nodrošinātu kvalitatīvu prioritāro politiku veidošanu un ieviešanu.</li> <li>- Eiropeizācijas funkcionālā spiediena mazināšanās, kas atslābina politikas koordinācijas centienus un samazina politiku ieviešanas plānošanas un uzraudzības līmeni, tādējādi liedzot novērtēt dalības ES uzņemto saistību ieviešanas efektivitāti.</li> <li>- Nacionālā līmeņa politiku ieinteresētības ES dienaskārtībā kritums un prioritātes piešķiršana nacionālā līmeņa jautājumiem; politisko partiju koalīcijas valdības, kas mazina politikas koordinējošo institūciju veidošanos ap valdības vadītāju un tā spēcīgāku lomu nacionālās ES politikas veidošanā.</li> <li>- Politikas koordinācijas mehānismu nespēja nodrošināt iestāšanās ES posmā pārņemtās likumdošanas ilgtspēju arī dalības ES laikā.</li> <li>- Politiku veidošana „asimetriskās atkarības rīcības modelī” no iestāšanās ES posma, turpinot galvenokārt tehniski precīzi pārņemt ES likumdošanu un mazākā mērā darboties no nacionālo interešu pozīcijām.</li> <li>- ES prezidējošās valsts statusa iespēja iegūt lielāku atpazīstamību, potenciālu iespēju ietekmēt ES darba</li> </ul>

			<p>kārtību, bet vienlaikus arī pieredzēt institucionālās atmiņas būtisku aizplūšanu no publiskās pārvaldes pēc prezidentūras beigām.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Izpildvaras administratīvā līmeņa koordinācijas mehānismu lomas ietekmes samazināšanās ar politiskās opozīcijas riskiem saistītas ES likumdošanas ieviešanā un nepietiekama spēja iedarboties uz politisko līmeni, lai nodrošinātu efektīvu ES likumdošanas pārņemšanu un ieviešanu.</li> </ul>
<b>2. Izpildvaras centrālā līmeņa nacionālās ES politikas koordinācijas institucionālā un funkcionālā spēja (institūcijas un funkcijas)</b>			
<b>Pirms</b>	<b>Pēc</b>	<b>Pirms</b>	<b>Pēc</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institucionālo struktūru izveide, kas nodrošina mērķtiecīgu iestāšanās ES procesu koordināciju valdības centra un nozaru ministriju līmenī.</li> <li>- Valdības vadītāja un valdības centra lomas pieaugums nacionālās politikas koordinācijā, kas valstīs ar vāju administratīvo spēju ļāva iniciēt mērķtiecīgāku un efektīvāku reformu norisi.</li> <li>- Politiku koordinējošo struktūru spēja izdarīt spiedienu uz nozaru ministrijām, lai veidotu politikas, kas ir plašākas, resursu un rezultātu ziņā efektīvākas par ministriju šaurajām interesēm, un paātrinātu nepieciešamās ES likumdošanas kvalitatīvu pārņemšanu un ieviešanu.</li> <li>- Eiropēizācijas funkcionālais spiediens, kas stimulē politikas koordinācijas kultūras veidošanos publiskajā pārvaldē, kopdarbību izvērsto politiku rezultātu sasniegšanā un politikas koordinācijas funkciju nostiprināšanos visos izpildvaras līmeņos.</li> <li>- Izpildvaras institucionālās spējas pieaugums politiku plānošanas dokumentu</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politikas koordinācijas institucionālā mehānisma izveide, kas nodrošina dalības ES nepieciešamo pamatfunkcionalitāti.</li> <li>- Politikas koordinācijas struktūru spēja sekmēt ES likumdošanas pārņemšanas norisi un tās efektivitāti un pārliecināt nozaru ministrijas, pārņemot ES likumdošanu, pieturēties tuvu pie tās literārās interpretācijas, lai mazinātu novēlotas ieviešanas riskus un nodrošinātu augstus ES tiesību pārņemšanas indikatorus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nespēja stimulēt kvalitatīvu ieviešamo ES politiku ietekmes izvērtēšanu liela ārējā spiediena, ierobežota laika, finanšu un cilvēkresursu apstākļos.</li> <li>- „Izcilības salu” veidošanās politikas koordinējošajās institūcijās valdības centrā, vienlaikus ierobežojot nepieciešamo politiku plānošanas un ieviešanas prasmju veidošanos „vājākajās” nozaru institūcijās.</li> <li>- Nespēja efektīvi stimulēt izpildvaras administratīvo mehānismu institucionālo, finanšu vadības un cilvēkresursu spēju attīstību ES likumdošanas ieviešanai.</li> <li>- Izpildvaras kadru rotācija, kas neļautu nostiprināt politikas koordinācijas tradīcijas.</li> <li>- Institucionālās dilemmas attiecībā uz politikas koordinējošo institūciju valdības centrā un ĀM lomu nacionālās ES politikas veidošanā.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Koordinējošo mehānismu nespēja pārkārtoties dalības ES režīmam, pilnībā izmantojot iestāšanās ES posmā akumulēto pieredzi.</li> <li>- Politikas koordinācijas politizācija un attiecīgā koordinācijas mehānisma, tā funkciju decentralizācija (risks mazāk efektīvām administrācijām, apdraudot to spēju efektīvi plānot un ieviest nacionālo ES politiku).</li> <li>- Būtiska izpildvaras kadru rotācija, kas neļautu nostiprināt politikas koordinācijas tradīcijas, politiku plānošanas un ieviešanas prasmes un kopējo izpildvaras institucionālo spēju.</li> <li>- Dalības ES plānošanas un ieviešanas uzraudzības dokumentu kvalitātes samazināšanās, samazinoties ārējam uzraudzības un politikas koordinējošās institūcijas spiedienam.</li> <li>- Eiropēizācijas funkcionālā spiediena izmaiņas, kas pieaugot iekšpolitiskajai ietekmei, neļauj nostiprināt iestāšanās ES sasniegtos rezultātus un politiskās un administratīvās kultūras izmaiņas.</li> <li>- Nozaru institūciju nespēja attīstīt lielāku nozaru politiku savstarpējo integritāti, atbalstot politikas koordinācijas modeļa veidošanu ar lielāku horizontālo funkciju īpatnību valdības centrā (īpaši izteikts risks mazāk efektīvām administrācijām, apdraudot to spēju efektīvi plānot un ieviest nacionālo ES politiku).</li> </ul>

<p>sagatavošanā un ieviešanas koordinācijā nozaru institūciju sistēmā.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Nozaru ministriju reorganizācija, izveidojot īpašas struktūrvienības ES lietu koordinācijai vai integrējot šo funkciju ar nacionālās politikas koordināciju.</li> </ul>			<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nacionālās ES politikas ieviešanas formalizācija.</li> <li>- Divpakāpju koordinācija ar ES, kur nacionālā līmeņa aģentūras veido tiešā līmeņa mijiedarbību ar ES institūcijām, tādējādi apejot hierarhisko mijiedarbību ar centrālajām izpildvaras institūcijām nacionālajā līmenī.</li> </ul>
---	--	--	---

### 3. Starpinstitūciju koordinācija un sadarbības mehānismi ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem

Pirms	Pēc	Pirms	Pēc
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Starpinstitūciju koordinācijai ES politikas formulēšanā politiskajā un administratīvajā līmenī izveidoti īpaši koordinācijas mehānismi (padomes, komitejas un darba grupas) un nostiprināta sadarbības kultūra nacionālās ES politikas īstenošanai.</li> <li>- Likumdevēja vara savlaicīgi izskata valdības ierosinātos likumdošanas projektus atbilstoši iestāšanās ES plāniem.</li> <li>- Lēmumu pieņemšanas process valdībā ar iestāšanos ES saistītos jautājumos tiek cieši koordinēts ar likumdevēja varu.</li> <li>- Īpašo procedūru izmantošana valdības iniciēto ar iestāšanos ES saistīto likumdošanas aktu pieņemšanai.</li> <li>- Izveidots adekvāts regulējošais ietvars efektīvām izpildvaras konsultācijām ar sociālajiem partneriem.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Starpinstitūciju koordinācijas mehānismu pieredzes ES politikas formulēšanā politiskajā un administratīvajā līmenī pārnese uz nacionālās politikas veidošanas procesu.</li> <li>- Pilnveidota un nostiprināta valdības lēmumu pieņemšanas formālā un neformālā konsultāciju prakse, politikas veidošanas un ieviešanas kvalitāte ar sociālajiem partneriem.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Starpinstitucionālo koordinācijas mehānismu nespēja strauji pielāgoties nacionālās ES politikas definēšanas un ieviešanas vajadzībām.</li> <li>- Likumdevēja varas nespēja ierobežotā laikā saturiski izskatīt valdības ierosinātos likumdošanas projektus atbilstoši iestāšanās ES plāniem un ES likumdošanas prasībām.</li> <li>- Sociālo partneru ierobežotā spēja formāli/neformāli līdzdarboties nacionālās ES politikas veidošanā un ieviešanā.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Starpinstitucionālo koordinācijas mehānismu darbības formalizācija un lomas samazināšanās.</li> <li>- Likumdevēja lomas formalizācija nacionālās ES politikas veidošanā un ieviešanā.</li> <li>- Sociālo partneru formāla līdzdalība ar nacionālo ES politikas ieviešanu saistīto lēmumu pieņemšanā un selektīva valdības sniegtās informācijas pieejamība.</li> </ul>

*Avots: Autora veidots apkopojums*

Piektkārt, starpinstitūciju koordināciju ES politikas formulēšanā vada īpaši izveidoti mehānismi – starpministriju komitejas, ko atbalsta darba grupas un īpaši šim mērķim pie vadošās koordinējošās institūcijas izveidotā administratīvā struktūrvienība. Piemēram, Ministru padomes Eiropas komiteja (Slovēnijā), VAP (Igaunijā) un VAS (Latvijā). Sestkārt, ES likumdošanas pārņemšanai bija būtiska nozīme iestāšanās ES procesā, un tā ir saglabājusies kā svarīga prioritāte arī pēc iestāšanās ES, ko nodrošina nozaru ministriju administratīvie resursi. Septītkārt, iestāšanās ES process izgaismoja arī koordinācijas ar likumdošanas varu, pilsonisko sabiedrību un tās līdzdalības problemātiku. Gan izpildvaras un likumdošanas attiecības, gan sabiedrības iesaistīšana kļuva par ļoti svarīgiem jautājumiem, kas bija jāņem vērā, lai valsts ne tikai varētu efektīvi īstenot nacionālo ES politiku, bet arī lai mazinātu demokrātijas deficīta un neuzticības pieaugumu politiskajā elitē un publiskajā pārvaldē kopumā.

Politikas koordinācijas struktūru stiprumam būtu jāsekmē ES likumdošanas pārņemšanas norise un tās efektivitāte. Lielu daļu panākumu iestāšanās ES laikā var saistīt ar institucionālo struktūru izveidi, kas nodrošināja Eiropas integrācijas un iestāšanās ES sarunu procesu valdības centra un nozaru ministriju līmenī. Spēcīgas koordinējošās struktūras spēja izdarīt spiedienu uz nozaru ministrijām, lai upurētu politiku pieņemšanu (nozaru ministriju primārā interese), lai paātrinātu likumdošanas pārņemšanu. Politikas koordinācijas struktūras spēja pārliecināt nozaru ministrijas pieturēties tuvu ES likumdošanas literārajai interpretācijai attiecībā uz pārņemšanu, lai mazinātu novēlotas ieviešanas riskus. Pēc iestāšanās ES ne vien Igaunija, Latvija un Slovēnija, bet arī citas ES CAE dalībvalstis sasniedza pārsteidzošu atbilstību ES *acquis*. Iekšējā tirgus pārskatos EK atzina, ka ES valstis uzrāda labākus iekšējā tirgus direktīvu savlaicīgas pārņemšanas rādītājus salīdzinājumā ar ES Rietumeiropas dalībvalstīm, neraugoties, ka tām ļoti īsā laika posmā bija jāpārņem visa Eiropas likumdošana (European Commission, 2014). Tomēr – kaut arī statistikas dati liecina, ka analizētās valstis pārspēj ES Rietumeiropas dalībvalstis ES likumdošanas tehniskā pārņemšanā, tās ieviešanas procesa kvalitātē veiksmīgākas ir ES Rietumeiropas dalībvalstis (Turpat).

Vienlaikus administratīvā līmeņa politikas koordinācija kļūst maznozīmīga ES likumdošanas ieviešanas brīžos, kad tiek risināti politiski jutīgi jautājumi, un tā var potenciāli saskarties ar politisko pretestību. Labai politikas koordinācijas izpratnei ir vajadzīga laba administratīvā spēja, bet tas nav pietiekams priekšnosacījums efektīvai ES likumdošanas pārņemšanai, kuru ietekmē arī politiskie blakusfaktori (Dimitrova and Toshkov, 2009, p. 12). Ja iestāšanās ES valstīm bija politisks projekts, tad dalība ES pavēra ceļu ES *acquis* ieviešanas izaicinājumiem un ikdienas politikas jautājumiem. Tas radīja arī jautājumu par koordinācijas mehānismu nozīmi, pārņemot ES likumdošanu arī pēc iestāšanās ES. Jāpiemin, ka Polija un Slovākija pēc iestāšanās ES mainīja iepriekš pieņemto likumdošanas kārtību, piemēram, civildienesta neatkarības jautājumos (Turpat, 1–2. lpp), bet Ungārijā un Polijā 2019. gadā tika ierosināta stingrāka valsts kontrole tiesu varai un masu medijiem.

## 7.2. Neinstitutionālo faktoru ietekme

Darbā iekļauto CAE valstu koordinācijas mehānismu analīze parāda būtisku neinstitutionālo faktoru lomu. Īpaša nozīme ir izpildvaras nacionālo tradīciju ietekmei, konstitucionālās sistēmas atšķirībām (īpaši izpildvaras vadītāja lomai attiecībā pret citām politiskajām institūcijām), publiskās pārvaldes politizēšanas līmenim, personāla politikai (darbinieku profesionālā līmeņa celšanai), kā arī pastāvošajai izpildvaras hierarhijai. Izpildvaras vadītāja vai finanšu un citu ministru lomu sistēmā nosaka administratīvās tradīcijas (formalizētas publiskās pārvaldes tradīcija), politiskā kultūra – īpaši konsultatīvās politikas pastāvēšanas līmenis (ieskaitot korporatīvās tradīcijas), politisko pārmaiņu biežums izpildvarā, kā arī nesenā vēsturiskā pieredze politisko procesu un politiku ieviešanas vadīšanā daudznacionālās (kon)federālās valsts ietvaros (Kassim, 2000). Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas institucionālajās un procedurālajās nacionālā līmeņa sistēmās pastāv būtiskas atšķirības, neraugoties uz kopīgajām iezīmēm šo valstu pielāgošanās ES procesā. Šāda veida atšķirības nav iespējams izskaidrot tikai ar vispārīgo pārejas demokratizācijas pieredzi, kas bieži tiek raksturota ar stereotipisko sociālistisko pagātni un vienlaicīgām reformām. Koordinācijas mehānismu pielāgošanās procesā būtu jāņem vērā vismaz trīs būtiski faktori.

### *Pieredze daudznacionālā valstī un dalībā starptautiskajos integrācijas procesos*

Igaunijai, Latvijai un Slovēnijai ir relatīvi atšķirīga vēsturiskā pieredze attiecībā uz iesaisti daudznacionālas valsts darbībā. Igaunija un Latvija bija PSRS daļa ar diezgan atšķirīgām attiecībām ar citām teritoriālajām politiskajām vienībām. 1991. gadā Baltijas valstis atguva neatkarību no PSRS, un nekavējoties uzsāka valstu stiprināšanu un tuvināšanos ar ES. Baltijas valstu pieredzi – relatīvi autonomu dalībnieku darbību daudznacionālā valstī – tomēr nevar pilnībā pielīdzināt Slovēnijas pieredzei.

Slovēnija kopš 20. gadsimta 70. gadiem (līdzīgi kā citas Dienvidslāvijas republikas) bija iesaistīta federālajā politiskajā sistēmā ar īpašu, konstitucionāli definētu un garantētu autonomiju (visu veidu politiku veidošanā un ieviešanā republikas jurisdikcijā). Slovēnijas kā federatīvā subjekta praktiskā autonomija ievērojami palielināja tās politiskās darbības patstāvību, kas noveda pie dažādu politisko sistēmu izveidošanās bijušajā Dienvidslāvijā. Tas iemācīja slovēņiem izturēties kā *kvazivalsts* pārstāvjiem, veidojot sarunu pozīcijas saviem pārstāvjiem, kuri politiski cīnījās un veda sarunas ar federālajām politiskajām institūcijām daudzās politikas jomās. 20. gadsimta 80. gados Slovēnijai (vēl atrodoties Dienvidslāvijas sastāvā) visagrāk no citām sociālistiskajām valstīm bija īpašs statuss attiecībā ar Eiropas Kopienu. Ekonomiskā un sociālā mijiedarbība ar Eiropas Kopienu un tās dalībvalstīm bija daļa no Slovēnijas darbības pat sociālisma laikos, īpaši, kad Dienvidslāvija 1970. gadā noslēdza speciālu līgumu ar Eiropas Kopienu. 1991. gadā Slovēnija kļuva par neatkarīgu valsti, un turpināja ekonomiskās attiecības, balstoties uz Eiropas Kopienas un Dienvidslāvijas savstarpējo līgumu. Slovēnijas Eiropas integrācija sākās līdz ar Slovēnijas neatkarības atzīšanu no Eiropas Kopienas puses 1992. gadā.

### *Administratīvās un politiskās kultūras tradīcijas*

Administratīvās tradīcijas valstīs būtiski atšķiras. Institucionālo pielāgošanos (institucionālo organizāciju, procedūras un aģentus) netieši ietekmē publiskās pārvaldes tradīciju īpašās iezīmes un kultūra. Katrā valstī pastāv noteiktas likumsakarības starp publiskās pārvaldes tradīcijām, pielāgošanās izmaiņām režīmam un politikas koordinācijas stilu. Publiskās pārvaldes darba koordinācija parāda, ka, piemēram, Slovēnijā ir kontinentālās publiskās pārvaldes tradīcijas ar Vācijas ietekmi, Eiropas lietu vadība tiek pietuvināta iekšpolitisko jautājumu dienaskārtībai, bet ekspertīze ES jautājumos tiek izklaidēta pa visu publisko pārvaldi, un politiku koordinācijas stilam ir raksturīga pieaugoša centralizācija un formalizācija. Savukārt Igaunijā un Latvijā ir izteiktāka decentralizācija ar redzamāku segmentāciju (spēcīgas ministrijas ar vāju savstarpējo koordināciju), izklaidētu ekspertīzi un decentralizētu koordinācijas stilu. Salīdzinājumam – citu valstu publiskajā pārvaldē pastāv ES jautājumu „izcilības sala” jeb ierēdņu ekspertu elite. Šajā ziņā konkrēts piemērs ir Ungārija, jo tā ir attīstījusi īpašu, politiski neaizskaramu ES jomas elites ekspertu grupu – „izcilības salu” publiskajā pārvaldē, kad Eiropas integrācija bija nacionālā līmeņa politiskā prioritāte.

Attiecībā uz politisko kultūru var identificēt vairākas atšķirības, īpaši attiecībā uz dialoga ar sabiedrību tradīciju pastāvēšanu/nepastāvēšanu lēmuma pieņemšanas procesā, ieskaitot korporatīvo kultūru. Slovēnijai bija diezgan spēcīgas un senas konsultatīvās, īpaši korporatīvās tradīcijas. Tas ir izskaidrojams ar Slovēnijas vēsturiskajām saitēm ar Vācijas kultūru, īpaši Austrijas ietekmē. Vācijas ietekmes tradīcijas Slovēnijā pastāv, neraugoties uz izaicinājumiem pārejā uz demokrātiju un vairākiem centieniem ieviest administratīvo kultūru, lai izveidotu daudz stabilākus politiku koordinācijas pamatus un jaunās sabiedrības vadības pieejas. Jau 20. gadsimta 90. gadu vidū Slovēnijas situācija attīstības ziņā bija tuvāka Austrijai nekā CAE reģionam.

Vēsturiskā pieredze, risinot politiskos un politikas jautājumus daudznacionālās (kon)federācijas ietvaros, var sniegt zināšanu pamatu darbībai Eiropas pārnacionālajā politiskajā sistēmā. Nav pietiekami daudz pētījumu, lai varētu apgalvot, ka, piemēram, Slovēnijas gadījumā tās pieredze, aizstāvot nacionālās intereses konfederācijas apstākļos Dienvidslāvijā (īpaši 20. gadsimta 80. gados), palīdzēja tai salīdzinoši strauji un vienoti pielāgot izpildvaru un īpaši valsts pārvaldi eiropeizācijas jaunajiem izaicinājumiem.

Igaunija un Latvija ir pēcpadomju valstu piemērs ar eiropeizācijas sākotnējā posmā nelielu sabiedrības iniciatīvu, nevalstisko organizāciju skaitu un demokrātijas tradīcijām. ES jautājumi kā politiskā prioritāte šajās valstīs ieguva īpašu statusu un raksturu. Netipiski citām publiskās pārvaldes institūcijām, vadošā personāla pozīcijas ar ES jautājumiem saistītajās koordinējošās struktūrās bija pārsteidzoši stabilas, kamēr pievienošanās ES ļāva publiskajā pārvaldē izveidot izteiktāku politikas koordinācijas un konsultāciju kultūru ar sabiedrību. Viens no visticamākajiem iemesliem ir tāds, ka minētās pozīcijas prasa augstu profesionālisma un kompetences līmeni un intensīvu darbu, bet nesniedz tiešu ekonomisko labumu personai. Līdzīgi arī politiskais konsenss, kāds visās analizētajās valstīs

pastāvēja attiecībā uz iestāšanos ES, depoliticēja ar Eiropas jautājumiem saistītās tēmas, pretēji citām publiskās pārvaldes un politiku jomām. Salīdzinājumam – citās ES CAE valstīs, piemēram, Višegradas valstīs, ir kontinentālais publiskās pārvaldes tips, kas nozīmē institucionalizāciju un formalizāciju. Neraugoties uz daudzām aktīvajām nevalstiskajām organizācijām, tās tomēr nebija pilnībā iesaistītas konsultatīvajā politikā.

### *Valdību politiskās izmaiņas*

Demokratizācijas sākotnējais process analizētajās CAE valstīs būtiski neatšķīrās, un kopumā bija ļoti noteikts un nevardarbīgs. Taču to nevar sacīt par politiskās attīstības dinamiku. Slovēnijas pāreja uz demokrātisku režīmu raksturojama kā „spiediena no apakšas” un “pielāgošanās no augšas” apvienojums. Slovēnijas ekonomiskās un politiskās izmaiņas bija saistītas ar cīņu par neatkarīgu valsti vienīgi tajos brīžos, kad nevarēja panākt pietiekamu politisko vienprātību starp republikas un Dienvidslāvijas federācijas politisko eliti. Laika posmā no 1992. līdz 2004. gadam, ar sešu mēnešu pārtraukumu 2000. gadā, Slovēnijā bija viena centra partijas vadīta valdība. Igaunija un Latvija pieredzēja dziedošo revolūciju neatkarības atgūšanai, kā arī vecās elites transformāciju un etnisko jautājumu parādīšanos dienaskārtībā. Turklāt Igaunijā un Latvijā ir notikušas arī biežas valdības maiņas, kas neietekmēja izvirzīto mērķi iestāties ES.

Politiskie pārkārtojumi, kas tika regulāri novēroti valstu izpildvarās, atspoguļo arī īpašos publiskās pārvaldes un politiskās kultūras tradīciju pielāgošanās ceļus ar dalību ES saistītajiem izaicinājumiem. 15. tabulā ir demonstrētas analizēto CAE valstu politiskās pielāgošanās izmaiņas izpildvarā, publiskās pārvaldes tradīcijas un koordinācijas mehānismu būtiskākās iezīmes, izmantojot pētnieces B. Laffanas (*Brigid Laffan*) un D. Finkas-Hafneres (*Danica Fink Hafner*) tipoloģiju (Fink-Hafner, 2007, p. 816; Laffan, 2003).

15. tabula. Politiskās izmaiņas izpildvarā un koordinācijas mehānismu  
būtiskākās iezīmes iestāšanās ES posmā

Valsts	Politiskās izmaiņas elitē	Publiskās pārvaldes tradīcija	Publiskās pārvaldes pielāgošanās	Politikas koordinācijas stils	Valdības centrs ES jautājumos	Kompetences veidošanās ES jautājumos publiskajā pārvaldē
<b>Igaunija</b>	Īstermiņa centriski labējas koalīcijas valdības	Skandināvijas (anglosakšu un vācu sajaukums)	Segmentācija (spēcīgas ministrijas), kurai trūkst horizontālās koordinācijas	Decentralizācija	Tendence uz valdības vadītāja vadību apvienojumā ar spēcīgām nozaru ministrijām	Uz cilvēku orientēta ekspertīze un komunikācija
<b>Latvija</b>	Ilgtermiņa centriski kreisas koalīcijas valdības	Kontinentālā	Tendence iekļaut Eiropas lietas kopējā publiskās pārvaldes funkcionēšanā	Selektīvā centralizācija/tehniskās koordinācijas formalizācija apvienojumā ar socializāciju	Tendence uz valdības vadītāja vadību apvienojumā ar spēcīgām nozaru ministrijām	„Mācīšanās darot” tendence un komunikācija
<b>Slovēnija</b>	Ilgtermiņa Centriski kreisās koalīcijas valdības	Kontinentālā	Tendence iekļaut Eiropas lietas kopējā publiskās pārvaldes funkcionēšanā	Centralizācija/tehniskās koordinācijas formalizācija apvienojumā ar socializāciju	Pakāpeniskas izmaiņas no policentriskas valdības uz valdības vadītāja vadītu sistēmu	„Mācīšanās darot” tendence un komunikācija

*Avots: Fink-Hafner, 2007, p. 816; Laffan, 2003*

## *Politisko partiju ietekme*

Viens no svarīgiem neinstitucionālajiem faktoriem ir arī politisko partiju ietekme. Koalīcijas valdības, kas ir raksturīgas analizētajām valstīm, var pastiprināt nozaru ministriju autonomijas fragmentāciju un decentralizētas koordinācijas tendenci. Tieša valdības partiju struktūras ietekme uz koordinācijas mehānismu samazinās, pateicoties „Eiropas jautājumu” depolizācijai, kas ir vērojama šajās valstīs, īpaši līdz ar iestāšanos ES. Slovēnijā, piemēram, izmaiņas partiju sistēmā un tendence uz bipolarizāciju kopš 2000. gada ir sekmējusi arī ES politikas depolizācijas beigšanos. Līdz tam laikam vienas politiskās partijas vēlējam valdības vadītāja vadītu sistēmu, bet citas tiecās uzticēt koordinācijas jautājumus ĀM. Arī izmaiņas politisko partiju sastāvā valdībā ietekmēja koordinācijas mehānismus, tomēr tā bija mazāk sistemātiska tendence ar nelielu un īslaicīgu ietekmi. Vēl viens būtisks ietekmes faktors ir vecākās amatpersonu personiskā ietekme, un tas daļēji ir saistīts arī ar politisko partiju struktūru valdībā. Galvenajām amatpersonām bija ievērojama ietekme uz koordinācijas struktūru attīstību un to darbību, piemēram, toreizējais valdības vadītājs S. Kallass (*Siin Kallas*) personiski ietekmēja Igaunijas koordinācijas mehānisma veidošanos iestāšanās ES posmā un koordinācijas funkcijas nostiprināšanu valdības centrā.

Starp valstīm, kurās ES jautājumi ir tikuši depolizēti, un valstīm, kurās koordinācijas mehānismu veidošanos ir ietekmējušas politiskās partijas un to savstarpējā politika, ir izteikts kontrasts. Lielākajā daļā gadījumu ES jautājumi ir tikuši depolizēti formālas vienošanās starp partijām (Slovēnija) vai „stabila konsensa” (Igaunija un Latvija) rezultātā. Tādējādi ES politikas veidošanā dominēja birokrāti un atsevišķi politiķi, bet valdības ministri vai parlamenta deputāti iesaistījās mazāk. Izteikts piemērs tam ir Igaunija. Savukārt citās valstīs, piemēram, Polijā, tieši pretēji – dalība ES kopš 20. gadsimta 90. gadiem bija izvirzīts kā nozīmīgs politisks jautājums. Līdzīgi ES jautājums evolucionēja Čehijā, tomēr ES jautājumu politizēšana nav panākusi no valdības ministriem skaidras politiskās vadlīnijas ES politikas veidošanas procesā (Kabele, 2012). Pētniece D. Finka-Hafnere (*Danica Fink-Hafner*) norāda uz faktu, ka dalība ES tomēr bija analizēto CAE valstu politiskā prioritāte līdz iestāšanās ES brīdim, un politikas koordinācijā iesaistītā publiskā pārvalde saskārās ar politizācijas riskiem jau iestāšanās ES posmā (Fink-Hafner, 2007). Eiropizācijas funkcionālā spiediena mazināšanās dalības ES laikā sekmēja politikas koordinācijas politizāciju, kas sniedza iespējas konkrētajiem politiskajiem spēkiem gan ietekmēt ES politiku vēlamajā virzienā, gan arī vienlaikus sekot politisko partiju pozīcijām nacionālajā un ES līmenī.

Līdz ar dalību ES analizētās CAE valstis bija sasniegušas arī būtisku politisko mērķi – beidzās EK iepriekš veiktā politiskā kritērija izpildes uzraudzība. EK pieejas maiņa sniedza ES CAE dalībvalstīm iespēju ne vien politizēt koordinācijas mehānismu, bet arī izdarīt atkāpes uzsāktajā pārejā uz modernu publisko pārvaldi un tās depolizāciju. Tas izpaudās civildienesta kopējā darbībā un ES lietu pārvaldības politiski administratīvajās attiecībās, ar tendenci politikas procesā mazināt arī koordinācijas mehānismu lomu (Verheijen, 2007). Empīriskā analīze parāda, ka civildienesta depolizācija, kuru iestāšanās ES



posmā noteica ES spiediens, bija tieši saistīta ar ES jautājumu pārvaldības politiku, kam iepriekš bija izveidots īpašs (un depolitizēts) statuss (Beblavy, 2009). Dalības ES sākotnējā posmā politisko partiju sistēmas attīstībai bija pieaugoša ietekme uz ES jautājumu vadību publiskajā pārvaldē. Tā rezultātā īpaši nenoteiktā stāvoklī nokļuva publiskās pārvaldes vecākās amatpersonas, savukārt vidējā un jaunākā līmeņa amatpersonas saglabāja savu autonomiju. Dalības ES sākotnējā posmā pieredzētā efektīvas koordinācijas problēma sakņojās valstu politiskajās un administratīvajās elitēs. Tas attiecas uz vadības iemaņu un kompetences nepietiekamību vadošajās institūcijās, civildienesta ētikas un vērtību trūkumu, civildienesta politizāciju, kā arī nepilnīgi attīstītām koordinācijas struktūrām un fragmentāru starptautiskās pieredzes pārņemšanu. Kā viens no iemesliem tiek pieminēts arī pēcpadomju mantojums (Musa and Petak, 2015; Temmes, 2006).

Pie līdzīgiem secinājumiem nonāca arī OECD (OECD SIGMA, 2004). Pētījumā tiek apgalvots, ka ES CAE dalībvalstīm ir tendence uz konvergenci. To izpildvaras struktūras funkcionālā ziņā kļūst līdzīgākas citām OECD valstīm, taču tikai noteiktās funkcijās politikas veidošanas spektrā, kur īpaši stratēģiskā plānošana un politikas koordinēšana joprojām nav pietiekami attīstīta. Tas tiek skaidrots ar pieredzējušu, prasmīgu un zinošu personāla trūkumu, kurš spētu sniegt augstvērtīgus politikas ieteikumus un atbalstu valdībai. Kā pierādījumu var minēt faktu, ka valsts sekretārs jeb vecākā amatpersona (pat ja tā ir ierēdnis) bieži tiek nomainīta līdz ar valdības un valdības vadītāja maiņu.

#### *Ārvalstu prakse un kritiskie jautājumi*

Neraugoties uz koordinācijas mehānismu izmaiņām dalības ES sākumposmā, sekmīga dalība ES ir tikusi uzskatīta par politiskās elites un elektorāta galveno prioritāti un labāko iespēju, lai veidotu labklājības valsti un garantētu sociālo drošību. Savukārt ES pastāvošo tiesisko risinājumu un citu ES dalībvalstu politisko sistēmu kopēšana bieži ir tikusi uzskatīta par labāku risinājumu salīdzinājumā ar valstu individuālās unikālās pieejas attīstīšanu. Piemēram, Igaunijai tas ir ļāvis ļoti efektīvi attīstīt ES tiesību aktu harmonizēšanu (Bechain, Sheridan and Stan, 2012, p. 181). Salīdzinošā valstu izpēte gan ļauj nonākt pie atziņas, ka citu ES dalībvalstu pieredzes apgūšana un politikas pārņemšana nav bijuši būtiskākie iemesli, kas ietekmējuši koordinācijas mehānismu formu. Kaut arī valstis veica sistemātisku iepazīšanos ar citu valstu pieredzi, tomēr kopumā tās netiecās kopēt vai pārņemt citās valstīs funkcionējošās sistēmas. Igaunijas un Latvijas gadījumā gan var saskatīt zināmu Somijas pieredzes ietekmi, savukārt Slovēnijas gadījumā – Vācijas un Austrijas ietekmi.

Kritiskajiem attīstības pavērsieniem bija ievērojama ietekme koordinācijas mehānismu nozīmes attīstībā. Tā veidojās mainīgā ārējā spiediena, specifisko nacionālo institūciju un politisko pārkārtojumu rezultātā. Tā kā politiskie pārkārtojumi katrā valstī bija ļoti atšķirīgi, redzams, ka līdzīgi ārējie apstākļi vienās valstīs tika uztverti kā kritiski pavērsieni, bet citās tika atstāti bez ievērības, un pat tādos gadījumos valstu reakcija bija ļoti atšķirīga. Kā piemērs jāmin tas, ka iestāšanās ES bija nozīmīgs jautājums visās analizētajās CAE valstīs. Latvijā fakts, ka valstis netika iekļautas pirmajā ES paplašināšanās vilnī, izraisīja politisko krīzi, kuras rezultātā dalība ES tika izvirzīta par prioritāti.

Iestāšanās ES sarunu uzsākšana, piemēram, Slovēnijā, bija kritisks attīstības pavērsiena brīdis. Baltās grāmatas publicēšana bija vēl viens kritisks attīstības pavērsiena piemērs, jo īpaši Igaunijā. Visbeidzot, Slovēnijai ļoti svarīgs brīdis bija ES Padomes prezidentūras vadība, lai tās sagatavošanas posmā izvērtētu un izmantotu arī ārvalstu labo praksi. Ārvalstu labās prakses pārņemšana izteikti labi darbojās Rietumbalkānu valstu (t.sk. Horvātijas) gadījumā, kas eiropeizācijas procesā ļoti intensīvi iepazinās un pārņēma ES CAE dalībvalstu politikas koordinācijas, reformu praksi un pieredzi dažādos eiropeizācijas posmos.

### **7.3. Koordinācijas modeļi un normatīvais ietvars**

Analizēto CAE valstu sākotnējais uzdevums pēc valstiskās neatkarības atjaunošanas bija pieņemt konstitūciju, kas sniedza lielākas pilnvaras atsevišķām nozaru ministrijām, bet valdības centru (MK sekretariātu jeb VK) veidot kā salīdzinoši vāju un tehnisku struktūru. Iekšpolitiskās fragmentācijas un nozaru ministriju autonomijas dēļ politikas koordinācijas spēja sākotnēji bija vāja. Piemēram, Igaunijā, ņemot vērā PSRS laika un autoritārās pagātnes pieredzi, jaunā vara apstiprināja konstitūciju, kas varu pārdaļīja nozaru ministrijām, bet valdības centram atstāja salīdzinoši nelielas pilnvaras (Lepassaar, 2012). Publiskās pārvaldes institūciju relatīvais vājums un pastāvīgās pārmaiņas līdz 2000. gadam vai pat ilgāk liedza veidot spēcīgāku valdības centru kā atbalsta sistēmu politikas koordinācijai. Laika gaitā pakāpeniski palielināja arī Ministru prezidenta pilnvaras un loma valdībā, kuras darbs līdz tam bija izteikti koleģiāls (Andeweg and Irwin, 2009). Šādu attīstību kavēja arī varas institūciju neelastība un to iepriekšējo tradīciju noturīgums.

Izpildvaru eiropeizācija guva panākumus, pateicoties ne tikai spēcīgiem iekšpolitiskajiem valstu centieniem, bet arī unikālajai politiskajai situācijai. Valstu iestāšanos ES noteica milzīgs spiediens nacionālajā līmenī un izteikta ES un Rietumeiropas ES dalībvalstu ārējā ietekme. Kandidātvalstīm tika dots šaurs, nepilns 10 gadus ilgs, iespēju logs, kura laikā tām bija jāspēj pārkārtoties, lai iestātos ES. Sarežģītais darbs pie iestāšanās ES politikas īstenošanas prasīja atbilstošas publiskās pārvaldes institucionālās izmaiņas un spēcīgāku struktūrvienību izveidi ES lietu koordinācijai. Lielākajā daļā gadījumu izpildvara sekmēja atsevišķu specializētu struktūrvienību izveidi Ministru prezidenta pakļautībā. Šādā situācijā viens no nacionālās ES politikas sekmīgas realizācijas priekšnoteikumiem bija politikas sekmīga koordinācija centrālajā un nozaru ministriju līmenī. Nacionālās ES politikas īstenošanas darbā tika iesaistītas ne tikai speciāli izveidotās struktūrvienības, kas nodarbojas ar ES lietām, bet arī nacionālās politikas struktūrvienības.

Kopš 2000. gada ir pieaugusi gan politikas koordinācijas, gan valdības centra loma. Kad iestāšanās ES jau noritēja pilnā ātrumā, nacionālās politikas koordinācijas struktūrvienības lielākajā daļā valstu vēl atradās tikai izveides sākumposmā. Rezultātā ES politikas veidošanas pieredze ir sekmējusi arī straujāku valdības centra, nacionālās politikas veidošanas efektivitātes un jaunu tradīciju attīstību, kas tālāk ir izplatījusies citās publiskās pārvaldes darbības jomās. Piemēram, Latvijā termins 'valdības centrs' tagad

tiek izmantots plašākā starptautiskā izpratnē, aptverot VK, PKC, Ministru prezidenta biroju un FM. Igaunijas variantā valdības centrā ietilpst valdības birojs, kurš nodarbojas ar starpnozaru politikas plānošanu, augstākā civildienesta vadību, valdības programmu koordināciju un ieviešanu. FM valdības centra kontekstā veic civildienesta vadību un budžeta plānošanu. TM nodrošina primārās likumdošanas kvalitāti, bet EKM ir atbildīga par e-pakalpojumu izstrādi un horizontālo publiskās pārvaldes IT projektu vadību. Slovēnijā, līdzīgi kā Igaunijā, ar valdības centru tiek saprasta vairāku izpildvaras institūciju sadarbība. MP politisko atbalstu nodrošina MP birojs, vienlaikus iniciējot arī starpministriju sadarbību horizontālajos jautājumos. MP birojs kontrolē arī MP vadlīniju izpildi. Birojam ir nozīmīga loma politisko attiecību vadībā koalīcijas iekšienē. MP administratīvo atbalstu nodrošina valdības sekretariāts. FM veic budžeta vadības lomu, valsts pārvaldes ministrija ir atbildīga par cilvēkresursu politiku, e-valdību, labāku likumdošanu un administratīvā sloga samazināšanu. Valsts likumdošanas birojs ir neatkarīga institūcija MP pakļautībā ar uzdevumu pārbaudīt ministriju iesniegto iniciatīvu tiesiskumu. Valdības komunikāciju birojs nodrošina komunikāciju valdības vārdā. Valdības centra sastāvā ietilpst arī neatkarīgais Makroekonomiskās analīzes un attīstības institūts (SAFEGE Baltija, 2015, 13.–14. lpp.). Salīdzinot valdības lēmumu pieņemšanas koordinācijas līmeni starp dažādām izpildvaras institūcijām, visaugstākais indikators ir Latvijai (7,7), bet zemākais – Slovēnijai (5,8), savukārt Igaunijai – 6,8 (Bertelsmann Stiftung, 2019).

16. tabula. Valdības lēmumu pieņemšanas starpinstitūciju koordinācija

Valsts	2014. gads	2019. gads	Izmaiņas
Igaunija	6,4	6,8	+0,4
Latvija	8,0	7,7	-0,3
Slovēnija	5,4	5,8	+0,8

\* *Politikas koordinācijas indikators 1 – slikta, 10 – izcila*

*Avots: Bertelsmann Stiftung, 2019*

Valstu salīdzinošais vērtējums parāda, ka Igaunijā un Slovēnijā valdības lēmumu pieņemšanas koordinācija starp institūcijām laika posmā no 2014. līdz 2019.gadam ir uzlabojusies, savukārt Latvijā tā ir nedaudz pasliktinājusies. Vērtējuma pamatā ir izmaiņas starpinstitūciju koordinācijas indikators, kuri ietekmē nacionālo politiku veidošanas procesu.

17. tabula. Starpinstitūciju koordinācijas novērtējums nacionālo politiku veidošanas procesā\*

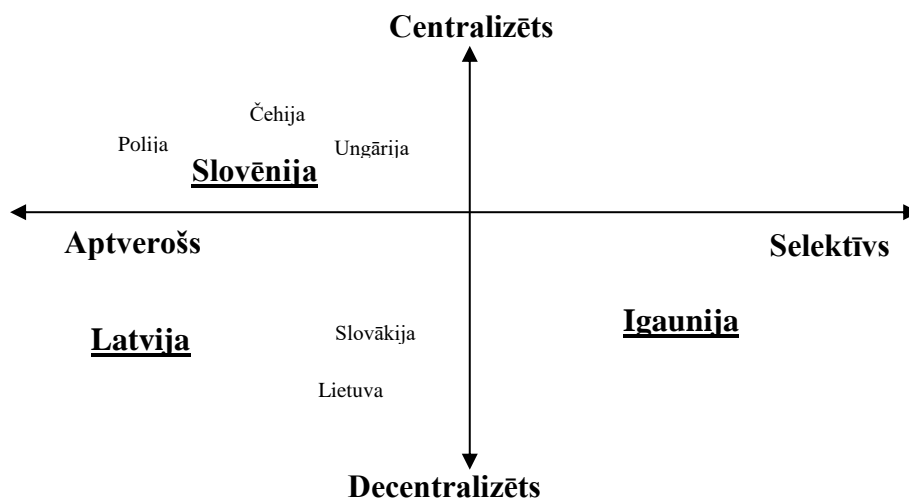
Valsts	1. Politikas koordinācijas indikators	2. VC ekspertīze	3. VC iesaiste politiku izstrādē	4. Valdības komiteju loma	5. Ministriju efektivitāte	6. Neformālā koordinācija	7. Koordinācijas digitalizācija
Igaunija	6,8 (18)	5 (30)	7 (21)	2 (38)	10 (1)	7 (19)	10 (1)
Latvija	7,7 (11)	9 (1)	8 (13)	8 (7)	8 (8)	7 (19)	6 (20)
Slovēnija	5,8 (28)	4 (38)	3 (40)	8 (7)	6 (23)	7 (19)	7 (11)

\*1–7. ailē pirmais skaitlis ir indikators (1 – slikts, 10 – izcili), bet otrais skaitlis attiecas uz valsts vietu OECD 41 dalībvalsts klasifikācijā.

*Avots: Bertelsmann Stiftung, 2019*

Analizēto valstu indikatoru novērtējums parāda, ka Igaunijas nacionālās politikas veidošanas procesa stiprās puses ir decentralizētai sistēmai raksturīgā nozaru ministriju efektivitāte politiku piedāvājumu koordinācijā ar citām institūcijām un digitālo tehnoloģiju intensīva un efektīva izmantošana starpnozaru koordinācijā. Igaunijas vājākās vietas ir valdības centra ekspertīzes līmenis, kas neļauj pēc būtības izvērtēt nozaru ministriju politiku piedāvājumus, kā arī valdībā nepastāv formālas komiteju struktūras, kas ļautu formāli apspriest nozaru ministriju priekšlikumus. Latvijas gadījumā stiprā puse ir tieši valdības centra ekspertīze, kas, izmantojot PKC, ir ļāvusi izveidot mehānismu, kas dod iespēju valdībai sniegt neatkarīgu viedokli par nozaru ministriju politiku priekšlikumiem, galveno vērību veltot starpsektoru ietekmei, atbilstībai valdības deklarācijai un ilgtermiņa stratēģijas dokumentiem. Tajā pašā laikā valstī kavējas valdības centralizētas IT platformas izstrāde, kas nodrošinātu efektīvāku publisko pārvaldi, starpinstitucionālo un starpnozaru sadarbību. Slovēnijas gadījumā stiprākais posms ir valdības komitejas loma. Pastāvīgās un pagaidu valdības komitejas ieņem būtisku lomu valdības sanāksmju sagatavošanā. Savukārt viena no vājākajām vietām, līdzīgi kā Igaunijas gadījumā, ir valdības centra ekspertīzes līmenis, kas liedz pēc būtības izvērtēt nozaru institūciju politiku priekšlikumus. Valdības sekretariāts nav arī tieši un sistemātiski iesaistīts politiku priekšlikumu sagatavošanā nozaru ministrijās, un galveno uzmanību velta tiesiskajiem un tehniskajiem jautājumiem.

Kaut arī valdības centra un starpinstitūciju koordinācijas indikatoru novērtējums iezīmē būtiskas tendences, tomēr nesniedz tiešu koordinācijas mehānismu salīdzinošo novērtējumu. Attiecībā uz koordinācijas mehānismiem analizētās valstis, izņemot Igauniju, iestāšanās ES posmā galvenokārt izraudzījās centralizētos modeļus. Savukārt dalības ES laikā Igaunija joprojām bija vienīgā ES CAE dalībvalsts, kurā dominēja selektīvi decentralizētais modelis. Aptveroši decentralizētais sistēmas modelis sāka funkcionēt ne vien Latvijā, bet arī Lietuvā un Slovēnijā. Savukārt izplatītākais bija aptveroši centralizētais modelis, kas bija raksturīgs ne vien Slovēnijā, bet arī Čehijā, Polijā un Ungārijā. Vienīgi centralizēti selektīvais modelis nebija raksturīgs nevienā no ES CAE dalībvalstīm.



