



RĪGAS STRADIŅA
UNIVERSITĀTE

Zinātniskie raksti 2016

2016. gada
sociālo zinātņu nozares
pētnieciskā darba publikācijas

Politika

Rīga • RSU • 2017

UDK 3(082)+378.6(474.3)(082)
R 48

Rīgas Stradiņa universitāte. Zinātniskie raksti: 2016. gada sociālo zinātņu nozares pētnieciskā darba publikācijas:
Politika. – Rīga: RSU, 2017. – 57 lpp.

Redkolēģija:

Jānis Gardovskis (vadītājs) – *Dr. habil. med.*, profesors, Rīgas Stradiņa universitāte, Latvija
Iveta Ozolanta – *Dr. habil. med.*, profesore, Rīgas Stradiņa universitāte, Latvija
Andrejs Vilks (atb. zin. redaktors) – *Dr. iur.*, profesors, Rīgas Stradiņa universitāte, Latvija
Voicehs Kosidovskis – *Dr. habil. oec.*, profesors, Nikolaja Kopernika Universitāte, Polija
Deniss Hanovs – *Dr. art.*, asoc. profesors, Rīgas Stradiņa universitāte, Latvija
Osvalds Joksts – *Dr. habil. iur.*, profesors, Rīgas Stradiņa universitāte, Latvija
Vilius Ļeonavičius – *Dr. soc.*, profesors, Vītauta Lielā universitāte, Lietuva
Ando Leps – *Dr. habil. iur.*, Universitāte Nord, Igaunija
Kristīne Mārtinsone – *Dr. psych.*, asoc. profesore, Rīgas Stradiņa universitāte, Latvija
Sandra Mihailova – *Dr. psych.*, asoc. profesore, Rīgas Stradiņa universitāte, Latvija
Vladimirs Ovčinskis – *Dr. habil. iur.*, Krievijas Federācijas Konstitucionālā tiesa, Krievija
Ženija Roja – *Dr. med.*, Rīgas Stradiņa universitāte, Latvija
Leona Stašová – *Dr. art.*, docente, *Hradec Kralove* Universitāte, Čehijas Republika
Aivars Vētra – *Dr. med.*, profesors, Rīgas Stradiņa universitāte, Latvija
Lolita Vilka – *Dr. phil.*, asoc. profesore, Rīgas Stradiņa universitāte, Latvija
Vladislavs Volkovs – *Dr. sc. soc.*, asoc. profesors, Daugavpils Universitāte, Latvija

Redakcijas padome
(Rīgas Stradiņa universitāte, Latvija):

Inna Dovladbekova – *Dr. oec.*, profesore
Ilga Kreituse – *Dr. hist.*, profesore
Ritma Rungule – *Dr. sc. soc.*, asoc. profesore
Sergejs Kruks – *Dr. sc. inf.*, profesors
Aivars Vētra – *Dr. med.*, profesors
Vija Sīle – *Dr. phil.*, profesore
Andrejs Vilks – *Dr. iur.*, profesors
Tenis Nigulis – Izdevniecības un poligrāfijas daļas vadītājs

Visi krājumā ievietotie raksti ir recenzēti.
Citējot atsauce uz izdevumu obligāta.

Atbildīgā redaktore: Aija Lapsa
Redaktori: Regīna Jozauska un Ināra Mikažāne
Korektore: Indra Orleja
Tehniskā redaktore: Ilze Reitere
Maketētāja: Ilze Stikāne

RSU IPD Nr. 17-155

© Rīgas Stradiņa universitāte, 2017
Dzirčiema ielā 16, Rīgā, LV-1007

ISBN 978-9934-563-13-3
ISSN 1407-9453

Saturs

Politika

Latvijas veselības aprūpes finansēšanas modeļa maiņas lietderības novērtējums <i>I. Bikava, A. Skride</i>	5
Latvijas integrācija Eiropas Savienības transporta sistēmā: <i>Rail Baltica</i> projekta attīstība Latvijā <i>K. Andžāns</i>	13
Idejisko faktoru loma politikas konstrukcijas procesā <i>E. Vroblevska</i>	19
Latgales ziemeļaustrumu reģiona jauniešu politiskās līdzdalības perspektīvas sociālā kapitāla kontekstā <i>A. Keišs</i>	27
Starpdisciplināra pieeja ārpolitikas pētniecībai: konceptualizējot ekspertīzes veidošanu ārpolitikā <i>D. Potjomkina</i>	34
Privātie aģenti eiropēizācijas procesā <i>K. Bukovskis</i>	45
Autoru alfabētiskais rādītājs	57

Latvijas veselības aprūpes finansēšanas modeļa maiņas lietderības novērtējums

Ieva Bikava¹, Andris Skride²

¹ Rīgas Stradiņa universitāte, Doktorantūras nodaļa, Latvija

² Rīgas Stradiņa universitāte, Iekšējo slimību katedra, Latvija
Andris.Skride@stradini.lv

Kopsavilkums

Darbā veikta obligātās veselības apdrošināšanas ieviešanas reformas lietderības analīze, vērtējot to atbilstoši starptautiskajām veselības politikas vadlīnijām un Latviju raksturojošiem demogrāfiskajiem, ekonomiskajiem un sociālajiem rādītājiem, kā arī ņemot vērā Latvijas nodokļu sistēmas ietvaru.

Veikta ieguvumu un trūkumu analīze, apskatot trīs veselības aprūpes finansēšanas modeļus: veselības aprūpes finansēšanu no kopējiem budžeta ieņēmumiem, kā arī abus iespējamās obligātās apdrošināšanas modeļus – nacionālo un brīvā tirgus veselības apdrošināšanas modeli. Veikta katra modeļa priekšrocību un trūkumu analīze, balstoties uz salīdzinošās politikas un veselības politikas pamatnostādņēm.

Pētījuma rezultātā secināts, ka finansējuma modeļa maiņa, ieviešot obligāto veselības apdrošināšanu ar pašreizējiem un tuvākajā laikā prognozējamiem Latvijas sociāli ekonomiskajiem un demogrāfiskajiem rādītājiem, nav lietderīga un šāda reforma ne vien neuzlabos veselības aprūpes pieejamību, bet arī pastāv risks, ka šādas reformas rezultātā veselības aprūpes finansējums tiks vēl vairāk samazināts, kas vēl vairāk apgrūtinās laikus saņemtu un pieejamu veselības aprūpi Latvijas iedzīvotājiem.

Atslēgvārdi: veselības aprūpes finansējums, veselības aprūpes reformas, veselības apdrošināšana.

Ievads

No 1991. gada Latvijā veselības aprūpes jomā ir veiktas gan strukturālas reformas, gan mainīts finansējuma modelis. Strukturālās reformas tika veiktas, pārejot no centralizētas uz decentralizētu veselības aprūpes sistēmu: ieviešot primāro, sekundāro un terciāro veselības aprūpi, kā arī veicot izmaiņas iestāžu tīklā – optimizējot un pārprofilējot veselības aprūpes iestādes.

No 1991. līdz 2016. gadam pastāvēja divi finansēšanas modeļi. Deviņdesmito gadu beigās tika izveidota nacionālā veselības apdrošināšanas sistēma, kur veselības aprūpes finansējumu veidoja daļa no ienākuma nodokļa (28,4 % no iedzīvotāju ienākuma nodokļa), papildinot to ar līdzekļiem no kopējiem budžeta ieņēmumiem. 2004. gadā tika veikta finansēšanas modeļa maiņa, atsakoties no “iezīmētās” nodokļa daļas, un veselības aprūpes finansējums tika noteikts kā daļa no kopējiem budžeta izdevumiem – šāds finansēšanas modelis ir spēkā kopš 2005. gada. Abos finansēšanas modeļos bija paredzēts pacienta līdzmaksājums, un tika noteiktas iedzīvotāju grupas un nosacījumi, kad pacients tiek atbrīvots no līdzmaksājuma, kā arī tika noteikti maksas pakalpojumi [12, 13, 15].