23. attēls. Koordinācijas modeļu salīdzinājums ES CAE dalībvalstīs dalības ES laikā

Avots: Autora veidots apkopojums

Neraugoties uz izvēlēto modeli, koordinācijas mehānismā būtiska loma ir bijusi arī institūciju sadarbībai un komunikācijai publiskajā pārvaldē, mijiedarbībai ar likumdevēja varu, kā arī dialogam ar sabiedrību, kurā iesaistīti arī pētnieki. Lai politika būtu efektīvāka, tā bija jākoordinē ar sociālajiem partneriem un jāpamato ar pētījumiem noteiktos sektoros, kas vēlāk nodrošinātu efektīvu nacionālo pozīciju izstrādi un aizstāvēšanu ES līmenī.

Situācija pēc iestāšanās ES parādīja, ka koordinācijas mehānismi jaunajai situācijai un ietekmei tika pielāgoti pakāpeniski, jo to aprūtināja pieredzes un precīzi definētu nacionālo prioritāšu trūkums. Būtiskākās nepilnības bija saistītas ar definētas stratēģiskas izpratnes trūkumu, kā arī neskaidrību par vērtību sistēmu un valsts turpmāko lomu ES. Tajā pašā laikā iestāšanās ES un nacionālā līmeņa politikas procesu ietekmētie institucionālie pārkārtojumi veicināja daudzu izglītotu darbinieku aiziešanu no publiskās pārvaldes uz ES struktūrām vai privāto sektoru. Rezultātā publiskā pārvalde saskārās ar institucionālās atmiņas vājināšanos vai pat iestāšanās ES laikā uzkrāto zināšanu strauju zudumu.

Virkne pētnieku dažādos laika posmos ir centušies noteikt ES dalībvalstu politikas koordinācijas efektivitāti un tās izmaiņas pēc pētnieka L. Metkalfa piedāvātās politikas koordinācijas mehānisma līmeņa novērtējuma skalas (Dimitrova and Toshkov, 2009, p. 17; Mienkowska–Norkiene, 2011, p. 28; Verheijen, 2008, vii, p. 48; Vitola and Senfelde, 2015; World Bank, 2006, p. 26). Politikas koordināciju var, piemēram, uzskatīt par efektīvu, ja tā sasniedz vismaz piekto L. Metkalfa skalas līmeni. Visaugstāko efektivitāti no ES dalībvalstīm, kas atbilst septītajam līmenim (centralizēti tiek izvirzīti parametri nozaru ministriju darbībai) ir sasniegusi Francija, bet astoto līmeni (valdības centralizēta prioritāšu noteikšana) ir sasniegusi Apvienotā Karaliste un Dānija (Verheijen 2008). Salīdzinot analizētās CAE dalībvalstis, visaugstāk pētnieka L. Metkalfa skalā ir atrodama Latvija un Slovēnija, kas sasniegušas piekto līmeni (nozaru ministrijas meklē vienošanos par izstrādājām politikām), Igaunija – ceturto līmeni (nozaru ministrijas izvairās no viedokļu atšķirībām), galvenokārt pateicoties institūciju koordinācijas decentralizācijas struktūrai un nozaru ministriju lielajai autonomijai koordinācijas mehānismā. Decentralizācija dažkārt noved pie sadarbības motivācijas mazināšanās starpinstitucionālā līmenī. Igaunijas gadījumā nevar runāt par visa koordinācijas mehānisma, bet vienīgi par tā atsevišķu elementu efektivitāti, piemēram, ES direktīvu ieviešanu, kur Igaunija ir vienā no vadošajām pozīcijām ES dalībvalstu vidū. Igaunijas piemērs parāda, ka augsta līmeņa decentralizācija un papildu stimulu trūkums no centrālās politikas koordinējošās institūcijas puses var kavēt darbinieku profesionalizācijas efektivitāti, neraugoties uz to individuālās kopīgās atbildības pieaugumu publiskās pārvaldes sistēmas operacionālajos jautājumos.

Būtiskākais ierobežojums valstu politikas koordinācijas efektivitātes uzlabošanai ir bijušas grūtības pārvarēt atšķirības starp politiskajām prioritātēm, institucionālajām struktūrām, politikas koordinācijā iesaistīto institūciju darbības stiliem, kā arī nozīmīgākas lomas piešķiršana politiku koordinējošajai institūcijai. Zemākie Metkalfa skalas līmeņi ir saistīti ar politikas koordinācijas procesu, savukārt skalas augstākie līmeņi kļūst svarīgi, ja esošā koordinācijas sistēma jāpielāgo jauniem

apstākļiem. Sarežģītu reformu vadīšana prasa ilgtermiņa ieguldījumus cilvēku un sociālajā kapitālā, kas vajadzīgs, lai izveidotu koordinācijas pārvaldības spējas. No šāda viedokļa politikas koordinācijas skala nodrošina diagnostikas rīku, lai novērtētu esošās sistēmas stiprās un vājās puses un pārvaldītu izpildvaras spēju attīstību, kas nepieciešama, lai nodrošinātu valsts interešu efektīvu pārstāvēšanu ES.

Kaut arī ir vērojama tendence uzskatīt, ka mazas un no ES „asimetriski” atkarīgas valstis, piemēram, Igaunija, Latvija un Slovēnija, visticamāk, var būt tikai „politikas ņēmēji” bez lielām iespējām iestrādāt savas nacionālās intereses ES lēmumos, atsevišķi pētnieki ir pievērsuši uzmanību politikas mainīgajiem rādītājiem, kas tomēr ļauj cerēt uz diferencētiem rezultātiem (Laffan, 2003; Metcalfe, 1994; Vilpišauskas, 2011; Zubek, 2008). Skaidrojums nacionālo pozīciju veidošanas un aizstāvības efektivitātei ir tieši saistīts ar koordinācijas mehānisma institucionālo struktūru. Analizēto valstu nacionālās ES politikas efektivitāte lielā mērā ir atkarīga no to iekšpolitikas konsekvences un centieniem to īstenot „mājās” un atbilstoši ES politikas prasībām. Tieši nacionālo politiku nekonsekvence, ko rada politikas veidotāji, ignorējot sabiedrības un interešu grupu pozīcijas, nevis asimetriskās sarunu varas pozīcijas, ir kavējusi šo valstu valdību spēju attīstīt prasmi pārliecināt savus ES partnerus (Vilpišauskas, 2011, p. 13). Nekonsekvence ir ne tik daudz administratīvo spēju trūkuma vai politisko partiju domstarpību par politiku prioritātēm rezultāts, cik spriedzes rezultāts, ko rada atkarība no citām valstīm un iesaistīto attiecīgo ekonomisko interešu grupu aktivitātēm. Piemēram, tas attiecas uz enerģijas piegādēm no Krievijas un politiskās elites centieniem samazināt šo atkarību un pārorientēt ekonomiskās saites uz ES dalībvalstīm. Salīdzinājumam – Dānijas neformālā izpildvaras institūciju sadarbība, kur savlaicīga politikas koordinācija ir nodrošināta ar centralizētas pieejas palīdzību, ļauj mazai valstij gūt vislabākos rezultātus un ietekmi Eiropas līmenī. Dānija izvirza prioritāšu jomas, un tiek stingri uzraudzīts, vai nacionālās intereses tiek sasniegtas vislabākajā veidā. Dānijas decentralizētajā institucionālajā sistēmā ir liela nozaru ministriju ietekme un sabiedrības iesaiste lēmumu pieņemšanā.

Kopsummējot indikatora par politikas koordinācijas ietvara tiesiskās bāzes eiropeizāciju, var secināt, ka tā iestāšanās ES posmā ir īstenojusies pilnībā, bet dalības ES posmā – daļēji (18.tabula).

18. tabula. Politikas koordinācijas ietvara normatīvā bāzes indikatoru ieviešanas novērtējums

<b>Indikators un izpildes novērtējums</b>	
<b>Politikas koordinācijas ietvars sekmē eiropeizācijas harmonisku plānošanu un ieviešanas koordināciju</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (pilnībā)</b>	<b>Dalība ES (daļēji)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normatīvais regulējums visās valstīs precīzi noteica visu izpildvaras centrālo institūciju galvenās lomas, pienākumus un funkcijas, kas nepieciešamas efektīvai politikas procesa koordinācijai un vadībai.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normatīvais regulējums visās valstīs daļēji nosaka izpildvaras centrālo institūciju galvenās lomas, pienākumus un funkcijas, kas nepieciešamas efektīvai politikas procesa koordinācijai un vadībai. Regulējums Latvijā un Slovēnijā nenosaka atbildīgo institūciju par nacionālo ES politikas veidošanu un ieviešanas koordināciju.</li> </ul>

*Avots: Autora veidots apkopojums*

#### 7.4. Koordinācijas instrumentu kvalitāte

Eiropēizācijas spiediens ir prasījis valstu valdībām ieviest dažādus politikas koordinācijas instrumentus. Analizējamo CAE dalībvalstu valdības, piemēram, izmanto ļoti dažādas politiku plānošanas sistēmas, kurām ir vairākas kopīgās iezīmes: mehānismi, lai nodrošinātu dokumentu saskaņotību starp valdības kopējiem vidēja termiņa plāniem un nozaru stratēģijām; mehānismi, lai nodrošinātu ES finansiālo pieejamību konkrētām politikām un sasaisti starp politiskajām prioritātēm un administratīvajiem dokumentiem. Igaunija, Latvija un Slovēnija iestāšanās ES posmā izmantoja nacionālās programmas ES likumdošanas pārņemšanai, kuru nosaukums bija Nacionālā programma integrācijai Eiropas Savienībā (NPIES) vai NPLS. Tās bija nacionālo reformu plānošanas instruments, lai aktīvi pārvaldītu reformu procesu visos publiskās pārvaldes līmeņos, nodrošinot visaptverošu sistēmu iestāšanās ES politikas formulēšanai, attīstīšanai un pārvaldīšanai. NPIES veidoja vienotu valsts vadības sistēmu, lai dažādās nozarēs noteiktu prioritātes, plānotu, īstenotu un uzraudzītu pievienošanās ES sagatavošanu. Šajā ziņā tā aptvēra ne tikai politikas, likumdošanas un institucionālās prasības ES *acquis* pieņemšanai, bet arī uz investīcijām balstītas darbības, kas saistītas ar ekonomikas, lauksaimniecības un lauku attīstības, transporta un vides nozaru stiprināšanu, kā arī sociālās un ekonomiskās kohēzijas jautājumu risināšanu (Eiropas integrācijas birojs, 2001).

NPIES parasti bija viens no pirmajiem visaptverošajiem stratēģiskajiem valdības plānošanas dokumentiem, ko valstis aktīvi izmantoja praksē. Pastāvēja arī citi reformu plānošanas ietvari, taču reti kurš no tiem spēja panākt tik ciešu politisku uzmanību un reālu ietekmi kā NPIES. Faktiski paralēlu plānošanas dokumentu pastāvēšana ar neskaidru savstarpējo hierarhiju bija viens no galvenajiem iemesliem, lai valstis uzsāktu politikas pārvaldības reformas kā daļu no plašākas publiskās pārvaldes reformas. Šīs reformas bija vērstas uz dažādu plānošanas sistēmu integrāciju, lai padarītu sistēmu vienkāršāku, pārredzamāku un efektīvāku. Arī plānošanas prasmes, kas iegūtas, plānojot ES politikas jomu, pakāpeniski tika pārnestas uz kopējās nacionālās politikas koordinācijas ietvaru.

Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas gadījumā NPIES aptvērums izrietēja no mērķtiecīgākas un integrētākas reakcijas uz veicamajiem darbiem, lai nodrošinātu atbilstību Kopenhāgenas un Madrides iestāšanās ES kritērijiem. Tā operatīvajā līmenī sniedza detalizētu valdības apņemšanās izklāstu, kā pilnībā sagatavot līdzvērtīgu valstu dalību ES. Tā kā EK aptverošais ikgadējais novērtējums par valstu sagatavotības stāvokli tika formulēts, atsaucoties uz četriem kritērijiem, valdībai un publiskajai pārvaldei bija svarīgi izmantot to pašu ietvaru stratēģisko prioritāšu un reālo rezultātu noteikšanā. Tāpēc NPIES pamatstruktūra atspoguļoja Kopenhāgenas un Madrides kritērijus tās prioritārajās tēmās – sabiedrības, ekonomikas sagatavošana, dalības ES pienākumu izpilde un publiskās pārvaldes sagatavošana dalībai ES. NPIES izstrādē valstis izmantoja EK atzinumiem un ikgadējiem progresu ziņojumiem līdzīgu struktūru. NPIES aptvēra visas ES *acquis* jomas. Tajā tika plānots darbs arī konkrētu ES direktīvu pārņemšanai un ieviešanai. Tas prasīja nepieciešamo sagatavošanās darbu izvēli, plānošanu

noteiktā laika posmā, nosakot konkrētas darbības ES tiesību aktu pārņemšanai un valsts institūciju stiprināšanai un identificējot nepieciešamo investīciju apjomu. Iestāšanās ES sarunu rezultāti konkrētā ES *acquis* jomā sniedza precīzāku priekšstatu par sasniedzamo ES *acquis* pārņemšanas rezultātu. Dažos gadījumos jaunas jomas kļuva par ES likumdošanas saskaņošanas procesa prioritātēm. Savukārt stratēģiskās plānošanas pieeja institūciju stiprināšanai ļāva noteikt nepieciešamos papildu resursus, piemēram, personālu un apmācības noteiktu ES *acquis* sadaļu prasību ietvaros.

Valstu atbildīgā pieeja NPIES ļāva izpildvarai iegūt dinamisku un praktisku instrumentu. Programmas struktūra nodrošināja lielāku reālismu un saskaņotību konkrētu projektu aprakstos un termiņos, nodrošinot labus priekšnosacījumus ieviešanas progressa uzraudzībai un novērtēšanai. Tas arī ļāva pēc nepieciešamības veikt izmaiņas NPIES tehniskajās uzdevumu specifikācijās un saistīto prioritāro nozaru jomās. Programma ļāva arī skaidri nošķirt īstermiņa un vidēja termiņa prioritātes.

Viens no galvenajiem principiem, kas tika konsekventi ietverts NPIES, bija reāls valsts budžeta novērtējums. NPIES bija efektīvs instruments, pieņemot lēmumus par ikgadējo valsts budžetu un izstrādājot vidēja termiņa finanšu plānu dažādu aktivitāšu īstenošanai. Tika veikti nozīmīgi pasākumi, lai nodrošinātu ciešu valsts budžeta un NPIES saskaņošanu, ciktāl tas attiecas uz visu ar iestāšanos ES saistīto darbību finansēšanu. Programmas atjauninājums tika veikts vienlaikus un bija tieši saistīts ar nākamā gada budžeta bāzes plānošanu, tādējādi pilnībā iekļaujot programmas finanšu plānošanu valdības darbā pie nākamā gada budžeta sagatavošanas, kā arī ilgākā termiņā. NPIES integrēšana ikgadējā valsts budžetā sarežģīja izvēli, nosakot prioritātes, īpaši ierobežotu resursu gadījumā. Dažos gadījumos valsts izdevumu plāni bija jāpārskata īstermiņā, lai izpildītu neatliekamās un svarīgākās eiropēizācijas prioritātes. Īpaši svarīgi bija ņemt to vērā saistībā ar iestāšanās ES sarunu procesu, kurā tika identificētas jaunas problēmas un prasības pārskatīt konkrētas prioritātes, tādējādi sekmējot arī finanšu resursu pārdali. NPIES pārskatīšana arī atviegloja ES *acquis* pieņemšanas un īstenošanas uzraudzību. Tās mehānisms tika izveidots nozaru ministrijās, politikas koordinējošajās institūcijās, kā arī vecāko amatpersonu līmenī. Šie soļi nodrošināja programmas aktīvu pārvaldību katrā publiskās pārvaldes līmenī. NPIES bija vadāma, jo tā balstījās uz reālu budžetu. Vienlaikus tas nebija veids jaunu resursu piesaistei, bet gan pamats, lai īstenotu uzņemtās valdības saistības, gatavojoties dalībai ES.

Nozaru ministrijas un citas iesaistītās institūcijas bija atbildīgas par vienu vai vairākām NPIES uzdevumu tehniskajām specifikācijām, kas ietvēra attiecīgās ministrijas vai iestādes rīcības plānus NPIES mērķu sasniegšanai. Institūciju stiprināšanas plāni tika izstrādāti tādā veidā, lai tos cieši koordinētu ar citām politikām un nodrošinātu visracionālāko optimizācijas procesu, kas neradītu nevajadzīgu jaunu institūciju un šajās institūcijās strādājošo darbinieku skaita palielināšanu. Jo aptverošāka bija NPIES, jo tā bija efektīvāka, lai nodrošinātu koordināciju un pozitīvus rezultātus. Katra uzdevuma tehniskajai specifikācijai tika noteikts atbildīgais koordinators. Tā uzdevums bija vadīt uzdevuma tehniskās specifikācijas projektu un pastāvīgi sadarboties ar NPIES koordinatoru ministrijā vai citā iestādē. NPIES koordinatori bija konkrēta(-s) persona(-s) katrā nozares ministrijā vai institūcijā,



kas bija iesaistīta NPIES īstenošanas procesā. Koordinatori bija atbildīgi par uzdevumu tehnisko specifikāciju koordinātoru sagatavotās informācijas apkopošanu un ievadīšanu elektroniskajā Eiropas integrācijas informatīvajā sistēmā, kā arī ziņojumu sagatavošanu nozares ministrijas vai iestādes vecākajām amatpersonām. Katras nozares ministrijas vai institūcijas vecākās amatpersonas bija atbildīgas par NPIES vispārējo koordināciju un ziņojuma sniegšanu vecāko amatpersonu sanāksmēs par izpildīto uzdevumu, problēmu un iespējamo risinājumu izpildi. Programmas koordinācijai un vadībai bija nepieciešami ievērojami cilvēku un finanšu resursi. ES integrācijas procesa augstākajā punktā gandrīz visi par valsts politikas koordināciju atbildīgās struktūras centrālie koordinatori bija iesaistīti NPIES īstenošanas uzraudzībā un ziņošanā par izpildi. Valstu centrālās politikas koordinācijas institūcijas bija atbildīgas par politikas koordinācijas funkciju, izmantojot NPIES kā galveno pārvaldības un reformu instrumentu. Koordinējošās institūcijas cieši sadarbojās ar citām izpildvaras centrālā līmeņa institūcijām, piemēram, ar ĀM, lai garantētu iestāšanās ES sarunu pozīciju un saistību saskaņotību ar nacionālā līmeņa spēju pārņemt un ieviest ES *acquis*, valsts budžeta procesu ar FM, likumdošanas pārņemšanas kvalitātes kontroli ar TM (Igaunijā un Slovēnijā) vai iekšējā tirgus ES *acquis* saskaņošanu un standartizāciju ar EM. Latvijā un Igaunijā nozaru ministrijās izveidotās publiskās pārvaldes Eiropas lietu struktūrvienības bija atbildīgas par konkrētas nozares politikas izstrādi ES likumdošanas saskaņošanai un institucionālās spējas veidošanai sadarbībā ar citām attiecīgajām nozares ministrijas struktūrvienībām un pakļautībā/pārraudzībā esošajām aģentūrām.

NPIES īstenošanas vadību valstis organizēja tādā pašā līmenī kā politikas koordināciju, plānošanu un uzraudzību. Neraugoties uz izveidoto koordinācijas mehānismu, nozīmīga loma īstenošanas vadībā tika piešķirta nozaru ministrijām, kas lielā mērā bija atbildīgas par eiropeizācijas reformu procesa iekšējo organizēšanu. Reformu ieviešanas uzraudzību tādējādi veica gan nozares ministrija, gan arī centrālā politiku koordinējošā institūcija. Savukārt centrālā politiku koordinējošā institūcija sagatavoja regulārus ziņojumus valdības vadītājam un MK, analizēja īstenošanas gaitu vecāko amatpersonu un politiskā līmeņa sanāksmēs un sniedza ziņojumus augstākajiem varas līmeņiem par kritiskajām jomām un traucējošajiem faktoriem. Vajadzības gadījumā tā organizēja *ad hoc* politiskā līmeņa sanāksmes, lai atrisinātu konkrētus jautājumus, piemēram, nokavētos likumdošanas pārņemšanas termiņus, vai risinātu ar īstenošanu saistītos starpministriju konfliktus (piemēram, konfliktus par atbildības sadali attiecībā uz ES likumdošanu un no tā izrietošajām funkcijām). Neraugoties uz uzkrāto pieredzi, analizētajām CAE dalībvalstīm dalības ES laikā īsts izaicinājums bija tādas sistēmas izveidošana, kas ļautu pamatot visas struktūrpolitikas un Kohēzijas politikas atdevi un rezultātus, lai identificētu ES ieguldīto līdzekļu ietekmi. Praktiskajā darbībā analizēto CAE valstu reformu izpildes rādītāju sistēma nav pietiekami efektīva, lai varētu uzskatāmi ilustrēt pārmaiņas, kas panāktas ar investīciju piesaisti. Atsevišķos gadījumos ir grūtības saskaņot starp nozaru ministrijām nacionālā līmeņa plānošanas dokumentus atbilstoši ES regulējumam, un tas saistīts ar ES dokumentu formālo neatbilstību nacionālajā līmenī izveidotajai dokumentu sistēmai un veidiem. Institūcijām šādos gadījumos trūkst elastības un prasmes

pieiet jautājumiem pēc būtības, nevis formāli. Vienlaikus ir tendence konkrētos izņēmumus atrunāt normatīvajā regulējumā, tā vietā, lai norādītu, ka ES un citi starptautiski saistošie plānošanas dokumenti tiek izstrādāti atbilstoši starptautiski definētajām un saskaņotajām prasībām.

Vairāk nekā trīs ceturtdaļās (78%) OECD valstu pastāv dokuments, kurā ir aprakstīts valsts stratēģiskais redzējums, tomēr vairāk nekā trešdaļā valstu (35%) šis dokuments attiecas tikai uz 5 gadiem vai mazāk, iespējams, uz parlamenta vēlēšanu cikla periodu. Vairākas valstis atsaucas uz valdošo partiju manifestu kā savu stratēģiskās vīzijas dokumentu. Tāpēc termins 'vīzija' bieži ir sinonīms politiskajai stratēģijai, nevis ilgtermiņa nākotnes vīzijai. 2017. gada aptaujas rezultāti parāda, ka vairākām valstīm valdības stratēģija paredzēta 11–20 gadiem, tostarp Latvijai un Slovēnijai, savukārt Igaunija atrodas valstu grupā ar attīstības stratēģiju 6–10 gadiem (OECD, 2018b, p. 23). Nav arī daudz tādu valstu kā Igaunija, kurai, piemēram, nacionālā ES politika dalības ES laikā ir izklāstīta vienotā dokumentā. Lielākoties tā ir formulēta vairākos dokumentos, kopā veidojot nacionālo interešu kopumu. Svarīgi, lai nacionālās intereses vispār būtu formulētas, tam ir liela nozīme politikas procesa virzībā. Tas attiecas gan uz stratēģiskiem jautājumiem, gan uz ikdienā risināmiem konkrētiem jautājumiem. Nacionālā ES politika parasti skar ne tikai iekšpolitikas uzdevumus, bet arī ES līmenī notiekošo. Vienota dokumenta formā definēta izpildvaras nacionālā ES politika jeb principu formulējums var kalpot par instrumentu kopīgai valsts attīstības vīzijai, kas balstītu arī valsts darbību ES. Nacionālā ES politika ļauj definēt arī skaidru, vienotu metodiku, kas būtu pilnībā saistoša gan politiķiem, gan ierēdniecībai. Definēta nacionālā ES politika ļautu izvirzīt mērķus, kurus valsts vēlas sasniegt ES līmenī, un kuru sasniegšanai parasti ir iespējami vairāki ceļi. Stratēģiskajā dokumentā noteiktajām prioritātēm ir jābūt ilglaicīgām, taču arī koriģējamām, ja situācija būtiski mainās. Bet, ja tiek veiktas korekcijas, tās jābalsta uz definētiem un objektīviem principiem. Šāda nacionālā ES politika arī ļautu noteikt valsts vēlmes ES līmenī un iesaisti jau konkrētās politikās. Arī gadījumā, ja kāda no ES politikām ievirzītos valstij neizdevīgā gultnē, iespējams, izdevīgāk ir aktīvi līdzdarboties un censties to nacionālajā līmenī koriģēt sev labvēlīgākā virzienā, nevis palikt malā un vēlāk pieņemt noteikumus, par kuriem vienojušās pārējās ES dalībvalstis.

Sekmīgu realizēto politiku īpatsvaru varētu palielināt, ierobežojot prioritāro jomu izvēli politikas koordinācijai. Vienlaikus tas varētu kalpot par labas prakses piemēru un samazināt publiskās pārvaldes skepticismu pret politikas koordinācijas nepieciešamību. Nosakot vidēja termiņa darbības indikatorus konkrētajās jomās, starpnozaru prioritātēm tiktu paredzēts atbilstošs vidēja termiņa valsts budžeta finansējums, tādējādi starpnozaru prioritātes ciešāk savienojot ar valsts budžeta resursiem. Atbilstoši tam, prioritātes tiktu integrētas nacionālās ES politikas plānošanā un realizācijā, iekļaujot atbilstošās darbības un to rezultātus ES fondu plānošanas dokumentos, un tādējādi nodrošinot, ka ES finansējums tiek izmantots vissvarīgāko starpsektoru jautājumu ieviešanai. Starpnozaru politikas koordinācijas finanšu motivācija ir būtisks priekšnoteikums, jo tas mijiedarbojas ar atsevišķu nozaru resursu pārdales interesēm. Tās var līdzsvarot, piemēram, ar ES finansējuma piešķiršanu starpsektoru programmām vai

projektiem, kas prasa ciešu sadarbību starp nozaru ministrijām. Visbeidzot, būtisks ir arī jautājums par definētās nacionālās ES politikas dokumenta jeb politikas koordinācijas instrumenta faktisko lietotāju, ņemot vērā atšķirīgo redzējumu, ko no šāda dokumenta sagaida politiķi, izpildvara un NVO sektors. Atkarībā no tā nacionālās ES politikas dokumentam primāri būtu jāfokusējas vai nu uz vērtībām, konkrētām un uz ilgtspēju orientētām prioritātēm, kas var arī mainīties, vai operatīviem uzdevumiem. Nacionālās ES politikas ietvardokumentā ir nepieciešams kompromiss starp dažādām interesēm un dokumenta lietotājiem, bet tam jābūt orientētam uz faktisko mērķa grupu, kas strādā ar ES un pārstāv valsti un tās nacionālās intereses.

Kopsummējot indikatoru par politikas koordinācijas instrumentu ieviešanu, var secināt, ka tā iestāšanās ES posmā realizēta pilnībā vai daļēji, bet dalības ES laikā tikai daļēji vai atsevišķos gadījumos nav notikusi (19. tabula).

19. tabula. Politikas koordinācijas instrumenti indikatoru ieviešanas novērtējums

<b>Indikators un izpildes novērtējums</b>	
<b>1. Definēta nacionālā ES politika, kas ļauj kvalitatīvi aizstāvēt nacionālās pozīcijas</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (daļēji)</b>	<b>Dalība ES (daļēji)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Publiskā pārvalde visās valstīs nodrošināja nacionālo pozīciju izstrādi, epizodiski sadarbojoties ar likumdošanas varu un sociālajiem partneriem.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publiskā pārvalde visās nodrošina nacionālo ES pozīciju izstrādi, regulāri sadarbojoties ar likumdošanas varu un sociālajiem partneriem.</li> </ul>
<b>2. Eiropēzācijas plānošanas dokumentu kvalitāte</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (pilnībā)</b>	<b>Dalība ES (daļēji)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>NPIES visās valstīs tika salāgota ar valdības ikgadējo darba plānu.</li> <li>NPIES visās valstīs noteica nozaru prioritātes laikā (ieskaitot aktivitāšu izpildes termiņus un nepieciešamos resursus).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Igaunijā nacionālās ES politikas dokuments ir salāgots ar valdības ikgadējo darba plānu. Latvijā un Slovēnijā, kur šādi dokumenti nav izstrādāti, tiešu sasaisti nav iespējams identificēt</li> <li>Nacionālās ES politikas dokumenti galvenokārt nosaka valstu nozaru prioritātes laikā, taču neparedz to ieviešanai nepieciešamos izpildes termiņus un nepieciešamos resursus vai sasaisti ar citiem būtiskiem valsts un nozaru attīstības dokumentiem.</li> </ul>
<b>3. Eiropēzācijas finanšu saistības tiek iestrādātas politikas dokumentos</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (pilnībā)</b>	<b>Dalība ES (nenotiek)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Visu valstu NPIES ietver izmaksu aprēķinu un informāciju par finansēšanas avotiem (publiskiem un citiem avotiem).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Valstu nacionālās ES politikas dokumenti neietver informāciju par finansēšanas avotiem. Informācija fragmentāri ir atrodama citos būtiskos valsts un nozaru attīstības dokumentos.</li> </ul>

*Avots: Autora veidots apkopojums*

## 7.5. Koordinācijas modeļu funkcionalitāte, institucionālo spēlētāju lomas un kapacitāte

Eiropēzācijas ietekmi uz koordinācijas mehānismu institucionālo un funkcionālo spēju raksturo valstu iestāšanās ES pieredze, kas sadalīta noteiktos laika posmos. Līdzšinējie akadēmiskie pētījumi par Igaunijas, Latvijas, Slovēnijas un citu ES CAE dalībvalstu nacionālajām ES politikām norāda uz faktu, ka dalība ES bija šo valstu politiskā prioritāte līdz iestāšanās ES brīdim, bet politikas koordinācijā iesaistītā publiskā pārvalde bija nemainīgi depolitizēta (Fink-Hafner, 2014, p. 42). Analizēto CAE valstu

spēja ietekmēt eiropēizācijas procesu iestāšanās ES posmā ir bijusi ierobežota, ņemot vērā to atšķirīgās intereses un izpildvaras institūciju vājo savstarpējo koordināciju. Pētījumi uzrāda eiropēizācijas daudz lielāko ietekmi uz valstu institucionālo sistēmu, to politikām un pārmaiņu procesiem, jo pastāvēja vājāka sasaiste starp ES un nacionālā līmeņa politiskajiem procesiem, politikām un institūcijām. Kaut arī ir ievērojama koordinācijas mehānismu institucionālās struktūras un to funkcionalitātes līdzība, tomēr starp tām pastāvēja būtiskas atšķirības jau iestāšanās ES posmā, kas detalizētāk atspoguļotas 21. tabulā (Dimitrova and Toshkov, 2007, p. 970; Fink-Hafner, 2012; Lepassaar, 2012; Rollis, 2012).

20. tabula. Par politikas koordinācijas pamatfunkciju atbildīgo institūciju salīdzinājums iestāšanās ES posmā (1995.–2004. gads)

Koordinācijas funkcija/institūcija	Igaunija	Latvija	Slovēnija
Centrālā koordinējošā institūcija	Eiropas integrācijas birojs (EIB) (Ministru prezidenta pakļautībā)	Eiropas integrācijas birojs (Ministru prezidenta pakļautībā)	Valdības Eiropas lietu birojs (VELB) (Eiropas ministra bez portfeļa pakļautībā)
Atbalsts politikas koordinācijai, plānošanai, ieviešanas uzraudzībai un vadībai	EIB	EIB	VELB
ES likumdošanas saskaņošana	TM	EIB	Valdības likumdošanas birojs
Ietekmes izvērtējums	EIB/Valsts kanceleja, TM un citas ministrijas	Valsts kanceleja, EIB un nozaru ministrijas	Valsts Pārvaldes ministrija
Sabiedrības informēšana	Specializēts ES informācijas sekretariāts (EIB pakļautībā)	EIB	Valdības komunikācijas birojs
Valsts budžeta līdzekļu izlietojums	FM sadarbībā ar EIB	FM sadarbībā ar EIB un ĀM	FM sadarbībā ar VELB
Ārējo attiecību vadība ar ES institūcijām	ĀM sadarbībā ar EIB	ĀM	ĀM
Iestāšanās ES sarunu process	ĀM sadarbībā ar nozaru ministrijām	ĀM	VELB/ĀM
Prioritāšu definēšana ar ES jautājumiem saistītajām apmācībām	EIB	EIB un Valsts administrācijas skolu	IeM administratīvā akadēmija
Ārējā tehniskā palīdzība	FM un EIB (EK <i>Twinning</i> programma)	FM un EIB (EK <i>Twinning, Taiex</i> )	VELB
Specializēto starpinstitūciju koordinējošo struktūrvienību pastāvēšana politiskajā līmenī	Koordinācijas padome	Eiropas integrācijas padome (no 1995. g.)	MP vadīts nozares ministru koleģiāts
Specializēto starpinstitūciju koordinējošo struktūrvienību pastāvēšana vecāko amatpersonu līmenī	Vecāko amatpersonu padome	Vecāko amatpersonu sanāksme (no 1997. g.)	Administratīvo jautājumu darba grupa
Darbinieku skaits centrālajā politikas koordinējošajā institūcijā	20	35	120
Darbinieku skaits citās institūcijās, kas strādā ar noteiktām horizontālām koordinācijas funkcijām	60	75	110
Nacionālo ES politiku koordinējošo darbinieku skaits nozaru ministrijās	60	90	100

Avots: Autora veidots apkopojums

Līdz ar ES dalībvalsts statusa iegūšanu valstis sasniedza galvenos politiskos mērķus. EK pārtrauca dalībai ES būtisko kritēriju uzraudzību. EK uzmanības samazināšanās dalībvalstīm radīja risku atkāpties no pārejas uz modernas publiskās pārvaldes izveidi un tās depolitizāciju. Minētā ietekme bija novērojama civildienesta funkcionēšanā kopumā un attiecībās starp politisko un administratīvo līmeni, kas bija nepieciešams ES lietu vadībai. Rezultātā koordinācijas mehānismi tika vājināti un ierobežoti. Salīdzinājumam – ES Rietumeiropas dalībvalstu izpildvarā Eiropas jautājumi aizvien vairāk tika attiecināti uz iekšpolitiskajiem jautājumiem, kur Eiropas prakse uzrāda izpildvaras vadītāja lomas pieauguma tendenci. To apliecina Somijas, Zviedrijas un Dānijas piemēri, kur politikas koordinācijas jautājumi 2004. gada ES paplašināšanās laikā tika pārvirzīti tiešā Ministru prezidenta uzraudzībā.

Skandināvijas valstis pārkārtoja koordinācijas mehānismu tuvāk izpildvaras vadītājam, lai efektīvāku iespēju reaģēt uz pārmaiņām un ietekmēt aizvien sarežģītāko starpnozaru politikas procesu. Piemēram, Somija veido savu nacionālo ES politiku, ņemot vērā aktuālo ES dienaskārtību un prioritātes, kas ir definētas uz nacionālā līmeņa pētījumiem. Tādā veidā nacionālās politikas veidošanā tiek panākta nepieciešamā sinerģija. Vairāku ES dalībvalstu pieredze arī uzrāda, ka efektīvs politikas koordinācijas veids ir valdības centra spēja sekmēt politikas koordināciju atsevišķās jomās, kas tiek uzskatītas par sevišķi nozīmīgām valsts attīstībai. Tās ir arī jomas, kur nepieciešama ciešāka nozaru politiku koordinācija starp daudzām publiskās pārvaldes institūcijām, piemēram, sekojot Zviedrijas un Somijas pieredzei, stiprināt politikas koordināciju izglītības, zinātnes un tehnoloģiju jomā (OECD, 2018a; Pelkonen, Teräväinen and Waltari, 2008).

Izņemot Igauniju, Latviju un pēdējos gados arī Slovēniju, koordinācijas mehānismu institucionālās un funkcionālās attīstības tendence ir bijusi diametrāli pretēja. Latvijas un Slovēnijas gadījumā ĀM ir izteiktāka tendence iegūt augstāku statusu politikas koordinācijas sistēmā. Tas, ka ārlietu resors atsevišķās ES dalībvalstīs turpina ieņemt tik būtisku lomu ES jautājumos, ir arī izpratnes par ES kā ārpolitiku mantojums un valsts politisko izvēļu un nacionālo prioritāšu jautājums. Efektivitāte ir koordinācijas mehānismu pievienotā vērtība nacionālās ES politikas īstenošanas procesā. Tās trūkumam var būt ievērojamas negatīvas sekas, īpaši mazajām valstīm. Ja valstij nav konsekventas nacionālās ES politikas, tā neatbilstoši vai neadekvāti koordinē nacionālo pozīciju sagatavošanu ES Padomei vai jebkurai citai Eiropas institūcijai, ES institūciju pieņemtie lēmumi var būt valstij nelabvēlīgi. Valsts var nespēt izvairīties no negatīvām lēmumu sekām. Līdzīgi arī Eiropas tiesību ieviešanas koordinācijas efektivitāte var ietekmēt vienas dalībvalsts diskrimināciju pret citas dalībvalsts iedzīvotājiem. Tie ir gadījumi, kad ES tiesību ieviešana ir noritējusi nekvalitatīvi, un tā rezultātā EST var ierosināt lietu pret konkrēto dalībvalsti. Izvērtējot būtiskākās koordinācijas mehānismu institucionālās un funkcionālās attīstības tendences dalības ES laikā, pirmkārt jāatzīmē, ka virknē valstu valdības vadītājs vairs neieņem vadošo pozīciju ES lietu koordinācijā (Dimitrova and Toshkov, 2007, p. 974; Fink-Hafner, 2012; Lepassaar, 2012; Rollis, 2012).

21. tabula. Politikas koordinācijas vadošo struktūrvienību izmaiņas izpildvarā iestāšanās ES posmā un dalības ES laikā

Valsts	Atsevišķa institūcija	Ministru prezidentam piesaistīta struktūrvienība	Specializēts valdības birojs	Ārlietu ministrija
Igaunija	-	ES lietu sekretariāts Valsts kancelejā (iepriekš Eiropas integrācijas birojs)	-	-
Latvija	-	Eiropas lietu birojs (2004. gads)	Eiropas integrācijas birojs (1995.-2003. gads)	ES departaments (no 2005. gada)
Slovēnija	-	-	Valdības Eiropas integrācijas birojs (no 1997. gada līdz 2012. gadam)	ES departaments (līdz 1997. gadam un no 2012. gada)

Avots: Autora veidots apkopojums

Igaunija un Slovēnija ir vienas no retajām valstīm, kurās valdības vadītāja iesaiste Eiropas lietu koordinācijā bija pastāvīga, kaut Slovēnijas gadījumā arī notika izmaiņas ĀM koordinētas sistēmas virzienā, bet tikai 2012. gadā. Valdības vadītāja pakļautībā esošo centrālo koordinējošo struktūrvienību, valdības ELB, no 1997. līdz 2012. gadam vadīja valsts sekretārs. Noteikts duālisms bija novērojams arī Latvijas institucionālajā sistēmā. Duālās iekšējās struktūras pastāvēšanu sagatavošanās procesā iestājam ES un sarunām ar ES dažkārt radīja darba organizācijas grūtības valsts pārvaldē, īpaši ministrijās, kurām bija jāreaģē uz dažādu institūciju informācijas pieprasījumiem, t.sk. EK. Arī iestāšanās ES sarunas vadīja ĀM, kaut arī procesu valstī koordinēja EIB. Iestāšanās sarunu delegācijā ietilpa arī EIB, nozaru ministriju un Pastāvīgās pārstāvniecības ES pārstāvji. Starpministriju darba grupas analizēja sarunu sadaļas un izstrādāja sarunu pozīcijas. ĀM sarunu vedējs iepazīstināja valdību ar sarunu pozīcijām, un tās tika apstiprinātas MK vai EIP. Valdības pozīcija tika saskaņota ar parlamentu, organizējot īpašas konsultāciju tikšanās. Parlamenta Kārtības ruļļa papildinājums noteica, ka ELK pieņem lēmumus par Latvijas oficiālajām pozīcijām ES pirms to apstiprināšanas valdībā (LR Saeima, 1994b: VII. sadaļa). Neraugoties uz atsevišķiem sarežģījumiem un sākotnēju skaidrības trūkumu precīzā ar ES jautājumu koordināciju saistīto funkciju sadalē starp ĀM un EIB, koordinācijas mehānisms nodrošināja regulāru un efektīvu darbu, lai sagatavotu valsti iestājam ES. Kopš 2003. gada pakāpeniski notikuši pārkārtojumi no valdības vadītāja uz ĀM vadītu koordinācijas mehānismu. Analogiski Ungārijas modelim, Latvijā valdības vadītājs 2005. gadā atteicās no vadošās lomas ES politikas koordinācijā, kā rezultātā politikas koordinācijas funkcija tika pārvirzīta uz ĀM, valdības vadītāja tiešā pakļautībā atstājot vienu specializēto padomnieku ES jautājumos. Šāda pieeja atšķiras no kopējām tendencēm Igaunijā, kur iestāšanās ES procesā sistēmas attīstība bija līdzīga kā Latvijai, bet ES lietu koordinācija pēc iestāšanās tieši pretēji – vēl vairāk ir tuvinājusies MP. 2003. gadā notikuši izpildvaras reforma Igaunijā noteica MP par politikas koordinācijas centra vadītāju, vienlaikus saglabājot decentralizētu nozaru ministriju sistēmu. Latvijā pretēji – MK nosaka prioritātes un lemj par sarunu pozīcijām ar ES. Savukārt Igaunijā situācija ir sarežģītāka. Kaut arī valdības vadītājam sniedz atbalstu valdības ES sekretariāta ES lietu direktors, atbildība par politikas koordināciju tiek dalīta ar ĀM.

Pirmkārt, atšķiras tas, ko ES dalībvalstīs nosaka valdības un valsts vadītājs. Pretēji Slovēnijai, Igaunijai un Latvijai, piemēram, Lietuvā prezidenta centieni nodrošināt pastāvīgu lomu ES lietās nav panākuši līdzsvara izmaiņas ar izpildvaru, neraugoties uz veiksmīgajiem centieniem iesaistīties ārlietās vai atsevišķu iekšpolitikas jautājumu risināšanā. ĀM atsevišķos gadījumos ir izmantojusi ārlietu ministru kā arbitru konfliktu gadījumā, tādējādi ilustrējot prezidenta duālo funkciju kā izpildvaras un valdības kritisku vērotāju (Maniokas and Vilpisauskas, 2012). ES līmenī, piemēram, prezidentam V. Adamkus (*Valdas Adamkus*) bija aktīva loma noslēguma sarunās par Lisabonas līgumu un iestājoties par potenciālo jauno dalībvalstu drīzāku uzņemšanu ES. Vienlaikus prezidenta duālā loma apgrūtināja lēmuma pieņemšanu par augstāko valsts amatpersonu, kurai būtu jāpārstāv Lietuva ES samitos.

Otrkārt, kaut arī ĀM kā vadošā institūcija uzņemas vadību pār otrā pīlāra jautājumiem un COREPER II jomām, tomēr tās statuss un loma koordinācijā dažādās valstīs ir ievērojami atšķirīga. Latvijā ĀM ir centrālā koordinējošā loma, kaut arī tās statuss laika gaitā ir mainījies. ĀM ir atbildīga par Eiropas lietu iekšējo un ārējo koordināciju kopš 2005. gada, kad ELB tika likvidēts, un tā funkcijas no VK tika nodotas ĀM, kur kļuva par Eiropas lietu direktorāta daļu. Citās valstīs ĀM ES lietu koordinācijas funkciju daļa ar citām valdības struktūrvienībām. Igaunijā atbildība par ES lietu koordinācijas pārraudzību un pozīciju komunikāciju Briselē tiek dalīta starp ĀM un VK ES lietu sekretariātu. Abas struktūras regulāri konsultējas, un tajās piedalās arī pārstāvis no vadošās ministrijas un Pastāvīgās pārstāvniecības. VK ES lietu sekretariāts koordinē instrukciju sagatavošanu COREPER I sanāksmēm, bet ĀM pārziņā ir pārbaudīt nozaru ministriju sagatavotās instrukcijas COREPER II sanāksmēm, to atbilstību kopējiem nacionālās ES politikas mērķiem un pozīcijām, kuras iepriekš saskaņotas ar nozaru ministrijām, un ĀM ES departaments tās nosūta uz Pastāvīgo pārstāvniecību ES (Lepassaar, 2012).

Treškārt, eiropeizācijas ietekme uz izpildvaras politikas koordināciju aptver arī nozaru ministrijas, un pastāv atšķirības to kopējā atbildībā, pilnvarās un iekšējā organizācijā. Viens no precīzākajiem ES prasību indikatoriem attiecībā uz noteiktām nacionālā līmeņa institūcijām ES CAE dalībvalstīs iestāšanās procesā bija katras iestāšanās ES sarunu sadaļas saturs, kas atspoguļoja arī īpatnības noteiktā ES politikas jomā (Commission of European Communities, 2005). Katra valsts attiecīgi izraudzījās savu nozaru ministriju sadarbības koordinācijas modeli tai izvirzīto uzdevumu risināšanai. Taču tikai neliels ierēdņu īpatsvars veic pilna laika tiešo darbu nacionālās ES politikas veidošanas un koordinācijas jautājumos un ikdienas darbā iesaistās ar to saistītās aktivitātēs nacionālajā un ES līmenī. Civildienesta kvalitāte noteica arī to, cik spēcīgus argumentus katra ES dalībvalsts spēja piedāvāt savu interešu aizstāvēšanai ES līmenī. Igaunijā nozaru ministrijām ir noteicošā loma valsts nacionālo pozīciju formulēšanā, tādējādi tiek nodrošināts, ka valdība ir pārstāvēta visos ES lēmuma pieņemšanas līmeņos un pārrauga ES likumdošanas pārņemšanu un ieviešanu. Ministrijas arī ziņo par sarunu rezultātiem MK un Eiropas lietu komitejai parlamentā, kas pārējo analizēto valstu gadījumā parasti ir citu struktūru atbildība. Nozaru ministrijas un starpministriju darba grupas lemj par instrukcijām, kuras ir jāievēro nacionālajam pārstāvim ES. Līdzīga sistēma darbojas Slovēnijā, kur atbildīgais nozares ministrs vai starpministriju darba grupa sagatavo pirmo instrukciju versiju un veic papildinājumus, balstoties uz starpministriju darba grupu sarunu rezultātu. Slovēnijā valdība izveidoja 31 darba grupu atbilstoši dažādām iestāšanās ES sarunu sadaļām. Darba grupās ietilpa pārstāvji no ministrijām un citām saistītajām valsts pārvaldes institūcijām. Darba grupas kopā ar sarunu delegāciju un nepieciešamības gadījumā ar ārējiem ekspertiem un neatkarīgām institūcijām bija atbildīgas par sarunām konkrētajā sarunu sadaļā. Darba grupu vadītāji parasti bija augstāka līmeņa vadītāji (valsts sekretāri) no ministrijām vai citām publiskās pārvaldes institūcijām, kas bija atbildīgas par attiecīgo sarunu sadaļu. Katras darba grupas dalībnieku sastāvs atspoguļoja eiropeizācijas sarežģītību. Tas ir, dažas darba grupas bija veidotas

pēc nozaru principa, taču galvenokārt tās bija starpnozaru, dažās pat bija pārstāvētas gandrīz visas ministrijas. Šo darba grupu sastāva uzbūves analīze parāda, ka līdzās nacionālā līmeņa koordinācijas kodolam un iekšējās koordinācijas pirmajam aplim (FM, ĀM) eiropeizācija ir vērojama arī tā dēvētajā otrā līmeņa valsts pārvaldes institūciju aplī. Tas tieši sasaucas arī ar vienu no neofunkcionālisma pamatelementiem, „funkcionālo pārplūšanu”, kas attiecas uz specifiskās nozarēs notiekošu integrāciju, kā rezultātā integrācija var turpināties citos sektoros. Sadarbība vienā tautsaimniecības nozarē izraisa nepieciešamību sadarboties arī citos sektoros. „Pārplūšana” ir nevis nejauša, bet gan ar nodomu veidota, it īpaši vēlākajās integrācijas fāzēs. Eiropeizācijas procesā ārkārtīgi svarīga loma ir arī starpnozaru koordinētai sadarbībai, lai sasniegtu pēc iespējas labākus rezultātus, reaģējot uz ārējo ietekmi. Slovēnijas gadījumā Ekonomikas ministrijā, Lauksaimniecības, mežsaimniecības un pārtikas ministrijā un Vides un teritoriālās plānošanas ministrijā. 1995. gada beigās valdība uzlika pienākumu visām ministrijām un citām valdības institūcijām izveidot speciālas struktūrvienības, kas būtu atbildīgas par Eiropas jautājumiem, lai intensificētu starpinstitucionālo koordināciju. Tā rezultātā vairākas nozaru ministrijas izveidoja ES struktūrvienības, savukārt citas vienkārši uzticēja papildu funkcijas jau pastāvošām institūciju struktūrvienībām.

22. tabula. ES jautājumu un citu nozaru ministriju struktūrvienību mijiedarbība

		Zems	Augsts
Nozaru struktūrvienības	Zems	<b>Sākotnējās izveides posms</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cilvēkresursu trūkums</li> <li>• Uzmanība uz pamatsistēmām un politiku ieviešanas atskaitīšanās struktūrām</li> <li>• Kavēšanās un ieviešanas traucējumi</li> </ul>	<b>Attīstības posms</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ES integrācijas struktūrvienība piesaista ārējos darbiniekus</li> <li>• ES integrācijas struktūrvienības uzņemas visas ar ES saistītās aktivitātes</li> <li>• Ierobežots ieguldījums no nozaru struktūrvienībām</li> </ul>
		<b>Riski</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ES integrācijas struktūrvienības nepilnīgi nokomplektētas, lai uzraudzītu nozaru struktūrvienību darba programmas</li> <li>• Nacionālās politikas prioritātes dominē pār ES saistībām</li> <li>• ES integrācijas plāni netiek pilnībā koordinēti ar nacionālajām valdības programmām</li> </ul>	<b>Mērķi</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tuvas, bet elastīgas darba attiecības starp ES un nozaru struktūrvienībām</li> <li>• Zināšanu un pieredzes apmaiņas sekmēšana ar nozaru struktūrvienībām</li> <li>• Personāla rotācija starp struktūrvienībām</li> </ul>
	Augsts		

*Avots: Autora veidots apkopojums*

Minētās Eiropas integrācijas struktūrvienības būtiski atšķīrās pēc statusa, nosaukuma, lieluma un atbildības. Kamēr dažām bija salīdzinoši tehniskas koordinācijas funkcijas, citām – saturiskas funkcijas. Dažām bija pilnīgi neatkarīgs direktorāta statuss, kamēr citas bija vienīgi nelielas struktūrvienības vai pat tikai viens darbinieks ES jautājumu koordinācijai. Citās nozaru ministrijās pat tika nomainīts struktūrvienību nosaukums. Pēc iestāšanās ES Slovēnijā ne visām nozaru ministrijām ir īpašas struktūrvienības ES jautājumu risināšanai. Sarežģītajā institūciju un to nozīmes uzbūvē būtiska nozīme ir neformālajiem kontaktiem vertikālajā un horizontālajā koordinācijā, aizstājot neefektīvos formālos komunikācijas kanālus un veidus. Līdz ar Eiropas jautājumu vadības izaicinājumiem publiskajā pārvaldē



ir attīstījušās arī jaunas darbības metodes, piemēram, daudz vairāk koordinēts komandas darbs. Pateicoties stratēģijai pievienot Eiropas jautājumus jau esošajiem ierēdņu uzdevumiem, arī ES jautājumu veidošana kā daļa no iekšpolitiskajiem jautājumiem neļāva izveidoties īpašai ES jautājumus pārzinošai noslēgtai elitei, kā tas bija Ungārijas gadījumā. Latvijā darbojas modelis, kuram piemīt Slovēnijas sistēmas pazīmes. Nozaru ministrijas sagatavo atbildes ES priekšlikumiem un vada konsultācijas ar citām nozaru ministrijām, savukārt atbildīgās ministrijas vecākā amatpersona ES lietās apstiprina darba grupu instrukcijas.

Ceturtkārt, atšķiras arī valstu Pastāvīgo pārstāvniecību atbildība, iesaiste un ietekme. Igaunijas Pastāvīgā pārstāvniecība apkopo instrukcijas COREPER, nodrošina Igaunijas interešu pārstāvniecību un koordinē valdības darbu ES līmenī. Tā bauda ievērojamu autonomiju. Slovēnijas Pastāvīgajai pārstāvniecībai ir galvenā loma Ļubļanas informēšanā par jautājumu attīstību ES. Pastāvīgajai pārstāvniecībai ir arī tiesības piedāvāt izmaiņas nacionālajās pozīcijās, kas izstrādātas un pieņemtas nacionālajā līmenī, ja tā uzskata, ka šīs pozīcijas nenodrošina nacionālo interešu labāko pārstāvniecību. Šāda veida izmaiņu veikšanai gan papildus ir nepieciešamas arī nopietnas diskusijas starp iesaistītajām valsts pārvaldes institūcijām. Slovēnijas gadījumā būtiska loma nacionālo interešu lobēšanā ir atvēlēta arī citām diplomātiskajām pārstāvniecībām ES dalībvalstīs. Latvijas Pastāvīgā pārstāvniecība ES darbojas galvenokārt kā starpnieks pieņemto lēmumu tālākai pārstāvniecībai. Tās galvenais uzdevums ir aizstāvēt nacionālās intereses sarunās ar citām ES dalībvalstīm un ES institūcijām.

Piektkārt, valstu koordinācijas modeļu funkcionalitāti var analizēt arī pēc to efektivitātes pakāpes. Ņemot vērā, ka nav iespējams noteikt koordinācijas mehānismu efektivitāti, izmantojot tikai statistiku (piemēram, kopējo nacionālo pozīciju skaitu pret pieņemto likumdošanas aktu skaitu Eiropas institūciju līmenī, kas īsteno to intereses), būtu jāanalizē citi pieejamie dati un efektivitātes kritēriji, kā valsts administratīvi spēj pilnībā piedalīties savu pienākumu izpildē visos ES politiskās sistēmas līmeņos; nacionālo pozīciju skaits, kuru postulāti ir tikuši iekļauti ES tiesību aktos; laika posms, kurā lēmumi ir pieņemti dažādos koordinācijas līmeņos; būtisku ierobežojumu neesamība, lai nacionālo interešu realizācijai veidotu koalīcijas ar citām ES dalībvalstīm. Piemēram, Igaunija paaugstina savas efektīvas koordinācijas iespējas jau prioritāšu noteikšanas fāzē, jo tās ir formulētas, ņemot vērā piemērotību iespējamās politiskās koalīcijas veidošanās kontekstā un atrodot atbalstītājus Eiropas līmenī. Tas ļauj padarīt daļas prioritāšu realizācijas iespēju Eiropas lēmumu pieņemšanas procesā ticamāku (Mienkowska-Norkiene, 2011, pp. 24–25). Latvijai, arī Igaunijai un Slovēnijai, izaicinājums tādējādi ir spēja būt efektīvām politikas rezultātu ietekmēšanā un sasniegt pēc iespējas augstāku efektivitātes pakāpi, neraugoties uz ierobežotajiem cilvēkresursiem, ekspertīzes trūkumu ES lietās un finanšu resursiem, kuras tās pieredzēja pēc iestāšanās ES 2004. gadā. Jāatzīmē arī specifisku iemaņu trūkums publiskajā pārvaldē, piemēram, nepietiekamas zināšanas par formālajiem un neformālajiem darbības mehānismiem un ES politikas veidošanas noteikumiem, kā arī svešvalodu zināšanu trūkums. Bija vērojama arī pastiprināta birokrātijas politizācija un nespēja nodalīt politisko partiju un publiskās

pārvaldes atbildības. Šīs nestabilitātes galvenie iemesli ir valdības un koalīciju biežās maiņas un augsts elektorāta jutīgums, kā arī mazāk stabilas politisko partiju sistēmas salīdzinājumā, piemēram, ar ES Rietumeiropas dalībvalstīm. Relatīvais ģeogrāfiskais attālums no Briseles publiskajai pārvaldei kļūva par finansiālu un organizatorisku izaicinājumu. Neraugoties uz mūsdienu tehnoloģijām, nacionālajiem ekspertiem un oficiālajām amatpersonām joprojām ir svarīgi personiski atrasties Briselē. Līdz ar to valstīm ir svarīgi koncentrēt savas koordinācijas ambīcijas būtiskāko prioritāšu jomā, jo mazajām valstīm var nebūt izteikta interese visās politiku jomās.

Arī „veiksmīgums” ir salīdzinoši grūti analizējams koncepts, īpaši attiecībā uz nacionālās ES politikas koordināciju (Sepos, 2004, pp. 169–190; Wright, 1996), tomēr jebkāds vērtējums par koordinācijas mehānismiem būtu nepilnīgs bez diskusijas par vienas vai otras sistēmas efektivitāti praksē un sasniegtajiem rezultātiem. Vienlaikus jānorāda, ka tādi efektivitātes rādītāji kā „veiksmīgs politikas rezultāts” ir lielā mērā atkarīgi no koordinācijas sistēmas iedarbības neatkarīgiem faktoriem – lēmumu pieņemšanas kārtības ES Padomē, citu valstu nacionālās pozīcijas, konkrētās dalībvalsts lieluma un svara lēmuma pieņemšanā. Atbilstoši tam koordinācijas mehānisma sekmīgums būtu mērāms pēc valsts izvirzīto un definēto specifisko mērķu un ambīciju sasniegšanas līmeņa. Pēc šīs pazīmes, piemēram, Slovēnijai ir plašs mērķu spektrs, ieskaitot pozitīvo koordinācijas mehānismu, skaidriem darbu izpildes termiņiem, caurspīdīgumu un likumdošanas kontroles mehānismu (Fink-Hafner, 2012). Slovēnija sekmīgi reaģē uz Briseles iniciatīvām, tomēr saistības, ko tā uzņemas iestāšanās ES procesā, attiecībā uz caurspīdīgumu un konsultāciju nodrošināšanu ar sociālajiem partneriem netiek pildītas pietiekamā apjomā. Slovēnijas galvenā prioritāte pirmajos dalības ES gados bija sagatavošanās prezidentūrai ES Padomē. Slovēnijas gadījumā ir skaidri redzama prezidentūras ietekme uz nacionālo interešu veidošanās gaitu. (1) Tā paaugstināja ES jautājumu lomu iekšpolitikā, stimulējot valstis definēt pozīcijas par plašu jautājumu spektru. Pieauga arī politiskā līmeņa iesaiste diskusijās par Eiropas politikas jautājumiem; (2) tika sekmētas institucionālo struktūru izmaiņas, kas ietvēra jaunu struktūrvienību izveidi un citu atbildīgo struktūrvienību stiprināšanu (piemēram, ELB Slovēnijā); (3) Slovēnijas piemērs parāda priekšrokas došanu ES prezidentūras vadības sagatavošanai, mazāk vērības pievēršot savu interešu formulēšanai un skaidrošanai, piemēram, robežjautājumos ar Horvātiju un tās uzņemšanu ES. Periods līdz 2008. gada jūlijam ir uzskatāms par dalības ES pielāgošanās posmu. Slovēnijas nedrošības sajūta izskaidro tās vēlmi 2008. gada decembrī bloķēt Horvātijas iestāšanās ES sarunas, kas lielā mērā saistāms ar jautājumiem par nozvejas tiesībām, pieeju jūrai un „bailēm” no lielā kaimiņa. Slovēnijā enerģētika, tieslietu un iekšlietu sektors ir būtiskas un jūtīgas jomas, kas ietekmē nacionālo pozīciju veidošanos. Valsts ir būtiski atkarīga no ārējiem enerģijas piegādes avotiem, tādējādi raisās diskusijas par atomenerģētikas izmantošanu. Arī tieslietu un iekšlietu jautājumos minētās valstis ir kopumā atbalstījušas tālāku integrāciju virknē būtisku jomu, ieskaitot ārējo robežu aizsardzību un cīņu pret organizēto un pārrobežu noziedzību. Piemēram, Slovēnijas bažas par savu ievainojamību, par potenciālajiem organizētās noziedzības draudiem Rietumbalkānos ir ietekmējušas tās nostāju tieslietu

un iekšlietu jautājumos ar mērķi stiprināt Eiropolu. Latvija, atšķirībā no Slovēnijas, daudz mazākā mērā spējusi realizēt sākotnēji izvirzītās ieceres, un iemesls tam ir ĀM kā politikas koordinējošās institūcijas ierobežotās ambīcijas un nespēja pilnībā atgūties no galveno ES integrācijas koordinācijas organizētāju aiziešanas no publiskās pārvaldes iestāšanās ES noslēguma posmā. Kā norāda pētnieki K. Manioks (*Klaudijus Maniokas*) un R. Vilpišausks (*Ramūnas Vilpišauskas*), neraugoties uz gūtajiem panākumiem EKP un enerģijas politikas jomā, arī Lietuvas koordinācijas mehānisms ir neefektīvs „neefektīvās apmaiņas ar informāciju, novēlotu reakciju ... un politisko prioritāšu trūkuma” dēļ. Pētnieki uzskata, ka arī koordinācija nozaru ministriju līmenī ir „novēlota un vāja”, piemēram, attiecībā uz Lietuvas pievienošanos eirozonai (Maniokas and Vilpisauskas, 2012).

Lai valsts tiktu sadzirdēta Ministru padomes COREPER darba grupu līmenī, kur tiek pieņemta lielākā daļā lēmumu, tai ir jāzina, ko tā vēlas, un ir jāspēj savlaicīgi sagatavot labas instrukcijas saviem sarunu vedējiem. Bez instrukcijām, kas skaidri formulē valsts pozīciju, sniedz labi pamatotus argumentus un elastīgu kompromisu noslēgšanai, nacionālo pozīciju aizstāvēšana ES līmenī sarunu vedējiem ir liels izaicinājums. Ja instrukcijas tiek iesniegtas Pastāvīgajai pārstāvniecībai novēloti, ir grūti pārveidot sarunu rezultātus. Īpaši būtiski tas ir tādām mazām valstīm kā Igaunija, Latvija un Slovēnija. Ja lielo ES valstu pozīcijas sarunu noslēgumā parasti tiek ņemtas vērā, neraugoties uz to, ka tās ir skaitliskā mazākumā, mazās valstis nevar paļauties vienīgi uz savā rīcībā esošajām balsīm. Līdz ar to tām ir jāizvēlas argumentētas stratēģijas jau sarunu procesa sākotnējā posmā (Panke, 2010, p. 770).

Nacionālās ES politikas koordinācijas procedūras atšķiras pēc pakāpes, līdz kurai nozaru ministrijas drīkst autonomi sagatavot instrukcijas nozaru (nehorizontālajos) jautājumos. Nacionālās institūcijas ar veto tiesībām, tādas kā likumdevēja vara vai izpildvaras vadītāju biroji un ĀM, parasti ir centrālie koordinatori, kas var ierobežot nozaru ministriju neatkarību. Mazs efektīvu veto institūciju skaits palielina lēmumu pieņemšanas efektivitāti. Instrukciju novēlotas sagatavošanas iespējamība ir mazāka, ja nozaru ministriju faktiskā autonomija ir liela. Savukārt konsensu tipa koordinācijas sistēmas ar izteiktu likumdevēja varas lomu un hierarhisku koordinācijas praksi (spēcīgu ĀM vai izpildvaras vadītāja biroju un VK) palielina iesaistīto pušu skaitu, apgrūtinot savlaicīgu nacionālās ES politikas koordināciju. Tādējādi vairāku institūciju ar veto tiesībām klātbūtne var bloķēt un aizkavēt nacionālo pozīciju sagatavošanu, negatīvi ietekmējot to kvalitāti (Turpat, 775–776. lpp.).

Arī kompromisa nacionālās pozīcijas atspoguļo rūpīgi veidotu interešu līdzsvaru, un tām ir nelielas manevra iespējas sarunu procesā ar citām ES dalībvalstīm. Hierarhiskās koordinācijas sistēmās nozaru ministrijas, kurām ir tehniskā ekspertīze, zaudē ietekmi iepretī centrālajam koordinatoram un tā pozīcijai. Līdz ar to autonomas sistēmas ir vislabākajā situācijā, lai radītu augsta līmeņa sarunu instrukcijas, kas nerada pozīcijas apstiprināšanas novēlošanas riskus. Tas ir iespējams arī tad, ja vadošā nozares ministrija izteikti neprioritizē darbu nacionālajā līmenī atrauti no ES līmenī veicamā. Piemēram, Slovēnijā ir raksturīga izteikta vertikālā varas fragmentācija. ĀM, VK vai ES lietas koordinējoša struktūrvienība valdības centrā varēja pārformulēt instrukcijas, pirms tās tika apstiprinātas un nosūtītas

Pastāvīgajai pārstāvniecībai ES. Valsts formāli saskārās ar varas fragmentāciju arī spēcīgās likumdevēja varas un tās noteicošās lomas dēļ pozīcijās ar ES saistītajos jautājumos. Likumdevēja vara ar ES lietu komiteju starpniecību var pieprasīt izmaiņas visās nacionālajās pozīcijās. Arī Igaunijai ir likumdevēja vara ar valdības mandātu pārbaudes iespējām sagatavotajās nacionālajās pozīcijās. Mazāk centralizētos modeļos centrālie politikas koordinatori var vienīgi iesaistīties hierarhiskajā lēmumu pieņemšanā atsevišķos jautājumos. Piemēram, tiem ir ietekme uz COREPER Ministru prezidenta līmenī vai vienīgi svarīgākajos politiskajos jautājumos. Pat ja centrālās koordinējošās institūcijas formāli nosūta instrukcijas pastāvīgajiem pārstāvjiem, tie nedrīkst vienpusēji veikt izmaiņas.

Pastāv arī ievērojama atšķirība starp formālajiem noteikumiem un nozaru ministriju autonomiju *de facto*. Nozaru ministriju neatkarība parasti ir lielāka tehniskajos, nevis politiski svarīgajos jautājumos. Līdz ar to nozaru ministrijām ir tendence vairāk noteikt ES Padomes darba grupu sarunu pozīcijas, bet mazāk COREPER un ministru līmeņa sarunas. Varētu sagaidīt, ka liela vadošo nozaru ministriju autonomija paātrinās koordināciju un labu instrukciju sagatavošanu, ja vien nozares ministrija neprioritizē darbu nacionālajā līmenī attiecībā pret darbu ES līmenī. Igaunijas piemērs parāda, ka zināšanas par ES jautājumiem nozaru ministrijās tomēr ir ierobežotas, un darbinieki regulāri neredz nepieciešamību ātri reaģēt uz ES prasībām. Šādos gadījumos priekšrokas došana darbam nacionālajā līmenī, nevis ES jautājumiem, nav izņēmums, bet obligāts nosacījums. Centrālais politikas koordinators vai nacionālais politisko procesu dalībnieks ar veto tiesībām, kas spiež nacionālo nozares ministriju rīkoties, visticamāk, stimulēs tās darbības uzlabošanos līdz nepieciešamajam līmenim (Turpat, 775–776. lpp.).

Daudzām ES politikām ir starpinstitutionāls raksturs. Tas var radīt interešu konfliktus, savukārt konfliktu rašanās var negatīvi ietekmēt kopējo koordinācijas dinamiku. Lai novērstu diskusijas par kompetencēm un veidotu vienotas nacionālās pozīcijas, visas ES dalībvalstis ir izveidojušas starpinstitutionālās koordinācijas procedūras, kas atspoguļo iesaistīto nozaru ministriju izvēles. Tās ir formalizētas un veidotas pēc subsidiaritātes principa, iezīmējot līmeņus, kuros satiekas nozaru ministriju pārstāvji, lai noregulētu konfliktus un rīcību gadījumos, kad nav iespējams panākt kompromisu attiecīgajā lēmumu pieņemšanas līmenī. Praksē nozaru ministrijas ne vienmēr spēj vienoties par starpinstitutionālajiem jautājumiem, un koordinējošajām struktūrām šādos gadījumos ir būtiska loma.

Gandrīz visās analizētajās CAE valstīs ir izveidotas arī elektroniskās sistēmas EK informācijas aprītei, instrukciju priekšlikumiem un ziņojumiem par sarunu procesu. Tas ļauj ministrijām operatīvi iepazīties ar nepieciešamo informāciju. Problēmas rodas gadījumos, kur nav ieviesta priekšlikumu apstiprinājuma metode pēc noklusējuma principa. Tas nozīmē, ka nozaru ministrijas tiecas cīnīties, nevis pieņemt vadošās institūcijas priekšlikumus visos kritiskajos jautājumos. Jo vairāk atšķiras nozaru ministriju viedokļi, jo mazāka iespēja pastāv vienoties par kopīgu pozīciju un plašām manevra iespējām vēlākajā sarunu gaitā, jau aizstāvēt nacionālo pozīciju.

Eiropēizāciju ietekmē arī publiskās pārvaldes cilvēkresursu pieejamība (politiskā kultūra/administratīvās struktūras un valsts lieluma ietekme uz līdzsvarotu interešu aizstāvību). Analizēto CAE valstu un citu mazu valstu gadījumā (Slovākija, Lietuva) pastāv cilvēkresursu un finansiālie ierobežojumi, bet šie resursi ir būtisks nosacījums efektīvai lēmumu pieņemšanai publiskajā pārvaldē. Iekšpolitisku motīvu dēļ valdības neatbalsta administratīvo izdevumu palielināšanu birokrātijas stiprināšanai pamatfunkciju efektīvākai veikšanai. Finanšu resursu ierobežotībai ir tieša ietekme uz cilvēkresursu pieejamību. Vienlaikus ir skaidrs, ka šāda resursu taupīšana var būt iemesls zemas kvalitātes lēmumu sagatavošanai, kas rezultātā var radīt būtiskas negatīvas ekonomiskās, sociālās un finansiālās sekas. EK ir oficiāli uzsvērusi nepieciešamību attīstīt profesionālu publiskās pārvaldes civildienestu kā nosacījumu dalībai ES. CAE dalībvalstu galvenās problēmas eiropēizācijas kontekstā ir nepietiekams līmenis visās šeit minētajās jomās: strādājošo profesionālā kvalifikācija, vienota sistēma publiskās pārvaldes cilvēkresursu attīstībai, personāla vadība un kadru noturība, koordinēta un efektīva publiskajā pārvaldē strādājošo tālākizglītības sistēma, kvalitātes vadības sistēma, politikas veidošanas sasaiste ar ilgtermiņa plānošanas dokumentiem, īpaši prioritāšu noteikšanas, ietekmes novērtēšanas un finanšu plānošanas aspektos, sabiedrības iesaiste publiskās pārvaldes procesos un sociālā partnerība.

Lai mērķtiecīgi paaugstinātu publiskās pārvaldes darboties spēju un stiprinātu pārvaldes spēju aktīvi un pārliecinoši aizstāvēt nacionālās intereses un piedalīties ES politiku izstrādē un citos starptautiskos procesos, nepieciešama augsta cilvēkresursu profesionalitāte. ES CAE dalībvalstis ar dažādu programmu palīdzību, kā, piemēram, Latvija ar Nacionālo Lisabonas programmu, par vienu no prioritātēm katras jomas attīstības ietvaros dalības ES sākotnējā posmā izvirzīja administratīvās kapacitātes stiprināšanu, sabiedrisko pakalpojumu pieejamību un kvalitātes uzlabošanu (Latvijas Republikas Ministru kabinets, 2005b). Pārvaldes institūciju personāla biežā mainība liecināja, ka ir nepieciešama cilvēkresursu plānošanas, izglītības un vadības metožu pilnveidošana, kā arī publiskajā sektorā nodarbināto darba samaksas sistēmas reforma (RAPLM, 2006, 27. lpp.). Piemēram, Latvijas NAP 2007.–2013. gadam savulaik kā risināmos uzdevumos noteica „uzlabot politikas plānošanas un normatīvo aktu kvalitāti atbilstoši labas regulācijas principiem; plašāk iesaistīt nevalstiskās organizācijas un sociālos partnerus politiku izstrādes un lēmumu pieņemšanas procesos; izveidot mūsdienīgu personālvadības, darba samaksas un kvalifikācijas celšanas sistēmu publiskajā pārvaldē strādājošajiem; ieviest kvalitātes vadības sistēmu visās publiskās pārvaldes institūcijās”.

Jāpiemin arī labāka regulējuma politika, kas ir viena no ES ierosinātajām publiskās pārvaldes darbības kvalitātes un efektivitātes paaugstināšanas iniciatīvām un aptver politikas veidošanas sistēmas uzlabošanu, politikas ietekmes novērtēšanu, administratīvo šķēršļu samazināšanu un likumdošanas regulējuma vienkāršošanu. 2005. gada OECD SIGMA novērtējuma ziņojumā norādīts, ka „lai gan politikas ietekmes novērtēšanas instrumenti tiek lietoti, to pielietojuma kvalitāte ir atšķirīga. Atšķirīga ir ministriju kapacitāte labāka regulējuma politikas pielietošanā. Ja šī politika tiek ieviesta vispārējā kārtībā, uzmanība ir jāpievērš atbildīgo ierēdņu skaitam. Šādiem uzdevumiem nav brīvu cilvēkresursu,

dažos gadījumos ir vērojama ierēdņu pārslodze jau esošo uzdevumu izpildē” (OECD SIGMA, 2005, p. 26).

Pētot eiropeizācijas ietekmi uz publiskās pārvaldes institūciju struktūrām, pētnieki ir nonākuši pie vienprātības virknē jautājumu. Respektīvi, lielākā daļa pētījumu atklāj relatīvi spēcīgu dalības ES ietekmi uz publiskajā pārvaldē strādājošajiem cilvēkresursiem, t.i., ierēdņu lojalitāti un lomu ievirzi, to vērtībām un politikas normām, sadarbības tīkliem, apmācībām, rekrutācijas procesu un rīcību, piemērojot ES tiesību aktus. Vienlaikus pētījumi atklāj daudz mazāku eiropeizācijas ietekmi uz publiskās pārvaldes institūciju iekšējo struktūru organizāciju un procedūrām. Tas tiek skaidrots ar to, ka eiropeizācijas pielāgošanās spiediens uz publiskās pārvaldes struktūru organizāciju ir netiešs, un struktūras mēdz būt diezgan noturīgas pret ārējo ietekmi un elastīgas, sekojot piemērotākā risinājuma loģikai attiecīgajā situācijā (Zubek and Staranova, 2012, p. 937). Pētnieki R. Zubeks (*R. Zubek*) un K. Staranova (*K. Staranova*), analizējot dažādu līmeņu ES CAE dalībvalstu publiskās pārvaldes institūciju pielāgošanos ES tiesību īstenošanas ietekmei, norāda, ka eiropeizācijas ietekme uz izpildvaras struktūrām var būt izteiktāka salīdzinājumā ar agrākajiem pieņēmumiem. Atšķirībā no publiskās pārvaldes struktūrām, kuru pienākums ir atsevišķu ES tiesību aktu pārņemšana, institūcijas, kas atbildīgas par liela apjoma ar ES saistīto darbu īstenošanu, mēdz institucionalizēt spēcīgu iekšējo likumdošanas plānošanas pārraudzību, juridisko analīzi un izpildes termiņu uzraudzību (Zubek and Staranova, 2012, pp. 953–954). Racionāla publiskās pārvaldes iekšējo struktūru pielāgošana ļautu novērst/mazināt potenciālos likumdošanas ieviešanas kavējuma riskus.

Eiropēizācija ievērojami ietekmē pat vairāk nekā pusi publiskajā pārvaldē ar ES jautājumiem strādājošo ierēdņu. Eiropēizācijas procesa ietekmē neliela grupa ierēdņu ikdienā tieši strādā ar ES lietām pilna laika režīmā, savukārt lielākā daļa publiskajā pārvaldē strādājošo ar ES saistītiem jautājumiem tieši velta tikai nelielu sava darba laika daļu. Vēl izteiktākas atšķirības ir novērojamas starp „iekšējā kodola” un „ārējā apļa” eiropeizētajām publiskās pārvaldes institūcijām, un starp šauru publiskās pārvaldes ierēdņu daļu, kas nodarbojas ar ES politikas veidošanu, un daudz plašāku grupu, kas galvenokārt nodarbojas ar „uzņemto saistību ieviešanu” (Meyer-Sahling and Van Stolk, 2015, p. 231). Pētnieki J. H. Meiers-Zālīngs (*J. H. Meyer-Sahling*) un C. van Stolks (*C. Van Stolk*), analizējot eiropeizācijas ietekmi uz publiskajā pārvaldē strādājošajiem ierēdņiem Igaunijā, Latvijā un Slovākijā, ir vērtējuši arī to ierēdņu īpatsvaru, kas publiskās pārvaldes centrālajā līmenī ir iesaistīti ar ES saistītās aktivitātēs. 24. tabula parāda salīdzinošo informāciju par ikdienas darbā ES jautājumos iesaistīto ierēdņu skaitu atsevišķās ES CAE dalībvalstīs (Turpat, 237. lpp.).

23. tabula. ES jautājumos iesaistīto ierēdņu skaits

	Igaunija	Latvija	Slovēnija
<b>Īpatsvars, kas strādā ar ES jautājumiem</b>	65.5%	53.4%	59.2%
<b>Skaitis, kas strādā ar ES jautājumiem</b>	232	126	319
<b>Respondentu skaits</b>	354	236	539

Avots: Meyer-Sahling and Van Stolk, 2015

Statistika rāda, ka visās valstīs to ierēdņu skaits, kas strādā ar ES jautājumiem, svārstās no 53,4% līdz 65,5%. Tas pierāda, ka ES izteikti ietekmē ES CAE dalībvalstu publiskās pārvaldes centrālo līmeni. Statistikā apkopotie dati parāda, ka eiropēizācijas ietekme uz mazajām valstīm nav lielāka kā uz lielajām valstīm. Pētnieku veiktā analīze liecina, ka lielākā daļa visu ierēdņu tieši ES jautājumiem velta mazāk par 25% sava laika, bet tikai neliela daļa ierēdņu ar ES jautājumiem strādā pilnu vai gandrīz pilnu laiku, kā, piemēram, Igaunijā – 8,5%. Statistikas dati rāda, ka atšķirības starp analizētajām valstīm ir nelielas. Ierēdņi ES jautājumiem kopumā velta līdzīgu laika daudzumu, un visos gadījumos ir ļoti neliels skaits ierēdņu, kas ar ES jautājumiem strādā pilnu slodzi (Turpat, 238. lp.).

Salīdzinājums starp publiskās pārvaldes institūcijām ļauj nodalīt trīs galvenās publiskās pārvaldes institūciju grupas. Pirmajā jeb „iekšējā kodola” grupā ietilpst visvairāk eiropēizētās ministrijas, un tās ir zemkopības, vides, ekonomikas un ar to saistītās ministrijas. Tas nav pārsteidzoši, jo ES relatīvi lielākā kompetence ir šajās politikas jomās. Otrajā grupā jeb „ārējā aplī” ietilpst vismazāk eiropēizētās publiskās pārvaldes institūcijas – izglītības un kultūras ministrijas. Trešā grupa aptver finanšu, tieslietu, iekšlietu, tiesību, veselības jomas un valdības centru (VK) jeb institūcijas ar lielu īpatsvaru nacionālās politikas veidošanā un horizontālajās jomās (Turpat, 238. lp.).

Visbeidzot, analizēto CAE valstu pieredze rāda, ka jebkuram koordinācijas mehānismam publiskajā pārvaldē ir jābūt arī cilvēkresursiem ar divām papildinošām spējām – attīstīt un vadīt valsts nacionālās ES politikas ieviešanu un operatīvi realizēt, plānot un uzraudzīt NPIES (vai alternatīvu dalības ES vadības programmu) īstenošanu un atbalstīt dažādu ar ES jautājumiem saistītu politikas jautājumu risināšanu publiskajā pārvaldē. Pirmā no minētajām spējām ietver prasmju attīstību nozaru ministru līmenī (īpašas starpnozaru politikas) un centrālajā līmenī (kopējā nacionālās politikas koordinācija) attiecībā uz stratēģisko analīzi un plānošanu, dažādu stratēģisko iespēju identificēšanu un analīzes prezentēšanu politiskajā līmenī, nacionālo stratēģisko dokumentu izstrādi un apspriešanu ar dažādām ieinteresētajām pusēm un prioritāšu noteikšanu. Būtiski, ka centrālajā līmenī atbalsts politikas koordinācijas funkcijas veikspējas nodrošināšanai ietver arī citu savstarpēji saistītu horizontālo funkciju stiprināšanu kā, piemēram, prasmes attiecībā uz politiku plānošanu, vienprātības veidošanu prioritāro politiku izvēlē un to īstenošanas uzraudzību, ES likumdošanas pārņemšanu un ES tiesību aktu tulkošanu, procedūras, lai nodrošinātu finanšu saistības ar valsts budžetu, atbalstu ES ārējai palīdzībai, koordinācijai ar ES, konsultāciju procesu ar ieinteresētajām pusēm un iespējamo seku ietekmes novērtēšanu. Attiecībā uz otro spēju jāatgādina, ka ārējais spiediens iestāšanās ES laikā valdībām prasīja ieviest tādus politikas koordinācijas instrumentus kā NPIES. Vienlaikus bija svarīgi attīstīt politikas, stingri nodalot institūcijas, kas izstrādā politikas, no tām, kuras kontrolē un pārrauga konkrētas darbības. Viens no galvenajiem uzdevumiem institūcijām, kurām tika uzdots attīstīt un koordinēt NPIES ieviešanu, bija tās kā efektīva politikas koordinācijas un ieviešanas instrumenta izstrāde, attiecīgi stiprinot arī atbildīgo cilvēkresursu rīcībspēju. Analizēto valstu iestāšanās ES pieredze sniedz mācību, ka NPIES bija noderīgs mehānisms arī ārējās palīdzības un nepieciešamo cilvēkresursu attīstības vajadzību noteikšanai valdības institūcijās,

kuras strādāja ar noteiktu prioritāro darbību īstenošanu. Kvalitatīvu politiku veidošana prasīja arī cilvēkresursu prasmes veidot cieši integrētu publiskās pārvaldes institūciju viedokli par ES tiesību aktu saskaņošanu, politiku ieviešanas vajadzībām, kā arī regulārāku dialogu ar sociālajiem partneriem un diskusijām par konkrētu iestāšanās ES uzņemto saistību ieviešanas iespējamām sekām.

Kopsummējot indikatoru par koordinācijas modeļu funkcionalitāti, institucionālo spēlētāju lomu un kapacitāti, var secināt, ka to ieviešana galvenokārt ir noritējusi pilnībā, bet atsevišķos gadījumos daļības ES laikā – daļēji (24.tabula).

24. tabula. Izpildvaras centrālā līmeņa politikas koordinācijas institucionālā un funkcionālā spēja indikatoru ieviešanas novērtējums

<b>Pazīme:</b> Valdības centra institūcijas nodrošina politikas koordinācijas funkcijas.	
<b>Indikators un izpildes novērtējums</b>	
<b>1. Juridiski piešķirtais nacionālās ES politikas pilnvaru un koordinācijas funkciju sadalījums valdības centra institūcijām</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (pilnībā)</b>	<b>Dalība ES (daļēji)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visu valstu atbildīgās valdības centra institūcijas pilnībā īstenoja juridiskajā ietvarā piešķirto nacionālās ES politikas pilnvaru un funkciju sadalījumu (nacionālās ES politikas vispārējo ikdienas koordināciju; nacionālās ES politikas plānošanu, ieskaitot reformu izmaksu; valsts sagatavošanos nacionālās ES politikas ieviešanas procesam, atskaišu sagatavošanu par tās ieviešanu; nacionālās likumdošanas pielāgošanas ES <i>acquis</i> koordinācija; ES tehniskās palīdzības kopējā plānošana un uzraudzība; iestāšanās ES sarunu koordinācija).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atbildīgās valdības centra institūcijas pilnībā īsteno juridiskajā ietvarā piešķirto nacionālās ES politikas pilnvaru un funkciju sadalījumu, izņemot atšķirīgu pieeju kopējās nacionālās ES politikas attīstības un ieviešanas koordinācijai (nav institucionalizēta Latvijā un Slovēnijā).</li> </ul>
<b>2. Valdības centra nozaru institūciju spēja koordinēt nacionālo ES politiku</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (pilnībā)</b>	<b>Dalība ES (daļēji)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visu valstu politikas koordinācija tika institucionalizēta valdības vadītāja pakļautībā, izveidojot kā atsevišķu institūciju, izveidojot kā atsevišķu institūciju, ar tiesībām veicināt starpinstitucionālo pozīciju nesaskaņu risināšanu.</li> <li>• Visu valstu koordinācijas mehānisms ļāva nodrošināt valstu iestāšanās ES sagatavošanos un sadarbību ar ES.</li> <li>• Specializēts birojs visu valstu izpildvarā bija atbildīgs par nacionālo ES politiku vadību, iestāšanās ES programmas sagatavošanu, ikgadēju uzraudzības ziņojuma sagatavošanu par visām nacionālās ES politikas jomām un atjaunošanu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politikas koordinācija galvenokārt ir nozaru institūciju kompetencē, un ne visās valstīs valdības centra institūcijām ir uzticēta nacionālās ES politikas veidošanas loma (Latvija un Slovēnija).</li> </ul>
<b>3. Vadlīniju par institucionālo sadarbības koordināciju pieejamība nozaru ministrijām un citām valdības institūcijām</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (pilnībā)</b>	<b>Dalība ES (pilnībā)</b>
<p>Visās valstīs bija pieejamas vadlīnijas par konkrētiem jautājumiem atbilstoši tiesiskajam regulējumam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• ieguldījuma sniegšana NPIES izstrādē un ieviešanā;</li> <li>• ieguldījuma sniegšana iestāšanās ES procesa uzraugosajās atskaitēs;</li> <li>• nacionālās likumdošanas pielāgošanās vadība ES <i>acquis</i> pārņemšanai un ES <i>acquis</i> tulkošanai;</li> <li>• ieguldījuma sniegšana ES palīdzības plānošanā un ieviešanas uzraudzībā;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visās valstīs ir pieejamas vadlīnijas un rokasgrāmatas par konkrētiem daļības ES funkciju nodrošināšanas jautājumiem kā, piemēram, nacionālo pozīciju sagatavošanas, ES likumdošanas pārņemšanas notifikācijas un iekšējās informācijas aprites jautājumiem atbilstoši tiesiskajam regulējumam.</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• līdzdalība un ieguldījuma sniegšana iestāšanās sarunu procesā ar ES.</li> </ul>	
<b>4. Atbilstošo struktūrvienību rīcībspēja nacionālās ES politikas efektīvai veidošanai centrālajā nozaru institūciju līmenī</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (pilnībā)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nozaru ministrijām visās valstīs bija pilnīga atbildība par politiku attīstīšanu, likumdošanas izstrādi un ieviešanu.</li> <li>• Par politikas koordināciju atbildīgo nozaru ministriju struktūrvienību lomas un atbildības bija izveidotas.</li> <li>• Nozaru ministrijās bija noteiktas iekšējās nacionālās ES politikas attīstības un ieviešanas procedūras.</li> <li>• Atbildība par nacionālās ES politikas vadību nozaru institūcijās bija uzticēta valsts sekretāram vai tā vietniekam.</li> <li>• Politikas koordinācijas struktūrvienībām bija jāspēj nodrošināt noturīgu politikas plānošanu un valdības darba koordināciju, t.sk. prioritāšu noteikšanu iestāšanās un dalības ES jautājumos; radīt saturiskas un saskaņotas politikas, kas ir ekonomiski izdevīgas un finansiāli noturīgas; nodrošināt konsultācijas izpildvaras līmenī un ārpus tā; nodrošināt politiku korektu ieviešanu, komunikēšanu un uzraudzību; atbalstīt ES <i>acquis</i> pārņemšanu un ieviešanu nozaru atbildības jomās.</li> </ul>	<b>Dalība ES (pilnībā)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Nozaru ministrijas visās valstīs pilnā apmērā nodrošina iestāšanās ES posmā izveidoto un dalības ES pielāgoto nacionālās ES politikas koordinācijas funkciju īstenošanu savu institūciju kompetenču ietvaros.</li> </ul>
<b>5. Nacionālās ES politikas koordinācijas sistēmas integritātes līmenis (atbilstoši Metkalfa (1994) politikas koordinācijas līmeņu skalai)</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (pilnībā)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralizēta politikas koordinācijas modeļa īstenošanas tendence ar valdības vadītāja vadošo lomu (visās valstīs).</li> </ul>	<b>Dalība ES (daļēji)</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decentralizēta politikas koordinācijas modeļa īstenošanas tendence un formālās politikas koordinācijas lomas uzticēšana ĀM (Latvija un Slovēnija), ar primāro fokusu uz saskaņotu pozīciju un konfliktu risināšanas vadību iesaistīto institūciju starpā (Igaunija).</li> <li>• Pētnieka L. Metkalfa politikas koordinācijas mehānisma 10 līmeņu novērtējuma skalā visaugstāk atrodama Latvija un Slovēnija, sasniedzot 5. līmeni (nozaru ministrijas meklē vienošanos par izstrādātajām politikām). Igaunijai ir 4. līmenis (nozaru ministrijas izvairās no viedokļu atšķirībām), ņemot vērā institūciju koordinācijas decentralizācijas struktūru un nozaru ministriju salīdzinoši lielāku autonomiju koordinācijas mehānismā.</li> </ul>

*Avots: Autora veidots apkopojums*

## 7.6. Starpinstitūciju koordinācija, sadarbības mehānismi ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem

### *Starpinstitūciju koordinācija*

Acīmredzamākā institucionālās pielāgošanās nepieciešamība nacionālajā līmenī iestāšanās ES sarunu un pilntiesīgas dalības ES apstākļos ir politikas koordinācija starpministriju līmenī. To nosaka dalības ES starpnozaru un starpdisciplinārais raksturs. Arī kvalitatīva un ātra ES likumdošanas pārņemšana un pielāgošana ir tieši atkarīga no efektīvas politikas koordinācijas nacionālajā līmenī. Tomēr pilntiesīga dalība pārnacionālā struktūrā rada arī dažas papildu prasības efektīvai politikas

koordinācijai nacionālajā līmenī. Proti, īpašās lēmumu pieņemšanas procedūru struktūras dēļ ES institūcijās dalībvalstu spēja aizstāvēt savas intereses ES lēmumu pieņemšanas līmenī ir atkarīga no tūlītējas un pēc būtības atbilstošas politikas koordinācijas. Tāpēc ir ļoti svarīgi, lai visi valsts (valdības) pārstāvji rīkotos stratēģiski un saskaņoti visos ES lēmumu pieņemšanas līmeņos. Tas ir iespējams tikai tad, ja starpministriju politikas koordinācija ir efektīva (Fink-Hafner, 2005, p. 6).

Labi funkcionējoša starpministriju koordinācijas mehānisma izveidošana var mazināt spiedienu uz valdības centra darbību. Visas analizētās CAE dalībvalstis sākotnēji izstrādāja starpministriju darba grupu tīklu. Darba grupu tīkla struktūrā sākotnēji nebija precīzi definēta modeļa, un struktūra ne vienmēr bija pastāvīga. Darba grupu organizācijā tika ievērota ārēja vai iekšēja loģika. Valstis, kas veidoja darba grupu struktūras pēc ārējiem kritērijiem, parasti ievēroja EK politiku struktūru. Arī šajā sistēmā pastāvēja variācijas. Ja darba grupas tika organizētas, pamatojoties uz iekšējo loģiku, par darba grupu izveidi un vadību bija jālemj atsevišķām nozaru ministrijām. Svarīgs jautājums saistībā ar darba grupu sistēmu bija institucionālā atbildība par darba grupu izveidi un koordināciju. Darba grupas varēja izveidot pēc atsevišķu nozaru ministriju iniciatīvas vai pēc centrālās politiku koordinējošās institūcijas iniciatīvas. Valstīm, kuru darba grupu struktūras bija veidotas pēc nozaru ministriju iniciatīvas, sistēma bija mazāk pastāvīga, jo tajā nebija centrālās uzraudzības. Darba grupu izveide un koordinēšana valdības centra pārraudzībā nodrošināja vienotāku struktūru un precīzāku valdības politikas atspoguļošanu darba grupu apspriedēs. Savukārt decentralizētas sistēmas priekšrocība bija tā, ka nozares ministrija, kas izveidoja vai koordinēja darba grupu, to uzskatīja par daļu no savas struktūras. Tas veicināja darba grupas lēmumu un ieteikumu īstenošanu. Darba grupas sākotnēji bija vājākais posms politikas veidošanas struktūrā, un tas nebija pārsteidzoši, ņemot vērā kopējās politikas koordinācijas problēmas.

Eiropēizācijas sākotnējā posmā viena no galvenajām administratīvo sistēmu problēmām bija koordinācijas mehānismu vājums. Tas bija iemesls daudziem neizlemtiem jautājumiem un starpministriju konfliktiem, kas tika novirzīti risināšanai centrālās valdības struktūrām. Savukārt novirzīto jautājumu risināšana mazināja valdības centra iespējas veltīt laiku politikas un stratēģijas izstrādei, jo centrālā līmeņa izpildvaras institūciju resursi savu un publiskās pārvaldes stratēģisko spēju attīstīšanai bija atkarīgi no kopējās un ar nacionālo ES politiku saistītās stratēģijas izstrādei atvēlētās darba slodzes (OECD SIGMA, 1998, pp. 21–22). Analizēto CAE valstu pieredze rāda, ka ir grūti organizēt visas ieinteresētās institūcijas vienotam darbam ne vien bez specializētas centrālās politikas koordinējošās struktūras, bet arī bez starpministriju koordinācijas struktūras administratīvā mehānisma politiskajā, operatīvajā (vecāko amatpersonu) un ekspertu līmenī izpildvarā ar noteiktu koordinācijas tikšanos regularitāti. Starpinstitūciju koordinācija ir bijusi īpaši svarīga jomās, kurās nepieciešamas centrālās politiskās vadlīnijas (virzieni), vai nesaskaņu un konfliktu gadījumos starp nozaru ministrijām, piemēram, starpnozaru politiku gadījumos.