Tomēr ne viens, ne arī otrs modelis nespēja nodrošināt pietiekamu veselības aprūpes finansējumu, un rezultātā šo 25 gadu laikā veselības aprūpes finansējums bija nepietiekams, kas radīja veselības aprūpes pieejamības problēmas būtiskai daļai Latvijas iedzīvotāju.

Lai arī šī problēma ir bijusi aktuāla visā periodā pēc Latvijas neatkarības atjaunošanas, tomēr tā īpaši saasinājās globālās ekonomiskās krīzes iespaidā, kad 2009. gadā, valstī veicot "iekšēju devalvāciju", tika samazināti valsts budžeta izdevumi, to skaitā samazināts jau tā nepietiekamais veselības aprūpes budžets.

Meklējot iespējamās problēmas risinājumus, kopš 2009. gada tiek skatīts jautājums par veselības aprūpes finansējuma modeļa maiņu – obligātās veselības apdrošināšanas sistēmas (OVA) ieviešanu. Aņņemšanās ieviest OVA tika ierakstīta 2011. gada Valda Dombrovska vadītās valdības deklarācijā, bet reforma netika veikta, izstrādāto likumprojektu atcēla pēc skatīšanas pirmajā lasījumā. OVA ieviešana tika iekļauta arī 2016. gada Māra Kučinska vadītās valdības deklarācijā, un saskaņā ar Veselības ministrijas publiski sniegto informāciju joprojām notiek dažādu finansēšanas modeļu izvērtēšana, lai rastu papildu finansējumu veselības aprūpei.

Viens no piedāvātajiem problēmas risinājumiem bija ieviest brīvā tirgus OVA modeli, ko rosināja Latvijas Banka un politiskā partija "Latvijas attīstībai". Viens no šāda modeļa ieviešanas argumentiem bija atsauce uz citām Eiropas valstīm (Vāciju un Nīderlandi), kurās darbojas brīvā tirgus OVA un kurās veselības aprūpi raksturojošie rādītāji liecina par ievērojami labāku veselības aprūpes pakalpojumu pieejamību un iedzīvotāju apmierinātību. Bet būtisks ir jautājums, vai veselības aprūpe Vācijā un Nīderlandē ir ievērojami labāka, jo finansējuma sadale tiek veikta, balstoties uz apdrošināšanas sistēmas principiem, vai tādēļ, ka veselības aprūpei tiek novirzīts sešas reizes lielāks finansējums nekā Latvijā [19, 22]?

Salīdzinot valstis un noteiktai jomai novirzītos izdevumus uz katru iedzīvotāju, ir jāņem vērā valsti raksturojošie ekonomiskie rādītāji un iedzīvotāju maksātspeja, ņemot vērā to, ka Latvijas iedzīvotāji vēlas saņemt mūsdienīgu un modernu veselības aprūpi – Eiropā atzītus medikamentus un ārstniecības metodes –, un šiem pakalpojumiem izmaksas Latvijā ir ļoti līdzīgas kā citās Rietumeiropas valstīs [8]. Salīdzinot veselības aprūpes izdevumus Latvijā un citās Eiropas Savienības valstīs, ņemot vērā ekonomiskos rādītājus, viens no biežāk izmantotajiem rādītājiem ir veselības aprūpes izdevumi pret iekšzemes kopproduktu (IKP) vai izdevumi veselības aprūpei pret kopējiem valsts izdevumiem. Arī šajos rādītājos finansējums, kurš tiek novirzīts Latvijas veselības aprūpei, ir ievērojami mazāks nekā citās ES valstīs [24, 25].

Neatkarīgi no tā, kā tiek veikts veselības aprūpes finansējuma salīdzinājums ar citām Eiropas Savienības valstīm – izsakot absolūtā naudas summā, kas tiek tērēta veselības aprūpei uz vienu iedzīvotāju, vai salīdzinot to procentuāli pret IKP vai kopējiem valsts izdevumiem –, tiek iegūts vienāds rezultāts – Latvijā veselības aprūpei novirzītais finansējums ir ievērojami mazāks nekā citās valstīs un – atbilstoši veselības aprūpes rādītājiem – ir apgrūtināta pakalpojumu pieejamība [23].

Veselības aprūpes pieejamības problēmas risināšanai, palielinot veselības aprūpei novirzāmos līdzekļus, kā iespējamais risinājums tiek skatīta OVA ieviešana, bet aktuāls ir jautājums, vai šāda finansēšanas modeļa ieviešana uzlabos veselības aprūpes pakalpojumu pieejamību un vai šādas reformas ieviešana ir lietderīga?

Darba mērķis ir veikt izpēti un sniegt vērtējumu, vai OVA ieviešana Latvijas apstākļos ir lietderīga un vai šāda reforma var uzlabot veselības aprūpes pieejamību Latvijas iedzīvotājiem.

Veicot finansēšanas modeļa reformas lietderības novērtēšanu, tika salīdzināti divi modeļi:

- 1) veselības aprūpes finansējums tiek veidots, ieviešot OVA;
- 2) tiek saglabāts pašreizējais veselības aprūpes finansēšanas modelis, kur paredzēts, ka veselības jomas finansējums tiek noteikts kā daļa no kopējiem valsts budžeta ieņēmumiem.

Rakstā tiek analizēti divi OVA modeļi:

- 1) brīvā tirgus OVA (veselības apdrošināšanas līdzekļus apsaimnieko vairākas brīvā tirgū konkurējošas apdrošināšanas sabiedrības, Latvijā tas tiek saukts par Nīderlandes modeli);
- 2) nacionālais OVA (veselības aprūpes finansējuma apsaimniekošanu veic viens nacionālas nozīmes fonds, Latvijas gadījumā tas varētu būt Nacionālais veselības dienests).

Brīvā tirgus obligātā veselības apdrošināšana

Brīvā tirgus apdrošināšanas modeli paredzēts, ka veselības apdrošināšana tiek finansēta, izmantojot fondos apvienotu finansējumu. Katrs iedzīvotājs kļūst par kāda fonda dalībnieku, veicot iemaksas šajā fondā – iegādājoties polisi. Fondi savukārt apkopo finansējumu un apdrošinātajām personām nodrošina veselības aprūpes pakalpojumus.

Šī modeļa galvenā priekšrocība, kas visbiežāk tiek izcelta, ir tā, ka pakalpojumu sniedzēji – privātie veselības apdrošinātāji – savstarpēji konkurē un tā nodrošina augstāku efektivitāti. Kā otra šī modeļa priekšrocība tiek norādīta, ka šis ir atzīts kā viens no labākajiem modeļiem, salīdzinot Eiropas veselības aprūpes sistēmas [7, 20, 21].

Brīvā tirgus modelim ir arī vairāki trūkumi. Viens no tiem ir sarežģīta administrēšana un līdz ar to lielākas administratīvās izmaksas. Augstākas modeļa uzturēšanas izmaksas ir saistītas ar to, ka modelis darbojas, balstoties uz brīvā tirgus principiem, kur apdrošinātāju darbības vadmotīvs ir peļņas gūšana. Taču ļoti svarīgi ir nodrošināt veselības aprūpes pieejamību visām iedzīvotāju grupām neatkarīgi no to vecuma, dzimuma un veselības stāvokļa un neradīt normatīvus ierobežojumus un pārraudzību, lai veselības aprūpes pieejamība tiktu nodrošināta bērniem un senioriem, kā arī iedzīvotājiem ar hroniskām slimībām, jo viņu veselības aprūpe ir dārga un apdrošinātājiem rada zaudējumus, nevis peļņu. Ieviešot šādu sistēmu, ir nepieciešams veidot papildu mehānismus kvalitātes, patērētāju tiesību, konkurences un tiesiskuma nodrošināšanai.