Iestāšanās ES procesā valdības vadītājs ieņēma galveno lomu nacionālās ES politikas veidošanā, tādējādi parādot tai piešķirto stratēģisko nozīmi. Tas bija viens no iemesliem, kāpēc starpinstitūciju ES

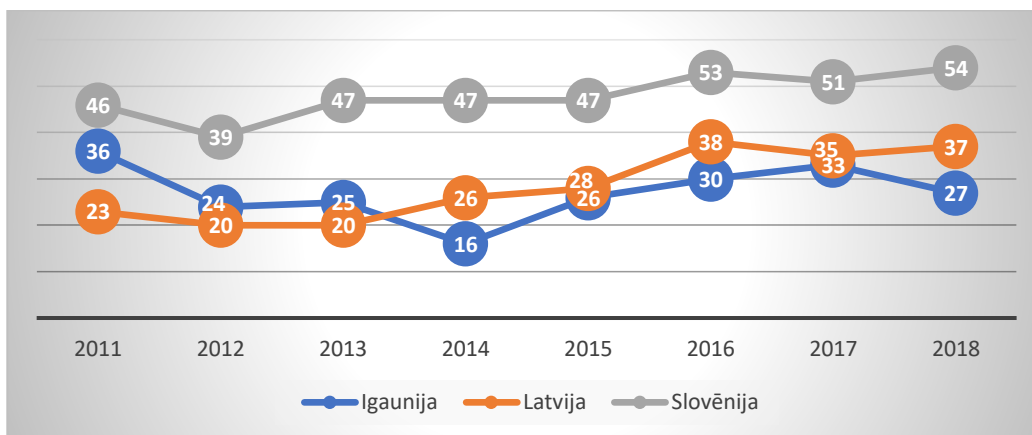
lietu komitejas politiskajā līmenī parasti vadīja tieši valdības vadītājs. Valdības vadītājam palīdzēja tieši vadītājam atbildīgs centrālā līmeņa institūciju valsts sekretārs vai Eiropas lietu ministrs (OECD SIGMA, 1998). Starpinstiūciju koordinācijas grūtības ir īpaši acīmredzamas Eiropas politikas kontekstā, jo politikas veidošanā pastāvīgi ir jāņem vērā dažādu politikas virzienu mijiedarbība tieši no nacionālā skatpunkta. Savukārt analizējamajās valstīs ir vērojama starpministriju struktūru konverģence tieši ES lietu pārvaldībai. Starpministriju koordinācijai valstis izveidoja daudz dažādus formātus un līmeņus – gan politiskos (stratēģiskos), gan operatīvos. Horizontālajās starpministriju struktūrās ietilpa MK un tā apakškomitejas, augsta līmeņa vecāko amatpersonu starpministriju komitejas, pārstāvniecība ES un komitejas, kas nodarbojās ar plašu starpnozarju jautājumu spektru. Nozaru ministrijas, MK un valdības komitejas kalpoja ES jautājumu virzības sekmēšanai publiskajā pārvaldē. Kopējais mērķis bija nodrošināt, lai ES integrācijas jautājumi tiktu visaptveroši risināti atbilstošā hierarhijas līmenī, iesaistot valstu parlamentus un pilsonisko sabiedrību.

Visas valstis iestāšanās ES posmā bija izveidojušas augsta līmeņa starpministriju komitejas, lai risinātu iestāšanās ES sarunas un atvieglotu koordinētu ar ES integrāciju saistīto reformu īstenošanu. Koordinācijas piemēri politiskā līmenī ietver Koordinācijas padomi (Igaunijā), Eiropas Integrācijas padomi (Latvijā) un valdības koleģiālo „Eiropas sanākumi” (Slovēnijā). ES jautājumu pārvaldības raksturs prasīja valstīm izveidot šādas starpministriju struktūras, lai pārvaldītu savstarpēji saistītus jautājumus un darbotos kā pretsvars no ES integrācijas izrietošajiem riskiem nacionālās politikas veidošanas sadrumstalotībai.

Starpministriju koordināciju ES politikas īstenošanā vecāko amatpersonu līmenī sekmēja koordinācijas mehānismi starpministriju komiteju formā, ko stiprināja darba grupas un nozaru ministriju norīkotās administratīvās struktūrvienības. Piemēram, Slovēnijas gadījumā iestāšanās ES sarunu procesā bija pat četri starpministriju koordinācijas līmeņi dažādos izpildvaras līmeņos: (1) koordinācija Ministru prezidenta līmenī, kurš bija atbildīgs par starpministriju konfliktu risināšanu par dažādiem ES jautājumiem un valdības koleģiālās „Eiropas sanāksmes” organizēšanu; (2) nozaru ministriju iekšējā koordinācija; (3) starpministriju koordinācija, kurā piedalījās starpinstiūciju komiteja vecāko amatpersonu līmenī, un (4) starpinstiūciju darba grupu sanāksmes ES jautājumos nozaru ekspertu līmenī (Fink-Hafner and Lajh, 2003). Šos politiku koordinācijas procesus valstīs regulēja arī formāli noteikumi un vadlīnijas, kā arī neoficiāli sadarbības mehānismi, kas attīstījās laika gaitā. Valstis veidoja politiku koordinācijas sistēmu gan ar visaugstāko ambīciju līmeni, ko nodrošināja augsti institucionalizēti procesi un procedūras (Slovēnija), gan arī tiecās apvienot formalizāciju, decentralizāciju un aktīvu neformālo personisko kontaktu tīklu (Igaunija). Jānorāda arī, ka nolūkā paralēli stiprināt vertikālo politikas koordināciju lielākajā daļā ES CAE dalībvalstu sākotnēji labi progresēja struktūrvienību izveide atsevišķās nozaru ministrijās. Nozaru ministrijās bija obligāti jābūt izveidotai specializētai struktūrvienībai, kas nodarbojās ar iestāšanās ES jautājumiem, kaut arī vairumā gadījumu to izveidošanai nebija vienotas pieejas.

Ievērojami atšķiras arī starpministriju komiteju lomas, pilnvaras un nozīmīgums. Piemēram, Igaunija un Latvija rīko iknedēļas valsts sekretāru sanāksmes, lai gan Latvija norāda, ka joprojām pastāv potenciāls vairāk uz saturu orientētām diskusijām par politikas ieviešanas gaitu, jaunām politikas iniciatīvām un plānošanas diskusijām. Šīs sanāksmes piedāvā iespēju veidot vienotu vecāko civildienesta vadītāju izpratni par kopējo valdības darbības programmu un attīstības virzību. Tā ir arī iespēja valdības administrācijas augstākās vadības komandai aktīvi darboties, izstrādājot un koordinējot stratēģiskāku politikas dienaskārtību. Latvijā VAS, kurā sākotnēji piedalījās valsts sekretāru vietnieki, īpaši iestāšanās ES posmā, spēlēja būtisku lomu pozīciju saskaņošanas procesā un kā vieta starpministriju strīdīgo jautājumu risināšanai. Slovēnijā Eiropas lietu darba grupa, kurā piedalījās valsts sekretāri, bija atbildīga par funkcijām, ko citās valstīs veic starpministriju komitejas, kā, piemēram, risināt jautājumus, par kuriem vienošanās netiek panākta starpnozaru darba grupās. Slovēnijā valdības ELB arī ieņēma centrālo lomu, un tā vadītājs vadīja Eiropas lietu darba grupu, kura pārraudzībā darbojās 35 starpministriju darba grupas. ELB saņēma dokumentus no ES Padomes, kuru tā klasificēja, publicēja un arhivēja, un bija atbildīga par nacionālo pozīciju definēšanu. ELB noteica atbildīgo nozaru ministru, struktūrvienību vai starpministriju darba grupu, lai sagatavotu nacionālās pozīcijas, noteica nacionālās pozīcijas un bija arī galvenais pirmā un trešā pīlāra koordinators. Igaunijā, līdzīgi kā Slovēnijā, ESLS bija kopējā atbildība, lai nodrošinātu nacionālo pozīciju formulēšanu un pārraudzītu nozaru ministriju darbību. Biroja vadītājs vadīja un noteica dienas kārtību VAP, bet ESLS pildīja sekretariāta funkciju.

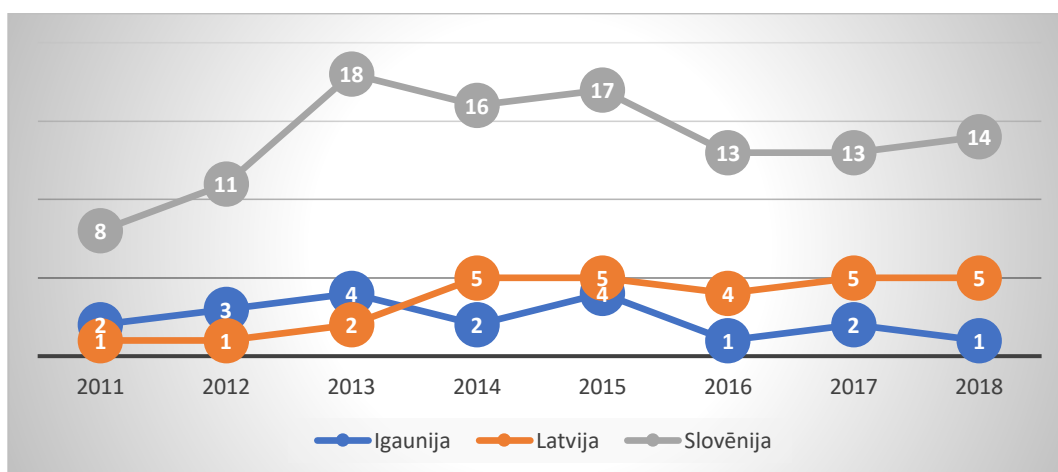
Virkne pētnieku, analizējot ES CAE valstu reformas pēc iestāšanās ES, galveno uzmanību ir veltījuši arī ES direktīvu pārņemšanas gaitai. ES direktīvu pārņemšanas rādītājs ir noderīgs veids, kā mērīt ES politikas noteikumu pielāgošanas līmeni nacionālajā likumdošanā un noteiktu koordinācijas mehānismu realizēto funkciju efektivitāti un starpinstitucionālās koordinācijas efektivitāti. ES likumdošanas pārņemšanas spēja vienlaikus ir bijusi arī rādītājs publiskās pārvaldes aparāta spējai veikt administratīvās reformas. Pētnieka U. Zēdelmeiera (*Ulrich Sedelmeier*) veiktā analīze rāda, ka valstis nav kopumā palēninājušas ES direktīvu pārņemšanu dalības ES pirmajos gados (Sedelmeier, 2008, pp. 806–25). Arī Igaunija, Latvija un Slovēnija pēc iestāšanās ES ir kopumā sekmīgi darbojušās ES saistību pārņemšanā. Pētnieks D. Toškovs (*Dimitar Toshkov*) ir nonācis pie līdzīgiem secinājumiem, pētot EK datus par ES direktīvu pārņemšanu. Pētnieks ir norādījis, ka Igaunija, Latvija un Slovēnija ir aktīvi turpinājušas pārņemt ES formālās politikas noteikumus nacionālajā likumdošanas sistēmā (Toshkov, 2008, pp. 379–42; Toshkov, 2009). Šīs tendences noturību pierāda arī promocijas darba autora analizētie dati par valstu ES tiesību pārņemšanas un piemērošanas pārkāpumu skaitu.



24. attēls. ES tiesību pārkāpumu aktuālie gadījumi laika posmā no 2011. līdz 2018. gadam

Avots: *European Commission, 2011-2018*

Pēc Igaunijas, Latvijas, Slovēnijas un citu CAE valstu iestāšanās ES arī EK vairāk uzmanības velta ES jaunā *acquis* pārņemšanai dalībvalstīs, un var ierosināt tiesvedības uzsākšanu EST pret valsti, kas savlaicīgi neveic izvirzītos mājas darbus attiecībā uz likumdošanas praktisko ieviešanu un piemērošanu (European Commission, 2015; Maniokas, 2009). Pētījumi parāda, ka Igaunijai, Latvijai, Slovēnijai un citām ES CAE dalībvalstīm nav lielāku problēmu ar ES likumdošanas savlaicīgu pārņemšanu kā ES Rietumeiropas dalībvalstīm. Pēc šī kritērija Igauniju, Latviju un Slovēniju varētu ierindot „standarta” ES dalībvalstu kategorijā (European Commission, 2014; The Legal Service of the European Commission, 2015).



25. attēls. Analizēto valstu vieta ES dalībvalstu vidū pēc mazākā ES likumdošanas pārkāpumu skaita laika posmā no 2011. līdz 2018. gadam

Avots: *European Commission, 2011 - 2018*

ES CAE dalībvalstu pārkāpumu rezultāti tomēr ir pretrunā ar ārējo stimulu modeļa pieeju, kas paredz, ka ES virza valstu eiropeizāciju, izmantojot „sankcijas un atlīdzību”, un kas bija izteikti raksturīga iestāšanās ES posmā (Börzel and Schimmelfennig, 2017, p. 203; Sedelmeier, 2008, 2016). Šos rezultātus apstiprina arī pētījumi konkrētās politikas jomās. Pētījumos par ES CAE dalībvalstu atbilstību konkrētām politikas jomām nav daudz pierādījumu par eiropeizācijas ietekmēto politiku rezultātu pasliktināšanos (Blauberger, 2009; Sedelmeier, 2009; 2012; Toshkov, 2008). Lai arī statistiskie dati par pārkāpumu skaitu attiecas ne tikai uz formālu ES tiesību aktu pārņemšanu, bet arī uz to korektu

piemērošanu, pētnieki ir pauduši bažas, ka ES CAE dalībvalstu negaidīti labie rezultāti atspoguļo galvenokārt tikai to formālo atbilstību ES likumdošanas ieviešanas nosacījumiem, kas slēpj dziļākas strukturālas problēmas, piemērojot ES noteikumus praksē (Dimitrova, 2010; Falkner, Treib and Holzleithner, 2008:). Pētnieki atzīst, ka tieši nekvalitatīva ES likumdošanas pielāgošana un ieviešanas neatbilstība ES CAE dalībvalstīs praksē ir daudz nozīmīgāka kā ES Rietumeiropas dalībvalstīs (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2018, p. 24; Sedelmeier, 2008, pp. 818–819). Īpaši tas attiecas uz izplatīto burtisko direktīvu pārņemšanu un nepielāgošanu specifiskiem valsts apstākļiem un konsultāciju trūkumu ar ietekmētajām grupām likumdošanas izstrādes posmā, kas rezultātā kļūst par kavējošiem faktoriem labas kopējās kvalitatīvās atbilstības sasniegšanai (Falkner and Treib, 2008, pp. 298–299). Pat valstis ar labiem ES likumdošanas pārņemšanas rādītājiem kā, piemēram, Igaunija un Latvija, saskaras ar pielāgošanas un ieviešanas problēmām. Līdzīgi arī Slovēnijā ir atšķirība starp labiem likumdošanas pārņemšanas rādītājiem un to praktisko ieviešanu (Sedelmeier, 2011). Neraugoties uz to, likumdošanas pārkāpuma (angļu val. – *infringement*) gadījumus analizētās dalībvalstīs risina ātrāk nekā ES Rietumeiropas dalībvalstīs. Tas lielā mērā ir skaidrojams ar attīstīto ieradumu jau iestāšanās ES laikā (Schimmelfennig, Trauner and Holzleithner, 2009, p. 2).

Iepriekšminētie faktori var tikt interpretēti, lai ieteiktu sistemātisku pieeju tām ES CAE dalībvalstīm, kurām ir sliktāki ES likumdošanas pārņemšanas un ieviešanas rādītāji. Šādi apsvērumi saskan ar virkni iepriekšēju pētījumu par iestāšanās ES laika posmu, kas uzrāda, ka daudzi ES noteikumi nacionālajā likumdošanā formāli tika pārņemti, bet netika pilnībā vai efektīvi ieviesti (Schimmelfennig and Sedelmeier, 2005, p. 226). Savukārt pētnieks K. Gece pēta ne tikai ES CAE dalībvalstu spēju nodrošināt atbilstību, bet arī valstu vēlmi to darīt. Pētnieks atzīst, ka ES likumdošanas pārņemšanas kļūdas un ES direktīvu noteikto standartu nevērīgā ieviešana ilgtermiņā var būt izšķirošas kopējām ES tiesību ieviešanas sekmēm, pretstatā apzinīgajai ES dalībvalstu darbībai ES likumdošanas pārņemšanas posmā (Falkner and Treib, 2008, pp. 298–299).

Likumdošanas pārņemšana ir cieši saistīta ar izpildvaras un tās koordinācijas mehānisma administratīvo spēju, kā arī ar publiskās pārvaldes struktūrām, kuras tika izveidotas iestāšanās ES laikā. Pētnieki R. Zubeks (*Radoslaw Zubek*) un K. Staranova (*Katarina Staranova*) norāda, ka nozaru ministrijas ar spēcīgu iekšējo pārraudzību uzrāda labākus likumdošanas rādītājus nekā ministrijas ar ierobežotu vai neesošu iekšēju pārraudzību (Zubek and Staranova, 2010, p. 28). Piemēram, pretēji Igaunijai, Latvijai un Slovēnijai, citu ES CAE dalībvalstu, kā Polijas, Ungārijas, Čehijas izpildvara pēc iestāšanās ES atcēla stingru likumdošanas pārņemšanas uzraudzības procesu. Spiediens no ES samazinājās, un ES likumdošanas pārņemšanai vairs nebija prioritāra loma. Ziņošana MK notika retāk, pieauga atskaitīšanās īpatsvars administratīvajā līmenī. Lai veiktu ES likumdošanas pārņemšanas uzraudzību, politikas koordinācijas centrs galveno vērību veltīja problemātiskākajiem jautājumiem, īpaši ES likumdošanas pārkāpšanas gadījumiem. Nozaru ministrijas pašas ir atbildīgas par savu

likumdošanas plānu sagatavošanu, kamēr valdības centrs tikai izplata informāciju par jauno ES likumdošanu un uztur tās pārņemšanas centralizēto datubāzi (Zubek, 2011, p. 445).

Analizētajām CAE valstīm ir arī jāsaskaras ar situācijām, kad pielāgošanās izmaksas un politiskās īpatnības ir būtiskas, un valdības un spēcīgas nacionālās interešu grupas nepiekrīt ES noteikumiem. Tas izraisa likumdošanas ieviešanas aizkavēšanos un ieviešanas kļūdas, pat ja administratīvās struktūras ir atbalstošas un spēj nodrošināt atbilstību ES noteikumiem. Pētnieki A. Dimitrova (*Antoaneta Dimitrova*) un D. Toškova (*Dimiter Toshkov*), analizējot ES CAE dalībvalstu administratīvo spēju, secināja, ka pastāv arī spēcīga sasaiste starp koordinācijas mehānismiem un pārmaiņu norises sekmīgumu (Dimitrova and Toshkov, 2009, pp. 1–18). Vienlaikus gan jānorāda, ka pat efektīvi koordinācijas mehānismi nav pietiekams priekšnosacījums jaunu ES saistību pārņemšanai, īpaši gadījumos, ja ir vērojamas būtiskas politiskās īpatnības un sastopama ievērojama iekšpolitiskā opozīcija.

### ***Mijiedarbība ar likumdevēja varu***

Eiropizācijas procesā liela nozīme ir bijusi tam, cik ātri jaunā politiskā elite uzvarējusi parlamenta vēlēšanās. Tas noteica gan politisko, gan ekonomisko reformu veidu, ilgumu un apjomu, kā arī institūciju izvēles atšķirību katrā valstī. Piemēram, vissekmīgākā ES CAE dalībvalsts sākotnēji bija Slovēnija, kura spēja sasniegt vislielāko progresu, reformējot ekonomiku, un kuras politiskā kultūra ir ļoti tuva ES Rietumeiropas dalībvalstu normām un vērtībām. Reformas bija sarežģītas, tomēr pastāvēja izpratne par to nepieciešamību, lai sasniegtu ES dalībvalstu statusu kā līdzvērtīgiem partneriem. Iestāšanās ES un sarunu process ir izpildvaras (valdības) ekskluzīva kompetence, savukārt parlamenta loma tajā galvenokārt parādās šī procesa politiskajā pārraudzībā. Pat ja likumdevēja varas pienākums pārraudzīt valdību ir noteikts konstitūcijā, valdības un parlamenta attiecības, piemēram, iestāšanās ES procesa sarunu laikā, var precīzāk noteikt ar atsevišķu tiesību aktu (rezolūciju, deklarāciju utt.). Šī akta mērķis galvenokārt būtu noteikt parlamenta, tā administratīvo struktūrvienību un izveidoto komiteju lomu šajā procesā. Parlamentāro uzraudzību iestāšanās ES sarunu procesā var stiprināt, regulāri izmantojot dažādus kontroles mehānismus, jo īpaši valdības pārstāvju publisko uzklauššanu komitejā, kas atbildīga par Eiropas lietām, kā arī citās komitejās. Īpaša nozīme ir arī parlamenta deputātu jautājumu ierosināšanai valdības vadītājam un atbildīgajiem valdības locekļiem.

Vēl viena svarīga parlamenta funkcija iestāšanās ES sarunu laikā ir panākt vienprātību par kopējo iestāšanās ES procesu (gan starp politiskajām partijām, gan starp visiem sabiedrības slāņiem), veicināt konsultācijas starp izpildvaru un likumdevēju, kā arī iesaistīt plašu spektru sociālo interešu grupu politiku debatēs. To var sekmēt, izmantojot īpašus sadarbības modeļus, kas izveidoti iestāšanās ES sarunu vajadzībām, piemēram, tematiskos forumus/publiskās debates, kas tiek organizētas pirms sarunu pozīciju sagatavošanas vai citu svarīgu jautājumu izskatīšanas procesā. Parlaments saskaņā ar reglamentu nepieciešamības gadījumā uz noteiktu laiku bez balsstiesībām var piesaistīt ekspertus dažādās ES *acquis* jomās, valsts struktūru un NVO pārstāvjus. Turklāt pilsoniskās sabiedrības organizāciju pētnieciskais darbs var dot ieguldījumu likumdošanas priekšlikumu un parlamenta darbību

uzlabošanā kopumā. Analizētajās CAE valstīs parlamentiem pamatā bija tiesības tikai izskatīt sarunu pozīcijas, un veto tiesības uz to nepastiprināšanu bija vienīgi Slovēnijas parlamentam. Slovēnijas parlaments bija intensīvi iesaistīts iestāšanās ES procesā, un apstiprināja katras iestāšanās ES sarunu pozīcijas projektu. Valsts veidošanas un stiprināšanas pirmajos gados Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas lielākie uzdevumi bija mainīt ekonomisko un politisko sistēmu. Likumdevēja varas vēlme saglabāt primāro un galveno lomu politikas pieņemšanā sekmēja, ka analizēto CAE valstu likumdevēji bija daudz aktīvāki politikas dienaskārtību noteikšanā un jaunu likumprojektu ierosināšanā salīdzinājumā ar likumdevējiem daudzās Rietumvalstu demokrātijās. Savukārt ES lēmumu pieņemšanas un iestāšanās ES procesam jau raksturīga spēcīga izpildvaras loma. Eiropēizācija ir palīdzējusi stiprināt izpildvaru uz likumdevēja varas rēķina, pamatojot to ar nepieciešamību ES *acquis* pārņemšanas gaitā apstiprināt un ieviest lielu daudzumu izmaiņu nacionālajā likumdošanā. Pētnieki pat izvirzījuši apgalvojumus, ka ES var eksportēt savus demokrātijas trūkumus uz kandidātvalstīm, izmantojot iestāšanās ES procesu (Grabbe, 2001). Piemēram, ES kandidātvalstīs tika izveidotas paātrinātas parlamenta likumdošanas apstiprināšanas procedūras, lai būtu iespēja ātri caurvīzīt liela apjoma un steidzamos likumdošanu aktus, kas saistīti ar ES likumdošanas pārņemšanu. Tajā pašā laikā likumdevēju spēju izprast šo tiesību aktu nozīmi kavēja nepietiekama izpildvaras sniegtā informācija, pieeja tehniskajām un speciālistu zināšanām.

Līdzīgi kā citu ES CAE dalībvalstu, arī Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas eiropēizācija ir prasījusi ātru liela likumdošanas apjoma pārņemšanu salīdzinoši īsā laika posmā. Bieži vien sekošana ES direktīvu ieviešanas noteiktajam modelim mainīja likumdevēja varas lomu, īpaši ar ES saistītajās lietās, kas arvien izteiktāk kļuva par valsts izpildvaras jautājumu. Eiropēizācijas sākotnējā posmā analizētās ES valstīs vēl nespēja izveidot efektīvu izpildvaras vadību, taču tā nebija tikai tieši iestāšanās ES, bet gan plašāka pārejas posma attīstības problēma. ES CAE dalībvalstu parlamentu pārslodze, sagatavojot milzīgu daudzumu tiesību aktu, izrietēja no pārejas procesa vajadzībām un pierādīja arī nespēju pilnībā izmantot dotās pilnvaras kontrolēt izpildvaru (Verheijen, 1998). Pat ja likumdevēja varai būtu bijušas laika manevra iespējas, daudzu deputātu pieredzes un resursu trūkums ierobežotu kontroles apjomu un raksturu. Strukturāls risinājums būtu bijis Eiropas lietu pastāvīgās komitejas izveidošana, kuras locekļi pārstāvētu savu politisko partiju pozīcijas un panāktu vienprātību par valdībai piešķiramajām pilnvarām. Valdības un parlamenta attiecības ar ES saistītu pozīciju sagatavošanā sākotnēji nebija norādītas ne konstitūcijā, ne atsevišķā likumā. Tomēr arī šāds strukturāls risinājums nebūtu pilnībā atrisinājis plašāku problēmu, kas saistīta ar vāju parlamentāro kontroli pār izpildvaru (Vik and Randma-Liiv, 2005, p. 93). Kaut arī ES dalībvalstu likumdevēja varā notiek diskusijas par likumdošanas sagatavošanas veidu un izpildvaras dominējošo lomu, jāatzīst, ka ir ierobežotas likumdevēja varas spējas līdzvērtīgā profesionālā līmenī sekot visiem ar ES saistītajiem jautājumiem. Tas arī atklāj likumdevēja varas objektīvi ierobežoto iesaistes potenciālu nacionālās ES politikas realizācijā.



25. tabula. Nacionālo parlamentu reitings pēc to institucionālās lomas ES politikas jautājumos

(Vērtējums skalā no 1 (spēcīgākais) līdz 12 (vājākais))

Valsts/nosaukums	2012. gads	2014. gads
<b>Igaunija</b>	4	4
<b>Latvija</b>	5	7
<b>Slovēnija</b>	5	5

*Avots: Auel, 2015, p. 373*

Lai paātrinātu lēmumu pieņemšanas procesu, arī Igaunija, Latvija un Slovēnija izveidoja īpašu procedūru ES likumdošanas pieņemšanai parlamentā. Lielākā daļa ar ES saistītās likumdošanas ir pārņemta, izmantojot tieši ātro procedūru, kas parlamentam nedod ne plašas alternatīvu variācijas iespējas, ne arī iespēju veikt atbilstošu seku analīzi. Debašu trūkums daudzās likumdevēja varas institūcijās, no vienas puses, liecina par to atbalstu procesam, bet, no otras, arī par izpratnes trūkumu par pieņemamās likumdošanas tehniskajām detaļām ES kontekstā. Likumdevēja vara bieži ir norādījusi uz nepietiekamu informācijas saņemšanu no izpildvaras un neadekvātu tehniskās ekspertīzes un speciālistu zināšanu pieejamību salīdzinājumā ar izpildvaru. Līdzīgi kā ES paplašināšanās procesa depoliticizācija nozīmīgi ietekmēja likumdevēja varu, straujas parlamenta lomas izmaiņas tika novērota arī ES Rietumeiropas dalībvalstīs, kurās no 1987. līdz 1992. gadam kopējais tirgus prasīja vairāk nekā 2000 direktīvu pieņemšanu (Dehaene and Paszkowska, 2001, p. 62). To pieņemšanu veica izpildvara, likumdevēja varas ieguldījums bija minimāls, tomēr paveikto un valsts varu mijiedarbību nedrīkst nenovērtēt. Salīdzinoši neliela parlamentāriešu un plašāka sabiedrības iesaiste eiropeizācijas procesos radīja risku, ka pēc iestāšanās ES analizētajās CAE valstīs varētu palielināties ES demokrātijas deficīts (parlamenta lomas turpmāka samazināšanās, piemēram, vērtējot specializēto ELK aktivitāti un ietekmi uz nacionālajām ES politikām).

26. tabula. ES lietu vadības organizācija likumdevēja varā

Valsts/nosaukums	Komitejas nosaukums un deputātu skaits	Loma	Funkcijas
<b>Igaunija /Riigikogu/</b>	ES lietu komiteja (15)	Konsultatīvā iesaiste	Valdības pozīciju caurskatīšana un pārbaude Parlamenta pozīcija ir politiski saistoša, valdībai ir jāpamato novirze no pozīcijas
<b>Latvija/Saeima/</b>	ES lietu komiteja (17)	Nesistemātiska iesaiste	Valdības pozīcijas noteicošā loma Pozīcija ir politiski saistoša, valdībai ir jāpamato novirze no pozīcijas
<b>Slovēnija/Državni zbor/</b>	ES lietu komiteja (14)	Konsultatīvā iesaiste	Valdības pozīcijas noteicošā loma Pozīcija ir politiski saistoša, valdībai ir jāpamato novirze no pozīcijas

*Avots: Auel, 2015*

Kaut arī parlamentam bieži ir spēcīga formālā vara, un ELK ir izveidota visās trijās analizētajās CAE valstīs, ES politikas veidošanā joprojām dominē izpildvara. Ļoti retos gadījumos ir vērojama parlamentāriešu tieša iesaiste, un deputāti savu uzmanību ES lietu risināšanai velta ļoti ierobežoti. Piemēram, Igaunijā ELK ir saistoša atbildība pār izpildvaras aizstāvēto pozīciju ES. Latvijā valdībai ir pienākums konsultēties ar parlamentu par pozīcijām, ko tā plāno pieņemt, un ELK tās formāli ir arī jāapstiprina. Slovēnijā noteikumi, kas nosaka konsultāciju procesu, ir mazāk strikti. Parlamentam ir jāpiedalās viedokļa formulēšanā ES jautājumos, bet, kā norāda pētniece D. Finka-Hafnere, praksē

„efektivitāte” pārspēj „parlamenta leģitimitāti un kontroli pār izpildvaru” (2012). Pat tad, ja parlaments apstiprina pozīciju, kas konfliktē ar valdības piedāvāto pozīciju, valdībai nav pienākums pie tās pieturēties. Salīdzinājumam – citās ES dalībvalstīs, piemēram, Ungārijā, ir tieši pretēji, parlamentam ir „spēcīgas privilēģijas” (Batory, 2012b) attiecībā uz informācijas pieejamību un valdības darbības uzraudzību, taču ierobežota ietekme uz to. Kaut arī ELK ir pilnvaras apstiprināt formālo nacionālo pozīciju, valdībai ir iespēja „attaisnotos gadījumos” no tās novirzīties (Turpat). Visos gadījumos parlamentiem nav ne resursu (laiks, personāls, ekspertīze), ne arī vēlēšanās izmantot tai piešķirtās pilnvaras.

„Deparlamentarizācija” (jeb likumdevēja varas lomas samazināšanās eiropeizācijas ietekmes rezultātā) kā kopīga valstu iezīme ir novērojama ne vien Igaunijā, Latvijā un Slovēnijā, bet arī citās ES CAE dalībvalstīs (Kassim, 2004; Katz and Wessels, 1999; Norton, 1996; Raunio and Hix, 2000, pp. 142–168; Wessels and Romestch, 1996). Ilgtermiņa perspektīvā likumdevēja varas marginalizācijai ir potenciāla ietekme uz demokrātijas deficīta problēmu, kuru ES eksportēja arī uz CAE valstīm (Grabbe, 2001, p. 1017). Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas likumdevēju izaicinājums bija nosargāt savu valsts varas institūcijas lomu pret marginalizāciju. Tādējādi šo valstu parlamentiem bija nopietni jāpārvērtē ciešāka sadarbība ar izpildvaru un sava loma ES lēmumu pieņemšanā, kā arī jāveicina pilnīgas izpratnes attīstīšana par nacionālo ES politiku. Jānorāda arī uz parlamenta līdzdalības ES jautājumos attīstības tendencēm. Piemēram, Latvijā likumdevēja varas nozīme salīdzinājumā ar 2004. gadu ir jūtami pieaugusi. Saeimas viedokli ES jautājumos pilnvarota pārstāvēt ELK, tomēr praksē arvien vairāk jautājumu izskata arī nozaru komisijas. ES jautājumu apspriešana ārpolitikas debatēs faktiski pirmo reizi pavērusi regulāru iespēju tos apspriest Saeimas plenārsēdēs. Saeimas pilnvaras ES diskusijās paplašina arī Lisabonas līgums (Lieģis un Ostrovskis, 2011, 7.–21. lpp.).

Pēc Lisabonas līgumā visu dalībvalstu nacionālajiem parlamentiem piešķirtās lielākās kontroles pār ES jautājumiem nacionālie likumdevēji laika gaitā ir kļuvusi vēl eiropeizētāki. Lisabonas līgums, kas stājās spēkā 2009. gada beigās, ir pirmais Kopienas līgums, kurā ir konkrētas un detalizētas atsauces uz valstu likumdevēju lomu. Tādējādi Līguma 12. pantā paredzēts, ka „valstu parlamenti aktīvi iegulda Savienības darbībā” (Official Journal of the European Union, 2007). Līdz ar Lisabonas līgumu valstu parlamenti kļuva par likumīgiem Kopienas tiesību dalībniekiem. Savā ziņā tas līdzinās EP attīstībai – no sākotnēji konsultatīvas funkcijas līdz ar katru jaunu ES līgumu EP ieguva arvien vairāk reālas varas (Ghine, Dinu and Tanasche, 2010, p. 6). Pirmkārt, Lisabonas līgums nosaka valstu parlamentu piekļuvi dokumentiem, kurus apspriež ES, neatkarīgi no tā, vai tie ir likumdošanas akti, konsultatīvi akti, piemēram, Baltā grāmata, Zaļā grāmata un paziņojumi, vai ES Padomes sanāksmju darba kārtība un piezīmes. No vienas puses, parlamenti var tieši rīkoties ar dokumentiem, par kuriem notiek diskusijas, un, no otras puses, attiecībā uz nacionālajām valdībām parlamenti pārstāj būt atkarīgi no informācijas plūsmas, ko kontrolē izpildvara.

Vēl viens jauninājums, ko ienesa Lisabonas līgums, ir subsidiaritātes kontroles mehānisma ieviešana – dialoga sistēma starp Eiropas institūcijām un valstu likumdevējiem, pamatojoties uz subsidiaritātes principu. Saskaņā ar šo shēmu EK (tāpat kā citām Eiropas Savienības institūcijām) ir jānosūta parlamentiem konsultatīvie dokumenti (paziņojumi, Zaļā grāmata un Baltā grāmata), gada likumdošanas programma un plānotās likumdošanas iniciatīvas.

Nacionālie parlamenti var arī kontrolēt subsidiaritāti – tie var sekmēt tiesību aktu pieņemšanu ES līmenī, ja uzskata, ka tos var labāk regulēt valstu līmenī. Tādējādi valstu parlamenti principā var kļūt par ES veto spēlētāju, pat ja tie kopš līguma stāšanās spēkā nav iepriekš izrādījuši šādu gribu. Papildus iepriekšminētajam jaunais līgums piešķir valstu parlamentiem tiesības pārraudzīt Eiropas politikas īstenošanu tiesiskuma, pilsoņu tiesību un iekšējās drošības jomā; teikšanu Eiropola un *Eurojust* (iestāde, kas atbildīga par smagu pārobežu noziegumu lietu izmeklēšanu) politiskajā uzraudzībā; tiesības saņemt paziņojumu par ES paplašināšanās procesu un tiesības piedalīties līgumu pārskatīšanas procedūrās (Eiropadomei jāinformē par katru nodomu grozīt spēkā esošos līgumus).

Līgumā ir minēta arī parlamentu sadarbība, kas panākta ar ES parlamentu Eiropas lietu komiteju konferences (angļu val. – *The Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs, COSAC*) starpniecību. Protokols par valstu parlamentu lomu atzīst COSAC lomu, lai veicinātu labās prakses apmaiņu un organizētu starpparlamentu konferenci (Official Journal of the European Union, 2007). Parlamenti tagad ir iesaistīti kolektīvajā kontrolē pār ES līmeņa lēmumu pieņemšanu un arvien vairāk savstarpēji sadarbojas, izmantojot divreiz gadā notiekošās COSAC tikšanās, kas veicina gan informācijas un labās prakses apmaiņu starp valstu parlamentiem un Eiropas Parlamentu, gan arī debates par politiku jautājumiem.

Visbeidzot, globalizācijas ietvaros eiropeizācijas diktēto nacionālās likumdošanas intensitātes pieaugumu var interpretēt kā funkcionāla risinājuma analoģu krīzes situācijām, kurās izpildvara iegūst vairāk varas, piemēram, karadarbība vai ekonomiskā krīze. Šāda interpretācija ļauj attaisnot arī konsultāciju trūkumu ar sabiedrību lēmumu pieņemšanas procesā, lai izvairītos, piemēram, no iespējamajām ekonomiskajām krīzēm. Kaut arī politikas veidošana nav atkarīga no elektorāta vēlmēm, bet gluži pretēji – tā pasivitāte un pat atsvešināšanās politiķiem ir priekšrocība īstermiņā, jo atļauj tiem virzīt savus lēmumus bez sabiedriskās apspriešanas –, tomēr tas var atspēlēties ilgtermiņā. Piemēram, tādējādi var tikt veicināta sabiedrības attieksmes pasliktināšanās pret ES, ko arī pierādīja atbalsta samazināšanās Igaunijā, Latvijā un Slovēnijā salīdzinājumā ar iestāšanās ES procesa sākumposmu. Arī ES Rietumeiropas dalībvalstīs, piemēram, referendums Dānijā par Māstrihtas līgumu un vienotās valūtas eiro ieviešanu, Nicas līguma noraidīšana pirmajā referenduma reizē Īrijā, Eiropas konstitucionālā līguma noraidīšana Francijā un Nīderlandē un referendums par Apvienotās Karalistes palikšanu vai izstāšanos no ES, ir bijis pierādījums politiķiem, ka sabiedrība nevar „pilnībā uzticēties Eiropas projektam”.

## *Mijiedarbība ar nevalstisko sektoru*

Sabiedrības līdzdalības kultūra sākotnējā eiropeizācijas posmā bija pasīva un neorientējās uz līdzdarbību, tādēļ nevalstiskās organizācijas un interešu grupas bieži ir tikušas vainotas par savu vājumu, jo tām bija ļoti ierobežotas mobilizācijas iespējas. Vairāk nekā divdesmit gadus ilga attīstības posms analizēto CAE valstu sabiedrībām ir ļāvis kļūt aktīvākām, definēt un strukturēt intereses, tādējādi mazinot bailes no nezināmā un haosa, kas pastāvēja 20. gadsimta 90. gadu sākumā. Arī etniski nacionālie principi intensīvas eiropeizācijas apstākļos pakāpeniski ir papildināti vai aizstāti ar citiem, piemēram, sociāli ekonomiskiem principiem un prioritātēm. Savukārt politiskajām elitēm bija grūti noskaidrot sabiedrības vēlmes, sabiedrības un elites intereses bija relatīvi nenoteiktas. Tas politiskajām elitēm lika saglabāt piesardzību attiecībā uz politikām, kuras tās veidoja. Neskatoties uz to, atsevišķas sabiedrības grupas sāka izvirzīt aizvien konkrētākas prasības, tādējādi veidojot atšķirības starp pārejas posma ieguvējiem un zaudētājiem, taču politiķi ir bijuši nesteidzīgi attiecībā uz sociālā dialoga attīstīšanu.

Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas sabiedrību diskursi atšķiras un atšķirsies, kā tas ir bijis arī citās ES dalībvalstīs, kur katrai ir citāda ekonomiskā, institucionālā un vērtību struktūra. Taču tām valstīm, kuras eiropeizācijas ietekmi izjutušas visintensīvāk, demokrātijas apdraudējuma risks ir īpaši liels. Eiropeizācija nacionālajā līmenī nav ierobežota tikai ar strukturālajām un politiskajām izmaiņām. Riska cēloņi ir ekonomiskās, politiskās, institucionālās un sabiedrības izmaiņas, kas ietekmējušas valsts veidošanos un attīstību. Īpaši ekonomiskajām izmaiņām ir bijusi būtiska ietekme uz analizēto CAE dalībvalstu izpratni par valsts lomu un pilsonisko atbildību. Šo valstu valdību uzdevums ir bijis atrast veidu, kā tālāk leģitimizēt izmaiņas, parādot sabiedrībai, ka, valstij iesaistoties ekonomiskajā sistēmā, tās labklājība ir pieaugusi, nevis mazinājusies. Sistēma, kuru koordinē pārnacionālas institūcijas, kam valsts ir aizvien vairāk pakļauta, ietekmē nacionālo ekonomiku, institucionālo kopumu un praksi, kā arī norises sabiedrībā. Šādas izmaiņas rada pārbaudījumu sabiedrības izpratnei par valsts lomu, paverot diskusijai jautājumus par ekonomiskās attīstības izpratni, sociālo taisnīgumu un politisko demokrātiju, kā arī skarot nacionālās vērtības un identitātes jautājumu.

Eiropas vērtības un politiskās paradigmas līdz zināmai pakāpei tiek pielāgotas arī valsts līmenī, mainot diskursus un identitātes (Olsen, 2002, p. 935). Atšķirīgi reaģējot uz ES ietekmi, rodas dažādi sociālpolitiskie un komunikatīvie diskursi, neraugoties uz to, ka Igaunija, Latvija un Slovēnija primāri ir bijušas nodarbinātas ar Eiropas diskursa īstenošanu. Pastāvot un attīstoties šādiem diskursiem, vienlaikus jāņem vērā tas, ka tie var kavēt pozitīvu izmaiņu norisi, jo, attīstoties debatēm sabiedrībā, arī diskusijas var kļūt politizētas. Lai sabiedriskais diskurss būtu veiksmīgs, tam ir jābūt atklātam un caurskatāmi veidotam, bet jautājumiem – plaši izdebatētiem.

Eiropeizācija arī palielina nepieciešamību pēc politikas procesus leģitimizējoša diskursa, kas nodrošinātu sabiedrības atbalstu izmaiņām. Eiropas integrācijas nākotne ir atkarīga no iedzīvotāju tālākā atbalsta atvērtībai un integrācijai, un eiropeizācijas diskurss ir viens no būtiskiem demokrātiskas politikas elementiem. Eiropeizācijas normatīvi ir uzskatāmi par kognitīvās struktūras avotiem, kas ļauj

saglabāt demokrātiju, radot sabiedrībai kopīga mērķa izjūtu. Tādējādi sabiedrībai kopīgās intereses būtu jāizvirza augstāk par šaurajām savtīgajām interesēm un jāatbalsta ilgtermiņa mērķi ekonomikā, institūciju darbībā un kultūrā. Vienlaikus publiskās pārvaldes centrālā loma institucionālajā sistēmā ir pierādījusi ierēdniecības būtisko lomu eiropeizācijā, tādējādi nodrošinot tās svarīgo vietu politikas veidošanā arī pēc iestāšanās ES. Tas, savukārt, ietver noteiktu politiskā procesa tehnokratizēšanas risku, parādot politiskās komunikācijas un sabiedrības līdzdalības problēmas ar ES saistītajos jautājumos.

Par vienu no galvenajiem riskiem koordinācijas mehānismam un demokrātijai Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas iestāšanās ES procesā uzskatāma noteikta publiskās pārvaldes ierēdņu slāņa un augstāko valsts amatpersonu „eiropeizēšana”, izslēdzot sabiedrību no līdzdalības un uzskatot, ka iestāšanās ES ir tikai izpildvaras vēlme un prioritāte. Rezultātā veidojās priekšnoteikumi valdības ES politikas atbalsta kritumam un demokrātijas deficīta attīstībai. Tas ir skaidrojams arī ar faktu, ka analizētajās CAE valstīs eiropeizācijas politiskajā procesā ir raksturīga *lejupvirze*, nevis *augšupvirze*. Eiropeizācijas pielāgošanās spiediens tiek novadīts ar nacionālā līmeņa dalībnieku un institūciju, kurām ir būtiska loma nacionālo institūciju darbības virzienu pārveidē, starpniecību. Ja dalības ES procesā palielinās *augšupvirzes* tendence, kurā sabiedrībai un tās iesaistei interešu definēšanā un lēmumu pieņemšanā ir svarīga loma, tad spēka asimetrija iestāšanās ES sarunu laikā starp ES un Rietumeiropas dalībvalstīm no vienas puses un ES CAE dalībvalstīm no otras norādīja, ka eiropeizācija sekoja galvenokārt *lejupvirzes* loģikai – intensīvai noteiktu politiku un noteikumu pārņemšanai, kas nereti bija ātrākais, bet ne vienmēr efektīvākais pārņemšanas un ieviešanas veids. Tādējādi tika ierobežota iespēja leģitimizēt dažādas politikas plašākas sabiedrības diskusijās atbilstoši tās vērtībām un interesēm. Sabiedrības vājās zināšanas par ES un pastāvošās līdzdalības tradīcijas neļāva veidot adekvātu sociāli politisko mijiedarbību.

Komunikācija starp valdību un sabiedrību ir būtisks sociālpolitiskās mijiedarbības elements. Sabiedrība var vilcināties sniegt atbalstu noteiktai valsts virzībai, ja tā šaubās vai nav īsti pārliecināta par rezultātiem (balsojumi referendumos par iestāšanos ES). Komunikatīvās funkcijas būtība ir savstarpējā sadarbība. Tas nozīmē, ka politiskā elite ne vien stāsta sabiedrībai par noteiktām politiskām programmām, bet arī pārveido tās, reaģējot uz sabiedrības viedokli. Šajā gadījumā viens no mehānismiem ir politikas forumi. Iestāšanās ES forumi, tādi kā Nacionālais konvents, bija epizodiska sabiedriskā diskusija par nacionālo ES politiku un interesēm vai kādu citu sabiedrībai vai noteiktai tās grupai aktuālu jautājumu ES kontekstā (ne tikai finansējuma pieejamību no ES struktūrfondiem noteiktu ideju īstenošanai).

Ja iestāšanās ES posmā pielāgošanos ES var uzskatīt par elites virzītu procesu, no kura sabiedrība bijusi atstumta, eiropeizācijai dalības ES laikā būtu jāizvēlas daudz plašāks un noteiktāks sociālpolitiskās mijiedarbības modelis. Dalības ES sākotnējā posmā Igaunijā, Latvijā un Slovēnijā salīdzinājumā ar ES Rietumeiropas dalībvalstīm iezīmējās izteiktāks pilsoniskās sabiedrības vājums (Falkner, Treib and Holzleithner, 2008, pp. 298–299), savukārt vēlāk ir vērojama pozitīvu izmaiņu tendence. Tas tiek skaidrots ar sociālo partneru lielāku pieredzi, zināšanām un daudz efektīvāku cīņu par

sociālajām tiesībām un individuālo sabiedrības locekļu aktīvāku iesaisti politiku veidošanā. Šajā gadījumā, reaģējot uz ārējām ietekmēm, sabiedrībā būtu aktīvāk jāturpina veidot *augšupvirzes* diskurss. Jo lielāka nepieciešamība rodas pēc šādas sociālpolitiskās mijiedarbības, lai leģitimētu lēmumus, jo vairāk pārmaiņas skar nacionālo vērtību un identitātes pamatu attiecībā uz tradicionālo izpratni par ekonomisko attīstību, sociālo labklājību un politisko demokrātiju. Līdz ar to elitei, kas ir atbildīga par attiecīgo izmaiņu veikšanu, būtu jātiecas sabiedrībā ierosināt diskursu, kas ļautu mainīt šīs pamatvērtības un izpratni jau tiešā sasaistē ar jaunajiem mērķiem. Sabiedrībai ir jābūt pārliecinātai par to, ka valdības un politiskās elites veiktā izvēle ir ne vien nepieciešama, bet arī pareiza. Šādi piemēri ir diskusijas iespēja sabiedrībā par eirokomisāra kandidātu un izvirzīšanas veida leģitimitāte. Šāds leģitimizējošs diskurss ir īpaši svarīgs, jo spiediens veikt izmaiņas bieži vien kļūst *lejupvirzīts*, t.i., valdība un korporatīvais sektors tiecas pamatot un veicināt ekonomiskās un institucionālās izmaiņas kā risinājumu nacionālajām un Eiropas līmeņa ekonomiskajām un politiskajām problēmām, nevis *augšupvirzīts*, t.i., sabiedrība iniciē izmaiņas vai izteikti atbalsta Eiropas līmenī ierosinātus attīstības priekšlikumus.

Analizētajās CAE valstīs nav nopietnu tiesisko un institucionālo šķēršļu iedzīvotāju dalībai sabiedriskās aktivitātēs. Iedzīvotāju vidū tiek aktualizēts arī nacionālās identitātes jautājums, līdz ar to potenciāli sekmējot nacionālisma un uz etniskiem principiem veidotas identitātes atdzimšanu, kas rezultātā potenciāli var izraisīt pretošanos eiropeizācijai (Latvijā tieši pretēji – straujāka nepilsoņu integrācija pēc valsts iestāšanās ES). Tādējādi var apgalvot, ka eiropeizācija nozīmē izaicinājumus ne tikai valstu ekonomikai, politikai un institūcijām, bet arī sabiedrībā valdošo diskursu leģitimitātei. Eiropeizācija nosaka, cik sekmīgi ES dalībvalsts spēj pakļaut ekonomiku un institūciju darbību Eiropas prasībām, kā arī spēju pielāgoties Eiropas institucionālajiem mehānismiem un politikas veidošanas procesam (konkrētas politikas kā valsts attīstības vai nodokļu jautājumi). Tamlīdzīgas sociālpolitiskās diskusijas veidošanās ir uzskatāma par analizēto CAE dalībvalstu uzdevumu dalības ES posmā, jo pirms tam bija vairāk vērojama vienvirziena *lejupvirzes* plūsma, nevis reāla mijiedarbība, kurā piedalās masu mediji, uzņēmēji, politiskā pozīcija un opozīcija, arodbiedrības, sabiedriskās domas līderi, interešu grupu pārstāvji, partiju aktīvistu, sociālās kustības dalībnieki u.c.

Eiropeizācija sekmē sabiedrības viedokļa veidošanos un pilsoniskās sabiedrības lomas izmaiņas. Kaut arī valdības pārstāvji tiecas būt centrālie diskursa veidotāji, viņu vietā var būt arī politikas eksperti, zinātnieki, preses darbinieki, interešu grupu un sociālo kustību pārstāvji. Būtiska nozīme ir vērtībām, kas ietekmē sociālpolitisko mijiedarbību un maina turpmāko attīstību. Igaunijā, Latvijā un Slovēnijā par turpmāku virzītāju šādai attīstībai valsts un sabiedrības dzīvē var kļūt mijiedarbība nacionālās ES politikas realizācijā. Politikas īstenošanas virzībai būtu jāatspoguļo nacionālās intereses un sabiedrības vērtības, neatkarīgi no tā, vai tā skartu ekonomisko nosacījumu uzlabošanu uzņēmējiem, iedzīvotāju eiropeiskās identitātes stiprināšanu un Eiropas tuvināšanu tiem, vai migrācijas politiku, valsts attīstību par donorvalsti u. tml. Protams, to visu izvērtēt iespējams tad, kad ir redzams, cik sekmīgi darbojas viena

vai otra prioritārā politika, kāda ir savstarpējā politiku mijiedarbība un sasaiste ar sabiedrībā notiekošajiem procesiem.

Ar dalību ES saistītās izmaiņas rada papildu ietekmi uz sabiedrību, tai ir jāapzinās eiropeizācijas jaunie aspekti attiecībā uz ES dimensiju – savlaicīgas būtiskākās informācijas saņemšana un aktīva līdzdalība lēmumu pieņemšanā, kā arī nacionālo nevalstisko organizāciju sadarbības tīkla paplašināšana Eiropas līmenī, lai sekmētu būtiskāko nacionālo pozīciju definēšanu. Attīstoties valstu politikas procesam, aizvien vairāk citu tā dalībnieku – nevalstiskās organizācijas, asociācijas un uzņēmēji – iesaistās noteiktu sabiedrības daļu interešu lobēšanā un nacionālās ES politikas veidošanā. Vēl svarīgāk nekā iepriekš ir kļuvis nodrošināt varas struktūru mijiedarbību ar sabiedrību lēmumu veidošanas procesā. Valsts veiksmīgas un demokrātiskas attīstības būtisks priekšnosacījums ir tāda institucionālā sistēma, kurā sekmīgi veidojas un attīstās valsts, pašvaldību, nevalstisku organizāciju, sociālo partneru un privātā sektora mijiedarbība. Nepārtraukta sociālā dialoga uzturēšana starp šīm grupām, to spēja un vēlme vienai otru cienīt un sadarboties, nevis konfliktēt, paātrina pilsoniskas un saliedētas sabiedrības izveidošanos, tās noturību un drošumu. Sabiedriskajās aktivitātēs ir iesaistīta tikai neliela daļa iedzīvotāju, maz ir iesakņojušās labdarības tradīcijas un brīvprātīgo darbs. Joprojām liels skaits iedzīvotāju uzskata, ka nesaņem pietiekamu informāciju par nevalstisko organizāciju darbu, nevar ietekmēt notikumus savā dzīvē un sabiedrībā, un tāpēc atsvešinās no publiskās pārvaldes mērķiem (Chabanet and Trechsel, 2011).

Neskatoties uz to, ka iestāšanās ES procesā tika būtiski ietekmētas valstu intereses lauksaimniecības, valsts atbalsta, zivsaimniecības, ogļu un tērauda rūpniecības u.c. jomās, ES paplašināšanās procesā Igaunijai, Latvijai un Slovēnijai ir kopīga iezīme – nacionālā līmeņa elites spēcīgs konsenss attiecībā uz Eiropas integrāciju. Balsojums 2003. gadā notikušajos referendumos par iestāšanos ES parādīja, ka politiskās elites sekmēja sabiedrības iesaisti izšķirīgā lēmuma sasniegšanā. Rezultāti bija ļoti pozitīvi, kaut arī sabiedrības līdzdalības aktivitāte tautas nobalsošanā bija atšķirīga. 2003. gadā notikušajos referendumos par valsts iestāšanos ES pozitīvi nobalsoja (piedalījās): Igaunijā – 66,8% (64,06%), Latvijā – 67,49% (71,45%), bet Slovēnijā – 89,64% (60,41%) balsstiesīgo pilsoņu (European Election Database, 2003). Šī aktivitāte parādīja, ka eiropeizācijas izvēli nosaka ne vien politiskā elite, bet lēmuma pieņemšanā tiek iesaistīta arī plašāka sabiedrība.

Politiskās kultūras tradīcijas ir bijis pietiekami svarīgs faktors politiskās elites lēmumos par ES apspriežamo un iestāšanās ES jautājumu atvēršanu apspriešanai plašākai sabiedrībai. Paralēli institucionālajām un organizatoriskajām atšķirībām pastāv izteiktas atšķirības interešu grupu un sociālo partneru lomās un vietējā līmeņa varas iesaistē nacionālo interešu definēšanā. Latvijā jau kopš iestāšanās ES valdība iesaista dialogā sociālo grupu pārstāvjus, kaut arī to pienesums atšķiras atkarībā no nozares. Līdzīga situācija ir attiecībā uz vietējā līmeņa varu – tikai Latvijā un Slovēnijā regulāri uzklausā un ņem vērā tās intereses, kaut arī bieži tikai pēc formas, bet ne satura. Liela nozīme bija arī valstu korporatīvo tradīciju pastāvēšanai, kas valstu starpā iezīmē būtiskas atšķirības. Piemēram, Slovēnijā šīs tradīcijas

izdzīvoja pat sociālistiskās politiskās sistēmas apstākļos. 28. tabulā sniegts kopsavilkums par publiskās pārvaldes konsultācijām ar sabiedrību un to koordinācijas tradīcijām, risinot ar ES saistītos jautājumus.

27. tabula. Konsultācijas ar sabiedrību un to koordinācijas tradīcijas ar ES saistītos jautājumos

Valsts	Konsultatīvās politikas tradīcijas	Pilsoniskās sabiedrības iesaiste	Formāli un praktiski atzīta parlamenta loma	Sabiedrībai pieejama informācija	Koordinācijas režīms ar sabiedrību	Koordinācijas stils
Igaunija	Nav	Jā	Jā	Jā	Horizontāls	Decentralizācija un socializācija
Latvija	Nav	Epizodiska	Jā	Nepilnīgi	Vertikālā centralizācija, horizontālās koordinācijas trūkums	Decentralizācija un socializācija
Slovēnija	Jā	Jā	Jā	Jā	Horizontāla un vertikāla	Formalizācija, kuru papildina neformāla komunikācija

*Avots: Autora veidots apkopojums*

Latvijas nevalstisko organizāciju pieredze parāda institūciju atšķirīgās procedūras un praksi attiecībā uz sadarbību ar nevalstiskajām organizācijām ES jautājumos. Piemēram, nevalstiskās organizācijas Latvijā ir atkarīgas no nozaru ministriju izsūtītā uzaicinājuma komentēt konkrētās nacionālās pozīcijas, turklāt to prakse ir atšķirīga. Nevalstiskajām organizācijām bieži vien nav iespējas redzēt citu pušu komentārus attiecībā uz sagatavotajām nacionālajām pozīcijām, ko iesniegušas citas ministrijas un nevalstiskās organizācijas, turklāt nacionālajām pozīcijām ir ierobežota pieejamība. NVO parasti arī nesaņem atjauninājumus attiecībā uz tālākajiem pozīciju izstrādes posmiem, tās tiek reti informētas par tālāko lietu attīstību ES vai nepieciešamību labot pozīciju, un reti saņem nacionālās pozīcijas gala versiju (Centre for Public Policy Providus, 2014, pp. 106–108).

Pieaugot NVO skaitam, palielinās arī to dalībnieku profesionalitāte organizēšanas, finansiālā atbalsta piesaistīšanas un juridiskās izpratnes jomās. Tas ir ļāvis uzņēmējiem un nevalstiskajām organizācijām, kaut pakāpeniski, bet tomēr veidot izpratni, ka konsultācijas ES kontekstā palīdz attīstīt arī lobēšanas iemaņas nacionālajā un starptautiskajā līmenī. Lai nacionālā ES politikas veidošana, tās koordinācija un lēmumu pieņemšana turpmāk varētu norisināties sekmīgi, viens no svarīgiem uzdevumiem ir nodrošināt efektīvu NVO iesaistīšanu likumdošanas un lēmumu pieņemšanā. Nepieciešams palielināt to aktivitāti un līdzatbildību lēmumprojektu apspriešanā un ieviest ilgtspējīgu modeli sabiedriskai ES politiku veidošanai un nacionālo interešu aizstāvībai. Izstrādājot nacionālās pozīcijas un veidojot ES politikas, jānodrošina pēc iespējas plašāka sabiedrības līdzdalība, ieskaitot sociālos partnerus un NVO.

Iestāšanās ES procesā bija vērojams arī korporatīvā sektora pārstāvju zināšanu trūkums par ES likumdošanas ietekmi uz viņu darbību regulējošajām jomām. Pastāvēja daudz jaunu, uz sevi orientētu NVO, ar savām iekšējām problēmām, īstermiņa mērķiem un tūlītējiem rezultātiem. Organizācijām trūka visaptverošas izpratnes par jautājumiem, kas saistībā ar attiecīgo jomu skar arī vairākas citas savstarpēji saistītas tēmas. Arī dažādu sektoru pārstāvju vispārīgā izpratne par tirgus ekonomikas un valsts pārvaldes jautājumiem konsultāciju laikā mēdza izraisīt neskaidrības par konkrētām politikām.



Sadarbību dažkārt traucēja arī organizāciju pārstāvju nezināšana par ES kompetencē esošajiem jautājumiem, piemēram, to, ka ir jomas, kurās ES neiejaucas, izmaksu jomas – izglītība, algas, sociālā aprūpe, subsīdijas u.c. Līdzās mazajai pieredzei būtisks kavējošs faktors bija arī politikas ietekmes pētījumu izstrādes kultūra, kā arī ierobežojums laikā (Corporate & Public Management Consulting Group SIA, 2011). Situācija aktualizēja jautājumu par nevalstiskā sektora spēju piesaistīt personālu, kurš konkrētajās jomās varētu veidot un attīstīt nepieciešamo sistēmisko izpratni, un sekmīgi izsvērt nepieciešamo informāciju savu izstrādāto pozīciju pamatotībai.

Lai arī Igaunijai, Latvijai un Slovēnijai saskaņā ar Eiropas līgumu bija pienākums pārņemt ES *acquis*, valstīm bija ievērojama rīcības brīvība, izvēloties veidu, kā ieviest konkrētu ES direktīvu. ES Rietumeiropas dalībvalstu pieredze ir pierādījusi, ka dažādu valstu izvēlētās metodes ir ļoti atšķirīgas gan pieejas, gan izmaksu ziņā. Pieeja, ko var izvēlēties liela ES dalībvalsts, ne vienmēr ir optimāls variants mazai valstij ar ierobežotu budžetu un nelielu valsts pārvaldes administratīvo aparātu. 1999. gada EK Progresā ziņojumos ietekmes novērtēšanas jeb seku analīzes sistēmas neesamība tika minēta kā ES asociēto valstu administrācijas attīstības trūkums (Commission of European Communities, 1999, p. 60). Vienlaikus gan jānorāda, ka EK tikai tās toreizējā vadītāja Ž. Barrozu (*José Manuel Barroso*) laikā uzsāka diskusiju par nepieciešamību novērtēt ES līmenī izstrādāto jauno ES politiku likumdošanas iniciatīvu aptverošo ietekmi. Faktiski tā kļuva par vienu no eiropeizācijas atgriezeniskajām ES dalībvalstu eiropeizācijas ietekmēm, kurās līdzīga politiku ietekmes izvērtēšanas prakse darbojas jau vairāk nekā divdesmit gadus.

Pēc valsts iestāšanās ES, un ES jautājumiem kļūstot par iekšpolitiskiem, tika rosinātas jaunas būtiskas izmaiņas valstī un sabiedrībā, īpašu nozīmi piešķirot sociāli politiskās mijiedarbības faktoram. Attīstot saikni starp publisko pārvaldi un nevalstisko sektoru, īpaši ES kontekstā, par būtisku priekšnoteikumu kļuva ES ietekmes novērtēšanas pētījumu veikšana, kuru ietvaros būtu jānotiek konsultācijām. Konsultāciju uzdevums bija apzināt jaunas intereses vai arī argumentus par valstu iestāšanos un vēlāk dalību ES. Nevalstiskajām organizācijām šādas sadarbības gaitā ir iespēja vairāk uzzināt par ES, tās struktūru un darbības principiem, par normatīvo aktu izdošanas procedūrām utt. Tādējādi priekšplānā izvirzās būtisks jautājums par eiropeizāciju ne vien kā integrāciju ES un tās ietekmi, bet arī kā daudz plašāku un sarežģītāku sociālo un politisko mijiedarbību Eiropas telpā, kas ietekmē diskursus, normas, vērtības, identitāti, politikas paradigmas u. c. Atsevišķas politiku jomas, kurās būtu jāizvērtē ES ietekme, tieši attiecas uz nevalstisko sektoru, nevis valdību. Tādēļ uzņēmējiem un nevalstiskā sektora pārstāvjiem jābūt iesaistītiem procesā, lai noteiktu jomas un politikas, kurās ietekmes izvērtēšana ir nepieciešama. Veicot politiku ietekmes izvērtēšanu eiropeizācijas sākotnējā posmā, analizētajām CAE valstīm bija vieglāk izvērtēt priekšrocības un zaudējumus jeb iespējamus riskus, tādējādi ļaujot plānot nepieciešamās to ieviešanas darbības. Tradīciju un izpratnes trūkums tomēr neļāva to realizēt pilnā apjomā. Konsultācijām starp publisko pārvaldi un sabiedrību bija jābūt ikdienišķai centrālās, pašvaldību un citu valsts aģentūru darbībai, pirms tiek pieņemtas jebkādas jaunas

likumdošanas izmaiņas, ne vien tās, ko nosaka eiropeizācija. Eiropeizācijas pieredzes izmantošana sekmēja arī vispārējās administratīvās kultūras uzlabošanu valstīs, bet konsultāciju process pakāpeniski palīdzēja uzņēmējiem un NVO prasmīgāk attīstīt arī lobēšanas iemaņas nacionālajā un starptautiskajā līmenī.

Kopsummējot indikatoru par starpinstitūciju koordinācijas un sadarbības mehānismu ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem, var secināt, ka to ieviešana galvenokārt ir noritējusi pilnībā, bet virknē gadījumu tā ir īstenojusies tikai daļēji, bet atsevišķos gadījumos - epizodiski vai pat nav tikusi realizēta (28.tabula).

28. tabula. Starpinstitūciju koordinācijas un sadarbības mehānismu ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem indikatoru ieviešanas novērtējums

<b>1. Pazīme:</b> Funkcionējošs starpinstitūciju konsultāciju mehānisms politikas un likumdošanas izstrādei un ieviešanai.	
<b>Indikators un izpildes novērtējums</b>	
<b>1.1. Valdības spēja nodrošināt nacionālās ES politikas starpinstitucionālo koordināciju politiskajā un publiskās pārvaldes līmenī</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (pilnībā)</b>	<b>Dalība ES (daļēji)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Izveidots funkcionējošs politikas koordinācijas mehānisms ar politiskā līmeņa tikšanos (vismaz reizi mēnesī) un augstākā administratīvā līmeņa tikšanos (vismaz divas reizes mēnesī), kuru vada par politikas koordināciju atbildīgā institūcija.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Politiskā līmeņa tikšanās no atsevišķas specializētas padomes pārceļšana uz Ministru kabineta līmeni (Igaunija un Latvija) un administratīvā līmeņa tikšanās un to daļēnieku tehnokratizēšana, ar tendenci samazināt stratēģisko jautājumu īpatsvaru ikdienas darba kārtībā, priekšplānā izvirzot jautājumus, kam nepieciešams operatīvs risinājums (Latvija un Slovēnija).</li> </ul>
<b>1.2. Adevāts tiesiskais regulējošais ietvars efektīvam starpinstitūciju konsultāciju procesam</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (pilnībā)</b>	<b>Dalība ES (pilnībā)</b>
Valdības noteikumi nosaka starpinstitūciju konsultāciju procedūru attiecībā uz: <ul style="list-style-type: none"> <li>minimālo ilgumu rakstiskajām starpinstitūciju konsultācijām;</li> <li>prasībām konsultēties ar valdības centra institūcijām;</li> <li>prasībām konsultēties ar visām iesaistītajām valdības institūcijām;</li> <li>prasībām informēt valdību par konsultāciju procesu rezultātiem;</li> <li>starpinstitūciju koordināciju un konfliktu risināšanas mehānismiem lēmumu pieņemšanas augstākajā administratīvajā līmenī.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Iestāšanās ES posmā izveidotās prakses pielāgošana dalības ES politikas ieviešanas vajadzībām.</li> </ul>
<b>2. Pazīme:</b> Likumdevēja vara uzrauga politikas veidošanas procesu un saistošo likumdošanas aktu pieņemšanu.	
<b>Indikators un izpildes novērtējums</b>	
<b>2.1. Lēmumu pieņemšanas process valdībā tiek koordinēts ar likumdevēja varu</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (pilnībā)</b>	<b>Dalība ES (daļēji)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Augstākajā administratīvajā līmenī notika regulāras tikšanās par gaidāmo dienaskārtību un plānotajiem priekšlikumiem.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Neregulāras tikšanās augstākajā administratīvajā līmenī par gaidāmo dienaskārtību un plānotajiem priekšlikumiem.</li> </ul>
<b>2.2. Likumdevēja vara savlaicīgi izskata valdības ierosinātos likumdošanas projektus</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (pilnībā)</b>	<b>Dalība ES (pilnībā)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Savlaicīga likumdošanas aktu izskatīšana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Savlaicīga likumdošanas aktu izskatīšana.</li> </ul>
<b>2.3. Īpašo procedūru izmantošana valdības iniciēto likumdošanas aktu pieņemšanai</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (pilnībā)</b>	<b>Dalība ES (netiek realizēts)</b>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Likumdošanas akti tiek izskatīti, izmantojot īpašas procedūras (steidzamas, saīsinātas, vienkāršotas procedūras).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Likumdošanas akti tiek izskatīti regulārajā kārtībā.</li> </ul>
<b>2.4. Valdība līdzdarbojas likumdevēja varas diskusijās par likumdošanas aktiem</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (pilnībā)</b>	<b>Dalība ES (pilnībā)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamenta sesijās visās valstīs piedalījās valdības pārstāvis politiskajā līmenī (nozaru ministri, vecākās amatpersonas) gadījumos, ja tika izskatīti jautājumi to atbildības jomās.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Parlamenta sesijās visās valstīs piedalās valdības pārstāvis politiskajā līmenī (nozaru ministri, vecākās amatpersonas) gadījumos, ja tiek izskatīti jautājumi to atbildības jomās.</li> </ul>
<b>3. Pazīme:</b> Nacionālās ES politikas attīstības un ieviešanas koordinācijas procesā funkcionējoša sabiedriskā apspriešana ar aktīvu sociālo partneru iesaisti.	
<b>Indikators un izpildes novērtējums</b>	
<b>3.1. Adevkāts regulējošais ietvars efektīvām konsultācijām ar sociālajiem partneriem</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (daļēji)</b>	<b>Dalība ES (pilnībā)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valdības noteikumi noteica procedūras sabiedriskajām apspriedēm.</li> <li>• Publiskās pārvaldes institūcijām bija pienākums savlaicīgi informēt par plānotajām konsultācijām sociālos partnerus, kuru pārstāvētās mērķa grupas ietekmēja nozaru politiku ieviestās izmaiņas.</li> <li>• Valdības noteikumi noteica minimālo sabiedrisko konsultāciju ilgumu.</li> <li>• Vadošās nozares ministrijās bija pienākums informēt par sabiedrisko konsultāciju rezultātiem, iesniedzot valdībā dokumentus par plānotajām nozaru politiku un likumdošanas izmaiņām.</li> <li>• Institūcijām bija pienākums sagatavot atskaiti par sabiedrisko konsultāciju rezultātiem un nodrošināt to publisko pieejamību.</li> <li>• Institūcijām bija pienākums padarīt pieejamus sabiedriskajām konsultācijām visus būtiskos nozaru politiku dokumentus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politiku veidošanas sabiedrisko konsultāciju mehānisma valdības regulējums ir pilnveidots, ņemot vērā iestāšanās ES procesa pieredzi.</li> </ul>
<b>3.2. Sabiedriskā konsultāciju procesa kvalitātes nodrošinājums</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (netika realizēts)</b>	<b>Dalība ES (pilnībā)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nevienā valstī nebija deleģētas atbildīgās valdības struktūrvienības, kas pārraudzītu sabiedrisko konsultāciju procesu un rezultātus, un sniegtu rekomendācijas kvalitātes nodrošinājumam sabiedriskajām konsultācijām.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kaut arī sabiedrisko konsultāciju process ir decentralizēts, visu valstu valdības centrā ir institūcija, kas pārrauga sabiedrisko konsultāciju esamību politiku veidošanas procesā.</li> </ul>
<b>3.3. Sistemātiskas un regulāras konsultācijas ar sociālajiem partneriem rakstiskā formā</b>	
<b>Iestāšanās ES posms (epizodiski)</b>	<b>Dalība ES (daļēji)</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valdības institūcijas visās valstīs neregulāri publicēja savās mājas lapu vietnēs un nosūtīja sociālajiem partneriem likumdošanas aktu projektus rakstisku sabiedrisko konsultāciju veikšanai.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konsultāciju prakse visās valstīs ir pilnveidota, izmantojot iestāšanās ES posmā uzkrāto pieredzi. Informācija konsultācijām ir pieejama sociālajiem partneriem, izņemot ierobežotas pieejamības informāciju par nacionālo pozīciju sagatavošanu jaunajiem ES politiku priekšlikumiem.</li> </ul>

*Avots: Autora veidots apkopojums*

## Secinājumi un priekšlikumi

Promocijas darba tēmas izpētē autors ir analizējis eiroleizācijas ietekmi uz ES mazo dalībvalstu – Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas – izpildvarām un to koordinācijas mehānismu izmaiņām pirms un pēc iestāšanās ES. Pētījums ļauj sasniegt izvirzīto mērķi, rast atbildes uz izvirzītajiem pētnieciskajiem jautājumiem un izstrādāt rekomendācijas.

### Secinājumi

#### 1) Eiroleizācijas panākumi un radītie riski Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas izpildvaras koordinācijas mehānismu modeļiem iestāšanās ES posmā un dalības laikā

Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas izpildvaru eiroleizācija tieši ietekmē nacionālā līmeņa publiskās pārvaldes koordinācijas mehānismus. Koordinācijas loma ir būtiska nacionālās ES politikas attīstībā un ieviešanā, lai nodrošinātu efektīvu mijiedarbību ar ES ietekmi saistītām eiroleizācijas izpausmēm. ES funkcionālā spiediena izmaiņas, valstīm, pārejot no ES kandidātvalsts uz dalības ES režīmu, ir radījušas ievērojamas izmaiņas koordinācijas stratēģijā un institucionālajās struktūrās. Institucionālo pārmaiņu brīžos, ne tikai iestāšanās ES periodā, bet arī dalības ES dalībvalsts statusā, valstīm būtisks risks ir bijis koordinējošā mehānisma darbību nodrošinošo institūciju pieredzes pēctecības deficīts.

*Nacionālās ES politikas koordinācijas ietvara normatīvā bāze un instrumenti.* Iestāšanās ES prioritāte noteica atbilstošu koordinācijas mehānismu veidošanu, lai nodrošinātu nacionālās ES politikas efektivitāti. Analizēto CAE valstu politikas koordinācijas normatīvais ietvars gan iestāšanās ES posmā, gan dalības ES laikā tika nostiprināts, tas noteica un diferencēja izpildvaras centrālo institūciju pilnvaras, atbildību sadalījumu un iesaistīto pušu politikas koordinācijas funkciju sadalījumu. Vienlaikus tas negarantēja politiku koordinācijas un nacionālo interešu pārstāvniecības efektivitāti, īpaši decentralizētajā politikas koordinācijas modelī. Eiroleizācijas ieviešanas plānošanas pamatdokumenta jeb NPIES statuss, prasības tā attīstīšanai, prioritātes, aktivitāšu izpildes termiņi, izmaksu aprēķini un informācija par finansēšanas avotiem un nozarēm tika noteikta nacionālajā likumdošanā. Dokuments tika salāgots ar valdības ikgadējiem darba plāniem un citām vadības stratēģijām. Tā izstrāde ļāva arī stiprināt publiskās pārvaldes politiku ieviešanas plānošanas prasmes. Dalības ES laikā, mazinoties ES funkcionālajam spiedienam, valstis izvēlējās decentralizētāku pieeju arī ES saistību ieviešanas plānošanai. Tas radīja mazāk efektīvas publiskās pārvaldes risku, apdraudot tās spēju definēt vienotu un koordinētu politiku, lai kvalitatīvi aizstāvētu nacionālās pozīcijas un efektīvi ieviestu ES politiku.

*Izpildvaras centrālā līmeņa politikas koordinācijas institucionālā un funkcionālā kapacitāte.* Par analizēto CAE valstu izpildvaras galvenajiem uzdevumiem dalības ES sākotnējā posmā kļuva spēcīga un savlaicīga koordinācijas mehānisma iedibināšana, kas ļautu tās pārstāvjiem ES līmenī paust vienotu viedokli, aizstāvēt valsts intereses ES politikas veidošanā, kā arī nodrošināt atbilstošu informācijas plūsmu starp ES un nacionālo līmeni, publisko pārvaldi un pilsonisko sabiedrību. Politikas koordinācijas

eiropēizācija ir sekmējusi publiskās pārvaldes administratīvās kultūras un kapacitātes attīstību. Tā ir veicinājusi stratēģiskās plānošanas sistēmu pilnveidošanu, politiku koordināciju un izpratni par ES jautājumiem kā neatņemamu ikdienas darba daļu un vispārēju tuvināšanos Eiropas administratīvajai telpai. Atbildīgās valdības centra institūcijas pilnībā īsteno juridiskajā ietvarā piešķirto nacionālās ES politikas pilnvaru un funkciju sadalījumu, piemēram, nacionālās ES politikas vispārējo ikdienas koordināciju, nacionālās ES politikas plānošanu, ieskaitot reformu izmaksas, nacionālās likumdošanas pielāgošanas ES *acquis* koordināciju, ES tehniskās palīdzības kopējo plānošanu un uzraudzību vai iestāšanās ES sarunu koordināciju.

Raksturīgākā vājā vieta un risks ir bijusi horizontālā un vertikālā politikas koordinācija, kā arī kvalificēta personāla piesaiste, lai nodrošinātu saspringtā un apjomīgā sagatavošanās darba paveikšanu iestāšanās ES procesā. ES funkcionālais spiediens stimulēja šo koordinācijas līmeņu stiprināšanu, kamēr dalības ES laikā ir vērojams atslābums, jo samazinājās ārējais spiediens. Kā risinājums ir ticis izmantots arī „izcilības salas” koncepts jeb publiskās pārvaldes cilvēkresursu koncentrēšana vadošajā koordinējošajā institūcijā. Tas ir devis rezultātu konkrētu problēmu ātrā un efektīvā atrisināšanā, bet nav radījis noturīgu sistēmisku ietekmi uz publiskās pārvaldes koordinācijas spējas stiprināšanu ilgtermiņā.

ES attīstība ir sekmējusi arī valdības centra un izpildvaras vadītāja lomas pieaugumu politikas koordinācijā, līdz ar to institucionālistu diskusijas priekšplānā izvirzot jautājumu par sekmīgas koordinācijas atbildīgo institūciju duālismu starp valdības vadītāju un ĀM. Pieredze rāda, ka gan mazās, gan lielās ES dalībvalstīs, kas izmantoja centralizētāku pieeju (koncentrējot lielu jaudu valdības centrā), kopumā bija veiksmīgākas nekā valstīs, kuras piemēroja decentralizētāku modeli. Vienota koordinējošā institūcija ļauj efektīvi aizsargāt nacionālās intereses ES līmenī. Šāds institucionālais mehānisms ļauj centralizēt ES lietu pārvaldību, sagatavot sarunu stratēģiju, novērtēt iespējamus kompromisus, paredzēt un brīdināt par sekām ES lēmumu neīstenošanas gadījumā un atrisināt strīdus starp iesaistītajām institūcijām. Ja publiskajā pārvaldē ir liela administratīvā kapacitāte un efektivitāte, tā spēj gūt labumu arī no decentralizētas ES politikas veidošanas un lēmumu pieņemšanas koordinācijas mehānisma, salīdzinājumā ar ĀM, ES lietu ministra vai ministru prezidenta centralizēti vadītas sistēmas.

Publiskās pārvaldes centrālo nozaru institūciju līmenī atbildīgās struktūrvienības ir ieguvušas spēju nodrošināt noturīgu politikas plānošanu un valdības darbības koordināciju, t.sk. prioritāšu noteikšanu iestāšanās un ES dalības jautājumos ekonomiski izdevīgu, finansiāli noturīgu saturisku un saskaņotu politiku veidošanu, aptverošu konsultāciju procesu un korektu realizāciju, tās uzraudzību un komunikēšanu.

*Starpinstitūciju koordinācija un sadarbības mehānismi ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem.* Eiropēizācijas sākotnējais posms iezīmē starpinstitucionālās komunikācijas un sadarbības trūkumu. Izpildvaras nozaru institūciju risks ir bijis arī starpinstitūciju koordinācija, neprecīzi noteiktās attiecības starp politikas koordinācijas procesā iesaistītajām galvenajām pusēm, nepietiekami sadalītās kompetences jomas un stratēģiskās plānošanas kvalitāte nozaru ministrijās. Viens no iemesliem, kas

stimulēja pasīvo starpinstitucionālo koordināciju nacionālo pozīciju sagatavošanas posmā, ir to izstrādātāju spēju un iemaņu līmenis, īpaši prasme identificēt problēmas un to nozīmīgumu citām institūcijām, kā arī spēja izvērtēt intereses un prioritātes. Iestāšanās ES stimulēja sekmīgākas politikas koordinācijas kultūras ieviešanu publiskajā pārvaldē. Valstis izveidoja funkcionējošus koordinācijas mehānismus ar politiskā un augstākā administratīvā līmeņa tikšanos, kuru vada par politikas koordināciju atbildīgā institūcija. Īpaši būtiski tas bija dalības ES sākotnējā posmā, kad Igaunija, Latvija un Slovēnija nonāca jaunā ES pielāgošanās pakāpē, kuras pamatuzdevums bija iesaistīšanās ikdienas kopējās ES politikas veidošanā.

Autors secina, ka starpinstitūciju koordinācijas jautājumam ES politikas veidošanā ir būtiska nozīme divu iemeslu dēļ. Pirmkārt, ES atšķiras no citām starptautiskajām organizācijām ar tās atbildību un politikas jomu plašumu, kuros nacionālā līmeņa valdībām ir jāattīsta un jākoordinē, piemēram, sarunu pozīcijas. Tā kā atbildība par daudzām politikām ir dažādu institūciju ziņā, valdībai ir sarežģīti saglabāt kopskatu uz notiekošo un pielāgot nacionālās sarunu pozīcijas, ņemot vērā politiku savstarpējo atkarību un mainīgo situāciju nacionālajā un ES līmenī. Otrkārt, ES, atšķirībā no citām starptautiskajām organizācijām, prasa pastāvīgu nacionālā līmeņa līdzdalību ES politikas veidošanā. Koordinācijas decentralizācija ir bijusi arī vairāk apstrīdama forma salīdzinājumā ar risinājumiem, kas, piemēram, balstīti uz publiskās pārvaldes institūciju „tīklošanos”. Šāds modelis no izpildvaras un publiskās pārvaldes struktūrām pieprasa augstāku stabilitāti, prognozējamību un uzticamību starp tās dalībniekiem, praksē to spēj panākt daļā analizēto CAE valstu, īpaši dalības ES posmā, kad vērojams ES funkcionālā spiediena atslābums.

Iestāšanās ES procesā nacionālo ES pozīciju izstrāde, publiskās pārvaldes institūcijām sadarbojoties ar likumdošanas varu un sociālajiem partneriem, norisinājās epizodiski, kamēr dalības ES laikā minētās sadarbības formas tradīcijas pakāpeniski nostiprinājās. Politikas koordinācija sekmēja prakses iedibināšanos apmainīties ar informāciju starp izpildvaru un likumdevēja varu par valdības plānotajiem likumdošanas aktiem. Likumdošanas akti iestāšanās ES posmā tika izskatīti, izmantojot īpašas procedūras, piemēram, steidzamas, saīsinātas, vienkāršotas procedūras. Savukārt valdības noteikumi paredz procedūras sabiedriskajai apspriedei, bet nozaru ministrijām ir pienākums savlaicīgi informēt par plānotajām konsultācijām sociālos partnerus. Ir noteikts arī minimālais sabiedrisko konsultāciju ilgums un pienākums visus būtiskos nozaru politikas dokumentus padarīt pieejamus sabiedriskajām konsultācijām. Būtiskākais risks joprojām paliek atšķirīgā atsevišķu nozaru institūciju formālā pieeja konsultāciju procesam un informācijas pieejamība vai attiecīgo nozaru sociālo partneru ierobežotā kapacitāte, lai sistemātiski un proaktīvi strādātu ar publiskās pārvaldes institūcijām.

## **2) Kopīgais un atšķirīgais eiropēizācijas ietekmē uz Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas koordinācijas mehānismu modeļiem iestāšanās ES posmā un dalības laikā**

Koordinācijas modeļu kopīgās un atšķirīgās iezīmes var iedalīt pēc to mērķu plašumu. Pirmā atšķirība ir tā, ka tie var būt aptveroši vai selektīvi, t.i., valstis var uzraudzīt visas EK aktivitātes un, piemēram, iesaistīties visās politikas jomās vai arī pieiet ES jautājumiem ļoti uzmanīgi. Otrā atšķirība ir lēmumu pieņemšanas koncentrācijas pakāpe, ko var iedalīt centralizētās un decentralizētās sistēmās. Valstīm ir brīva izvēle noteikt nacionālās ES politikas koordinācijas aptvērumu un mērķus. Tā, piemēram, Igaunijā ir selektīvi decentralizētais, Latvijā ir aptveroši decentralizētais, bet Slovēnijā – aptveroši centralizētais modelis. Vienas valstis fokusējas uz politikas koordināciju lēmumu pieņemšanā, kamēr citas prioritizē arī kvalitatīvu lēmumu ieviešanas koordināciju, tā iezīmējot ES dalībvalstu prakses atšķirības. Neraugoties uz modeļu atšķirībām, valstu izveidotajos modeļos ir virkne kopīgu lietu: (1) izpildvaras vadītāju lomas pieaugums un ciešāka iesaiste ES politikas veidošanā līdz ar ES Padomes lomas stiprināšanu; (2) ārlietu ministri saglabā nozīmīgu lomu nacionālās ES politikas veidošanā; (3) starpinstitucionālie politikas koordinācijas politiskie un administratīvie mehānismi; (4) politiku koordinējošā struktūrvienība valdības centrā; (5) Pastāvīgā pārstāvniecība ES politikas koordinācijai ES līmenī; (6) nacionālā līmeņa likumdevēja loma ES lietu pārraudzībā; (7) reģionālo spēlētāju iesaiste; (8) sociālo un interešu grupu iesaiste un (9) būtiskāko koordinācijas nodrošināšanai nepieciešamo funkciju realizācija.

ES funkcionālās prasības tieši ietekmē analizēto CAE valstu koordinācijas mehānismus, kaut arī ES nav pilnvaru uzspiest valstīm konkrētus institucionālos vai administratīvos modeļus. Analizētajām CAE valstīm, reaģējot uz ES funkcionālo ietekmi, īpaši iestāšanās ES periodā, ļoti īsā laika posmā bija jāpārņem liels ES likumdošanas apjoms. Tā rezultātā politikas koordinācijai iestāšanās ES un pārejas uz dalību ES posmā ir raksturīgs centralizētas lēmumu pieņemšanas koordinācijas mehānisms, kas veidojās ES funkcionālā spiediena rezultātā, bet nacionālo struktūru ietekme, izņemot Igauniju, bija relatīvi vāja. Vienlaikus iekšpolitiskie faktori nosaka valdību reakciju uz ES funkcionālo spiedienu, kas samazina līdzību starp dažādās valstīs pastāvošajiem politikas koordinācijas modeļiem.

Analizēto valstu ieviesto koordinācijas mehānismu vispārējo līdzību pārspēj ievērojamā dažādība to iekšējās uzbūvēs un darbībās. Līdzības lielākoties izskaidrojamas kā atbilde uz dalības ES radīto funkcionālo spiedienu, savukārt atšķirības galvenokārt izriet no iekšpolitiskajām iezīmēm, īpaši izpildvaras struktūrām. Izvēlētais pieejas koordinācijas mehānisma veidošanā izriet vai nu no nacionālā līmeņa administratīvās tradīcijas un politiskajām prioritātēm, vēlmes nodrošināt noteiktas nacionālās intereses, vai arī no izpratnes par ES līmeni kā politikas veidošanas jomu, kurai vajadzīga atšķirīga pieeja. Respektīvi, valstis izvēlas tādu koordinācijas mehānismu, kas vistiešāk atbilst attiecīgo valstu izpratnei par nacionālajām interesēm, sekmējot eiropēizācijas norisi un mijiedarbību ar ES.

Neskatoties uz atšķirīgajiem koordinācijas mehānismiem iestāšanās ES posmā, tiem visiem ir kopīgas iezīmes un darbības principi, kas padara mazāk pamanāmas to ievērojamās uzbūves un darbības

ievērojamās atšķirības. Šajās valstīs dominē nacionālās tradīcijas, un priekšroka tiek dota nacionālā līmeņa publiskās pārvaldes institucionālajai loģikai, līdzīgi kā struktūrvienības seko institucionālās sistēmas loģikai un atspoguļo nacionālās institucionālās procedūras un prioritātes. Valstu izvēlētās pieejas un veiktās reformas sekmē atšķirīgu tiesisko ietvaru, personāla politiku, nozaru ministriju struktūru un ar ES koordināciju saistītu struktūrvienību veidošanos, neraugoties uz to, ka tām jānodrošina līdzīgas funkcijas. Līdzības starp valstīm var skaidrot vienīgi kā vispārējo reakciju uz dalības ES radīto funkcionālo spiedienu, savukārt atšķirības rodas galvenokārt no kopējās valsts iekārtas pazīmēm, jo īpaši izpildvaras struktūrām. Valstis ir saskārušās arī ar to, kā samērā vājo vertikālo koordināciju dažās nozaru ministrijās un ar tām saistītajās struktūrās („vājo nozaru ministriju problēma”) var pārveidot par spēcīgu sadarbību starp nozares institūcijām un to struktūrvienībām. Savukārt dublējošās darbības ES jautājumos un institūciju iekšējo konkurenci var novērst, precīzi sadalot atbildības starp galvenajām institūcijām un operatīvās sadarbības tīkliem. Valstis ir pieredzējušas, ka izpildvaras centrālā līmeņa politikas koordinācija ir būtiska, lai nodrošinātu (1) labas pārvaldības reformu procesu, jo īpaši attiecībā uz sarežģītāku un starpnozaru valsts politiku; (2) institūciju, kuras tiecas izstrādāt politikas no šaurās institucionālās perspektīvas, ietekmes mazināšanos; (3) politikas izstrādes nozīmi, stingri nodalot institūcijas, kas izstrādā politiku, un tās, kuras kontrolē un pārrauga konkrētas darbības; (4) institūciju stiprināšanas plānu izstrādi, saskaņojot tos ar citām politikām, lai nodrošinātu visracionālāko optimizācijas procesu, piemēram, izvairītos no nevajadzīgas jaunu institūciju un darbinieku skaita palielināšanas.

Valstis uzrādījušas tendenci pārskatīt koordinācijas mehānismus un to modeļus, tiklīdz mazinājās ārējā ietekme līdz ar iestāšanās ES procesa noslēgšanos. Mazinoties ES funkcionālajam spiedienam pēc iestāšanās ES, arī nacionālo struktūru, politiskās kultūras un administratīvo tradīciju ietekme analizētajās CAE valstīs kļuva nozīmīgāka, veicinot koordinācijas mehānismu modeļu decentralizāciju. Rezultātā valstīs veidojās problēma ar politiskā līmeņa koordināciju, kaut tehniski administratīvā līmeņa koordinācija bija stabilāka. Izmaiņas sekmēja tādi nacionālā līmeņa faktori, kā politisko partiju koalīcijas valdības vai vadošo amatpersonu būtiskā loma, ietekmējot politikas koordinācijas struktūru attīstību vai to darbību un samazinot koordinācijas funkcijas koncentrāciju ap valdības vadītāju (Latvija, Slovēnija). Tas radīja riskus efektīvas vienotas politikas veidošanai, ko minimizēja valdības centra vadīta koordinācija, kas varēja nodrošināt arī „neatkarīgu” kvalitātes vai „atzinuma sniedzēja” lomu sagatavoto nacionālo pozīciju kvalitātes pārbaudē, kā tas bija iestāšanās ES posmā. Izņēmums ir Igaunija, kur novērojama pretēja tendence – no decentralizētas koordinācijas sistēmas uz centralizētu, ap valdības vadītāju veidotu sistēmu dalības ES laikā. Eiropēizācijas procesā ir pierādījies, ka ES attīstības vektors, iekšpolitiskie varas struktūru pārkārtojumi valstu vadības līmenī un to noteiktās nacionālās intereses var būtiski ietekmēt arī koordinācijas mehānismus. Slovēnija vairāk pieturējās pie pakāpeniskā pielāgošanās modeļa un „ES ekspertu izcilības salas” veidošanas. Savukārt Latvijas izraudzītais koordinācijas modelis ļāva reaktīvi un epizodiski arī proaktīvā veidā līdzdarboties ES politikas veidošanā.