Ieviešot šādu sistēmu, ir jāsalīdzina administratīvās izmaksas ar ieguvumiem, ko sniedz konkurence brīvajā tirgū, un tās ietekme uz pakalpojuma cenu. Veicot šādu vērtējumu, svarīgs rādītājs ir pakalpojumu saņēmēju skaits, uz kuriem tiek sadalītas šīs administratīvās izmaksas, kas savukārt ir tieši atkarīgas no pakalpojuma tirgus jeb iedzīvotāju skaita valstī. Latvijā iedzīvotāju skaits ir mazāks par diviem miljoniem, turpretī Nīderlandē to ir 17 miljoni [3, 23].

Papildus jāņem vērā arī tas, ka šis modelis paredz noteiktu apdrošināšanas polises prēmiju jeb maksu, kas ir jāsamaksā katram iedzīvotājam, lai kļūtu par apdrošināto personu un varētu saņemt pakalpojumus. Latvija uz citu Eiropas valstu fona izceļas ar augstu sabiedrības nevienlīdzības rādītāju [6], kas šo sistēmu padara vēl riskantāku ieviešanai Latvijā, jo, nosakot vienotu polises maksu, tā varbūt būs pieejama Rīgas reģiona iedzīvotājiem, bet nebūs pieejama Latgales iedzīvotājiem, kuru vidējā darba samaksa ir tikai 60 % no Rīgas reģiona vidējās darba samaksas [2]. Ieviešot šādu sistēmu, netiek nodrošināts solidaritātes princips un veselības aprūpes pieejamība, bet, tieši pretēji, tiek radīts risks, ka iedzīvotājiem ar zemākiem ienākumiem veselības aprūpes pakalpojumi nebūs pieejami.

Balstoties uz sabiedrības nevienlīdzības rādītājiem, ievērojami sarežģītāku un dārgāku administrēšanas procesu un izmaksām, šis modelis Latvijas iedzīvotāju pieejamību veselības aprūpei nespēs uzlabot, bet var novest pie tā, ka iedzīvotājiem ar zemākiem ienākumiem laikus saņemta primārā un ambulatorā veselības aprūpe kļūst nepieejama, rezultātā arvien vairāk pieaugs neatliekamās palīdzības izdevumi, pasliktināsies kopējie sabiedrības veselības rādītāji – mūža ilgums, veselīgi nodzīvoto gadu skaits –, vēl vairāk pieaugs mirstība no ārstējamām un novēršamām saslimšanām.

Nacionālā obligātā veselības apdrošināšana

Nacionālajā OVA paredzēts, ka tiek veidots vienots nacionālas nozīmes fonds, kurš nodrošina veselības aprūpes finansējuma apvienošanu un pakalpojumu saņemšanu apdrošinātajām personām, slēdzot līgumus ar veselības aprūpes pakalpojuma sniedzējiem. Veselības aprūpes budžets tiek veidots no noteiktas valsts budžetā iemaksātā nodokļa daļas – parasti šīs iemaksas ir piesaistītas iedzīvotāju ienākuma nodoklim vai sociālā nodokļa iemaksām. Piesaiste konkrētajam nodoklim ir atkarīga no tā, kā ir veidota valsts kopējā nodokļa sistēma un kā sadalīti katras jomas finansējamie pakalpojumi.

Šāda finansēšanas sistēma Latvijā pastāvēja līdz 2005. gadam, kad veselības jomai bija “iezīmēta” daļa no ienākuma nodokļa. Tomēr šī “iezīmētā” daļa nebija pietiekama veselības aprūpes izdevumu finansēšanai un ik gadu bija nepieciešams piešķirt papildu dotācijas no valsts budžeta.

Šāda sistēma veiksmīgi darbojas Igaunijā, kur veselības aprūpes finansējumam tiek novirzīta daļa no sociālā nodokļa. Tomēr arī šis modelis paredz, ka no budžeta tiek piešķirtas papildu dotācijas – iemaksas par tām personām, kuras nav sociālā nodokļa maksātāji un par kurām atbilstīgi normatīvajiem aktiem iemaksas tiek veiktas no budžeta. Kā rāda pētījumi, šīs sistēmas noteiktos apstākļos var būt veiksmīgas un nodrošināt veselības aprūpes pakalpojumu pieejamību.

Salīdzinot ar brīvā tirgus OVA modeli, šis modelis nodrošina augstu solidaritātes pakāpi, jo tiesības uz veselības aprūpi ir visām personām, kuras ir nodokļa maksātājas vai ietilpst kategorijā, par kurām iemaksas veic valsts – neatkarīgi no tā, kādā apjomā persona veic iemaksas. Rezultātā ievērojami mazāka sabiedrības daļa tiek pakļauta riskam, ka tai nebūs pieejami veselības aprūpes pakalpojumi, salīdzinot ar brīvā tirgus OVA modeli.

Sistēmas administrēšanas izmaksas ir ievērojami zemākas nekā brīvā tirgus OVA modeļa gadījumā, jo nav nepieciešams veidot konkurences un pakalpojumu vienlīdzīgas pieejas kontroli un sarežģītus kompensācijas principus, kas privātajam apdrošinātājam kompensē izdevumus par noteiktām personu grupām, kuru veselības aprūpes izdevumi ir ievērojami augstāki (hronisku slimību pacienti, seniori, mazi bērni un citas grupas). Tāpat arī vienkāršāka ir finansējuma administrēšana un norēķinu kārtība.

Savukārt, salīdzinot ar modeli, kur veselības aprūpe tiek finansēta no kopējiem budžeta ieņēmumiem, šāda modeļa trūkums ir sistēmas neelastība un sarežģītāka administrēšana un izmaksas. Lai arī šajā sistēmā paredzētas budžeta dotācijas par tām personām, kuras no nodokļa samaksas ir atbrīvotas (piemēram, bērni), tomēr tajā nav paredzēts, ka valdība ir tiesīga ik gadu pārskatīt veselības aprūpes finansējumu un veikt izmaiņas.

Gadījumā, ja nacionālās OVA sistēmas finansējums tiek veidots no iemaksām, kuras ir piesaistītas iedzīvotāju ienākuma nodokļa maksājumiem, lai prognozētu šīs sistēmas ieņēmumus, ir jāņem vērā valsts iedzīvotāju demogrāfiskie rādītāji. Latvijā iedzīvotāji darbības vecumā veido tikai 60 % no kopējā iedzīvotāju skaita [4] un aptuveni 10 % no tiem ir bez darba [1]. Tātad tikai neliels daudums vairāk nekā puse no kopējā iedzīvotāju skaita veiks iemaksas veselības aprūpes finansējuma fondā, savukārt par pārējiem iemaksas būs jāveic no vispārējiem budžeta ieņēmumiem. Sasaiste tikai ar ienākuma nodokli nespēs nodrošināt pietiekamu veselības aprūpes finansējumu, un sistēma tāpat būs ļoti atkarīga no kopējiem budžeta ieņēmumiem.

Veidojot sistēmu, kurā paredzēta veselības aprūpes finansējuma sasaiste ar iedzīvotāju ienākuma nodokli, papildus jau minētajam ir jāņem vērā arī plānotās nodokļu politikas izmaiņas. Ņemot vērā kopējās tendences, var prognozēt, ka ilgtermiņā iedzīvotāju ienākuma nodokļa likmes varētu tikt mazinātas, jo par šādu nepieciešamību norāda gan Latvijas darba devēju, gan darba ņēmēju asociāciju pārstāvji, gan starptautiskie eksperti [9, 16], uzsverot, ka Latvijā darbaspēka nodokļu slogs ir augsts, un jo īpaši augsts tas ir iedzīvotājiem ar zemiem ienākumiem. Samazinot nodokļa likmi, mazināsies arī kopējais iekasēto naudas līdzekļu apjoms un arī veselības aprūpes finansējums.

Otra nodokļu izmaiņa, kas varētu ietekmēt un nākotnē radīt risku, ka veselības aprūpei novirzāmie līdzekļi mazināsies, ir šobrīd virzītā iniciatīva par nekustamā īpašuma nodokļa politiku – “vienīgā mājokļa neaplikšanu ar nekustamā īpašuma nodokli” [11].

Balstoties uz starptautisko ekspertu atzinumos norādīto, Latvijā varētu tikt celti kapitāla nodokļi un samazinātas produktu grupas, kuras tiek apliktas ar samazināto pievienotās vērtības nodokli (PVN). Arī akcīzes nodokļa likmes nākotnē varētu tikt palielinātas. Šīs nodokļu izmaiņas, kā arī efektīvāka nodokļu iekasēšana un cīņa ar ēnu ekonomiku varētu vainagoties ar lielākiem kopējā budžeta ienākumiem, bet gadījumā, ja veselības aprūpes finansējums tiek veidots pēc “iezīmētā” nodokļa principa, šo papildus gūto nodokļu ieņēmumu novirzīšana veselības aprūpei ir ievērojami sarežģītāka vai pat neiespējama, salīdzinot ar modeli, ja veselības aprūpe tiek finansēta no kopējiem budžeta ieņēmumiem.

Nacionālā OVA modeļa ieviešana ir labāk piemērota nekā brīvā tirgus OVA modeļa ieviešana, tomēr, ņemot vērā kopējās nodokļu politikas izmaiņas, kuras joprojām ir neskaidras, ieņēmumus šajās nodokļa sadaļās un funkcijas, kuras tiks nodrošinātas no šiem ieņēmumiem, nevar prognozēt, tādēļ veikt veselības aprūpes finansējuma sasaisti ar noteikta nodokļa ieņēmumiem ir riskanti.

Finansēšana no kopējiem budžeta ieņēmumiem

Modelis, kur veselības aprūpes finansēšanai tiek novirzīta daļa no kopējiem budžeta ieņēmumiem, Latvijā ir kopš 2005. gada. Šis modelis, salīdzinot ar abiem apskatītajiem, paredz visaugstāko solidaritāti un vislabāko pakalpojumu pieejamību, jo veselības aprūpes pakalpojumi ir pieejami visiem iedzīvotājiem vienlīdzīgi.

Atbilstoši starptautiskām veselības politikas vadlīnijām, kas izteiktas *Health 2020* [27] un paredz universālu pārklājumu, pieejamības veicināšanu un efektivitāti, tieši šis modelis nodrošina vislabākos iespējamus rezultātus, jo nodrošina pakalpojuma pieejamību atbilstoši vajadzībām pēc pakalpojuma [14]. Arī administrēšanas izmaksas, salīdzinot ar citiem modeļiem, šādai sistēmai ir viszemākās, un administratīvais process ir ievērojami vienkāršāks nekā OVA gadījumā.

Nozīmīgs šī modeļa trūkums ir saistīts ar plašo iekļauto personu loku jeb universālo pārklājumu, jo tas var radīt risku, ka “samazināta finansējuma apstākļos valsts visiem iedzīvotājiem var garantēt tikai neatliekamās palīdzības sniegšanu un minimālu plānveida aprūpi primārās aprūpes līmenī” [14]. Tomēr risks, kas ir saistīts ar nepietiekamu finansējumu, būs aktuāls arī ieviešot OVA modeli.

Otrs šī modeļa trūkums ir “neapmierinoša patiesā pieejamība veselības aprūpes pakalpojumiem, iespējamās rindas” [14]. Šī problēma ir aktuāla arī šobrīd Latvijā, kad ierobežotā finansējuma apstākļos valsts apmaksātajiem pakalpojumiem tiek noteiktas kvotas, rezultātā rodas ievērojamas rindas uz valsts apmaksātu pakalpojumu. Tomēr, salīdzinot ar citu valstu rādītājiem, arī cita veida finansēšanas modeļi saskaras ar šo pašu problēmu, un arī valstīs, kurās ieviesta OVA, gaidīšanas rindas ir pat vēl aktuālāka problēma nekā Latvijā [5].

Šis modelis ir “politiski jūtīgs”, jo tajā paredzēts, ka veselības aprūpei novirzāmais finansējums tiek piešķirts saskaņā ar valdības lēmumu. Tas ir šī modeļa galvenais pluss un mīnuss vienlaikus, jo palielināt veselības aprūpes finansējumu ir iespējams ātri un viegli, ja valdība kā prioritāti nosaka veselības aprūpi un vienojas, ka ir jānovirza lielāku daļu no kopējiem budžeta ieņēmumiem veselības aprūpei. Tajā pašā laikā šis ir arī modeļa trūkums – veselības aprūpes finansējumu var ne tikai palielināt ar vienu likumu, bet arī samazināt.

Līdz ar to šāds modelis ir labi piemērots nestabilām situācijām, kad ir nepieciešama strauja valdības rīcība, mainot budžeta finansējuma pārdales mehānismus. Latvijā, kur veselības aprūpes sistēmā ir saskatāmas krīzes pazīmes, par ko liecina akūts darbinieku trūkums klīniskajās slimnīcās, medicīnas darbinieku atteikšanās strādāt pagarināto darba laiku, kā arī arodbiedrību brīdinājumi par streiku un valdības nespēja vienoties par kopējās nodokļu sistēmas reformu plānu, šis ir labākais finansēšanas sistēmas modelis, lai varētu strauji un aktīvi atrisināt izveidojušos krīzes situāciju. Arī no administrēšanas viedokļa šāds modelis ir daudz vienkāršāk administrējams un pārvaldāms.

Savukārt atbilstīgi veselības aprūpes sistēmu starptautiskām vadlīnijām šāds modelis ir vispiemērotākais, jo nodrošina universālu pārklājumu un absolūtu solidaritāti – veselības aprūpes pieejamība tiek nodrošināta visiem iedzīvotājiem ar vienādiem nosacījumiem, neatkarīgi no vecuma, dzimuma, ienākuma līmeņa, nomaksāto nodokļu apjoma.

Secinājumi

Veicot modeļu salīdzināšanu un ieviešanas lietderības novērtēšanu, secināts, ka finansēšanas modeļa maiņa – obligātās veselības apdrošināšanas ieviešana – Latvijā nav lietderīga, balstoties uz šādiem apsvērumiem:

- 1) ņemot vērā neskaidro situāciju ar kopējo nodokļu reformu un līdz ar to nespēju prognozēt kopējos ieņēmumus, kā arī ņemot vērā nodokļu reformā paredzētos mērķus – mazināt darbaspēka nodokļus –, sasaistot veselības aprūpes finansējumu ar darbaspēka nodokļiem, var prognozēt, ka nodokļu ieņēmumi var nevis palielināties, bet tieši pretēji – samazināsies, tādējādi radot risku, ka kopējais veselības aprūpes finansējums arī samazināsies;

- 2) obligātās veselības apdrošināšanas sistēmas ieviešana palielinās administratīvās izmaksas un administratīvo slogu, jo īpaši ieviešot brīvā tirgus principos balstītu obligātās veselības apdrošināšanu [17]. Šāda reforma neatbilst labas pārvaldības principiem, jo tā palielina administratīvo slogu un administratīvās izmaksas, bet nesniedz ievērojamu ieguvumu sistēmai kopumā;
- 3) obligātās veselības apdrošināšanas ieviešana, liedzot veselības aprūpi noteiktām iedzīvotāju grupām, kuras nav nodokļa maksātāji, ir pretrunā veselības politikas principam par vispārēju universālu pārklājumu, jo noteiktām grupām tiek liegta primārās veselības aprūpes pieejamība [10, 18]. Ilgtermiņā primārās veselības aprūpes nepieejamība pasliktina kopējos sabiedrības veselības rādītājus, kā arī rada papildu izdevumus, jo netiek nodrošināta profilakse un savlaicīga diagnostika un ārstēšana, kas no ekonomiskā vērtējuma ir ievērojami lētāka par ielaistu saslimšanu un to komplikāciju ārstēšanu.