### 3) Ārējo un iekšējo faktoru ietekme uz Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas koordinācijas mehānismu izmaiņām

Valstu analīze uzrāda, ka koordināciju mehānismu izmaiņas dažādos eiropeizācijas posmos ir bijušas gan reaktīvas un galvenokārt atkarīgas no ES (ārējie faktori), gan iekšpolitisko faktoru un tradīciju ietekmētas (iekšējie jeb nacionālie faktori). Empīriskā analīze parādīja, ka valstis ir reaģējušas uz sarežģītajām koordinācijas vajadzībām, kas rodas no iestāšanas procesa un dalības ES. ES funkcionālās prasības uz nacionālajiem koordinācijas mehānismiem rada spiedienu veikt sistēmiskus pārkārtojumus, īpaši iestāšanās ES procesā, kur ES un kandidātvalstis atrodas atšķirīgās spēka pozīcijās. ES gan nebija pilnvaru uzspiest noteiktus institucionālos vai administratīvos modeļus, tas tomēr stimulē valstis meklēt labākos racionālākos risinājumus. Valstis neuzrāda tiešu lēmumu pieņemšanas centralizēšanas un koordinācijas mehānisma politizēšanas tendenci izpildvarā, reaģējot uz ES funkcionālo spiedienu, īpaši iestāšanās ES procesā, kad ierobežotā laika posmā uzsvars bija jāliek uz liela apjoma ES *acquis* pārņemšanu. To, kā valdības reaģē, galvenokārt nosaka nacionālā līmeņa (iekšējie) faktori, un tas mazina koordinācijas mehānismu konverģences pakāpi valstu starpā. Lai gan pārejas posmā no iestāšanās uz dalību ES lielākajā daļā valstu var novērot būtiskas institucionālas izmaiņas, šīm izmaiņām nav izteikti tiešas saiknes ar mainīgajām ārējām prasībām un nosacījumiem. ES funkcionālā spiediena izmaiņas, kļūstot par ES dalībvalsti, ir tikai daļēji ietekmējusi koordinācijas mehānismu struktūru uzbūvi.

Institucionālajām izmaiņām, ko var novērot intensīvā iestāšanās ES un pārejas posmā uz dalību ES izšķirošu lomu spēlējuši nacionālie faktori. Lai arī iestāšanās ES laikā visas valstis bija pakļautas līdzīgam spiedienam, dažās bija koordinācijas mehānismi, kas galvenokārt bija decentralizēti, bet citās - centralizēti; abos gadījumos iekšējie faktori bija primārie, kas noteica šo mehānismu veidošanos un attīstību. Pie centralizācijas tendenču ieviešanas noveda nepieciešamība efektīvi risināt ES *acquis* pārņemšanu, kaut arī izmaiņas bija novērojamas līdz ar ārējā spiediena mazināšanos pēc iestāšanās ES nodrošināšanas. Uzsvars uz ES *acquis* ieviešanu iestāšanās ES posmā, uzlika valstīm par pienākumu pēc inerces pieņemt šo procesu arī kā dalības ES nosacījumu, ietekmējot arī koordinācijas mehānismus. Tas izpaudās, piemēram, izteiktā turpmākā pastiprinātā atbildībā par ES likumdošanas pārņemšanu arī dalības ES posmā.

Valstīs var arī novērot iestāšanās ES posmā izveidoto institucionālo tradīciju un institucionālās atmiņas pārtrauktību, kas attiecas ne tikai uz dalības ES pāreju, kad mazinās ārējo faktoru ietekme, bet arī visos citos pētnieku B. Liperta un G. Umbaha (Lippert and Umbach, 2005) identificētajos eiropeizācijas posmos. Piemēram, Igaunijā bija novērojama virzība no decentralizēta koordinācijas mehānisma iestāšanās ES laikā uz centralizāciju ap valdības vadītāju pēc 2004. gada 1. maija. Šīs radikālās pārmaiņas veicināja arī analizēto CAE valstu institūciju attīstības koordinācijas mehānismu bieži vien apzināti veikto pārstrukturēšanu, kuras mērķis bija risināt īpašas un ātri mainīgas problēmas,

atspoguļojot noteiktu politisko spēku izkārtojumu, kuru ietekmē politiskās partijas, oficiāla varas sadale izpildvarā un publiskās pārvaldes vadošo amatu personāliju intereses, tādējādi iezīmējot iekšējo faktoru pieaugošo ietekmi.

#### **4) Nacionālā līmeņa elementi, kas nosaka būtiskākās atšķirības Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas koordinācijas mehānismu modeļos**

Katrā valstī pastāv noteiktas likumsakarības starp publiskās pārvaldes kultūru, tradīcijām un politikas koordinācijas stilu. Valstu analīze uzrāda, ka atšķirības analizēto valstu koordinācijas mehānismu modeļos ir skaidrojamas ar nacionālā līmeņa izpildvaras administratīvo, institucionālo spēju un politiskās elites ambīcijām un tradīcijām.

Koordinācijas mehānismu izveides un pielāgošanās procesā galvenokārt būtu jāņem vērā vēsturiskā pieredze un dalība starptautiskajos integrācijas procesos, administratīvās un politiskās kultūras tradīcijas, valdību politiskās izmaiņas un personālijas. Koordinācijas mehānismu institucionālo darbību un procedurālo pielāgošanos primāri ir ietekmējušas valsts varas izpildvaras struktūras. Rezultātā ir veidojusies nacionālo koordinācijas mehānismu atšķirības. Publiskās pārvaldes darba koordinācija parāda, ka, piemēram, Slovēnijā ir kontinentālās publiskās pārvaldes tradīcijas, Eiropas lietu vadība tiek pietuvināta iekšpolitisko jautājumu dienaskārtībai, bet ekspertīze ES jautājumos tiek izklaidēta pa visu publisko pārvaldi, un politiku koordinācijas stilam ir raksturīga pieaugoša centralizācija un formalizācija. Savukārt Igaunijā un Latvijā ir izteiktāka decentralizācija ar redzamāku segmentāciju (spēcīgas nozaru ministrijas ar vāju savstarpējo koordināciju), izklaidētu ekspertīzi un decentralizētu koordinācijas stilu. Raugoties arī no politiskās perspektīvas, valstīs, kurās ir koalīcijas valdības, piemēram, Latvijā, mēdz būt decentralizētas koordinācijas sistēmas, savukārt valstīs ar vienas partijas valdībām vai vienas partijas dominējošām valdībām, piemēram, Slovēnijā, ir tendence būt centralizētākām. Valdības partiju vidū tomēr ir bijusi vienprātība par kopējo nacionālo ES politiku un tās depolitizācijas nepieciešamību.

Īpaša nozīme ir izpildvaras nacionālo tradīciju ietekmei, konstitucionālās sistēmas atšķirībām (īpaši izpildvaras vadītāja lomai attiecībā pret citām politiskajām institūcijām), publiskās pārvaldes politizēšanas līmenim, kā arī pastāvošajai izpildvaras hierarhijai. Izpildvaras vadītāja lomu sistēmā nosaka administratīvās tradīcijas (formalizētas publiskās pārvaldes tradīcija), politiskā kultūra – īpaši konsultatīvās politikas pastāvēšanas līmenis (ieskaitot korporatīvās tradīcijas), politisko pārmaiņu biežums izpildvarā. Analizēto valstu institucionālajās un procedurālajās nacionālā līmeņa sistēmās pastāv atšķirības, neraugoties uz kopīgajām iezīmēm šo valstu pielāgošanās ES procesā. Šāda veida atšķirības nav iespējams izskaidrot tikai ar vispārīgo pārejas demokratizācijas pieredzi.

Viens no potenciāliem koordinācijas mehānismu darbību ietekmējošajiem faktoriem ir politisko partiju ietekme. Eiropēizācijas funkcionālā spiediena mazināšanās dalības ES laikā sniedza iespējas konkrētajiem politiskajiem spēkiem gan ietekmēt ES politiku vēlamajā virzienā, gan arī vienlaikus sekot

politisko partiju pozīcijām nacionālajā un ES līmenī. Koalīcijas valdības, kas ir raksturīgas analizētajām valstīm, varēja pastiprināt nozaru ministriju autonomijas fragmentāciju un decentralizētas koordinācijas tendenci. Tieša valdības partiju struktūras ietekme uz koordinācijas mehānismu gan samazinājās, pateicoties „Eiropas jautājumu” depolitizācijai, kas ir īpaši vērojama līdz ar iestāšanos ES. Starp valstīm, kurās ES jautājumi ir tikuši depolitizēti, un valstīm, kurās koordinācijas mehānismu veidošanos ir ietekmējušas politiskās partijas un to savstarpējā politika, ir arī kontrasts. Lielākajā daļā gadījumu ES jautājumi ir tikuši depolitizēti formālas vienošanās starp partijām (Slovēnija) vai „stabila konsensa” (Igaunija un Latvija) rezultātā. Tādējādi ES politikas veidošanā ikdienā dominēja civildienesta amatpersonas un atsevišķi politiķi, bet valdības ministri vai parlamenta deputāti iesaistījās mazāk.

Vēl viens faktors, kas tikai daļēji saistīts ar politisko partiju struktūru valdībā, ir personālijas. Vecākajām amatpersonām ir bijusi nozīmīga personiska loma, veidojot koordinējošo institūciju attīstību iestāšanās ES posmā vai darbību ES dalībvalsts statusā. Galvenajām amatpersonām bija ievērojama ietekme uz koordinācijas struktūru attīstību un to darbību, piemēram, toreizējais valdības vadītājs S. Kallass personiski sekmēja Igaunijas koordinācijas mehānisma veidošanos iestāšanās ES posmā un koordinācijas funkcijas nostiprināšanu valdības centrā.

Līdz ar dalību ES analizētās CAE valstis bija sasniegušas arī būtisku politisko mērķi – beidzās EK iepriekš veiktā politiskā kritērija izpildes uzraudzība. EK pieejas maiņa sniedza iespēju ES CAE dalībvalstīm arī izdarīt atkāpes uzsāktajā pārejā uz modernu publisko pārvaldi un tās depolitizāciju. Tieši dalības ES sākotnējā posmā politiskajām partijām bija izteikti pieaugoša ietekme uz ES jautājumu vadību publiskajā pārvaldē. Tā rezultātā īpaši nenoteiktā stāvoklī nokļuva virkne publiskās pārvaldes vecākās amatpersonas, savukārt vidējā un jaunākā līmeņa amatpersonas saglabāja savu autonomiju. Šajā laika posmā pieredzētā efektīvas koordinācijas problēma sakņojās valstu politiskajās un administratīvajās elitēs. Tas attiecas arī uz vadības iemaņu un kompetences nepietiekamību vadošajās institūcijās, civildienesta ētikas un vērtību trūkumu, civildienesta politizāciju, kā arī nepilnīgi attīstītām koordinācijas mehānismu struktūrām un fragmentētu starptautiskās pieredzes pārņemšanu.

Neskatoties uz politikas koordinācijas nozīmīgumu, tās lomu nedrīkst pārvērtēt. Ir nepieciešams līdzsvars starp koordinācijas mehānismu stiprināšanu un institūciju individuālo atbildību. Koordinācija ne vienmēr ir atbilde uz valdības izaicinājumiem, it īpaši situācijās, kad pārāk liels uzsvars uz koordināciju var radīt lielākas problēmas nekā tās trūkums. Pārmērīga koordinācija var apdraudēt ieguvumus, ko dod specializēto institūciju īstenotā darbība, turklāt konkurenci starp institūcijām un koordinācijas ierobežošanu var izmantot, lai stimulētu konkurenci institūciju iekšienē un stiprinātu institūciju individuālo atbildību.\*

---

\* 2. pielikumā ir iekļautas galvenās atziņas un rekomendācijas ES Rietumbalkānu kandidātvalstu koordinācijas mehānismu attīstībai, kas ir sagatavotas, izmantojot analizēto valstu salīdzinošo pieredzi.

## **Priekšlikumi**

### ***Akadēmiskais līmenis***

Promocijas darbā ir apkopota un analizēta pieredze, kas ir izmantojama jaunu, līdz šim maz pētītu eiropeizācijas nosacījumu izpētei. Piemēram, padziļinātākai izpētei par valstu uzvedību dalības ES apstākļos, politikas koordinācijas efektivitātes relatīvo ietekmi uz nacionālajā līmenī pieņemtajām ES pozīcijām, nacionālo interešu aizstāvēšanas rezultātiem ES līmenī, politisko partiju ietekmi uz koordinācijas mehānismiem un politiku koordinējošo institūciju izmaiņām, analizēto CAE valstu pieredzes attiecināmību uz ES kandidātvalstīm un asociētajām valstīm un „koordinācijas paradoksa” padziļinātāku izpēti, kura pamatā ir ES struktūru tendence veidot „tiešo administrāciju” ar ES dalībvalstu aģentūrām, daļēji apejot nacionālā līmeņa nozaru ministrijas jeb „netiešo administrāciju” (Egeberg and Trondal, 2016).

Eiropēizācijas stimulētās izmaiņas Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas valsts institūcijās un sabiedrībā palielina arī sociālpolitiskā procesa nozīmi un ar to saistīto eiropeizācijas plašāku un kompleksāku pieeju Eiropas telpai, jo eiropeizācija tikai tās šaurākajā izpratnē nozīmē ES ietekmi uz publisko pārvaldi un politiku. Ar eiropeizāciju saistītie attīstības procesi, piemēram, diskusija par nacionālajām interesēm un vērtībām nacionālās ES politikas kontekstā, stimulē arī tālāku sociālpolitisko problēmu izpēti, piemēram, ietekmi uz kognitīvi normatīvajām struktūrām, par kuru nav pārliecinošu empīrisku pētījumu.

### ***CAE ES dalībvalstu izpildvaras praktiķu līmenis***

#### *1) Nacionālo interešu veidošanās procesa izpēte plašākā ES CAE dalībvalstu politiku spektrā*

Katras ES dalībvalsts uzdevums ir veidot spēcīgu, profesionālu un rīcībspējīgu publisko pārvaldi ar augsti kvalificētiem ierēdņiem, lai ES dalībvalstis varētu ne vien pielāgoties, bet arī ietekmēt eiropeizācijas procesu gan nacionālajā, gan ES līmenī. Publiskajai pārvaldei ir liela atbildība sekmīgā līdzdarbībā ES aktuālo jautājumu risināšanā. Acīmredzamākais izaicinājums ir saistīts ar ES ikdienas dienaskārtību. Līdzīgi kā iestāšanās ES posmā, arī dalības ES laikā jautājums par administratīvās spējas veidošanu ir viens no svarīgākajiem, ar ko jāsaskaras publiskajai pārvaldei līdz ar pieaugošo koordinējamās informācijas apjomu. Sekmīgai nacionālajai ES politikai, kurā noteicošā loma ir mijiedarbības nodrošināšanai ar ES, ir jābalstās uz koordinētu nacionālo stratēģisko interešu izvērtēšanu un analīzi saistībā ar ES tālākas attīstības stratēģiju un prioritātēm. Tādējādi būtu noderīgi veikt salīdzinošo nacionālo interešu veidošanās procesa izpēti plašākā ES CAE dalībvalstu politiku spektrā. Tas ļautu pārbaudīt un padziļinātāk pētīt veiksmju un neveiksmju skaidrojumus un to ietekmi uz nacionālo interešu veidošanu un nacionālo pozīciju definēšanu. Ņemot vērā pieaugošās diskusijas ES dalībvalstīs, tostarp par ES nākotnes attīstības modeļiem un politiku pārskatīšanu, piemēram, Latvijai un Slovēnijai būtu lietderīgi apsvērt iespēju izstrādāt stratēģisku dokumentu, kurā būtu noformulēti un periodiski atjaunoti valsts pamatprincipi un vidēja termiņa intereses darbībai ES.

## *2) Nacionālās ES politikas regulārs izvērtējums*

Pirmkārt, lai definētu valsts stratēģisko redzējumu par savām interesēm ES, regulāri jāizvērtē stratēģiskā dokumenta par dalību ES izpilde; jāpārskata tā, fokusējoties uz ES līmenī darāmajiem darbiem un nostājām attiecībā uz ES nākotnes attīstību; jāsaista nacionālā stratēģija ES jautājumos ar nacionālā līmeņa politikas plānošanas sistēmu un atbilstoši šai stratēģijai jāprioritizē tās nacionālās intereses, kuru aizstāvēšanai ES līmenī jāiegulda lielāki resursi (laiks, argumentācija, darbinieki). Otrkārt, lai prasmīgāk aizstāvētu nacionālās intereses ES, jācenšas virzīt ES lēmumus valstij nozīmīgākajos jautājumos sev izdevīgā virzienā vēl EK priekšlikumu sagatavošanas stadijā. Treškārt, lai nodrošinātu spēcīgākus nacionālo interešu ES pamatojuma argumentus, nozaru ministrijām jāapmainās ar labas argumentācijas prakses piemēriem; nozaru ministriju „izcilības centriem” jāstiprina to nozaru ministriju kapacitāte, kuru prasmes augstvērtīgu nacionālo pozīciju sagatavošanā nav efektīvas. Ceturtkārt, lai uzlabotu koordinācijas mehānismu, jāizveido augsta līmeņa amatpersonu darba forma, kurā varētu pieteikt valstīm nozīmīgas ar ES saistītas tēmas, lai regulāri notiktu augsta līmeņa diskusijas un institūciju savstarpējas rīcības koordinācija; jāizvērtē koordinācijas mehānismu līdzšinējā efektivitāte, nepieciešamības gadījumā veicot tajā korekcijas, un jāturpina iesāktais darbs ar ES institūcijās strādājošo valstu pilsoņu „tīklošanu”. Piektkārt, nacionālās ES politikas definēšanai būtu jānotiek iespējami augstākā politiskā līmenī ar kvalificētu nevalstiskā sektora piesaisti. Būtu jānodrošina savlaicīga sabiedriskā diskusija par ES jaunajām politikām, iesaistot gan publiskās pārvaldes institūcijas, gan nevalstisko sektoru. Jāpilnveido dialogs, lai formulētu nacionālās intereses un to pamatojumu. Lai atbalstītu privātā sektora organizācijas un individuus, kas vēlas palīdzēt sekmēt nacionālās intereses ES, jāatbalsta sabiedrisko organizāciju centieni iesaistīties un kļūt ietekmīgām starptautiskās NVO koalīcijās; mērķtiecīgāk jāiesaista sabiedriskās organizācijas nacionālo pozīciju izstrādē un jāinformē šīs organizācijas par attiecīgo jautājumu tālāku virzību ES; biežāk jārīko sabiedrisko organizāciju, tajā skaitā privātā sektora uzņēmumu, apmācības par to, kā funkcionē ES un kā tās ietvaros var ietekmēt lēmumu pieņemšanu.

## *3) Nacionālo interešu veidošanās procesa izpēte plašākā CAE ES dalībvalstu politiku spektrā*

Jānodrošina aktīva un saskaņota publiskās pārvaldes līdzdalība nacionālo interešu veidošanā un pārstāvniecība visos ES lēmumu pieņemšanas posmos, jāveicina sadarbība starp publiskās pārvaldes institūcijām, sociāli ekonomiskajiem partneriem, pētniekiem, kā arī to savlaicīga un aktīva iesaiste ES lēmumu pieņemšanā. Minētajiem faktoriem būtu jāstimulē tālāka funkcionējošo koordinācijas mehānismu efektivitātes pilnveidošana, institucionālās partnerības un labās prakses apmaiņas pilnveidošana nacionālajā līmenī. Jāstimulē arī informācijas izplatība koordinācijā iesaistīto procesa dalībnieku starpā, plašāka sasniegto rezultātu publicitāte un informētība ES jautājumos.

#### *4) Jāstiprina koordinācijas mehānismi, un ES lietām ir jāturpina būt par neatņemamu nacionālās politikas darba kārtības daļu, nodrošinot ciešu saistību ar NAP*

Nacionālās politikas jautājumus nedrīkst nepamatoti saistīt ar ES ietekmi un tās noteikumiem. Ciešāka saikne varētu tikt izveidota starp nacionālo attīstību un dalības ES nacionālajām interesēm. Būtu arī jānodrošina daudz proaktīvāka izpildvaras vadītāja loma dalības ES stratēģiskajā vadībā, un koordinācija pēc nepieciešamības būtu jāstiprina ar ieviešanu saistītajos galvenajos jautājumos starp valdības centra institūcijām.

Jāpilnveido mehānismi, kas stimulē nozaru ministrijas, kuras aktīvāk strādā pie politikas koordinācijas, piemēram, piešķirot ES finansējumu starpnozaru aktivitāšu īstenošanai un vienlaikus pretdarbojoties nozaru ministriju šaurajām interesēm. Ņemot vērā publiskās pārvaldes resursu ierobežotību, būtu ieteicams koncentrēt politikas koordinācijas centienus uz tās uzlabošanu jomās, kurās nepieciešama stingra starpnozaru pieeja. Ierobežots skaits prioritāro starpnozaru koordinējamo politiku jomu palielinātu arī sekmīgu rezultātu iespējamību. Administratīvās sadarbības kultūras tālāka pilnveidošana ļautu arī veidot sadarbības tīklus starp nozaru ministrijām un popularizēt vērtības, kas virzītu publiskās pārvaldes darbu valsts kopīgo interešu īstenošanai, jo bez neformāla atbalsta būtu apgrūtināta iespēja īstenot pieņemtos likumdošanas aktus. Neformālajiem aspektiem ir ļoti liela nozīme politikas koordinācijas procesos. Tāpēc, lai palielinātu starpnozaru kapacitāti politikas koordinācijā, būtu jāsekmē sadarbības tīkla izveidošana publiskajā pārvaldē, veicinot pieredzes apmaiņu, izveidojot neoficiālu publiskās pārvaldes tīklu un aktīvāk ieviešot vecāko amatpersonu rotāciju.

#### *5) Administratīvā kapacitāte un publiskās pārvaldes resursu stiprināšana*

Sagatavot iespējami labākās nacionālās pozīcijas valstij būtiskākajos ES politikas jautājumos, kas valstij ļautu nodrošināt efektīvāko pārstāvniecību ES institūcijās un pieņemto lēmumu īstenošanu. Kā svarīgākās spējas sarunu pozīciju sagatavošanā būtu attīstāmas prasmes izvērtēt problēmjautājumus plašākā valsts politikas un interešu kontekstā, iepazīstināt politisko vadību, citas institūcijas un interešu grupas ar ES likumdošanas aktu projektiem un spēt panākt kompromisu, prognozējot citu institūciju un sociālo partneru intereses, un koordinēt to mijiedarbību.

Aktīvi organizēt valsts ierēdņu praksi ES dalībvalstīs, pastāvīgajās pārstāvniecībās vai ES institūcijās. Prakse pastāvīgajās pārstāvniecībās ES būtu līdzeklis redzesloka paplašināšanai, kas līdzās profesionālajām zināšanām ļautu iegūt arī jaunas kompetences. Starp institūcijām ir būtiski noteikt atbilstošas atlases procedūras un nodrošināt vienlīdzīgas prakses iespējas. Attiecīgi ir svarīgi arī nodrošināt ierēdņu atbilstību pastāvīgo pārstāvniecību rotācijas noteikumiem un noturēt tos civildienesta darbā pēc atgriešanās no prakses vietām. Būtu jāapsver komandas veidošanas pasākumi valsts sekretāriem un dažādu nozaru speciālistiem.

Ieteicama arī aktīvāka īslaicīga nacionālo ekspertu deleģēšana darbam ES institūcijās. Šāda pieredze ekspertiem sniegtu neatņemamu iespēju klātienē iepazīties ar ES lēmumu pieņemšanu, kā arī veidot attiecības ar ES institūciju darbiniekiem.

Rekomendējama labās prakses nodošanas intensificēšana ES kandidātvalstīm, aktīvi līdzdarbojoties ES mērķsadarbības *Twinning* programā. Lai panāktu daudz aktīvāku labas prakses izkriedi un uzlabotu valstu institūciju līdzdalību ES *Twinning* programmā, būtu jāierosina identificēt labāko nacionālo reformu pieredzi un organizēt regulāras valsts ierēdņu apmācības un konsultācijas par šo programmu un ar dalību konkrētos projektos saistītiem praktiskiem aspektiem.

Pašreizējām koordinējošajām institūcijām dalības ES jautājumos būtu īpaši svarīgi pilnveidot darbinieku un ierēdņu ekspertīzi un padziļināt zināšanas dažādu ES politiku jautājumos, kas ļautu nodrošināt daudz kvalitatīvāku iesaisti prioritāšu noteikšanā un nacionālo pozīciju izstrādes procesā. Turklāt ievērojama uzmanība būtu jāpievērš personāla motivācijas sistēmai, personāla mainības jautājumiem, kā arī personāla deficīta problēmām.

*6) Veikt paplašinātu valstīm būtisko EK likumdošanas priekšlikumu ietekmes izvērtējumu pirms sākotnējās sarunu pozīcijas formulēšanas, bet ne vēlāk, kā tās izstrādes gaitā.*

Institūcijai, kura gatavo sarunu pozīciju, ir jābūt kopumā atbildīgai par ietekmes novērtējuma sagatavošanu, iesaistot visas institūcijas un atbildīgos sociālos partnerus. Šādi ietekmes novērtējumi varētu būt daļa no agrīnās brīdināšanas sistēmas (par potenciāli problemātiskiem jautājumiem) un kalpot par pamatu konsultācijām ar EK. Būtu arī ieteicams sagatavot plašākas sarunu pozīcijas par ES horizontālajiem jautājumiem, un tās sistemātiski piemērot. Šajā gadījumā sarunu pozīciju sagatavošana un dažādu institūciju un NVO iesaiste (noteikta valsts diskursa veidošana par Eiropas jautājumiem) ir tikpat svarīga kā pats rezultāts. Arī politiskā un vecāko amatpersonu līmeņa sanāksmes varētu tikt efektīvāk izmantotas sistemātiskām diskusijām par nacionālo ES politiku un īpaši par sarunām pozīciju projektiem.

*7) Panākt ietekmi ES līmenī, veidojot uz nacionālajām interesēm balstītas koalīcijas, un koriģēt nacionālās pozīcijas, izvērtējot iespējamo ietekmi uz valsti*

Veiksmīgs ietekmes novērtējums politikas veidošanā būtu iespējams, pastāvot loģiskai atbilstībai starp politikas plānošanas dokumentiem un lēmumu par valsts budžeta resursu sadalījumu, kur lēmums darbojas kā instruments mērķu sasniegšanai; atbilstība ir noteikta starp politikas plānošanas dokumentos formulētajiem darbības mērķiem/prioritātēm, un alternatīvas ir paredzētas noteiktām politikas lēmumu pieņemšanas situācijām; nozares ministrijas darbiniekiem ir pietiekama darba pieredze, prasmes un zināšanas, un pētnieki ir labi informēti par vajadzību novērtēšanas datu iegūšanas metodēm; politiku novērtējumiem tiek plānoti pietiekami finanšu resursi, lai iegūtu nepieciešamo datu apjomu un kvalitāti; novērtējumi tiek plānoti savlaicīgi, to veikšanai ir paredzēti pietiekami daudz laika, sadarbība tiek veidota starp novērtējumā iesaistītajām grupām (piemēram, nozaru ministriju darbiniekiem, zinātniekiem un politiķiem), metodiskais materiāls izstrādāts un pētījumi tiek veikti, lai uzlabotu pētījumu kvalitāti par dalības ES radītajām izmaiņām.

## 8) ES CAE dalībvalstu pārstāvju prasmju uzlabojumi nacionālo pozīciju sagatavošanā

ES CAE dalībvalstu pārstāvju prasmēm ir nepieciešami arī uzlabojumi nacionālo pozīciju sagatavošanā un proaktīvā iesaistē jauno EK iniciatīvu izstrādes sākotnējā posmā. Nacionālās pozīcijas parasti parādās salīdzinoši vēlīnā stadijā – tad, kad EK jau ir gatavs piedāvājuma melnraksts, kaut arī par attiecīgo ideju ES līmenī pirms tam ir diskutēts ilgstoši.

## 9) Efektīva daudzpusējā un divpusējā diplomātija

Dažādu institūciju noteikto nacionālo interešu pārstāvēniecība ES institūcijās un ES dalībvalstu galvaspilsētās un nacionālo valstu diplomātisko misiju tīkla izmantošana ar mērķi iegūt citu valstu pārstāvēniecību atbalstu. Aizstāvēt nacionālās intereses, ir jāzina arī citu dalībvalstu intereses un proaktīvi jāveido atbalsta koalīcijas. Lai nodrošinātu efektīvāku nacionālo interešu pārstāvēniecību ES Padomē, liela uzmanība būtu jāpievērš nacionālo sarunu pozīciju formulēšanai un sagatavošanai. Par vienu no svarīgākajām prasmēm, pārstāvēt sarunu nostāju ES Padomes darba grupās un komitejās, būtu uzskatāma pareizas argumentācijas izmantošana un pozīcijas „pārdošana” citām ES dalībvalstīm un EK.

## **Rekomendācijas ES Rietumbalkānu kandidātvalstu koordinācijas mehānismu attīstībai**

Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas pieredzes analīze ļauj veikt virkni rekomendāciju Rietumbalkānu valstu izpildvaras un tās koordinācijas mehānisma turpmākajam eiropeizācijas virzienam\*:

### **1) Eiropeizācijas kopējās procesa gaitas stimulēšana**

(1) *Turpināt nepieciešamo reformu īstenošanu neatkarīgi no progresā ES integrācijas procesā.* Reformas palīdz modernizēt valstis un ir tām izdevīgas. Brīdī, kad ES nepiešķir prioritāti ES paplašināšanās politikai, galvenā uzmanība jāpievērš eiropeizācijas procesa tehniskajiem/nozaru aspektiem.

(2) *Ekonomikas attīstībai ir jābūt vienai no galvenajām reģiona valstu attīstības prioritātēm.* ES paplašināšanās politika ir ietvars valsts un ekonomikas modernizācijai, un tās mērķis ir sagatavot valsti konkurencei ES kopējā tirgū. Jo labāk valsts ir sagatavota iestāšanās ES procesam, jo vairāk ieguvumu tā var vēlāk gūt kā dalībvalsts.

(3) *Publiskās pārvaldes reforma,* kā to ir uzsvērusi arī ES, ir kļuvusi par stūrakmeni visām pārējām reformām un ir viens no iestāšanās ES procesa pamatnosacījumiem. Visām Rietumbalkānu valstīm ir ierobežota administratīvā kapacitāte. Tāpēc ES *acquis* ieviešanas pieredzes apmaiņa būtu noderīga gan izpildvaras, gan likumdevēja varas, gan arī nevalstiskā līmenī. Dalība ES ir ilgtermiņa mērķis, ko var sasniegt tikai ar visu procesa dalībnieku smagu un nepārtrauktu darbu. Valdība ir pilnībā atbildīga par izraudzītā ceļa un procesa ātruma noteikšanu un atskaitīšanos par to sabiedrībai. OECD SIGMA 2014. gadā izstrādātie un 2017. gadā atjauninātie publiskās pārvaldes principi (OECD SIGMA, 2014; 2017) iezīmē galvenās prasības un uzraudzības instrumentu ES kandidātvalstu Eiropas integrācijas procesā, arī attiecībā uz nacionālās politikas attīstību un ieviešanas koordināciju. Analizēto CAE valstu pieredze ļauj

---

\* Promocijas darba būtiskāko atziņu apkopojums, kas attiecināms arī uz Rietumbalkānu kandidātvalstīm, ņemot vērā šo valstu iezīmes, ir sniegts 2. pielikumā.



ieteikt, ka pārvaldības reformas, jo īpaši, ja tās ir vērienīgas un daudzdimensionālas, mēdz būt visveiksmīgākās un ilgtspējīgas, ja tās tiek īstenotas, pamatojoties uz definētiem darbības principiem, kas regulē šo procesu. Piemēram, ilgtspējīga politiskā un civildienesta vadība, kas var vadīt un veicināt efektīvas pārmaiņas visos izpildvaras līmeņos un spēt īstenot vienotu vīziju, ieviest inovatīvus risinājumus un pārvarēt tradicionālos administratīvos šķēršļus, kas kavē izstrādāt, īstenot un novērtēt politikas izpildi. Politiskajam līmenim būtu jāīsteno savi centieni dalībai ES ne vien kā ieguldījums savā politiskajā nākotnē, bet arī kā ieguldījums valsts un tās iedzīvotāju nākotnē.

(4) *Ierosināt un/vai atbalstīt lielāku skaitu kopīgu bilaterālu vai daudzpusēju projektu ar Rietumbalkānu valstīm, kuru mērķis ir specifiskās analizēto CAE valstu pieredzes pārņemšana. Lai arī šo valstu pieredze no iestāšanās ES procesa viedokļa varētu šķist novecojusi, tā joprojām var nodrošināt Rietumbalkānu valstis ar atbilstošiem ekspertiem, kuriem ir praktiska pieredze iestāšanās ES procesā. Turklāt Igaunijai, Latvijai un Slovēnijai ir 15 gadu darba pieredze ES institūcijās. Balkānu reģionā ir daudz neatrisinātu divpusēju jautājumu, un tie ir jārisina uzmanīgi un savlaicīgi, jo bieži vien valstīm ir vairāk jākomunicē savstarpēji, nevis jāaktualizē šie jautājumi ES līmenī.*

(5) *Reģionālās sadarbības intensifikācija un kopējas valstu nostājas veidošana stiprinātu Rietumbalkānu valstu pozīcijas arī attiecībās ar ES. Reģionālā sadarbība Rietumbalkānos norit, bet nevienmērīgā ātrumā, ko tieši ietekmē mainīgā reģionālā un Eiropas vide. Tā lielākoties bija ārēji virzīts process, kas veidots kā koordinācijas mehānisms dažādu reģionu sadarbības veidu veicināšanai. Līdz ar to starpvalstu sadarbība joprojām ir ierobežota, un reģionālā sadarbība ir attīstījusies tikai tiktāl, ka tā ir orientēta uz kopīgiem nākotnes mērķiem. Albānijas un Ziemeļmaķedonijas valdības vadītāji Edi Rama (*Edi Rama*) un Zorans Zaevs (*Zoran Zaev*) kopā ar Serbijas prezidentu Aleksandaru Vučiču (*Aleksandar Vučić*) 2019. gada 11. oktobrī Novisadā parakstīja nodomu deklarāciju, lai izveidotu cilvēku, preču, pakalpojumu un kapitāla brīvu pārvietošanos starp trim valstīm. „Mini Šengeni” būtu jāsāk darboties 2021. gadā, kad pilsoņi varēs „šķērsot katras trīs valsts robežas ar personas identifikācijas karti”. Iniciatīvā ir aicināti piedalīties arī citi „Rietumbalkānu sešnieka” dalībnieki, ir piedāvāts pievienoties Bosnijai un Hercegovinai, Melnkalnei un Kosovai (Simič, 2019).*

(6) *Veicināt ES paplašināšanos ar skaidriem noteikumiem kā ES un Rietumbalkānu valstīm abpusēji izdevīgu procesu. Rietumbalkāni ir nevis problēmas sastāvdaļa, bet gan ES problēmu risinājums enerģētikas drošības jomā un cīņā pret organizēto noziedzību. Paplašināšanās politika ir bijusi līdzeklis stabilitātes veicināšanai ārpus ES robežām. Šīs politikas neveiksme var izraisīt nestabilitātes pieaugumu visā ES un ilgākā perspektīvā negatīvi ietekmēt gan ES iekšējo, gan ārējo drošību.*

(7) *ES kandidātvalstīm ir sistemātiski jāstrādā pie ES dalībvalstu pārlicināšanas uzsākt šo valstu nākamās ES integrācijas procesa posmus, balstot lēmumu uz sasniegtajiem taustāmajiem rezultātiem un valsts radīto tēlu. Valdībām ir mērķtiecīgi jārikojas saskaņā ar ES integrācijas dienaskārtību kā tās galveno mērķi, un veidojot savu valstu kā Eiropas valstu tēlu. Izpratni ir grūti mainīt, tāpēc valdībām būtu nepieciešams:*

- Regulārajās darba sesijās iepazīstināt ar ES integrāciju kā stratēģiski svarīgu punktu, apspriežot tās galvenos elementus un pieņemot nepieciešamos lēmumus par katru valdības sesiju. Prezidenta vadītās ES Padomes nodrošināšana arī nozīmētu ES integrācijas procesa augstāko politisko prioritāti.

- Katru mēnesi (vai reizi divos mēnešos) rīkot tematiskas sesijas par ES integrācijas procesu, pārbaudot, kā valsts virzās uz priekšu ES integrācijas priekšnoteikumu izpildē.

- Katru ceturksni organizēt tematiskās sesijas kopā ar ES dalībvalstu vēstniekiem valstī, lai tie sniegtu vispirms ieteikumus par svarīgākajām prasībām un brīdinātu par atklātajiem trūkumiem.

- Ministru prezidentam un ārlietu ministram regulāri organizēt regulāru operatīvās informācijas apmaiņu ar ES dalībvalstu vēstniekiem valstī. Tiem būtu jāinformē par galvenajiem sasniegumiem, trūkumiem un problēmām ES integrācijas procesā. Vajadzības gadījumā nozaru ministri var pievienoties informēšanai par konkrētiem jautājumiem.

- Savās jaunajās programmās skaidri atspoguļot visus ES integrācijas procesa aspektus un nākotnes izaicinājumus, nosakot īstermiņa un vidēja termiņa mērķus un paredzot ilgtermiņa redzējumu valstīm un tās iedzīvotājiem, kas var arī pārsniegt valdību pilnvaru mandātu.

(8) *ES dalībvalstīm jāveido ciešāka saistība ar valsts veidošanas procesu Rietumbalkānos.* Tas ietver zināšanu un pieredzes nodošanu gan valstu, gan reģionu līmenī, risinot kopīgas problēmas – attīstot infrastruktūras (transporta, enerģētika, vide); sekmējot tālāku demokratizāciju, labu pārvaldību, likuma varu, cīņu pret organizēto noziedzību un korupciju, tiesu varu; sociālekonomisko attīstību, cīņu pret nabadzību un cilvēkkapitāla attīstību.

(9) *ES paplašināšanās politikas „denacionalizācija”.* Izmantojot iestāšanās ES procesu arī kā ietekmes veidu uz kandidātvalstīm, ir vajinājies ES politikas ticamība reģionā. ES būtu jākoncentrējas arī uz jaunu komunikācijas stratēģiju, lai risinātu „iestāšanās noguruma” problēmu Rietumbalkānos. Šajā reģionā ES tiek lielā mērā uztverta kā līdzekļu avots un kā ekonomisks projekts. Uzsvars jāliek uz ES kā iespēju reģionā veidot efektīvas un demokrātiskas valstis.

(10) *Jākorīgē ES progresa ziņojumu paziņošanas veids.* Visaptverošo komunikāciju par katras valsts reformu progresu var izmantot kā spēcīgu pilsoniskās sabiedrības un plašsaziņas līdzekļu instrumentu katras valdības sasniegumu un neveiksmju novērtēšanai. Būtu jāievieš arī konkurences komponente starp kandidātvalstīm, lai izdarītu lielāku spiedienu uz valdībām ieviest nepieciešamās reformas.

## **2) Politikas koordinācijas pilnveidošana un atskaitīšanās par Stabilizācijas un asociācijas līguma (SAL) ieviešanu (t.sk. iestāšanos ES) un divpusējo sadarbību ar ES**

Koordinācijas mehānisma uzlabošanai un eiropeizācijai Rietumbalkānu valstīs būtu ieteicama(s):

(1) Valdības darba efektivitātes pilnveidošana SAL ieviešanā un iestāšanās ES koordinācijā, uzraudzībā, atskaitīšanās procesā un novērtēšanā. Jānodrošina tā ilgtspēja un sasaiste ar kopējiem valdības un parlamenta darba plāniem. Jāstiprina jau esošie instrumenti SAL ieviešanas un iestāšanās ES procesa koordinēšanai, uzraudzībai (ieskaitot uzraudzību tiešsaistē), ziņošanai un novērtēšanai.

- (2) Eiropas lietu koordinējošo institūciju lomu tālāka stiprināšana, lai nodrošinātu visu iestāšanās ES būtisko aspektu pienācīgu pārbaudi un par tiem ziņotu visos iesniegtajos dokumentos valdībai.
- (3) Uzlabots starpīnstitūciju darba grupu darbības aptvērums, lai garantētu, ka tās ir atbilstoši iesaistītas lēmumu pieņemšanā ES jautājumos (darba prioritāšu definēšanā; valdības darba kārtības plānošanā attiecībā uz ES prioritātēm; nodrošinot darba grupu konsultatīvo lomu plānošanā).
- (4) Parlamenta SAL ieviešanas un iestāšanās ES uzraudzības mehānisma stiprināšana. Jāuzlabo parlamenta atskaitīšanās spēja par jautājumiem, kas saistīti ar SAL, jo īpaši ES integrācijas, ekonomikas un tirdzniecības prioritātēm. Atbilstošajām parlamenta komitejām jāīsteno savi rīcības plāni un jāziņo par to izpildi.
- (5) Ieviest efektīvus un praktiskus standartus konsultācijām ar pilsonisko sabiedrību politiku jomās.
- (6) Veidot strukturētāku dialogu ar dažādiem EK dienestiem un nodrošināt sistemātisku atgriezenisko saikni.

### ***3) Politikas koordinācijas instrumentu optimizācija SAL (t.sk. iestāšanās ES) prasīto nozaru reformu plānošanā un īstenošanā***

- (1) *Pastiprināt reformu plānošanu un īstenošanu ar SAL ieviešanās un iestāšanās ES saistītās nozarēs, pilnveidojot nozaru politikas uzraudzību un novērtēšanu atbilstoši nacionālās politikas attīstības ietvara un izstrādāto publiskās pārvaldes principu prasībām. Tā vietā, lai SAL ieviešanas un iestāšanās ES programma būtu ierobežota tikai ar tās prioritāro darbību īstenošanu, kandidātvalstīm ir nepieciešama visaptveroša programma. Tādā veidā programma var iegūt augstāku statusu un pat kļūt par politikas galveno dokumentu jeb nacionālo attīstības programmu valdības galvenajām darbībām. NPLP jāietver detalizēti aprakstītu pasākumu pieņemšanas grafiks, atbildības par pasākumu sagatavošanu un ieviešanu, kā arī finanšu prasības šo pasākumu īstenošanai. Tāpēc tas ir izšķirošs dokuments iestāšanās ES sarunu grupai; iestāšanās ES sagatavošanas koordinācijas grupai; nozaru ministrijām; personām, kuras atbild par ārvalstu palīdzības programmu pārvaldību. NPLP būtu jākalpo par pamatatsauces dokumentu visai publiskajai pārvaldei. Tam būtu jābūt veidotam viegli piekļūstamā formātā, kuru var nepieciešamības gadījumā ērti atjaunināt.*
- (2) *Jāpilnveido valdības darba koordinācija un ES palīdzības uzraudzība valstu līmenī visiem instrumentiem: budžeta atbalsts, tehniskā palīdzība un grantu programmas, EK mērķsadarbības (Twinning) projekti, pārrobežu sadarbības projekti, kopienu programmas utt.*
- (3) *Uzlabot saikni starp eiropēizācijas procesiem un Pirmspievienošanās palīdzības instrumentu (IPA) un pilnveidot tā saturu.*
- (4) *Pastiprināt nacionālās likumdošanas tuvināšanu ES normām un standartiem, izmantojot vienotu metodoloģiju. Regulāri atjaunināt un uzraudzīt ikgadējos nozaru likumdošanas saskaņošanas rīcības plānus.*

(5) *Uzlabot nacionālo tiesību aktu un likumdošanas iniciatīvu atbilstību ES normām*, kas saistītas ar SAL un iestāšanās ES prasību ieviešanas saistībām. Pilnveidot juridiskās tulkošanas procesus un kvalitāti nacionālās likumdošanas saskaņošanas ietvaros.

(6) Veikt SAL ieviešanas un iestāšanās ES procesa ietvaros nepieciešamās likumdošanas tiesiskās, ekonomiskās un sociālās *ietekmes novērtēšanas mehānismu, kapacitātes un prakses uzlabošanu*.

#### **4) Politikas koordinācijas funkcionalitāte**

(1) *Par integrāciju ES atbildīgajai koordinējošajai institūcijai* ir jānodrošina svarīgā visu ES integrācijas reformu pasākumu koordinatora loma, nodrošinot visu centrālā līmeņa publiskās pārvaldes institūciju pilnīgu līdzdalību. Tāpēc NPLP ir jāuzskata par galveno izpildvaras eiropeizācijas instrumentu, attiecīgi to atjauninot, analizējot un novērtējot, kas un cik daudz no plānotajiem pasākumiem ir īstenoti līdz šim, jāsniedz informācija likumdevēja varai, vajadzības gadījumā meklējot pilnīgu atbalstu sarežģītāku politiski jutīgu pasākumu īstenošanai. Vienlaikus paaugstinot NPLP pasākumu īstenošanas uzticamību un padarot to īstenošanu iekļaujošāku un pārredzamāku, tas kļūtu par labu apliecinājumu ES institūcijām un dalībvalstīm.

(2) *Politiku koordinējošajām struktūrām*, sadarbojoties ar attiecīgajām valsts institūcijām, jāturpina strādāt, lai racionalizētu savu tiesību aktu tuvināšanu ES *acquis* un vajadzības gadījumā ļautu pieņemt vai uzlabot paātrinātas procedūras jauno tiesību aktu pieņemšanai. Tām arī jānodrošina nepārtraukts publiskās pārvaldes darbinieku kompetences līmenis, lai stiprinātu publisko pārvaldi un tai izvirzītos eiropeizācijas uzdevumus, un savlaicīgi un precīzi jāinformē sabiedrība par sasniegumiem un progresu šajā procesā, kā arī par grūtībām un šķēršļiem.

(3) *Politiku koordinējošās struktūras* var atkārtoti novērtēt un ieteikt atbilstošus uzlabojumus valdības darba kārtībai, noteikumiem, praktiskajām ES likumdošanas pārņemšanas vadlīnijām, politikas plānošanas un koordinācijas vai civildienesta ierēdņu apmācības stratēģijām.

#### **5) Partnerība ar nacionālo parlamentu un NVO sektoru**

(1) *Likumdevēja varai* būtu jānodrošina politiskā vide, kas demonstrē valsts vienotību attiecībā uz ES stratēģiskās integrācijas centieniem, regulāri pārraugot visus valdības pasākumus, lai sasniegtu stratēģisku mērķi – pilnīgu dalību ES, iesaistot pilsonisko sabiedrību, īpaši attiecībā uz SAL un nacionālās ES politikas īstenošanas statusu, iestāšanās ES sarunu norisi, kopīgo ES un nacionālo struktūru sadarbības rezultātu, progresu ceļā uz ES novērtējumu un pirmsiestāšanās ES fondu izlietojumu.

(2) Par Eiropas integrācijas procesu atbildīgajai Parlamenta komitejai būtu jāuzņemas: a) uzraudzība un atzinumu sniegšana par valdības darbībām saistībā ar iestāšanās ES procesu; b) citu parlamentāro darba struktūru darbības koordinēšana saistībā ar konkrētiem Eiropas integrācijas jautājumiem; c) atzinumu sniegšana par tiesību aktu atbilstību ES *acquis* un pasākumu ierosināšana likumdošanas harmonizācijas procesa uzlabošanai; d) sadarbības attīstīšana ar pilsoņiem, interešu grupām un pilsoniskās sabiedrības

organizācijām, kas darbojas Eiropas integrācijas jomā, un pilsonisko sabiedrību kopumā; e) ES fondu izlietojumu pārbaude un izpildvaras struktūru darbība to īstenošanā.

(3) Rietumbalkānu valstu, kuras vēl nav uzsākušas iestāšanās ES sarunas, parlamentārajam vairākumam un valdībai, lai parādītu pilnīgu uzticību Eiropas integrācijas nākotnei, būtu jāpieņem vairāki lēmumi un jāveic konkrētas darbības, lai sagatavotu pamatu iespējamajam pieteikumam dalībai ES. Ir ļoti svarīgi veidot pozitīvu atmosfēru iekšpolitiskajā līmenī, bet vēl svarīgāk ir pārliecināt ES dalībvalstis uzsākt nākamās eiropeizācijas posmus. ES lēmuma pamatā būs sasniegtie taustāmie rezultāti un valsts radītais tēls. Tas būs politisks lēmums, kas vienprātīgi jāpieņem visām ES dalībvalstīm.

(4) *Jāuzlabo nacionālā līmeņa komunikācijas mehānismi starp eiropeizācijas procesos iesaistītajām pusēm:* a) valdības komunikācija par SAL ieviešanu, iestāšanās ES procesu un nozaru ministriju personāla spējas plānot, ieviest, ziņot un uzraudzīt valdības stratēģisko komunikāciju ar ES saistītos jautājumos; b) parlamenta komunikācija par SAL, iestāšanās ES sarunām un deputātu, parlamenta darbinieku iespējas plānot un īstenot valdības stratēģisko komunikāciju; c) SAL ieviešanas un iestāšanās ES komunikācijas un informācijas rīki un to pielietošana (tostarp izmantojot tiešsaistes rīkus); d) publiskās uzklaušanās un cita veida sabiedriskās apspriešanas mehānismi ES jautājumos, SAL un iestāšanās ES izvirzīto saistību ieviešanā, un jānodrošina kvalitatīva iekļaušana valdības un parlamenta darbībās; e) valstu, vietējo un reģionālo valsts institūciju, uzņēmumu un sabiedrības izpratne par valsts attiecībām ar ES priekšrocībām.

## Izmantotās literatūras un avotu saraksts

- Ágh, A. (2002) "The Reform of State Administration in Hungary: The Capacity of Core Ministries to Manage the Europeanization", *ECPR Joint Session of Workshops*. 22-27 March. Turin.
- Ágh, A. (2013) "Europeanization of Public Administration in the Eastern and Central Europe: The Challenge of Participative Democracy and Good Governance", *Europeanization of Public Administration in Eastern and Central Europe*, 3, pp. 739-762.
- Ágh, A. and Rózsás, A. (2003) "Managing Europe from Home. The Europeanization of the Hungarian Core Executive", *OEUE Occassional Paper 5.1 – 09.03*. Retrieved from <http://www.oeue.net/> (Accessed 12.05.2009).
- Akule, D. (2009) "The EU New Member States as Agenda Setters in the Enlarged European Union. Latvia", *EuPI – European Policies Initiative*. Sofia: Open Society Institute.
- Andeweg, R.B. and Irwin, G.A. (2009) *Governance and Politics of the Netherlands*. 3rd rev. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Antsu, G. (2006) "Preparation, Accession and Membership of the EU: Some Aspects from the Viewpoint of the Estonian Civil Service", *OECD Sigma Papers*, 14.
- Auel, K. (2015) "The Europeanization of National Parliaments", in Magone, J.M. (ed.) *Routledge Handbook of European Politics*. New York: Routledge, pp. 686–708.
- Austers, A., Auers, A., Šteinbuka, I. un Ozoliņa, Ž. (2019) "15 no 100. Latvijas Dalības Eiropas Savienībā 15 gadi", *Latvijas intereses Eiropas Savienībā*, 1, 15-130 lpp.
- Avery, G., Faber, A., and Schmidt, A. (eds.) (2009) *Enlarging the European Union: Effects on the New Member States and the EU*. Brussels: Trans European Policy Studies Association.
- Baltic Institute of Social Science (2013) "Politikas plānošanas sistēmas attīstības pamatnostādņu un attīstības plānošanas sistēmas ietekmes novērtējums. Gala ziņojums". Izgūts no [https://www.pkc.gov.lv/images/BISS\\_Gala\\_zinojums.pdf](https://www.pkc.gov.lv/images/BISS_Gala_zinojums.pdf) (Skatīts 10.11.2019.).
- Baltijas Konsultācijas SIA un Konsorts SIA (2013) "Ziņojums „Par NVO un valsts pārvaldes izmantotajiem līdzdalības mehānismiem Ministru kabineta lēmumu pieņemšanas procesā”". Izgūts no <http://tap.mk.gov.lv/sabiedribas-lidzdaliba/sadarbibas-memorands/padomes-sedes/darba-kartibas/mem-dk-240413/> (Skatīts 03.06.2019).
- Batory, A. (2012a) "The National Coordination of EU Policy in Hungary: Patterns of Continuity and Change", *Public Administration*, 90 (4), pp. 922–936.
- Batory, A. (2012b) "The National Coordination of EU Policy in Hungary: Patterns of Continuity and Change". Unpublished.
- Beachain, D.O., Sheridan, V., and Stan, S. (eds) (2012) *Life in Post-Communist Eastern Europe after EU Membership. Happy Ever After?* NY: Routledge.
- Beblavy, M. (2009) "Europeanisation and Bureaucratic Autonomy in the New Member States: A Case Study of the Agricultural Paying Agency in Slovakia", *Public Administration*, 87 (4), pp. 923–37.

- Bertelsmann Stiftung (2019) “Sustainable Governance Indicators. Executive Capacity. Interministeria Co-ordination”. Retrieved from [https://www.sgi-network.org/2019/Governance/Executive\\_Capacity/Interministerial\\_Coordination](https://www.sgi-network.org/2019/Governance/Executive_Capacity/Interministerial_Coordination) (Accessed 05.06.2019).
- Bianchi, C., Peters, B.G. (2018) “Measuring Coordination and Coherence: Assessing Performance Across the Public Sector”, in Borgonovi, E., Anessi-Pessina E. and Bianchi, C. (eds) *Outcome-Based Performance Management in the Public Sector. System Dynamics for Performance Management*. Springer, Cham, pp. 143–159.
- Blauberger, M. (2009) “Compliance with Rules of Negative Integration: European State Aid Control in the New Member States”, *Journal of European Public Policy*, 16 (7), pp. 1030-1046.
- Blavoukos, S. and Oikonomou, G. (2012) “Is “Europeanization” Still and Academic Fashion? Empirical Trends in the Period 2002–2011”, *Comparing and contrasting Europeanization*. 14-16 May. Athens: Greece.
- Bowen, G.A. (2009) *Document Analysis as a Qualitative Research Method*. *Qualitative Research Journal*, 9(2), pp. 27–40. doi:10.3316/qrj0902027.
- Börzel, T.A. (1999) “Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanisation in Germany and Spain”, *Journal of Common Market Studies*, 39 (4), pp. 573–596.
- Börzel, T.A. (2002) “Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization”, *JCMS*, 40 (2), pp. 193–214.
- Börzel, T.A. and Risse, Th. (2003) “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”, in Featherstone, K. and Radaelli, C. (eds) *The Politics of Europeanisation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 57-80.
- Börzel, T.A. and Sprungk, C. (2007) “Undermining Democratic Governance in the Member States? The Europeanization of National Decision – Making”, in Holzhaecker, R. and Albaek, E. (eds) *Democratic Governance and European Integration: Linking Societal and State Processes of Democracy*. Aldershot: Edward Elgar, pp. 113-137.
- Börzel, T.A., Schimmelfennig, F. (2017) “Coming Together or Drifting Apart? The EU’s Political Integration Capacity in Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, 24 (2), pp. 278-296.
- Braun, D. (2008) “Organizing the Political Coordination of Knowledge and Innovation Policies”, *Science and Public Policy*, 35, pp. 227–239.
- Briassoulis, H. (2005) *Policy Integration and Complex Environmental Problems: the Example of Mediterranean Desertification*. Aldershot, UK: Ashgate.
- Brusis, M., Dimitrov, V. (2001) “Executive Configuration and Fiscal Performance in Postcommunist Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, 8 (6), pp. 888–910.

- Bukovskis, K. (2009) “The EU Preference Formation Trends of the Republic of Latvia Preference Formation in the New EU Member States”, *Collection of Papers from an International Workshop*. 3 – 5 December. Bratislava, pp. 4-20.
- Bulmer, S.J., Lequesne, C. (eds) (2005) *The Member States of the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Bulmer, S.J., Radaelli, C.M. (2004) “The Europeanisation of National Policy?”, *Queen’s Papers on Europeanisation*. Retrieved from [https://ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-2-2-Radaelli\\_europeanization\\_of\\_national\\_policy.pdf](https://ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-2-2-Radaelli_europeanization_of_national_policy.pdf) (Accessed 15.02.2019).
- Bulmer, S.J., and Burch, M. (2001) “Europeanization of the Central Government: The UK and Germany in Historical Institutionalism Perspective”, in Schneider, G. and Aspinwall, M. (eds) *The Rules of Integration: Institutional Approach to the Study of Europe*. Manchester: Manchester University Press, pp. 73-96.
- Candel, J.J.L. and Biesbroek, R. (2016) “Toward a Processual Understanding of Policy Integration”, *Policy Sciences*, 49, pp. 211–231.
- Centre for Public Policy Providus (2014) *Opportunities for the Organized Civil Society to Influence EU Decision – Making Via National Positions*. Retrieved from [http://providus.lv/upload\\_file/Projekti/Eiropas%20politika/2014/EU\\_decision%20making\\_petijums.pdf](http://providus.lv/upload_file/Projekti/Eiropas%20politika/2014/EU_decision%20making_petijums.pdf) (Accessed 13.03.2019).
- Chabanet, D. and Trechsel, A.H. (2011) *EU Member States’ Consultation with Civil Society on European Policy Matters*. Florence: European University Institute. Retrieved from [http://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2015/03/EUDO\\_Report\\_2011\\_04.pdf](http://www.netzwerk-ebd.de/wp-content/uploads/2015/03/EUDO_Report_2011_04.pdf) (Accessed 27.07.2015).
- Collier, D. (1993) “The Comparative Method”, in Finifter, A.W. (ed.) *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington, D.C.: American Political Science Association, pp. 105–119.
- Commission of the European Communities (1997) “Agenda 2000 – Summary and conclusions of the opinion of Commission concerning the Applications for Membership to the European Union presented by the Candidate Countries”. Retrieved from [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC\\_97\\_8](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_97_8) (Accessed 02.09.2012).
- Commission of the European Communities (1999) “Progress Report on Latvia”.
- Commission of the European Communities (2002) “Towards the Enlarged Union. Strategy Paper and Report of the European Commission on the Progress Towards Accession by Each of the Candidate Countries”.
- Commission of the European Communities (2005) “Guide to the Main Administrative Structures Required for Implementing the Acquis”, *Informal Working Document for Guidance Only*. Retrieved from [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/enlargement\\_process/accesion\\_process/how\\_does\\_a\\_countr](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/enlargement_process/accesion_process/how_does_a_countr)



y join the eu/negotiations croatia turkey/adminstructures version may05 35 ch public en.pdf (Accessed 08.08.2014).

- Corporate & Public Management Consulting Group SIA (2011) “Ziņojums par situāciju ietekmes novērtēšanas jomā. Pirmais nodevums”.
- Cowles, M.G., Caporaso, J., and Risse, T. (eds) (2001) *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Crouch, G. (2018) “New Ways of Influence: Horizontal” Europeanization in Southeast Europe”, in Matlak, M., Schimmelfennig, F., and Wozniakowski, T.P. (eds) *Europeanization Revisited: Central and Eastern Europe in the European Union*. Florence: European University Institute, pp. 32-48.
- Dehaene, J.L. and Paszkowska, A.K. (2001) *Report of the Reflection Group on The Political Dimension of EU Enlargement: Looking Toward Post - Accession*. Florence: European University Institute.
- Dimitrakopoulos, D.G and Passas, A.G. (2003) “International Organizations and Domestic Administrative Reform”, in Peters, B.G. and Pierre, J. (eds), *Handbook of Public Administration*. Beverly Hills, CA: Sage, pp. 440-450.
- Dimitrakopoulos, D.G. (2001) “Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments”, *Journal of Common Market Studies*, 39(3), pp. 405 - 422.
- Dimitrov, V., Goetz, K.H., and Wollmann, H. (2006) *Governing after Communism: Institutions and Policy Making*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Dimitrova, A.L, Maniokas, K. (2004) “Linking Co-ordination of European affairs and European Policy: New Member States in the Decision-Making Process of the EU”. Vilnius, Lithuania. Unpublished.
- Dimitrova, A.L. and Toshkov, D. (2007) “The Dynamics of Domestic Coordination of EU Policy in the New Member States: Impossible to Lock In?”, *West European Politics*, 30 (5), pp. 961–986.
- Dimitrova, A.L and Toshkov, D. (2009) “Post-accession Compliance Between Administrative Co-ordination and Political Bargaining”, *European Integration Online Papers*, 2 (13). Retrieved from (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-019a.htm>) (Accessed 12.04.2014).
- Dimitrova, A.L. (2002) “Enlargement, Institution-Building and the EU’s Administrative Capacity Requirement”, *Western European Politics*, 25(4), pp. 171–190.
- Dimitrova, A.L. (2004) *Driven to Change. The European Union’s Enlargement Viewed from the East*. Manchester: Manchester University Press.
- Dimitrova, A.L. (2010) “The New Member States of the EU in the Aftermath of Enlargement: Do New European Rules Remain Empty Shells?”, *Journal of European Public Policy*, 1(17), pp. 137–148.
- Dynson, K. and Goetz, K.H., (eds) (2003) *Germany, Europe and the Politics of Constraint, Proceedings of the British Academy*. Oxford: / Oxford University Press.

- Egeberg, M. and Trondal, J. (2015) “Why Strong Coordination At One Level Of Government Is Incompatible With Strong Coordination Across Levels (And How To Live With It): The Case Of The European Union”, *Public Administration*, 94 (3), pp. 579–592.
- Egeberg, M. and Trondal, J. (2016) “Agencification of the European Union Administration: Connecting the Dots”, *ARENA Working Paper*, 3. Retrieved from <https://pdfs.semanticscholar.org/6f0a/14e276020db560f6c6a2d6d060189ea80024.pdf> (Accessed 05.12.2019).
- Eirokonsultants SIA (2002) *Latvijas Republikas iekļaušanās Eiropas Savienības institucionālajā sistēmā praktiskie aspekti*. Rīga: SIA Eirokonsultants.
- Eiropas integrācijas birojs (2001) “Latvijas Nacionālā programma integrācijai Eiropas Savienībā”.
- Eiropas integrācijas birojs (2003) “Nacionālās Eiropas Savienības politikas sagatavošanas un koordinācijas koncepcija. Projekts”. Neapstiprināta.
- Eiropas Komisijas (1995) “Eiropas Līgums par asociācijas izveidošanu starp Eiropas Kopienām un to Dalībvalstīm, no vienas puses, un Latvijas Republiku, no otras puses”.
- Eiropas lietu birojs (2004a) “Informatīvs ziņojums par Latvijas prioritātēm Nīderlandes un Luksemburgas prezidentūru laikā”. Izgūts no <http://www.latvija-eiropa.gov.lv/lv/daliba/> (Skatīts 08.05.2005).
- Eiropas lietu birojs (2004b) “Ziņojums “Par valdības paveikto (2004. gada marts – oktobris) un turpmākajām ar ES saistītajām plānotajām aktivitātēm”. Izgūts no <http://www.latvija-eiropa.gov.lv/lv/daliba/> (Skatīts 08.05.2005).
- Eiropas Savienība (2010) “Līguma par Eiropas Savienību un Līguma par Eiropas Savienības darbību konsolidētās versijas: Eiropas Savienības Pamattiesību harta”, *Eiropas Savienības Oficiālais Vēstnesis*, C 83.
- Epstein R.A. and Jacoby, W. (2014) “Eastern Enlargement Ten Years On: Transcending the East–West Divide?”, *JCMS*, 52 (1), pp. 1-16.
- European Commission (2006) “Enlargement Strategy and Main Challenges 2006 – 2007. Including Annexed Special Report on the EU's Capacity to Integrate New Members. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council”.
- European Commission (2008) “Opinion Poll in the EU. Report on Latvia”. *Eurobarometer 69*.
- European Commission (2011-2018) “Monitoring the Application of European Union Law. Annual Reports.
- European Commission (2011) “Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council”.
- European Commission (2014) “Report from the Commission 31<sup>st</sup> Annual Report on Monitoring the Application of EU Law”.

- European Commission (2015) “Report from the Commission. Monitoring the Application of the Union Law. 2014 Annual Report”. Retrieved from [http://ec.europa.eu/atwork/applyingeu-law/docs/annual\\_report\\_32/com\\_2015\\_329\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/applyingeu-law/docs/annual_report_32/com_2015_329_en.pdf) (Accessed 24.07.2015).
- European Commission. Directorate-General Enlargement Directorate E – Evaluation Unit (2004) “From Pre-Accession to Accession Interim Evaluation of Phare Support Allocated in 1999-2002 and Implemented until November 2003. Consolidated Summary Report”.
- European Election Database (2003) Retrieved from <http://eed.nsd.uib.no> (Accessed 27.07.2015).
- European Policies Initiative (2009) *Not Your Grandfather’s Eastern Bloc. The EU New Member States as Agenda Setters in the Enlarged European Union*. Sofia: Open Society Institute April.
- Falkner, G., Treib, O. (2008) “Three Worlds of Compliance or Four? The EU – Compared to New Member States”, *JCMS*, 46 (2), pp. 293–313.
- Falkner, G., Treib, O., and Holzleithner, E. (2008) *Compliance in the Enlarged European Union: Living Rights or Dead Letters?* Aldershot: Ashgate Publishing.
- Featherstone, K. and Radaelli, C. (eds) (2003) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press.
- Fink-Hafner, D. (2005) “Europeanization of the Core Executive In The Transition From Circumstances of EU Accession To Full EU Membership”, *EUSA Ninth Biennial International Conference*. 31 March – 2 April. Austin: Texas.
- Fink-Hafner, D. (2006) “Slovenia: Between Bipolarity and Broad Coalition-Building”, in Jungerstam-Mulders, S. (ed.) *Post-Communist EU Member States: Parties and Party Systems*. UK and USA: Ashgate, pp. 203-31.
- Fink-Hafner, D. (2008a) *Between National Prioritisation and Full Domestication: National Coordination of EU Policy in Slovenia*. Ljubljana: Faculty of Social Sciences.
- Fink-Hafner, D. (2008b) “Ensuring Democratic Control over National Government in European Affairs – the Slovenian Experience”, in Barrett, G. (ed.) *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*. Dublin: Clarus Press in association with the Institute of European Affairs, pp. 393–414.
- Fink-Hafner, D. (2012) *Between National Prioritisation and Full Domestication: National Coordination of EU Policy in Slovenia*. Unpublished.
- Fink-Hafner, D. (2014) “Post-Accession Politicization of National EU Policy Coordination: The Case of Slovenia”, *Public Administration*, 92(1), pp. 39–54.
- Fink-Hafner, D. and Lajh, D. (2003) *Managing Europe From Home: The Europeanisation of the Slovenian Core Executive*. Ljubljana: Faculty of Social Sciences.

- Fink-Hafner, D. and Lajh, D. (2005) *Proces evropeizacije in prilaganje političnih ustanov na nacionalni ravni* [Nacionālā līmeņa politisko institūciju eiropēizācijas un pielāgošanās process]. Ljubljana: Faculty of Social Sciences.
- Fink-Hafner, D. (2007) “Europeanization in Managing EU Affairs: Between Divergence and Convergence. A Comparative Study of Estonia, Hungary and Slovenia”, *Public Administration*, 85 (3), pp. 805–828.
- Galuškova, J. (2017) “The Influence of the EU Council Presidency on Council Presidency on National Coordination Mechanisms for European Agenda”, *Romanian Journal of European Affairs*, 17, pp. 16-39.
- Gäther, L., Hörner, J., and Obholzer, L. (2011) “National Coordination of EU Policy: A Comparative Study of the Twelve “New” Member States”, *Journal of Contemporary European Research*, 7(1), pp. 77–100.
- Geks, R.M. (2018) “Civil Society in EU Decision-Making: A Latvian Case Study”, in Blockmans, S. And Russack, S. (eds.) *Direct Democracy in the EU. The Myth of a Citizens’ Union*. London: Rowman & Littlefield International, pp. 95-115.
- Ghine, C., Dinu, D., and Tanasache, O. (2010) *The Romanian Parliament Enters the EU – The Challenge of Being an Active Actor in Europe*. Bucharest: Romanian Center for European Policies.
- Goetz, H.K. and Wollmann, H. (2001) “Governmentalizing Central Executives in Post-communist Europe: A Four-country Comparison”, *Journal of European Public Policy*, 8 (6), pp. 864–87.
- Goetz, K.H. and Hix, S. (2001) “Introduction: European Integration and National Political Systems”, in Goetz, K.H. and Hix, S. (eds.) *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*. London: Frank Cass, pp. 1–26.
- Goetz, K.H. (2000) “European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect?”, *West European Politics*, 23 (4), pp. 211-231.
- Government of Estonia (2002) “Estonian National Program for Adoption of Acquis”.
- Government of Slovenia (2002) “Amendments to National Program for Adoption of Acquis”.
- Government of Slovenia (2017) “Slovenia’s Development Strategy 2030”. Retrieved from [https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Agenda-2030/Implementing\\_the\\_Agenda2030\\_update\\_2018.pdf](https://www.gov.si/assets/vladne-sluzbe/SVRK/Agenda-2030/Implementing_the_Agenda2030_update_2018.pdf) (Accessed 12.10.2019).
- Grabbe, H. (2001) “How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity”, *Journal of European Public Policy*, 8 (6), pp. 1013–1031.
- Grabbe, H. (2005) *The EU's Transformative Power: Europeanization Through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Graziano, P. and Vink, M. (eds.) (2007) *Europeanization: New Research Agendas*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Greskovits, B., Krastev, I. Mungiu, A., and Rupnik, J. (2007) "Is East-Central Europe Backsliding?", *Journal of Democracy (Special Issue)*, 18 (4), pp.17-25.
- Grunhut, Z. (2017) "Concepts, Approaches and Methods on Europeanization – A Meta-Analysis", *Eastern Journal of European Studies*, 8 (1), pp. 157–176.
- Gwiazda, A. (2002) "Europeanisation in Candidate Countries from Central and Eastern Europe", *EPIC workshop*. 19-22 September. Florence: European University Institute.
- Hänni, L. (2002) "Põhiseaduse Mõju Poliitilisele Otsustusprotsessile" [Konstitūcijas ietekme uz politisko lēmumu pieņemšanas procesu]. *Riigikogu Toimetised*, 5, pp. 82-87.
- Harmsen, R. (1999) "The Europeanization of National Administrations: The Comparative Study of France and Netherlands", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 12 (1), pp. 81-113. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00091>.
- Hill, Ch. and Wong, R. (2011) "National and European Foreign Policies: towards Europeanization", *EUSA Biennial International Conference*. 3-5 March. Boston.
- Hocking, B. and Spence, D. (eds.) (2005) *Foreign Ministries in the European Union* (revised edn). Basingstoke: Palgrave.
- Hofmann, C.H. and Türk, A.H. (2006) *EU Administrative Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hogl, K. (2002) "Background Paper on "Inter-Sectoral Co-ordination"", *COST-Action E19. National Forest Programmes in the European Context*. Vienna: University of Agricultural Sciences.
- Hololei, H. (2008) "Eesti ettevalmistused Eli liitumiseks 1995-2004: Siseriiklik Koordinaatsioonisüsteem. In Eesti Euroopa liiduga liitumise kogemus" [Igaunijas gatavošanās dalībai ES 1995.-2004.gadā: Nacionālā koordinācijas sistēma. Igaunijas iestāšanās Eiropas Savienībā pieredze]. *Ministry of Foreign Affairs*, pp. 92-99.
- Japiņa, G. (2012) "Eiropas Savienības jautājumu koordinācija Latvijā – 2015.gada Latvijas Prezidentūru gaidot", *Latvijas intereses Eiropas Savienībā*, 1, 7–18 lpp. Izgūts no [https://www.mfa.gov.lv/images/uploads/documents/publikacijas/ES\\_Nr1\\_2012\\_makets\\_netam.pdf](https://www.mfa.gov.lv/images/uploads/documents/publikacijas/ES_Nr1_2012_makets_netam.pdf) (Skatīts 15.10.2015.).
- Jordan, A. (1999) "National Ministries: Managers or Ciphers of European Integration?", *ECPR Joint Sessions of Workshops*. 26-31 March. Manheim.
- Jurje, F. (2018) "Europeanization in New Member States: Effects on Domestic Political Structures", in Matlak, M., Schimmelfennig, F., and Wozniakowski, T.P. (eds) *Europeanization Revisited: Central and Eastern Europe in the European Union*. Florence: European University Institute, pp. 49-65.
- Kabele, J. (2012) "The Czech Coordination System of EU policy (2003-2007)". Unpublished.
- Kalniņa, Z. (2004) "Eiropas jautājumi sanāk Ārlietu ministrijas rokās", *Latvijas Vēstnesis*. 22.decembris.

- Kasemets, K. (2006) “Strateegiline Planeerimine Eestis Eile Ja Täna” [Strateģiskā plānošana Igaunijā, Vakar un šodien] *Riigikogu toimetised*, 14, pp. 58-61.
- Kassim, H. (2000) “Conclusion: The National Coordination of EU Policy: Confronting the Challenge”, in Kassim, H., Peters, G. B., and Wright, V. (eds.) *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press, pp. 235–264.
- Kassim, H. (2003a) “The European Administration: Between Europeanisation and Domestication”, in Hayward, J. and Menon, A. (eds) *Governing Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 139-161.
- Kassim, H. (2003b) “Meeting the Demands of EU Membership: The Europeanization of National Administrative Systems”, in Featherstone, K. and Radaelli, C.M. (eds.) *The Politics of Europeanization*. Oxford: Oxford University Press, pp. 79-109.
- Kassim, H. (2004) “National Parliaments and the European Union – In Search of Influence”, *Facing the European Elections. Conference of the Hungarian Europe Society*. 3 - 4 June. Budapest: Central European University.
- Kassim, H. (2015) “National Co-ordination of EU Policy”, in Magone, J.M. (ed.) *Routledge Handbook of European Politics*. New York: Routledge, pp. 686 – 708.
- Kassim, H. and Menon, A. (1996) *The European Union and National Industrial Policy*. London and New York: Routledge.
- Kassim, H. and Menon, A. (2003) “The Principal-Agent Approach and the Study of European Union: Promise Unfulfilled?”, *Special Issue of Journal of European European Public Policy*, 10 (1), pp. 121–139.
- Kassim, H., Menon, A., Peters, B.G., and Wright, V. (eds) (2001) *The National Co-ordination of EU Policy. The European level*. Oxford: Oxford University Press.
- Kassim, H., Peters, B.G., and Wright, V. (eds.) (2000) *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.
- Katz, R.S. and Wessels, B. (1999) *The European Parliament, The National Parliaments and European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Kažoka, I. (2014) *Latvijas 10 gadi Eiropas Savienībā: Sabiedrības Noskaņojums un Lēmuma Pieņemšana*. Rīga: Domnīca Providus.
- Kohler-Koch, B. (1996) “Catching up with Change: the transformation of governance in the EU”, *Journal of European Public Policy*, 3 (3), pp. 359-80.
- Konsultāciju kompānija “Fontes R&I” (2004) “Ziņojums “Par noteiktu Valsts Kancelejas funkciju auditu””.
- Ladrech, R. (1994) “Europeanization of Domestic Policies and Institutions”, *Journal of Common Market Studies*, 32 (1), pp. 69–88.
- Ladrech, R. (2010) *Europeanization and National Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Laffan, B. (2003) "Managing Europe from Home. Impact of the EU on Executive Government. A Comparative Analysis", *OEUR Phase I. Occasional Paper 0.1. – 08.03.*
- Latvijas Republikas Ārlietu ministrija (1995) "Latvijas ārpolitikas pamatnostādnes līdz 2005.gadam".
- Latvijas Republikas Ārlietu ministrija (2003) "Vecāko amatpersonu sanāksmes protokoli". Izgūts no <http://www.mfa.gov.lv/arpolitika/eiropas-savieniba-arpolitika/latvijas-darbiba-es/vecako-amatpersonu-sanaksme/vas-sezu-darba-kartibas-un-protokoli> (Skatīts 15.05.2005).
- Latvijas Republikas Ārlietu ministrija (2004) "Vecāko amatpersonu sanāksmes protokoli". Izgūts no <http://www.mfa.gov.lv/arpolitika/eiropas-savieniba-arpolitika/latvijas-darbiba-es/vecako-amatpersonu-sanaksme/vas-sezu-darba-kartibas-un-protokoli> (Skatīts 15.05.2005).
- Latvijas Republikas Ārlietu ministrija (2006) "Informatīvais ziņojums MK "Latvijas dalība ES – pamatprincipi, mērķi, prioritātes un aktivitātes laika posmā no 2007.–2013.gadam".
- Latvijas Republikas Ārlietu ministrija (2009) "Vecāko amatpersonu sanāksmes protokoli". Izgūts no <http://www.mfa.gov.lv/arpolitika/eiropas-savieniba-arpolitika/latvijas-darbiba-es/vecako-amatpersonu-sanaksme/vas-sezu-darba-kartibas-un-protokoli> (Skatīts 02.10.2014).
- Latvijas Republikas Ārlietu ministrija (2010) "Rokasgrāmata praktiskam darbam ar Eiropas Savienības jautājumiem". Trešais papildinātais izdevums. Rīga: Ārlietu ministrija.
- Latvijas Republikas Ārlietu ministrija (2010) "Vecāko amatpersonu sanāksmes protokoli". Izgūts no <http://www.mfa.gov.lv/arpolitika/eiropas-savieniba-arpolitika/latvijas-darbiba-es/vecako-amatpersonu-sanaksme/vas-sezu-darba-kartibas-un-protokoli> (Skatīts 02.10.2014).
- Latvijas Republikas Ārlietu ministrija (2013) "Vecāko amatpersonu sanāksmes protokoli". Izgūts no <http://www.mfa.gov.lv/arpolitika/eiropas-savieniba-arpolitika/latvijas-darbiba-es/vecako-amatpersonu-sanaksme/vas-sezu-darba-kartibas-un-protokoli> (Skatīts 02.09.2015).
- Latvijas Republikas Ārlietu ministrija (2013a) "Ārlietu ministra ikgadējais ziņojums par paveikto un iecerēto darbību valsts ārpolitikā un ES jautājumos 2013-2014".
- Latvijas Republikas Ārlietu ministrija (2014a) "Nevalstiskā sektora iesaistīšanās ES lēmumu pieņemšanā". Izgūts no <https://www.mfa.gov.lv/arpolitika/eiropas-savienibaarpolitika/es-jautajumi-arlietu-ministrijas-kompetence/es-jautajumu-koordinacija-arlietuministrija/nvo-iesaiste-es-jautajumos/nevalstiska-sektora-iesaistisanas-es-lemumu-pienemsana> (Skatīts 17.03.2019).
- Latvijas Republikas Ārlietu ministrija (2014b) "Vecāko amatpersonu sanāksmes protokoli". Izgūts no <http://www.mfa.gov.lv/arpolitika/eiropas-savieniba-arpolitika/latvijas-darbiba-es/vecako-amatpersonu-sanaksme/vas-sezu-darba-kartibas-un-protokoli> (Skatīts 02.09.2015).
- Latvijas Republikas Ārlietu ministrija (2018) "Vecāko amatpersonu sanāksmes protokoli". Izgūts no <http://www.mfa.gov.lv/arpolitika/eiropas-savieniba-arpolitika/latvijas-darbiba-es/vecako-amatpersonu-sanaksme/vas-sezu-darba-kartibas-un-protokoli> (Skatīts 15.09.2019).

- Latvijas Republikas Ārlietu ministrija (2019) "Vecāko amatpersonu sanāksmes protokoli". Izgūts no <http://www.mfa.gov.lv/arpolitika/eiropas-savieniba-arpolitika/latvijas-darbiba-es/vecako-amatpersonu-sanaksme/vas-sezu-darba-kartibas-un-protokoli> (Skatīts 15.09.2019).
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (1994) "Eiropas integrācijas biroja nolikums". 12. novembris. (zaudējis spēku 24.09.1997).
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2001) "Valsts pārvaldes reformas stratēģija no 2001. – 2006. gada". 10. jūlijs.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2003a) Noteikumi Nr. 286 "Nacionālo pozīciju ES jautājumos koordinācijas, apstiprināšanas un pārstāvēšanas pagaidu kārtība". 3. jūnijs. (zaudējis spēku 01.09.2005).
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2003b) Noteikumi Nr. 654 "Par ES jautājumu koordināciju pēc Latvijas iestāšanās ES un Eiropas integrācijas biroja reorganizāciju". 23. oktobris.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2003c) Rīkojums Nr. 136 "Par ES jautājumu koordināciju pēc Latvijas iestāšanās ES". 4. marts.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2004a) Grozījumi Ministru Kabineta (20.05.2003) noteikumos Nr. 263 "Par Valsts Kancelejas darbības nolikumu". 6. janvāris.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2004b) Lēmums "Par Eiropas Integrācijas biroju". 12. novembris.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2004c) Nacionālā pozīcija iesniegšanai Eiropas Savienības Ministru Padomē "Labāka kārtība" (Better Regulation). 16. augusts.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2004d) Noteikumi Nr. 553 "Kārtība, kā sagatavojamas un aizstāvamas Latvijas Republikas pozīcijas EK dibināšanas līguma pārkāpuma procedūru ietvaros". 21. jūnijs (zaudējis spēku 15.06.2006).
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2004e) Noteikumi Nr.207 "Par Eiropas lietu biroja reorganizāciju". 27. decembris.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2005a) Noteikumi Nr. 596 "Latvijas Republikas nacionālo pozīciju Eiropas Savienības jautājumos izstrādes, apstiprināšanas un pārstāvēšanas kārtība". 16. augusts. (zaudējis spēku 01.03.2009).
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2005b) Rīkojums Nr. 684. „Latvijas nacionālā Lisabonas programma 2005.-2008. gadam”. 19. oktobris.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2007) Noteikumi Nr. 171 "Kārtība, kādā iestādes ievieto informāciju internetā". 6. marts.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2009a) Instrukcija Nr. 19. "Tiesību akta projekta sākotnējās ietekmes izvērtēšanas kārtība". 15. decembris. Izgūts no <https://likumi.lv/ta/id/203061-tiesibu-akta-projekta-sakotnejas-ietekmes-izvertesanas-kartiba> (Skatīts 14.03.2019).



- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2009b) Instrukcija Nr. 4. "Latvijas nacionālo pozīciju Eiropas Savienības jautājumos un ar tām saistīto instrukciju izstrādes un informācijas aprites kārtība". 3. februāris. Izgūts no <https://likumi.lv/doc.php?id=187425> (Skatīts 14.03.2019).
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2009c) Noteikumi Nr. 300 "Ministru kabineta kārtības rullis". 7. aprīlis.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2009d) Noteikumi Nr. 769 "Vecāko amatpersonu sanāksmes Eiropas Savienības jautājumos nolikums". 14. jūnijs. Izgūts no <https://likumi.lv/doc.php?id=195056> (Skatīts 14.03.2019).
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2009e) Noteikumi Nr. 96 "Kārtība, kādā izstrādā, saskaņo, apstiprina un aktualizē Latvijas Republikas nacionālās pozīcijas Eiropas Savienības jautājumos". 3. februārī. Izgūts no <https://likumi.lv/doc.php?id=187419> (Skatīts 14.03.2019).
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2009f) Noteikumi Nr. 970 "Sabiedrības līdzdalības kārtība attīstības plānošanas procesā". 25. augusts. Grozījumi no 2013. gada 1. jūlija.
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2011a) Rīkojums Nr. 557 "Par Pārresoru koordinācijas centra izveidi un darbības uzsākšanas nodrošināšanu". 25. oktobris. Izgūts no <http://www.mk.gov.lv/lv/mp/vaditas-padotibas-iestades/mp-pkc/> (Skatīts 06.06.2019).
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2011b) Rīkojums Nr. 534 "Konceptijas par Pārresoru koordinācijas centra izveidi un darbību". 18. oktobris. Izgūts no <http://www.mk.gov.lv/lv/mp/vaditas-padotibas-iestades/mp-pkc/> (Skatīts 06.06.2019).
- Latvijas Republikas Ministru kabinets (2012) Noteikumi Nr. 141 "Par ministriju un citu valsts institūciju kompetencēm Eiropas Savienības jautājumos atbilstoši Eiropas Savienības tiesību kopuma klasifikācijai". 28. marts.
- Latvijas Republikas Pastāvīgā pārstāvniecība Eiropas Savienībā (2014) "Pastāvīgās pārstāvniecības Eiropas Savienībā struktūra". Izgūts no <http://www.mfa.gov.lv/brussels/about/struktura> (Skatīts 19.03.2014).
- Latvijas Republikas Saeima (1994a) "*Likums par pašvaldībām*". 19. maijs.
- Latvijas Republikas Saeima (1994b) "*Latvijas Republikas Saeimas kārtības rullis*". 1. septembris.
- Latvijas Republikas Saeima (2002) "*Valsts pārvaldes iekārtas likums*". 6. jūnijs.
- Latvijas Republikas Saeima (2008a) "*Attīstības plānošanas sistēmas likums*". 8. maijs.
- Latvijas Republikas Saeima (2008b) "*Ministru Kabineta iekārtas likums*". 15. maijs.
- Latvijas Republikas Saeima (2012) "*Latvijas Nacionālais attīstības plāns 2014.-2020. gadam*". Izgūts no <https://likumi.lv/doc.php?id=253919> (Skatīts 21.01.2013).
- Lauristin, M., Vihalemm, P., Rosengren, K.E., and Weibull, L. (eds.) (1997) *Return to the Western World: Cultural and Political Perspectives on the Estonian Post-Communist Transition*. Tartu: Tartu University Press.
- Lepassaar, J. (2012) "Coordination of EU Policy in Estonia". Unpublished.

- Lieģis, I. un Ostrovskis, Ģ. (2011) "Lisabonas līgums: iespējas un izaicinājumi nacionālajiem parlamentiem", *Latvijas intereses Eiropas Savienībā*, 2011 (1), 7.–21.lpp. Izgūts no [http://www.es.gov.lv/uploads/documents/publikacijas/LV\\_intereses\\_ES\\_1.pdf](http://www.es.gov.lv/uploads/documents/publikacijas/LV_intereses_ES_1.pdf) (Skatīts 10.05.2015).
- Lieven, A. (1993) *The Baltic Revolution: Estonia, Latvia and Lithuania and the Path to Independence*. New Haven: Yale University Press.
- Lippert, B. and Umbach, G. (2005) *The Pressure of Europeanisation. From post-Communist State Administration to Normal Players in the EU System*. Baden – Baden: Nomos.
- Lippert, B., Umbach, G., and Wessels, W. (2001) "Europeanization of CEE Executives: EU Membership Negotiations as a Shaping Power", *Journal of European Public Policy*, 8 (6), pp. 980–1012.
- Mayhew, A. (2007) "Enlargement of the European Union: An Analysis of the Negotiations for Countries of the Western Balkans", *OECD SIGMA Papers*, 37, pp. 5-50.
- Maniokas, K. (2009) "Conditionality and compliance in Lithuania: the case of the best performer", *European Integration online Papers (EIoP)*, 2 (13). Retrieved from <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-020a.htm> (Accessed 23.04.2013).
- Maniokas, K. (2011) "Promoting Domestic Change in the EU Neighbourhood: Administrative Capacity, Hard Power and Legitimacy. Case of Georgia", *UACES 41st Annual Conference*. 5-7 September. Cambridge. Retrieved from <http://uaces.org/documents/papers/1101/maniokas.pdf> (Accessed 22.07.2015).
- Maniokas, K., Vilpisauskas, R. (2012) "National Coordination of European Policy in Lithuania". Unpublished.
- March, J.G. and Olsen, J.P. (2008) "Elaborating the "New Institutionalism"", in Binder, S.A., Rhodes, R.A.W., and Rockman, B.A. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Online Publication, doi: 10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0001.
- Matlak, M., Schimmelfennig, F. and Wozniakowski, T.P. (eds) (2018) *Europeanization Revisited: Central and Eastern Europe in the European Union*. Florence: European University Institute.
- Maurer, A. and Wessels, W. (eds) (2001) *National Parliaments on their Ways to Europe: Losers or Latecomers?* Baden-Baden: Nomos.
- Meyer-Sahling, J.H. (2008) "The Changing Colours of the Post-Communist State: The Politicisation of the Senior Civil Service in Hungary", *European Journal of Political Research*, 47 (1), pp. 1–33.
- Meyer-Sahling, J.H. (2011) "The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 24 (2), pp. 231–60.
- Meyer-Sahling, J.H. and Van Stolk, Ch. (2015) "A Case of Partial Convergence: The Europeanization of Central Government in Central and Eastern Europe", *Public Administration*, 93 (1), pp. 230–247.

- Metcalfe, L. (1994) “International Policy Co-ordination and Public Management Reform”, *International Review of Administrative Sciences*, 60 (2), pp. 271–290.
- Metcalfe, L. (1996) “National Preparation for International Policy Making”, *OECD SIGMA Papers*, 6, pp. 29–57.
- Metcalfe, L. (1998) “Meeting the Challenges of Accession”, *OECD SIGMA Papers*, 23, pp. 41-62.
- Mieñkowska-Norkienė, R. (2014) “Efficiency of coordination of European policies at domestic level – challenging Polish coordination system”, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 143, pp. 867–871.
- Mienkowska–Norkienė, R. (2011) “EU Policy Coordination efficiency – in Latvia, Lithuania and Estonia – comparative Perspective”, *Proceedings of the International Conference “The Seventh year as European Member States: Economics, Politics, Law”*. 6-7 May. Riga: Latvia Academy of Science.
- Milanese, J.O. (2002) “Europeanization Effects in Central East Europe: a Multi-Level Explanation Approach. Between Domestic and External Pressure Towards Policy Change”, *the 4th Biennial Conference: Bigger and Better? The European Union, Enlargement and Reform*. 30 May – 1 June. Toronto.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Estonia (2002) “Letter of the Foreign Minister Ms Kristiina Ojuland to the Prime Minister Mr Siim Kallas”, 6 (8704). August 26.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia (2014) “Slovenia – 10 years in the European Union. Views by the Former Members of the Negotiating Team”.
- Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Slovenia (2015) “*Slovenia: Safe, Successful, Globally Respected. The Foreign Policy of the Republic of Slovenia*”. Retrieved from [https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/strateski-in-programski-dokumenti/strategija\\_ZP\\_ang.pdf](https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/strateski-in-programski-dokumenti/strategija_ZP_ang.pdf) (Accessed 23.04.2016).
- Ministry of the Interior of the Republic of Estonia (1996) “Letter of the Minister of Interior Affairs Mr Märt Rask, acting in the capacity of the Minister of Justice, to the State Chancellery”, 11-11-6/103. January 24.
- Ministry of the Interior of the Republic of Estonia (2010) “Civil Society Development Plan 2011-2014”. Retrieved from <http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Civil%20Society%20Development%20Plan%202011-14.pdf> (Accessed 27.01.2013).
- Ministry of the Interior of the Republic of Estonia (2014) “Civil Society Development Plan 2015-2020”. Retrieved from [https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article\\_files/estonian\\_cs\\_dev\\_plan\\_2015-2020\\_extract.pdf](https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/elfinder/article_files/estonian_cs_dev_plan_2015-2020_extract.pdf) (Accessed 27.01.2019).

- Musa, A. and Petak, Z. (2015) “Coordination for Policy in Transition Countries: Case of Croatia”, *International Public Administration Review*, 13 (3–4), pp. 117–159. doi: 10.17573/ipar.2015.3-4.06.
- Nakrošis, V. and Bankauskaitė-Grigaliūnienė, S. (2014) “Public Administration Changes and the Impact of the EU: Agencification and Depoliticisation in Central and Eastern Europe”, *ECPR Joint sessions*. 10–15 April. Salamanca.
- Norton, P. (ed.) (1996) *National Parliaments and the European Union*. London: Frank Cass.
- Nowak-Far, A. (2012) “Coordination of European Policy in Poland: In Pursue of Systemic Viability”. Unpublished.
- Nunberg, R. (2000) “Ready for Europe: Public administration reform and European Union Accession in CEE”, *World Bank Technical Paper*, 466. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/516621468770121356/Ready-for-Europe-public-administration-reform-and-European-Union-accession-in-Central-and-Eastern-Europe> (Accessed 05.02.2019).
- OECD (2017) “*Survey on the Organisation and Functions of the Centre of Government*”. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2018a) “Centre Stage 2. The Organisation and Functions of the Centre of Government in OECD Countries”. Retrieved from <https://www.oecd.org/gov/centre-stage-2.pdf> (Accessed 15.03.2019).
- OECD (2018b) “Draft Policy Framework on Sound Public Governance”, *58<sup>th</sup> Session of the Public Governance Committee*. 12 – 13 November. Paris: OECD Conference Centre.
- OECD (2018c) “*Draft Policy Framework on Sound Public Governance*”, 26. Paris: OECD Publishing.
- OECD SIGMA (1998) “Preparing Public Administration For The European Administrative Space”, *OECD SIGMA Papers*, 35.
- OECD SIGMA (1999) “Policy Co-ordination Baseline Guidelines”. Retrieved from <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/57/32/35007180.pdf> (Accessed 03.12.2006).
- OECD SIGMA (2004) “Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office. Comparative Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries”, *OECD SIGMA Papers*, 35.
- OECD SIGMA (2005) “*Report on Regulatory Management Capacities in Latvia*”, Paris: OECD Publishing.
- OECD SIGMA (2007) “The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation”, *OECD SIGMA Papers*, 39.
- OECD SIGMA (2008) “*Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models*”. Paris: OECD Publishing.
- OECD SIGMA (2014) “*The Principles of Public Administration*”. Paris: OECD Publishing.
- OECD SIGMA (2017) “*The Principles of Public Administration*”. Paris: OECD Publishing.