Ņemot vērā Latvijas sociāli ekonomiskos rādītājus un plānotās izmaiņas nodokļu politikā, pašreizējā situācijā mainīt veselības aprūpes finansējuma modeli, ieviešot obligātās veselības apdrošināšanu, nav lietderīgi un, veicot reformas, pastāv risks vēl vairāk pasliktināt veselības aprūpes pieejamību.

Vērtējot veselības aprūpes modeļus un iespējamās reformas, ir jāapskata divi virzieni:

- 1) finansējuma iegūšanas modelis;
- 2) finansējuma tērēšanas modelis.

Saskaņā ar izpēti rezultātā secināto redzams, ka veikt finansējuma iegūšanas modeļa reformas nav lietderīgi. Vērtējot otru virzienu – finansējuma tērēšanu – ir jāmeklē risinājumi, kā lietderīgāk un efektīvāk izmantot līdzekļus, lai mērķtiecīgi uzlabotu veselības aprūpes pieejamību. Kā pierāda pasaules pieredze, ne vienmēr lielāks finansējums nodrošina labāku veselības aprūpes pieejamību, par ko liecina ASV pieredze. ASV veselības jomai novirza teju divas reizes vairāk līdzekļu nekā Nīderlande [22], bet – atbilstoši veselības aprūpes sistēmu novērtējumiem – tā ieņem ievērojami zemāku vietu veselības aprūpes sistēmu rangā nekā Nīderlande [26, 28, 29, 30].

Pie līdzīgiem secinājumiem, veicot obligātās veselības apdrošināšanas ieviešanas lietderības vērtējumu, 2010. gadā nonāca arī Veselības ministrijas darba grupa, norādot, ka “darba grupa ierosina saglabāt esošo veselības aprūpes finansēšanas sistēmu” un iesaka veikt izmaiņas finansējuma tērēšanā – skaidri un precīzi definējot apmaksājamo pakalpojumu grozu, ieviešot e-veselības sistēmu, veicot publisko un privāto pakalpojumu nodalīšanu un veselības aprūpes pakalpojumu saņemšanas vadlīniju izstrādi [17].

Lai arī Veselības ministrijas darba grupas 2010. gada ziņojumā ir norādīts, ka obligātās veselības apdrošināšanas ieviešana ir jautājums, pie kura varētu atgriezties nākotnē, un šī reforma ir ierakstīta pašreizējās valdības deklarācijā, tomēr arī pašreizējā situācijā, veicot reformas lietderības vērtēšanu, tās ieviešana nav lietderīga.

Ņemot vērā salīdzinošos valstu rādītājus par finansējuma apjomu, kurš tiek novirzīts veselības aprūpei, Latvijā ir nepieciešams palielināt veselības aprūpei novirzāmo finansējumu, kā to ir norādījuši Veselības ministrija. Savukārt darbam pie reformām un efektivitātes uzlabošanas ir jābūt, nevis mainot finansēšanas modeli, bet gan pārskatot esošā finansējuma izlietošanu atbilstoši ieteikumiem un virzieniem, kuri norādīti politikas vadlīnijās *Health 2020*.



Utility Assessment of Healthcare Financing Model Change in Latvia

Abstract

The aim of the research was to evaluate the utility of Healthcare financing system change – implementing mandatory health insurance system in Latvia. The evaluation was made in accordance with the international health policy guidelines *Health 2020* and based on indicators describing the demography, economics and tax policy of Latvia.

Article consist of analyses of benefits and disadvantages of three possible healthcare financing model implementation in Latvia – healthcare funded on general state budget income and both types of compulsory insurance – based on national and free market principles.

Research results lead to the conclusion that according to current socioeconomic situation in Latvia and planned reform on tax system, implementation of compulsory health insurance system in Latvia is not suitable. Even more – such change of healthcare financing system can lead to less amount of funds diverted to healthcare, thus making the availability of health care services even worse.

Keywords: healthcare financing, healthcare reforms, healthcare insurance.

Literatūra

1. Centrālā statistikas pārvalde. Bezdarbnieku īpatsvars. 2016. gada 1. ceturksnis. No: *Centrālā statistikas pārvalde*. Iegūts no: <http://www.csb.gov.lv/statistikas-temas/nodarbinatiba-un-bezdarbs-galvenie-raditaji-30263.html> [sk. 05.05.2017.].
2. Centrālā statistikas pārvalde. Darba samaksa – galvenie rādītāji, 2016. marts. No: *Centrālā statistikas pārvalde*. Iegūts no: <http://www.csb.gov.lv/statistikas-temas/darba-samaksa-galvenie-raditaji-30270.html> [sk. 05.05.2017.].
3. Centrālā statistikas pārvalde. Iedzīvotāji un sociālie procesi. Galvenie rādītāji, 2015. gads. No: *Centrālā statistikas pārvalde*. Iegūts no: <http://www.csb.gov.lv/statistikas-temas/iedzivotaji-galvenie-raditaji-30260.html> [sk. 05.05.2017.].
4. Centrālā statistikas pārvalde. Iedzīvotāji un sociālie procesi. Veselības pašnovērtējums, 2009.–2015. gads. No: *Centrālā statistikas pārvaldes datubāze*. Iegūts no: http://data.csb.gov.lv/pxweb/lv/Sociala/Sociala__ikgad__vesel_pasnovert/VP0070.px/table/tableViewLayout1/?rxid=cdcb978c-22b0-416a-aacc-aa650d3e2ce0 [sk. 05.05.2017.].
5. Centrālā statistikas pārvalde. Iedzīvotāju skaits un dabiskās kustības rādītāji, 2016. No: *Centrālā statistikas pārvalde*. Iegūts no: <http://www.csb.gov.lv/statistikas-temas/iedzivotaji-galvenie-raditaji-30260.html> [sk. 05.05.2017.].
6. European Commission. Health and Health Systems, 13.05.2016. No: *European Commission*. Iegūts no: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/2016/health_health_systems_201605.pdf [sk. 10.05.2017.].
7. Eurostat. Gini coefficient of equivalised disposable income – EU – SILC survey, 2015. No: *European Commission*. Iegūts no: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tessi190> [sk. 10.05.2017.].
8. Health Consumer Powerhouse. Euro Health Consumer Index 2015. No: *Health Consumer Powerhouse*. Iegūts no: http://www.healthpowerhouse.com/files/EHCI_2015/EHCI_2015_report.pdf [sk. 07.05.2017.].
9. Health Consumer Powerhouse. *Outcomes in EHCI 2015*. No: *Health Consumer Powerhouse*. Iegūts no: http://www.healthpowerhouse.com/files/EHCI_2015/EHCI_2015_report.pdf [sk. 07.05.2017.].
10. Klūga, M. Pasaules Bankas eksperti veic Latvijas nodokļu sistēmas auditu. No: *LSM.lv* [Latvijas sabiedriskie mediju interneta vietne]. 15.03.2016. Iegūts no: <http://www.lsm.lv/lv/raksts/ekonomika/zinas/petot-latvijas-nodoklu-politiku-pasaules-bankas-eksperti-norada-uz-ienakumu-nevienlidzibu.a173736/> [sk. 07.05.2017.].
11. Kutzin, J. Conceptual framework for analysing health financing systems and the effects of reforms. No: *Implementing Health Financing Reforms. Lessons from Countries in Transition*. World Health Organization, on Behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, 2010, 3–25.
12. LR Finanšu ministrija: FM īpašuma nodokļa atcelšanu vienīgajam mājoklim arvien vērtē skeptiski. No: *LSM.lv* [Latvijas sabiedrisko mediju interneta vietne]. 27.03.2017. Iegūts no: <http://www.lsm.lv/raksts/zinas/ekonomika/fm-ipasuma-nodokla-atcelšanu-vienigajam-majoklim-arvien-verte-skeptiski.a229986/> [sk. 02.04.2017.].
13. LR Ministru kabineta noteikumi Nr. 13 “Veselības aprūpes finansēšanas noteikumi”. No: *Likumi.lv* [Latvijas Republikas tiesību aktu interneta vietne]. 12.01.1999. Iegūts no: <https://m.likumi.lv/doc.php?id=20804> [sk. 07.05.2017.].
14. LR Ministru kabineta noteikumi Nr. 1036 “Veselības aprūpes organizēšanas un finansēšanas kārtība”. No: *Likumi.lv* [Latvijas Republikas tiesību aktu interneta vietne]. 21.12.2004. Iegūts no: <https://m.likumi.lv/doc.php?id=99669> [sk. 07.05.2017.].
15. LR Ministru kabineta rīkojums Nr. 547 “Par Veselības aprūpes reformas vidusposma un tālākās attīstības nodrošināšanas pamatnostādņēm. No: *Likumi.lv* [Latvijas Republikas tiesību aktu interneta vietne]. 30.09.2002. Iegūts no: <https://m.likumi.lv/doc.php?id=67036> [sk. 07.05.2017.].
16. LR Veselības ministrija: Darba grupas protokols Nr. 1. No: *Veselības ministrija*. 27.01.2012. Iegūts no: http://www.vm.gov.lv/images/userfiles/phoebe/ministrija_sabiedribas_lidzdaliba_ab75e1a6c38b637dc22573d800293aaa/voak_protokols_nr1_270112.pdf [sk. 07.05.2017.].
17. LR Veselības ministrija: Informatīvais ziņojums par obligātās veselības apdrošināšanas ieviešanas lietderību. No: *Veselības ministrija*. 01.04.2010. Iegūts no: http://www.vm.gov.lv/images/userfiles/phoebe/tiesibu_akti_informativie_zinojumi_bda100dbcea27d1dc22576f800338630/vmzino_010410_apdros.doc [sk. 05.05.2017.].

18. OECD Reviews of Labour Market and Social Policies: Latvia 2016. No: *OECD*. Iegūts no: <http://www.oecd.org/latvia/OECD-Reviews-of-Labour-Market-and-Social-Policies-Latvia-AR.pdf> [sk. 05.05.2017.].
19. Pablaka, S. Latvia: Reducing the impact of poverty on health. No: *Poverty and Social Exclusion in the WHO European Region: Health Systems Respond*. Copenhagen, WHO Regional Office for Europe, 2010, 104–113.
20. Palmer, G. R., Theresa, M. *Health Economics. A Critical & Global Analysis*. Palgrave, Macmillan, 2008.
21. Papanicolas, I., Smith P. C. *Health System Performance Comparison. An Agenda for Policy, Information and Research*. European Observatory on Health Systems and Policies Series, Open University Press, 2013, 1–75.
22. Savedoff, W. D., Gottret, P. *Learning from Experience: Governing Mandatory Health Insurance*. The International Bank for Reconstruction and Developments / The World Bank, 2008.
23. Statistics Netherlands. Population; key figures, 2015. No: *CBS Netherlands*. Iegūts no: [http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?vw=t&dm=slen&pa=37296eng&d1=a&d2=0,10,20,30,40,50,60,\(1-1\),l&hd=160114-1555&la=en&hdr=g1&stb=t](http://statline.cbs.nl/statweb/publication/?vw=t&dm=slen&pa=37296eng&d1=a&d2=0,10,20,30,40,50,60,(1-1),l&hd=160114-1555&la=en&hdr=g1&stb=t) [sk. 12.05.2017.].
24. The World Bank: Health expenditure per capita, 2014. No: *The World Bank*. Iegūts no: <http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.PCAP/countries> [sk. 12.05.2017.].
25. The World Bank: Health expenditure, public (% of government expenditure). No: *The World Bank*. 2014. Iegūts no: <http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.PUBL.GX.ZS> [sk. 12.05.2017.].
26. The World Bank: Health expenditure, total (% of GDP), 2014. No: *The World Bank*. Iegūts no: <http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS/countries> [sk. 12.05.2017.].
27. World Health Organization: Measuring overall Health System Performance for 191 Countries. No: *World Health Organization*. Iegūts no: <http://www.who.int/healthinfo/paper30.pdf> [sk. 12.05.2017.].
28. *World Health Organisation, on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, Socioeconomic inequalities in health and health care in Health in the European Union. Trends and Analysis*. Cromwell Press Group, 2009, 99–133.
29. World Health Organization Regional office for Europe. Health 2020. A European policy framework and strategy for the 21st century. No: *World Health Organization*. 2013. Iegūts no: http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0011/199532/Health2020-Long.pdf?ua=1 [sk. 12.05.2017.].
30. World Health Organisation. *The World Health Report 2013: Research for Universal Coverage*. Luxembourg, 2013.

Latvijas integrācija Eiropas Savienības transporta sistēmā: *Rail Baltica* projekta attīstība Latvijā

Kristiāns Andžāns

*Rīgas Stradiņa universitāte,
Doktorantūras nodaļa, Latvija
kristians.andzans@gmail.com*

Kopsavilkums

Rakstā tiek analizēta *Rail Baltica* projekta attīstība Latvijā līdz lēmumam par līdzfinansējuma piešķiršanu tā pirmās kārtas realizēšanai. Sākotnēji tiek apskatīta Latvijas integrācija Eiropas Savienības (ES) transporta sistēmā, *Rail Baltica* projekta vēsturiskā attīstība, kā arī iekšpolitiskie notikumi Latvijā, kuri ietekmēja *Rail Baltica* projekta tālāko attīstību Latvijā.

Autors secina, ka *Rail Baltica* projektam, lai arī tas ir visu trīs Baltijas valstu kopīgs infrastruktūras objekts, sākotnēji bija jāizveidojas atbalstošai nacionālajai pozīcijai. Latvijas gadījumā tā realizēšanas nepieciešamību galvenokārt ietekmēja argumentācija, kas saistīta ar tā ekonomiskajiem, savienojuma ar ES centrālo daļu, kā arī militārajiem aspektiem. Ja paustā atbalstošā argumentācija nebūtu izteikta sistēmātiski, netiktu izveidota nacionālā pozīcija *Rail Baltica* projekta īstenošanai. Tādējādi nebūtu iespējams izveidot vienotu Baltijas valstu pozīciju, kas savukārt liegtu pretendēt uz līdzfinansējumu tā realizācijai.

Atslēgvārdi: *Rail Baltica* projekts, dzelzceļš, ES transporta sistēma, ES centrālā daļa.

Ievads, darba mērķis un metodes

Šobrīd Baltijas valstis ir uzskatāmas par “transporta salu” ES. Tajās ir dzelzceļa sistēma, kas joprojām ir integrēta ar PSRS bijušajām republikām, bet nav sasaistīta ar citām ES dalībvalstīm. Lai gan Baltijas valstīm ir labi attīstīta gaisa satiksme un pieejami autoceļu un jūras ceļu savienojumi, tomēr tie nespēj nodrošināt pastāvīgu un ilgtspējīgu piesaisti kopējai ES transporta sistēmai. Ar *Rail Baltica* projekta starpniecību Baltijas valstis tiks pilnībā integrētas ES transporta sistēmā.

Raksta mērķis ir izanalizēt, kādi notikumi ir ietekmējuši *Rail Baltica* projekta tālāko attīstību Latvijā. Lai sasniegtu šo mērķi, izmantojot kvalitatīvās pētījumu metodes, rakstā tiek analizēta Latvijas integrācija ES transporta sistēmā, *Rail Baltica* projekta attīstība, kā arī iekšpolitiskie notikumi Latvijā, kuri ietekmēja *Rail Baltica* projekta tālāko attīstību Latvijā.