- Office of European Integration (2001) "Internal Memorandum on the Co-ordination of EU Policies After the Accession". 10 December.
- Office of European Integration (2002) "The Need for Internal Co-ordination System for Estonia in the EU". August 15.
- Official Gazette of the Republic of Slovenia (2014) "Decree on the Establishment and Functions of the Government Office of the Republic of Slovenia for Development and European Cohesion Policy by the Government of the Republic of Slovenia at its session on 27 February 2014", 15/14.
- Olsen, J.P. (2002) "The Many Faces of Europeanization", *JCMS*, 40 (5), pp. 921–52.
- Ozoliņa, Ž. un Tisenkopfs, T. (red.) (2005) *Latvija eiropēizācijas krustcelēs*. Rīga: Latvijas Universitāte.
- Panke, D. (2010) "Good Instructions in No Time? Domestic Coordination of EU Policies in 19 Small States", *West European Politics*, 33 (4), pp. 770-790.
- Pārresoru koordinācijas centrs (2014) "Informatīvais ziņojums par Politikas plānošanas sistēmas attīstības pamatnostādņu īstenošanu 2007.-2013.gadā un priekšlikumiem attīstības plānošanas sistēmas uzlabošanai". Izgūts no [https://www.pkc.gov.lv/sites/default/files/images-legacy/PKC\\_zinojums\\_PPSAP.pdf](https://www.pkc.gov.lv/sites/default/files/images-legacy/PKC_zinojums_PPSAP.pdf) (Skatīts 12.10.2019).
- Pastore, G. (2015) *EU Foreign Policy and the Uploading of National Preferences: The Case of Latvia*. Doctoral Thesis. Riga: University of Latvia.
- Peep, V. (1997) "*Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee*" [Konstitūcija un Konstitucionālā Asambleja]. Tallinn: Juura, Õigusteabe AS.
- Pelkonen, A., Teräväinen, T., and Waltari, S.T. (2008) "Assessing Policy Coordination Capacity: Higher Education, Science, and Technology Policies in Finland", *Science and Public Policy*, 35 (4), pp. 241-252.
- Peters, B.G. and Pierre, J. (eds) (2003) *Handbook of Public Administration*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Peters, B.G. (2015) *Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Peters, B.G. (2018) "The Challenge of Policy Coordination. Policy Design and Practice", 1(1), pp. 1-11. doi: 10.1080/25741292.2018.1437946.
- Pierson, P. and Skocpol, T. (2002) "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science", in Katzelson, I. and Milner, H.V. *Political Science: State of the Discipline*. New York: Norton, pp. 693-721.
- Pipere, A., Vende, Kamerāde, D. (2006) "Gadījuma analīze", Martinsones, K., Piperes, A. un Kamerādes, D. (red.) grām. *Pētniecība: Teorija un Prakse*. Rīga: RaKa, 464.-476. lpp.
- Pisuke, H. (1996) "Estonia and the European Union: European Integration in Estonia", *Juridica International*, 2.
- Preisa, D. (2004). "Eiropas lietu birojs maina bosu", *Dienas Bizness*. 21. decembris.

- Preston, Ch. (1997) *Enlargement and Integration in the European Union*. London and New York: Routledge.
- Pridham, G. (2000) "EU Accession and domestic politics: Policy Consensus and Interactive Dynamics in Central and Eastern Europe", *Perspectives on European Politics and Society*, 1(1), pp. 49–74. doi:10.1080/1570585008458743.
- Pridham, G. (2000) *EU Accession and Domestic Politics: Policy Consensus and Interactive Dynamics in Central and Eastern Europe*. Koninklijke Brill NV: Leiden.
- Radaelli, C.M. (2000) "Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change", *European Integration Online Papers*, 4 (8). Retrieved from <http://eiop.or.at/eiop/text/2000-008a.htm> (Accessed 11.09.2009).
- Radaelli, C.M. (2004) "Europeanisation: Solution or problem?", *European Integration online Papers*, 8 (16). Retrieved from <http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-016a.htm> (Accessed 25.05.2005).
- Randma-Liiv, T. and Connaughton, B. (2005) "Public Administration as a Field of Study: Divergence or Convergence in the Light of Europeanization?", *TRAMES*, 9 (59/54), pp. 348–360.
- Raunio, T. (2008) "Ensuring Democratic Control over National Governments in European Affairs", in Barrett, G. (ed.) *National Parliaments and the European Union: The Constitutional Challenge for the Oireachtas and Other Member State Legislatures*. Dublin: Clarus Press. pp. 3-28.
- Raunio, T. and Hix, S. (2000) "Backbenchers Learn to Fight Back: European Integration and Parliamentary Government", *West European Politics*, 23 (4), pp. 142-168.
- Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija (2006) "Latvijas NAP projekts 2007.-2013. gadam".
- Reinholde, I. (2006) "Policy Transfer in Public Administration: How it Works in Practice", *Viešoji Politika Ir Administravimas*, 16, pp. 53-65.
- Republic of Estonia Government (2015) "Estonia's European Union Policy 2015-2019".
- Richardson, J. (ed.) (1996) *European Union: Power and Policy – Making*. London: Routledge.
- Riigikogu (2002) "Estonian Civil society Development Concept". October 12. Retrieved from [https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Kodanikuyhiskond/estonian\\_civil\\_society\\_development\\_concept.pdf](https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/dokumentid/Kodanikuyhiskond/estonian_civil_society_development_concept.pdf) (Accessed 21.01.2013).
- Riigikogu (2003) "Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act". March 17. Tulkojums <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/518112014003/consolide/current> (Skatīts 10.10.2019).
- Rollis, I. (2004) "Kopenhāgenas politiskā kritērija izpilde kā Centrālās un Austrumeiropas Eiropas Savienības kandidātvalstu institucionālās sistēmas attīstības priekšnoteikums", *Latvijas Universitātes raksti. Politikas un socioloģija*, 663. Rīga: Zinātne, 137.–151. lpp.
- Rollis, I. (2005) "Eiropēizācijas konceptuālais ietvars un tā izmaiņas", Ozoliņas, Ž. un Tisenkopfa, T. (red.) grām. *Latvija eiropēizācijas krustcelēs*. Rīga: Latvijas Universitāte, 23.–47. lpp.

- Rollis, I. (2005) “Impact of Europeanization on Involvement of Society in Decision Making Process in Latvia”, *Scientific Papers. Political Science. Changing, Overlapping and Interacting Identities*, 680, pp. 162–173.
- Rollis, I. (2006) “Europeanization of internal policies – the Case of Public Administration in Latvia and Lessons for New Democratic Communities”, *Proceedings of International Conference “Expanding Borders: Communities and Identities”*. Riga: University of Latvia, pp. 93–111.
- Rollis, I. (2012) “The Case of National Administration in Latvia”, in Kassim, H. and Dimitrov, V. (eds.) *National EU policy coordination Systems in the New Member States. Western European Politics. Special Edition*. Unpublished.
- Rollis, I. (2014a) “Implications of the Association Agreement for Public Administration in Ukraine”, *Науковий Висник Національної Академії Статистики, Обліку Та Аудиту [Nacionālās statistikas, grāmatvedības un audita akadēmijas zinātniskais biļetens]*, 1, pp. 53–61.
- Rollis, I. (2014b) “National EU Policy Co-ordination in Latvia”, *Latvijas intereses Eiropas Savienībā*, 2, 79.–103. lpp.
- Rollis, I. (2014c) “Ukraine’s Reform Agenda in the Framework of the Association Agreement Implementation”, *Бізнес – Аналітика В Управлінні Зовнішньоекономічною Діяльністю. Збірник Тез Виступів На II Міжнародній Науково – Практичній Конференції [Business - analīze ārvalstu ekonomiskās aktivitātes vadībā. Runu kopsavilkumu kolekcija II Starptautiskajā zinātniski praktiskajā konferencē]*, pp. 40–44.
- Rollis, I. and Ozolina, Z. (2019) “Europeanization of Ukraine’s Executive Power. Lessons of the Central and Eastern Europe’s EU Member States”, *Actual Problems of International Relations*, 140, pp. 15-28.
- SAFEGE Baltija (2015) “Ziņojums par valdības centriem ES dalībvalstīs”. Izgūts no [https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/zinoj\\_par\\_vald\\_c\\_es.pdf](https://www.mk.gov.lv/sites/default/files/editor/zinoj_par_vald_c_es.pdf) (Skatīts 03.06.2019).
- Scharpf, F.W. (1994) “Games Real Actors Could Play: Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations”, *Journal of Theoretical Politics*, 6, pp. 27-53.
- Scharpf, F.W., Mohr, M. (1994) *Efficient Self-Coordination in Policy Networks. A Simulation Study*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2002) “Theorizing EU Enlargement: Research Focus, Hypotheses, and the State of Research”, *Journal of European Public Policy*, 9, pp. 500-528.
- Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2004) “Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, 11 (4), pp. 661-679.
- Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2005) “Introduction: Conceptualising the Europeanization of Central and Eastern Europe”, in Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (eds). *The*

*Europeanization of Central and Eastern Europe. Cornell Studies in Political Economy.* Ithaca: Cornell University Press, pp. 1-28.

- Schimmelfennig, F. and Sedelmeier, U. (2018) “The Europeanization of Eastern Europe: The External Incentives Model Revisited”, in Matlak, M., Schimmelfennig, F. and Wozniakowski, T.P. (eds.) *Europeanization Revisited: Central and Eastern Europe in the European Union.* Florence: European University Institute, pp. 19-37.
- Schimmelfennig, F. and Trauner, F. (2009) “Introduction: Post-accession Compliance in the EU’s New Member States”, *European Integration Online Papers (Special Issue) 2* (13), pp. 1-8.
- Schmidt, V.A. (2002) “Europeanization and the Mechanisms of Economic Policy Adjustment”, *Journal of European Public Policy*, 9 (6), pp. 894–912.
- Sedelmeier, U. (2008) “After Conditionality: Post Accession Compliance with EU Law in Eastern Central Europe”, *Journal of European Public Policy*, 15 (6), pp. 806–25.
- Sedelmeier, U. (2009) “Post-accession Compliance with EU Gender Equality Legislation in Post-communist New Member States”, *European Integration Online Papers*, 13 (2), Retrieved from <http://eiop.or.at/eiop/texte/2009-023a.htm> (Accessed 12.10.2015).
- Sedelmeier, U. (2011) “Europeanisation in New Member and Candidate States”, *Living Reviews in European Governance*, 6 (1), pp. 1–52. Retrieved from <http://europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2011-1> (Accessed 12.10.2015).
- Sedelmeier, U. (2012) “Is Europeanization Through Conditionality Sustainable? Lock-in of Institutional Change After EU Accession”, *West European Politics*, 35 (1), pp. 20-38.
- Sedelmeier, U. (2016) “Compliance after Conditionality: Why Are the European Union’s New Member States So Good?”, *MAXCAP Working Paper*, 22. Izgūts: [http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap\\_wp\\_22.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_22.pdf) (Accessed 18.10.2016).
- Sepos, A. (2005) “The National Coordination of EU Policy: Organisational Efficiency and European Outcomes”, *Journal of European Integration*, 27 (2), pp. 169-90.
- Sillaste-Elling, K. (2008) “Teekond läbirääkimiskutse saamiseni: kriitilised aastad 1996-1997” in Eesti Euroopa liiduga liitumise kogemus [Ielūgumu uzsākt sarunas: kritiskie gadi 1996-1997 ”Igaunijas pievienošanās Eiropas Savienībai pieredzē”]. *Ministry of Foreign Affairs*, pp. 25-30.
- Simič, J. (2019) “Three Countries Agree Mini Schengen in Balkans”, *Euractiv*. Retrieved from <http://ejuz.lv/67zf> (Skatīts 13.10.2019).
- Spanou, C. (1998) “European Integration in Administrative Terms: A Framework for Analysis and the Greek Case”, *Journal of European Public Policy*, 5 (3), pp. 467–84.
- State Gazette (1993) “Order of the Government of the Republic from December 7“, 738-k (I, 1993, 78, 1173).
- State Gazette (1994) “Order of the Government of the Republic from December 19“, 1071-k (I, 1994, 93, 1600).



- State Gazette (1996) “Order of the Government of the Republic from January 30”, 79-k “On the Implementation of primary measures necessary for the integration of the Republic of the Estonia to the European Union”. I, 1996, 8, 170; 1997, 42, 689; 1998, 5/6, 81.
- Stepiņa, I. (2019) “Uzņēmējdarbība, konkurētspēja un interešu pārstāvība: sekmīgai Latvijas dalībai Eiropas Savienībā”, *Latvijas intereses Eiropas Savienībā*, 1, 131-145 lpp.
- Strode, I. (2014) “Kā 10 gadu laikā mainījusies cilvēku attieksme pret ES”, *Dienas Bizness*, 10. marts. Izgūts no <http://www.db.lv/viedokli/eksperti/ieva-strode/ka-10-gadu-laika-mainijusies-cilveku-attieksme-pret-es-411355> (Skatīts 05.05.2014).
- Svendsen, M.J.V. (2004) “Preparing for Living with Europe: Europeanisation of the Latvian Executive”. Retrieved from <http://www.policy.lv/index.php?id=102810&lang=en> (Accessed 12.06.2005).
- Temmes, M. (2006) “The Horizontal Tasks of the Government”. Retrieved from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan025548.pdf> (Accessed 15.02.2015).
- The Legal Service of the European Commission (2015) “*Infringements of Union Law by Member States. Presentation*”. March. Retrieved from [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/pdf/sj\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/pdf/sj_en.pdf) (Accessed 23.07.2015).
- The State Chancellery of the Republic of Estonia (1994) “Report of the Government Working Group”. Documentation annexed to the Government meeting on December 19, 44, *Agenda Item* No. 6.
- The State Chancellery of the Republic of Estonia (1996a) “Minutes of the Government Meeting on January 11”, 4, *Agenda Items* No. 2-4.
- The State Chancellery of the Republic of Estonia (1996b) “Minutes of the Government Meeting on January 25”, 7, *Agenda Items* No. 7.
- The State Chancellery of the Republic of Estonia (2004) “Good Public Engagement Code of Practice”.
- Toshkov, D. (2008) “Embracing European Law: Compliance with EU Directives in Central and Eastern Europe”, *European Union Politics*, 9 (3), pp. 379–42.
- Toshkov, D. (2009) *Between Politics and Administration. Compliance with EU Law in Central and Eastern Europe*, Ph. D. Thesis. Leiden University.
- Toshkov, D. (2010) “Taking Stock: A Review of Quantitative Studies of Transposition and Implementation of EU Law”, *EIF Working Paper 1*.
- “Treaty of Lisbon. Amending The Treaty on European Union and the Treaty Establishing The European Community”, *Official Journal of the European Union*, 2007/C 306/01.
- Ugur, M. (2013) “Europeanization, EU Conditionality, and Governance Quality: Empirical Evidence on Central and Eastern European Countries”. *International Studies Quarterly*, 57, pp. 41–51.
- Vági, P., Kasemets, K. (2017) “Functioning of the Centres of Government in the Western Balkans”, *OECD SIGMA Papers*, 53. Paris: OECD Publishing.

- Vaughn, J.S. and Villalobos, J.D. (2015) *Czars in the White House: The Rise of Policy Czars as Presidential Management Tools*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Veebel, V. (2009) "Estonia's Involvement in EU Policy – making", *Preference Formation in the New EU Member States. Collection of Papers*. Bratislava, pp. 53–73.
- Verheijen, T. (2007) "Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?", *World Bank Working Paper*, 115.
- Viks, K., Randma-Liiv, T. (2005) "Facing the Challenges of EU Accession: Development of Co-ordination Structures in Estonia", *International Journal of Organization Theory and Behaviour*, 8 (1), pp. 67-102.
- Vilpišauskas, R. (2011) "National Preferences and Bargaining of the New Member States Since the Enlargement of the EU into the Central and Eastern Europe: the Baltic States – Policy Takers, Mediators, Initiators", *EUSA Biennial International Conference*. 3-5 March. Boston.
- Vitola, A. and Senfelde, M. (2012) "Analysis of Policy Coordination System in Latvia Using Institutional Theory", *7<sup>th</sup> International Scientific Conference "Business and Management"*. 10 - 11 May. Vilnius.
- Vitola, A. and Senfelde, M. (2015) "An Evaluation of the Cross-Sectoral Policy Coordination in Latvia", *Public Policy and Administration*, 14 (2), pp. 236–249.
- Vītola, A. un Šenfelde, M. (2011) "Politikas koordinācija Latvijā: problēmas un risinājumi", *International Scientific Conference "Social and Economic Dimension of European Integration: problems, solutions, perspectives"*. 3-5 November. Daugavpils.
- Vukov, V. (2018) "Europeanizing Development: EU Integration and Developmental State Capacities in Eastern Europe", in Matlak, M., Schimmelfennig, F. and Wozniakowski, T.P. (eds) *Europeanization Revisited: Central and Eastern Europe in the European Union*. Florence: European University Institute, pp. 121-136.
- Wallace, H. and Wallace, W. (eds) (2000) *Policy-Making in the European Union*. 4th edn. Oxford: Oxford University Press.
- Wessels, W. and Romestch, D. (eds) (1996) *The European Union and Member States: Towards Institutional Fusion?* Manchester: Manchester University Press.
- World Bank (2006) "EU-8 Public Sector Capacity in the EU 8. Report On Strategic Planning and Policy Management in Lithuania and Latvia. Background Paper". Washington D.C.: The World Bank.
- Wright, V. (1996) "The National Co-ordination of European Policy-Making: Negotiating the Quagmire", in J. Richardson (ed.) *European Union. Policy and Policy-Making*. London: Routledge, pp. 148 – 169.
- Ziņu aģentūra "LETA" (2004) Ministru prezidents Aigars Kalvītis (Tautas partija) aicinās valdību lemt par ELB nodošanu ĀM". 20. decembris.

- Zubek, R. (2008) *Core executive and Europeanization in Central Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Zubek, R. (2011) “Core Executives and Coordination of EU Law Transposition: Evidence from New Member States”, *Public Administration*, 89 (2), pp. 433-450.
- Zubek, R. and Staranova, K. (2010) “Ministerial Transposition of EU Directives: Can Oversight Improve Performance?”, *Institute for European Integration Research Working Paper*, 9.
- Zubek, R. and Staronova, K. (2012) “Organizing for EU Implementation: The Europeanization of Government Ministries in Estonia, Poland, and Slovenia”, *Public Administration*, 90 (4), pp. 937–956.

## **Pielikumi**

## 1. pielikums. Detalizētie politikas koordinācijas analīzes indikatori un pazīmes

<b>1. Politikas koordinācijas ietvara normatīvā bāze un instrumenti</b>		
<b>Princips:</b> Politikas koordinācijas normatīvā bāze un vidēja termiņa plānošanas sistēma ir izveidota visiem eiropeizācijai būtiskiem procesiem un ir integrēta nacionālajā attīstības plānošanas sistēmā		
<b>1.1. Pazīme:</b> Politikas koordinācijas ietvara tiesiskās bāzes un eiropeizācijas politikas plānošanas kvalitāte		
<b>Indikators</b>	<b>Pazīmes</b>	<b>Analīzes avoti</b>
<b>1.1.1. Politikas koordinācijas tiesiskais ietvars sekmē eiropeizācijas harmonisku plānošanu un ieviešanas koordināciju</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Normatīvais ietvars skaidri nosaka un diferencē pilnvaras, izpildvaras centrālo institūciju atbildību sadalījumu un dažādu iesaistīto pušu saistības, kas veic noteiktas politikas koordinācijas funkcijas.</li> <li>Eiropēizācijas plānošanas pamatdokumentu statuss ir noteikts nacionālajā likumdošanā.</li> <li>Normatīvais ietvars definē noteikumus un prasības eiropeizācijas centrālo plānošanas dokumentu attīstībai.</li> </ul>	Likumdošanas akti
<b>1.1.2. Definēta nacionālā ES politika, kas ļauj kvalitatīvi aizstāvēt nacionālās pozīcijas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nacionālā ES politika definēta politikas dokumenta formā.</li> <li>Nacionālās pozīcijas izstrādātas, publiskās pārvaldes institūcijām sadarbojoties ar likumdošanas varu un sociālajiem partneriem.</li> </ul>	Valdības atskaides, intervijas
<b>1.1.3. Eiropēizācijas plānošanas dokumentu kvalitāte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eiropēizācijas plānošanas dokumenti ir salāgoti ar valdības ikgadējo darba plānu.</li> <li>Eiropēizācijas plānošanas dokumenti nosaka prioritātes laikā (ieskaitot aktivitāšu termiņus) un nozarēs vai iestāšanās ES sarunu sadaļām.</li> </ul>	Eiropēizācijas plānošanas dokumenti
<b>1.1.4. Eiropēizācijas finanšu saistības tiek iestrādātas politikas dokumentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eiropēizācijas plānošanas dokumenti ietver izmaksu aprēķinu un informāciju par finansēšanas avotiem (publiskajiem un citiem avotiem)</li> </ul>	Eiropēizācijas plānošanas dokumenti, valdības atskaides
<b>2. Izpildvaras centrālā līmeņa nacionālās ES politikas koordinācijas institucionālā un funkcionālā spēja</b>		
<b>Princips:</b> Ir izveidotas un ieviestas precīzas horizontālās procedūras un būtiskākās funkcijas nacionālās ES politikas vadībai atbildīgo koordinējošo struktūrvienības pārraudzībā		
<b>2.1. Pazīme:</b> Valdības centra institūcijas nodrošina nacionālās ES politikas funkcijas		
<b>Indikators</b>	<b>Pazīmes</b>	<b>Analīzes avoti</b>
<b>2.1.1. Juridiski piešķirtais nacionālās ES politikas pilnvaru un koordinācijas funkciju sadalījums valdības centra institūcijām</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atbildīgās valdības centra institūcijas pilnībā īsteno juridiskajā ietvarā piešķirto nacionālās ES politikas pilnvaru un funkciju sadalījumu: <ul style="list-style-type: none"> <li>nacionālās ES politikas vispārējo ikdienas koordināciju;</li> <li>nacionālās ES politikas plānošanu, ieskaitot reformu izmaksu;</li> <li>valsts sagatavošanos nacionālās ES politikas ieviešanas procesam, atskaišu sagatavošanu par tās ieviešanu;</li> <li>nacionālās likumdošanas pielāgošanas ES <i>acquis</i> koordināciju;</li> <li>ES tehniskās palīdzības kopējo plānošanu un uzraudzību;</li> <li>iestāšanās ES sarunu koordināciju.</li> </ul> </li> </ul>	Likumdošana, valdības centra institūciju darbības vadlīnijas, intervijas
<b>2.1.2. Vadlīniju pieejamība nozaru ministrijām un citām valdības institūcijām</b>	<p>Vadlīnijas ir pieejamas par konkrētajiem jautājumiem atbilstoši tiesiskajam regulējumam:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>ieguldījuma sniegšana Nacionālās ES politikas plānošanas dokumentos;</li> <li>ieguldījuma sniegšana valsts eiropeizācijas procesu uzraugošajās atskaitēs;</li> <li>nacionālās likumdošanas pielāgošanas vadība ES <i>acquis</i>;</li> <li>ieguldījuma sniegšana ES palīdzības plānošanā un uzraudzībā;</li> <li>ES <i>acquis</i> tulkošana;</li> <li>līdzdalība un ieguldījuma sniegšana sarunu procesā ar ES.</li> </ul>	Vadlīnijas un citi koordinējošo institūciju izstrādātie metodiskie valdības dokumenti
<b>2.1.3. Valdības centra un nozaru institūciju spēja koordinēt politiku</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Politikas koordinācijas struktūrvienība ir institucionalizēta valdības vadītāja birojā vai ĀM, izveidota kā atsevišķa institūcija un darbojas kā valdības izveidota institūcija ar</li> </ul>	Valdības apstiprināti noteikumi,

	<p>tiesībām veicināt starpinstitucionālo pozīciju nesaskaņu risināšanu;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ir izveidots mehānisms, lai nodrošinātu, ka sadarbības koordinācija ar ES notiek saskaņā ar koordinācijas mehānismu;</li> <li>• Struktūrvienība, kas izpildvarā ir atbildīga par nacionālo ES politiku vada eiropeizācijas plānu sagatavošanu un ikgadēju atjaunošanas procesu izpildvarā;</li> <li>• Politiku koordinējoša izpildvaras struktūra vismaz reizi gadā sagatavo uzraudzības ziņojumu, kas aptver visas nacionālās ES politikas jomas;</li> <li>• Politiku koordinējošajai izpildvaras struktūrai kā minimums ir jāsniedz savs formālais viedoklis pirms ES <i>acquis</i> pārņemamo likumdošanas aktu iesniegšanas valdībā;</li> <li>• Politiku koordinējošajai struktūrvienībai(ām) ir pilnvaras un kapacitāte koordinēt, plānot ES likumdošanas pārņemšanu un tulkošanu, ES tehniskās palīdzības un kopējo nacionālo ES politiku.</li> </ul>	<p>organizatoriskās struktūras, uzraudzības ziņojumi</p>
<p><b>2.1.4. Atbilstošo struktūrvienību rīcībspēja politikas efektīvai veidošanai centrālo nozaru institūciju līmenī</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nozaru ministrijām ir pilnīga atbildība par politikas attīstīšanu un likumdošanas izstrādi.</li> <li>• Ir izveidotas par politikas koordināciju atbildīgo ministriju departamentu lomas un atbildības.</li> <li>• Ir noteiktas ministriju iekšējās politikas attīstības un ieviešanas procedūras.</li> <li>• Atbildība par politikas vadību nozaru institūcijās ir uzticēta valsts sekretāram vai tā vietniekam.</li> <li>• Politikas koordinācijas struktūrvienībām ir jāspēj: <ul style="list-style-type: none"> <li>- nodrošināt noturīgu politikas plānošanu un valdības darbības koordināciju, t.sk. prioritāšu noteikšanu iestāšanās un ES dalības jautājumos;</li> <li>- radīt saturiskas un saskaņotas politikas, kas ir ekonomiski izdevīgas un finansiāli noturīgas;</li> <li>- ietvert konsultācijas izpildvaras līmenī un ārpus tā;</li> <li>- nodrošināt politiku korektu ieviešanu, komunicēšanu un uzraudzību;</li> <li>- atbalstīt ES <i>acquis</i> pārņemšanu un ieviešanu visās jomās;</li> <li>- izveidot pamatu efektīvai darbībai ES dalībvalsts statusā.</li> </ul> </li> </ul>	<p>Valdības noteikumi</p>
<p><b>2.1.5. Politikas koordinācijas sistēmas integritātes līmenis (atbilstoši Metkalfa (1994) klasifikācijai)</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nozaru ministrija neatkarīgi pieņem lēmumus savu pilnvaru ietvaros (1. līmenis)</li> <li>• Komunikācija ar citām nozaru ministrijām (informācijas apmaiņa) (2. līmenis)</li> <li>• Konsultācijas ar citām nozaru institūcijām (atgriezeniskā saikne) (3. līmenis)</li> <li>• Izvairīšanās no atšķirību pastāvēšanas starp nozaru institūcijām (saskaņota pozīcija) (4. līmenis)</li> <li>• Saskaņas meklēšana nozaru institūciju starpā (konflikta vadība) (5. līmenis)</li> <li>• Piedāvāto politiku risinājumu atšķirību izšķiršana (6. līmenis)</li> <li>• Ierobežojumu noteikšana nozaru ministriju rīcībai (7. līmenis)</li> <li>• Galveno prioritāšu noteikšana (8. līmenis)</li> <li>• Valdības stratēģija (9. līmenis)</li> <li>• Reorganizācija un reforma (10. līmenis)</li> </ul>	<p>Valdības apstiprināti noteikumi, organizatoriskās struktūras</p>

**3. Starpinstitūciju koordinācija un sadarbības mehānismi ar likumdevēja varu un sociālajiem partneriem**

**Princips:** Nozaru politikas un likumdošana tiek izstrādāta vienoti, kas ļauj koordinēt procesu visos valdības līmeņos

**3.1. Pazīme:** Funkcionējošs starpinstitūciju konsultāciju mehānisms nozaru politiku un likumdošanas izstrādei un ieviešanai

Indikators	Pazīmes	Analīzes avoti
<b>3.1.1. Valdības spēja nodrošināt nacionālās ES politikas starpinstitucionālo koordināciju politiskajā un publiskās pārvaldes līmenī</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Izveidots funkcionējošs koordinācijas mehānisms, ar politiskā līmeņa tikšanos (vismaz reizi mēnesī) un augstākā administratīvā līmeņa tikšanos (vismaz divas reizes mēnesī), kuru vada par koordināciju atbildīgā institūcija.</li> </ul>	Valdības noteikumi, organizatoriskās struktūras, uzraudzības ziņojumi
<b>3.1.2. Adevkāts tiesiskais regulējošais ietvars efektīvam starpinstitūciju konsultāciju procesam</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Valdības noteikumi nosaka starpinstitūciju konsultāciju procedūru.</li> <li>Ir noteikts minimāls ilgums rakstiskām starpinstitūciju konsultācijām.</li> <li>Ir noteikta prasība konsultēties ar valdības centra institūcijām (ieskaitot nozaru ministrijas, kas darbojas kā valdības centra institūcijas).</li> <li>Ir noteikta prasība konsultēties ar visām iesaistītajām valdības institūcijām.</li> <li>Ir noteikta prasība informēt valdību par konsultāciju procesa rezultātiem (viedokļa tabulas vai citā formā).</li> <li>Starpinstitūciju koordinācija un konflikta risināšanas mehānisms ir iestrādāts lēmuma pieņemšanas procesā augstākajā administratīvajā līmenī (minimāli pastāv iespēja diskutēt būtiskākos nozaru ministriju konfliktējošos viedokļus augstākajā administratīvajā līmenī pirms diskusijām valdībā).</li> </ul>	Valdības noteikumi

**3.2. Pazīme:** Likumdevēja vara uzrauga politikas veidošanas procesu un tai saistošo likumdošanas aktu pieņemšanu

Indikators	Pazīmes	Analīzes avoti
<b>3.2.1. Lēmumu pieņemšanas process valdībā tiek koordinēts ar likumdevēja varu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Notiek regulāras tikšanās augstākajā administratīvajā līmenī par gaidāmo dienaskārtību un plānotajiem priekšlikumiem.</li> <li>Informācija par valdības likumdošanas iniciatīvām ir pieejama likumdevēja varai vismaz reizi gadā saskaņā ar tās plānošanas procedūru un kalendāru.</li> </ul>	Likumdošanas akti
<b>3.2.2. Likumdevēja vara savlaicīgi izskata valdības ierosinātos likumdošanas projektus</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Savlaicīga likumdošanas aktu izskatīšana.</li> </ul>	Nacionālās ES politikas ieviešanas rīcības plāna atskaite
<b>3.2.3. Īpašo procedūru izmantošana valdības iniciēto likumdošanas aktu pieņemšanai</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Likumdošanas akti tiek izskatīti, izmantojot īpašas procedūras (piemēram, steidzamas, saīsinātas, vienkāršotas procedūras).</li> </ul>	Nacionālās ES politikas ieviešanas rīcības plāna atskaite
<b>3.2.4. Valdība līdzdarbojas likumdevēja varas diskusijās par likumdošanas aktiem</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Parlamenta sesijās obligāti piedalās valdības pārstāvis politiskā līmenī (ministri, to vietnieki) gadījumos, ja tiek izskatīti jautājumi to atbildības jomās.</li> <li>Parlamenta komitejas sesijās valdība vienmēr ir pārstāvēta politiskā un/vai administratīvā līmenī (ministriju ierēdņi), ja likumdevēja vara tos uzaicina.</li> </ul>	Likumdošanas akti

**3.3. Pazīme:** Nacionālās ES politikas attīstības un ieviešanas koordinācijas procesā funkcionējoša sabiedriskā apspriešana ar aktīvu sociālo partneru iesaisti

Indikators	Pazīmes	Analīzes avoti
<b>3.3.1. Adevkāts regulējošais ietvars efektīvam konsultācijām ar sociālajiem partneriem</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Valdības noteikumi nosaka procedūras sabiedriskajai apspriedei.</li> <li>Ir pienākums savlaicīgi informēt par plānotajām konsultācijām sociālos partnerus, kuru pārstāvētās mērķa grupas ietekmēs nozaru politikas ieviestās izmaiņas.</li> </ul>	Valdības noteikumi

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ir noteikts minimālais sabiedrisko konsultāciju ilgums.</li> <li>• Vadošo nozaru ministriju pienākums ir informēt par sabiedrisko konsultāciju rezultātiem, iesniedzot valdībai dokumentus par plānotajām nozaru politikas un likumdošanas izmaiņām.</li> <li>• Ir pienākums sagatavot atskaiti par sabiedrisko konsultāciju rezultātiem un nodrošināt to publisko pieejamību.</li> <li>• Ir pienākums padarīt pieejamus sabiedriskajām konsultācijām visus būtiskos nozaru politikas dokumentus.</li> </ul>	
<b>3.2.2. Sabiedriskā konsultāciju procesa kvalitātes nodrošinājums</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pastāv atbildīgā valdības struktūrvienība, kas pārrauga sabiedrisko konsultāciju procesu un rezultātus, un sniedz rekomendācijas kvalitātes nodrošinājumam sabiedriskajām konsultācijām.</li> </ul>	Likumdošanas akti
<b>3.3.3. Sistemātiskas un regulāras konsultācijas ar sociālajiem partneriem rakstiskā formā</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valdības institūcijas publicē likumdošanas aktu projektus rakstisku sabiedrisko konsultāciju veikšanai.</li> </ul>	Nozaru institūciju mājaslapas



## **2. pielikums. Galvenās atziņas no ES CAE dalībvalstu pieredzes – mācību stunda ES Rietumbalkānu kandidātvalstīm koordinācijas mehānismu attīstībai\***

Eiropēizācija nav iespējama bez reālas dalības ES perspektīvas (Maniokas, 2011, p. 1). Rietumbalkānu ES funkcionālais spiediens uz izpildvaru nozīmē galvenokārt aptverošas un centralizētas politikas koordinācijas sistēmas izveidi. Sistemātiska ārējā spiediena līmenis ir zemāks, nekā tas bija 2004. gada ES paplašināšanās valstu gadījumā. Tas paver lielāku nacionālo struktūru un partiju politiku ietekmi, un var ietekmēt nacionālās ES politikas lomu un kvalitāti.

Viena no vissvarīgākajām Rietumbalkānu valstu eiropēizācijas iezīmēm ir tās dinamika vai drīzāk tās trūkums. Iestāšanās ES procesa ilgums dod iespēju iesaistītajām valstīm eksperimentēt un mainīties atbilstoši nacionālajām politiskajām vēlmēm. Procesā ilgums nemaina tā kopējo jēgu, kas nozīmē strukturālas reformas, kurām nepieciešama pilnīga politiska apņemšanās, vienprātība un spēcīgas publiskās pārvaldes administratīvās spējas. Tādējādi stabila un spēcīga institucionālā vide ir obligāts priekšnoteikums iestāšanās ES procesam. Neskatoties uz iekšējo politisko vienprātību un labvēlīgo sabiedrības atbalstu dalībai ES gandrīz katrā Rietumbalkānu valstī, reģions joprojām ir tālu no pilnīgas integrācijas sasniegšanas ar ES. Pat abiem kandidātiem, kas ir uzsākuši iestāšanās sarunas, Melnkalnei un Serbijai, procesa pabeigšanas iespējas ir nenoteiktā nākotnē. Pašreizējā analīze par formālo atbilstību ES noteikumiem uzrāda lēnu eiropēizācijas tempu Rietumbalkānu valstu reģionā. Maza iestāšanās ES procesa ticamība, kā arī strukturāli trūkumi, zema administratīvā spēja un politiskā elite, kas uztur savas personīgās intereses, kopumā uzrāda ļoti viduvēju Rietumbalkānu attīstības progresu un starpnozaru atšķirības. Rietumbalkānu valstīs ir novērojama arī būtiska neatbilstība starp ES prasībām oficiāli formalizēt likumdošanu un pastāvošajām neformālajām institūcijām un sociālo praksi, kas dziļi sakņojas kultūras tradīcijās un sociālistiskajā mantojumā. Šo neformālo vienošanos noturība un pretošanās izmaiņām un pielāgošanās formālajām prasībām vēl vairāk ierobežo Rietumbalkānu eiropēizācijas procesu.

Iestāšanās ES process Rietumbalkānos ir radījis unikālu, visaptverošu un ilgtermiņa atbalstu politiskām reformām un virzībai uz dalību ES. Tomēr, lai arī ES nosacītībai ir liela nozīme reformu ierosināšanā, ilgspējīgam reformu procesam nepieciešami arī papildu apstākļi nacionālajā un ES līmenī. ES politiskajai nosacītībai Rietumbalkānos trūkst stingra normatīvā pamatojuma, kas ietekmē ES

---

\* Promocijas darba izstrādes gaitā sagatavotā nodaļa par ES Rietumbalkānu kandidātvalstu koordinācijas mehānismu eiropēizāciju un salīdzinošo Slovēnijas, Igaunijas un Latvijas pieredzi apjoma dēļ darba gala versijā netika iekļauta. Autors ir sagatavojis atsevišķu publikāciju *"The EU conditionality and Europeanization of policy co-ordination mechanisms in the Western Balkan countries"* starptautiski indeksētā akadēmisko pētījumu žurnālā. Publikācija 2020. gada septembrī tika iesniegta žurnālam *"Journal of Comparative Politics"*, kas to publicēja 2021. gada janvārī (skatīt <http://www.jofcp.org/assets/jcp/Articles-1-2021/JCPRollis.pdf>). Žurnāls ir indeksēts Web of Science, Scopus, EBSCO, International Political Science Abstracts, ProQuest Political Science, International Bibliography of Social Sciences u.c.

prasību izpildes pakāpi. Acīmredzamais ticamības trūkums attiecībā uz nenoteikto iestāšanās ES laiku politisko procesu dalībniekiem paver iespējas manipulēt ar noteikumu ievērošanu un iespējām meklēt kompromisu starp pilnīgu normatīvo atbilstību un stabilitāti reģionā.

Rietumbalkānu valstīs attīstoties spējai pārņemt ES *acquis*, acīmredzamāka kļūst atšķirība starp ES tiesību aktu pārņemšanu un īstenošanu. „Makro līmenī” ES noteikumu sekmīgu pieņemšanu ievērojami ierobežo par ieviešanu atbildīgo institūciju zemā administratīvā kapacitāte. Nav pierādījumu par būtisku eiropizācijas ietekmi uz kandidātvalstu birokrātiskajām struktūrām un praksi. Turpretī spēcīgi iesakņojušies neoficiāli institucionālās uzvedības paradumi kopā ar nepietiekamiem ieguldījumiem cilvēkresursos un infrastruktūrā pastiprina būtiskās atšķirības starp ES *acquis* pārņemšanu un īstenošanu. „Mikro līmenī” daudzos gadījumos ES *acquis* īstenošana saskaras ar neoficiālu praksi, kuras pamatā ir ilgstošas tradicionālās kultūras normas, kuras ir noturīgas pret „jauno” ES radīto noteikumu pielāgošanas procesu. Tas rada nepilnīgus ES ieviešanas rezultātus gadījumos, kad atbildīgās institūcijas izvēlas selektīvi piemērot noteikumus. Šo jautājumu risināšanai ES būtu tālāk jāpēta mijiedarbības dimensija, kas sniedzas tālāk ārpus institucionālās (valsts) struktūras, kas dotu plašākai sabiedrībai nepieciešamās prasmes, lai ciešāk mijiedarbotos ar politisko eliti un politikas veidošanas procesā. ES būtu jānostiprina uzticamība, koncentrējoties uz stingru to kandidātvalstu uzraudzību, kas vēlas kļūt par stabilām un tiesiskām demokrātiskām valstīm. Eiropizācija var potenciāli nodrošināt pārņemto ES tiesību normu radīto sociālo un kultūras nepārtrauktību, jo īpaši nodrošinot atbildīgajai sabiedrības daļai noteikumus to ieviešanai.

Eiropizācijas ietekme uz Rietumbalkānu valstīm un reformu process ir lielā mērā atkarīgi arī no šo valstu iestāšanās ES perspektīvas. Līdzīgi kā ES CAE dalībvalstīs, ES ietekme uz šo valstu pielāgošanos kapacitātes stiprināšanu galvenokārt izpaužas formālo institucionālo izmaiņu formā, kas tomēr ir nepietiekami, lai mainītu arī neformālās institūcijas un uzvedības praksi. Rietumbalkānu valstu pieredze liecina, ka konsolidēts valstiskums ir tikpat svarīgs kā demokrātija, lai eiropizācija funkcionētu. Suverenitāte un atbilstoša valsts rīcībaspēja ir absolūti nepieciešama, lai veiktu reformu procesu nacionālajā līmenī. Valstīm, kurām nav ne viens, ne otrs, daļība ES ir pārlietu tāla perspektīva, lai uzņemtos apjomīgas un dārgas reformas. ES nav atbilstošu pilnvaru, lai rosinātu demokratizāciju vai atbalstītu valstiskuma stiprināšanu. Kaut arī ES ir attīstījusi aptverošu pieeju demokrātijas veicināšanai, tai trūkst skaidras valsts stiprināšanas stratēģijas, un galvenais ES ārējo attiecību mērķis ar kaimiņvalstīm drīzāk ir stabilitātes veicināšana.

Igaunijas, Latvijas un Slovēnijas iestāšanās ES procesā ārējo stimulu modelis tieši sekmēja nacionālās likumdošanas atbilstības panākšanu ES normām un noteikumiem. Turklāt šīm valstīm bija dažādi vēsturiski labvēlīgi apstākļi – nacionālo politisko partiju un Rietumeiropas ES dalībvalstu atbalsts dalībai ES. Šīm kandidātvalstīm piedāvātā atlīdzība (iestāšanās ES) bija augsta un ticama, pielāgošanās izmaksas bija mērenas, un dažos gadījumos, kad politiskās izmaksas bija augstas, tās varēja kompensēt

ar dažādiem ārējiem stimuliem. Galvenā atšķirība ES nosacījumu piedāvājumā starp analizētajām CAE valstīm un Rietumbalkānu valstīm ir iestāšanās ES kā atlīdzības par veiktajām reformām trūkums Rietumbalkānu valstu gadījumā. Tas kopumā ir novedis pie zemāka Rietumbalkānu valstu atbilstības līmeņa. Turklāt atbilstība ES prasībām laika gaitā dažādās valstīs ir mainījies atkarībā no ticamības pakāpes ES solījumiem par iestāšanās perspektīvu. Rietumbalkānu eiropizācijas ilgstošais process norāda uz ES solījumu ticamības nozīmīgumu. Pat ja ārējie stimuli (atlīdzība un sankcijas) ir spēcīgi, tie neietekmē izvērsto ES noteikumu pieņemšanu un ievērošanu, ja tiem nav ticamības. Turklāt ļoti ticami stimuli ir pierādījuši, ka tie spēj pārvarēt ievērojamas nacionālā līmeņa izmaksas dažādos iestāšanās ES posmos. Uzticamība ir ES nosacītības galvenais resurss. Tās samazināšanās ir vissvarīgākais faktors, kas var mazināt ES paplašināšanās politikas eiropizācijas ietekmi Rietumbalkānu valstīs.

Par mācību stundām Rietumbalkānu valstu koordinācijas mehānismu attīstībai un pilnveidošanai var kalpot virkne secinājumu no analizēto CAE valstu eiropizācijas procesa. Pirmkārt, visu valstu gadījumā bija politiski deklarēta iestāšanās ES perspektīva, augsta nacionālā politiskā prioritāte un plašs politiskās elites konsenss par iestāšanos ES. Vienlaikus tas bija augstas intensitātes „mācīšanās darot” process ar liegtu iespēju veikt kvalitatīvu politiku ietekmes izvērtējumu nacionālajā līmenī. Nepieciešamība strauji progresēt bija arī viens no iemesliem „izcilības salu” veidošanās procesam, kas nozīmēja kvalificētāka publiskās pārvaldes resursa koncentrāciju valdības centrā atsevišķos iestāšanās ES posmos, kā arī gados jaunu cilvēkresursu piesaiste, kas saistīta ar valodas prasmēm un motivāciju pielāgoties intensīvajam darba ritmam. Otrkārt, koordinācijas modeļa izveide pie valdības vadītāja bija viens no populārākajiem funkcionālās sistēmas risinājumiem. Modeļu izmaiņas noteica gan eiropizācijas procesa virzības gaita un intensitāte, gan arī politisko partiju izraudzītā politika, institucionālās konkurences rezultāts, gan arī publiskajā sektorā strādājošo vecāko amatpersonu ietekme. Būtiskākie izaicinājumi bija saistīti ar relatīvi zemu savstarpējo uzticības līmeni starp nozaru ministrijām, kas sākotnēji lika saskarties ar zemu starpnozaru koordinācijas kvalitāti, darbu sadales dublēšanos un iekšēju konkurenci starp centrālo politikas koordinējošo institūciju un ĀM deleģētajām struktūrvienībām, relatīvi vājo vertikālo koordināciju dažās nozaru ministrijās un ar to saistītajās struktūrās, ārvalstu tehniskās palīdzības apguves efektivitāti, cilvēkresursu trūkumu ar pieredzi darbā ar ES jautājumiem, kā arī nepietiekamo cilvēkresursu daudzumu, kapacitāti, lielo kadru mainību un rotāciju. Treškārt, izpildvara iestāšanās ES sākotnējā posmā saskārās ar politikas koordinācijas nepopularitāti un neuzticību no nozaru ministrijām, savukārt parlīeku lielā eiforija par iestāšanās ES progresu vienbrīd lika būtiski pārskatīt publiskās pārvaldes faktisko spēju ne vien formāli pārņemt, bet arī ieviest saistošo ES likumdošanu. Savukārt iestāšanās ES sarunu posmā atklājās izaicinājumi, kas saistīti ar spēju nodrošināt kvalitatīvu nacionālo interešu definēšanu, kas lielā mērā bija saistīts arī ar nevalstiskā sektora gatavību profesionālam dialogam ar valdību par optimālākajiem nozaru politiku eiropizācijas virzieniem, konsultāciju tradīcijām ar sociālajiem partneriem, valsts budžeta plānošanu

un prioritizēšanu darbībām, kas saistītas ar iestāšanos ES. Aktīva pilsoniskās sabiedrības dalība iestāšanās ES sarunu procesā pozitīvi ietekmē to dinamiku. Balstoties uz analizēto CAE valstu pieredzi, ir iespējams noteikt vairākus iespējamus Rietumbalkānu valstu pilsoniskās sabiedrības līdzdalības modeļus: (1) pilsoniskās sabiedrības līdzdalība, izmantojot „standarta modeļus un saziņas kanālus” ar publisko pārvaldi; (2) pilsoniskās sabiedrības pārstāvju tieša līdzdalība iestāšanās ES sarunu struktūrās, piemēram, sarunu un darba grupās; (3) vienota rīcība un NVO uzraudzība pār atsevišķām iestāšanās ES sarunu nodaļām.