Rail Baltica vēsturiskā attīstība

Eiropas Savienības transporta sistēmā ir izdalāmi trīs transporta veidi – gaisa transports, jūras transports un sauszemes transports (autotransports, dzelzceļš). Lai gan Latvija par ES dalībvalsti kļuva jau 2004. gadā, tā vēl joprojām nav pilnībā integrēta ES transporta sistēmā, jo no Latvijas nokļūt ES centrālajā daļā nav iespējams, izmantojot visus iepriekš minētos transporta veidus.

Latvija ar ES centrālo daļu ir labi savienota ar gaisa transportu, jo no starptautiskās lidostas "Rīga" tiek veikti tiešie reisi uz lielāko daļu no ES dalībvalstīm, kā arī ar autotransportu, jo dažādi starptautisko pasažieru pārvadājumu komersanti nodrošina regulāru satiksmi starp Latviju un citām ES valstīm. Latvija ar ES centrālo daļu ir savienota arī ar jūras transportu, jo no Rīgas ir iespējams nokļūt Zviedrijas galvaspilsētā Stokholmā, savukārt no Ventspils un Liepājas ir iespējams nokļūt Nīneshamnā Zviedrijā un Travemindē Vācijā.

Tajā pašā laikā ar dzelzceļa transportu Latvija gandrīz nav savienota ar citām ES valstīm. Starptautiskie pasažieru pārvadājumi tiek veikti tikai maršrutā no Rīgas uz Latvijas-Igaunijas robežpilsētu Valgu. Vienlaikus Latvija ir labi savienota ar Krieviju un Baltkrieviju, jo tiek veikti starptautiskie pasažieru pārvadājumi uz Maskavu, Sanktpēterburgu un Minsku. Šāda situācija ir izveidojusies tāpēc, ka Latvijā un citās bijušajās PSRS valstīs tiek ekspluatēts dzelzceļš ar 1520 mm sliežu platumu, kas nereti tiek dēvēts arī par "Krievijas" sliežu platumu. Turpretī lielākajā daļā ES valstu tiek izmantots 1435 mm sliežu platums, kas tiek dēvēts arī par "standarta" jeb "Eiropas" sliežu platumu.

Tā kā Latvijā un ES centrālās daļas valstīs tiek ekspluatētas atšķirīga platuma dzelzceļa slieces, vilciena sastāvs, piemēram, no Vācijas vai Polijas, nepārtraucot kustību, nevar nokļūt Latvijā. Proti, vietā, kur mainās sliežu platums, nepieciešams vilciena vagonus pārkaut uz citu vilciena sastāvu vai arī izmantot maināma platuma ritenpārus. Šāda prakse tiek izmantota reti, jo šo darbību izpilde palielina pārvadājumu izmaksas un reisa izpildes laiku (pasažieru vilcieniem līdz 40 minūtēm, kravas vilcieniem vairāk kā divas stundas [5]). Arī uz militārajiem manevriem Latvijā sabiedroto spēku tehnikas vienības galvenokārt tiek nogādātas ar jūras transportu caur Rīgas, Ventspils, Liepājas, Klaipēdas vai Tallinas ostām. Tālāk tehnikas vienības uz Ādažu militārā poligona teritoriju tiek pārvietotas, izmantojot dzelzceļa transportu (uz Garkalnes dzelzceļa staciju) vai arī autotransportu. Patlaban Latvijā dzelzceļš tiek izmantots kā starpposms. Tā kā Latviju ar ES centrālo daļu nesavieno vienota sliežu platuma dzelzceļa līnija, Latvija un pārējās Baltijas valstis ir uzskatāmas par "transporta salu" ES, jo tās nav pilnībā integrētas ES transporta sistēmā. Taču "transporta salas" statuss tiks likvidēts līdz ar *Rail Baltica* projekta realizāciju, jo tā ietvaros plānots izbūvēt 1435 mm sliežu platuma līniju, kas Baltijas valstu galvaspilsētas savienos ar ES centrālo daļu, rezultātā no Latvijas uz ES centrālo daļu un otrādi būs iespējams nokļūt, arī izmantojot dzelzceļa transportu (nepārtraucot kustību).

Pirmās idejas par *Rail Baltica* projekta nepieciešamību tika izteiktas jau pagājušā gadsimta 90. gadu sākumā, taču ieceres tālāka attīstība ir bijusi lēna. Lai gan turpmākajos gados tika panākts progress *Rail Baltica* projekta attīstībā (piemēram, sadarbības līguma noslēgšana starp Baltijas valstu transporta ministriem 2001. gada novembrī, *Rail Baltica* projekta Starptautiskās koordinācijas padomes sēžu organizēšana, sākot no 2002. gada aprīļa), autora skatījumā būtiskākie notikumi, kas ietekmēja *Rail Baltica* projekta tālāko attīstību, ir notikuši pēc Latvijas un pārējo Baltijas valstu iestāšanās ES 2004. gada maijā. Piemēram, neilgi pirms iestāšanās ES, 2004. gada aprīlī ar Eiropas Padomes lēmumu 884/2004/EC, ar kuru tika grozītas Kopienas vadlīnijas Eiropas komunikāciju tīklu (TEN-T) attīstībai, transporta tīkla sarakstā (tika iekļauti kopumā 30 projekti) *Rail Baltica* projekts tika noteikts par ES prioritāro projektu Nr. 27 [6, 8]. Tas nozīmēja, ka *Rail Baltica* projekta realizēšanai varēs piesaistīt ES līdzfinansējumu.

Ņemot vērā, ka *Rail Baltica* projektam bija iespējams piesaistīt ES līdzfinansējumu, 2005. gada martā *Interreg* sekretariātā tika iesniegts *Rail Baltica Interreg IIIB* projekta pieteikums, un šī paša gada jūnijā Eiropas Komisija (EK) izsludināja iepirkumu par *Rail Baltica* projekta priekšizpēti veikšanu. To veica Dānijas konsorcijs AS COWI. Lai gan priekšizpētē tika analizēti trīs maršruti, kādā veidā Tallina varētu tikt savienota ar Varšavu [10], *Rail Baltica* projekta realizācijā iesaistītās valstis kritizēja AS COWI izstrādāto ziņojumu [5], tādējādi vēlāk tika atkārtoti izstrādāts jauns priekšizpēti ziņojums. Nozīmīgs pavērsiens *Rail Baltica* projekta attīstībā bija arī Pavla Teličkas (*Pavel Telička*) iecelšana *Rail Baltica* projekta koordinators amatā 2005. gada jūlijā [2]. Tas bija būtiski, jo *Rail Baltica* projekts ir starpvalstu projekts, tādējādi bija nepieciešama tā tālākā attīstība, koordinācija un realizācijas nodrošināšana katrā no iesaistītajām valstīm.

Arī turpmākajos gados *Rail Baltica* projekts tika aktīvi attīstīts.

2007. gada aprīlī *Rail Baltica* projekta Starptautiskās koordinācijas grupas sanāksmes laikā tā realizēšana tika sadalīta divos posmos:

- 1) esošās sliežu infrastruktūras (1520 mm) uzlabošana Baltijas valstu starpā;
- 2) detalizētas izpētes veikšana par 1435 mm dzelzceļa līnijas izbūvi.

Tā paša gada jūlijā starp Latvijas un Lietuvas satiksmes ministriem, kā arī starp Latvijas satiksmes ministru un Igaunijas ekonomikas un sakaru ministru tika noslēgti saprašanās memorandi par *Rail Baltica* projekta tālāko īstenošanu divos posmos. Ņemot vērā Baltijas valstu starpā nolemtu, 2007. gada jūlijā Latvijas Satiksmes ministrija EK iesniedza projektus TEN-T līdzfinansējuma saņemšanai izbūvētās sliežu infrastruktūras atjaunošanas darbiem, kā arī tehniski ekonomiskā pamatojuma izstrādei par 1435 mm dzelzceļa līnijas izbūvi. Atbilstoši iesniegtajiem projektiem, 2008. gada februārī EK lēma par līdzfinansējuma piešķiršanu TEN-T. Baltijas valstu vārdā 2009. gada oktobrī Latvija izsludināja iepirkumu par 1435 mm dzelzceļa līnijas izbūves tehniski ekonomisko pamatojumu. Iepirkumā uzvarēja Lielbritānijas uzņēmums *Aecom Ltd.*, ar kuru 2010. gada aprīlī tika noslēgts līgums par izpētes veikšanu. Izvērtējums tika saņemts 2011. gada maijā [5].

Autora skatījumā *Aecom Ltd.* izstrādātais izvērtējums bija pagrieziena punkts *Rail Baltica* projekta tālākajā attīstībā, jo tajā bija ietverti kā iespējamie maršruti (kopumā četri), tā arī detalizēti aprēķini, kas Baltijas valstu lēmumu pieņēmējiem radīja vīziju, ka no tā realizēšanas ir sagaidāmi arī reāli ieguvumi. Par vislabāko, balstoties uz izmaksām, brauciena laiku, potenciālajiem ienākumiem, plašākiem ekonomiskajiem ieguvumiem un vides aspektiem, *Aecom Ltd.* atzina “sarkano” maršrutu Tallina–Pērnavā–Rīga–Paņeveža–Kauņa (728 km) [6, 10]. Šis maršruts paredzēja jaunas 1435 mm sliežu līnijas izbūvi ar trases garumu Latvijā – 235 km, Lietuvā – 264 km, bet Igaunijā – 229 km. Šajā maršrutā pasažieru vilcienu vidējais ātrums tiek plānots 170 km/h, taču varēs attīstīt līdz pat 240 km/h lielu ātrumu. Tas nozīmē, ka brauciens ar pasažieru vilcienu no Tallinas līdz Rīgai ilgs aptuveni divas stundas, bet no Tallinas līdz Lietuvas–Polijas robežai, izmantojot pasažieru vilcienu, būs jāpavada ceļā aptuveni četras stundas [6, 15]. Patlaban šādu attālumu pārvarēšana, izmantojot autotransportu, ir divreiz ilgāka. Galu galā “sarkanais” maršruts tika izvēlēts kā īstenojamais no piedāvātajiem variantiem.

Pēc *Aecom Ltd.* publicētā ziņojuma tika pieņemti dažādi lēmumi, kas intensificēja *Rail Baltica* projekta tālāko attīstību. Baltijas valstu premjerministri 2011. gada novembrī konceptuāli vienojās, ka projekta īstenošanai tiks izveidots kopuzņēmums [11]. Tā kā *Rail Baltica* projekts paredz ne tikai Baltijas valstu savstarpēju savienošana ar “Eiropas” platuma dzelzceļu, bet arī dzelzceļa savienojuma izveidošanu ar ES centrālo daļu, 2011. gada decembrī Baltijas valstu transporta nozares ministri uzaicināja iesaistīties arī Poliju [5]. Tas bija būtiski arī tāpēc, ka Polijas ziemeļu daļā izbūvētā dzelzceļa infrastruktūra nav piemērota, lai pa to vilciena sastāvi varētu pārvietoties ar ātrumu, kādu plānots izmantot atbilstīgi *Rail Baltica* projektam. Līdz ar to bija nepieciešams pārliecināt Poliju attīstīt arī savu dzelzceļa infrastruktūru, lai nākotnē, izveidojot maršrutu, piemēram, no Rīgas uz Varšavu vai Berlīni, varētu tikt nodrošināts vienmērīgs ātrums.

Atbilstoši 2011. gadā konceptuāli nolemtajam, 2012. gada oktobrī tika parakstīts līgums par 1435 mm līnijas izbūves kopuzņēmuma juridisko izpēti, ko veica Baltijas valstu juridisko uzņēmumu apvienība *Triniti* [5]. Apliecinot ieinteresētību *Rail Baltica* projekta tālākā attīstīšanā, 2013. gada aprīlī Baltijas valstu transporta ministri parakstīja deklarāciju par turpmākās sadarbības nodrošināšanu. Nozīmīga bija arī 2013. gada septembrī Baltijas valstu, Somijas un Polijas transporta nozares ministru parakstītā deklarācija, kurā tika iekļauti *Rail Baltica* projekta kopuzņēmuma dibināšanas pamatprincipi [3]. Kopuzņēmums tika dibināts 2014. gada oktobrī, bet šī paša gada novembrī tas tika reģistrēts Latvijas Republikas Uzņēmumu reģistrā kā akciju sabiedrība *RB Rail* [5]. Kopuzņēmuma izveides mērķis bija izveidot ietvaru, caur kuru būtu iespējams pārraudzīt *Rail Baltica* projekta projektēšanu, būvniecību, kā arī mārketingu. Tā kā AS *RB Rail* ir Baltijas valstu kopuzņēmums, tā kapitāldaļas 33,33 % apmērā tika sadalītas starp Latvijas uzņēmumu SIA “Eiropas dzelzceļa līnijas”, Igaunijas kapitālsabiedrību *OÜ Rail Baltic Estonia* un Lietuvas uzņēmumu *UAB Rail Baltica statyba* [1].

Turpmākajos gados *Rail Baltica* projekta attīstība turpināja strauji attīstīties. Ņemot vērā, ka Baltijas valstis projekta *Rail Baltica* realizācijai, kura izmaksas tiek lēstas aptuveni 3,68 miljardu eiro apmērā, var pretendēt uz 85 % EK līdzfinansējumu [7], AS *RB Rail* 2015. gada februārī Baltijas valstu

vārdā EK iesniedza pieteikumu *Rail Baltica* projekta pirmās kārtas finansējuma piešķiršanai. Līdzās šim pieteikumam papildus tika nosūtīta arī Baltijas valstu transporta nozares ministru parakstītā atbalsta vēstule [5]. 2015. gada jūnijā Baltijas valstu, Polijas un Somijas transporta un infrastruktūras ministri, kā arī EK transporta komisāre Violeta Bulca (*Violet Bulc*) parakstīja deklarāciju, kurā pauda apņemšanos un ieinteresētību realizēt *Rail Baltica* projektu [9]. Iepriekš minētās darbības bija nepieciešamas, lai pārliecinātu citas ES valstis par *Rail Baltica* projekta nozīmīgumu. Rezultātā 2015. gada 10. jūlijā ES dalībvalstis apstiprināja projektu sarakstu, kurā bija iekļauti projekti, kuriem tiek piešķirts finansējums atbilstoši Eiropas infrastruktūras savienošanas instrumentam (*Connecting Europe Facility*). Tas paredzēja 442,2 miljonu eiro līdzfinansējumu jeb 81,83 % piešķiršanu *Rail Baltica* projekta pirmās kārtas īstenošanai [8]. Savukārt 2015. gada novembrī Eiropas Inovācijas un tīklu izpildaģentūra (*Innovation and Networks Executive Agency*) un AS *RB Rail* parakstīja finansēšanas līgumu. Finansējums tika piešķirts darbībām, kuras Baltijas valstis uzsāka 2015. gadā un kuras jāpabeidz līdz 2020. gada beigām – tehniskai izpētei, zemes atsavināšanai, pirmajiem būvdarbiem, atbalsta pasākumiem, komunikācijai ar sabiedrību un darbu uzraudzībai [4].

***Rail Baltica* attīstības politiskais fons**

Lai gan *Rail Baltica* projekts ir Baltijas valstu kopējs infrastruktūras projekts, Latvijā, Lietuvā un Igaunijā ir bijusi atšķirīga izpratne par tā realizēšanas nepieciešamību. Citiem vārdiem sakot, lielu ietekmi uz tā tālāko attīstību atstāja iekšpolitiskie procesi šajās valstīs. No Baltijas valstīm tieši Latvijā bija novērojamas dažādu pušu cīņas – vieni tiecās veicināt tā attīstību, citi – tieši pretēji – panākt tā atcelšanu.

Rail Baltica projekta attīstības nozīmīgākie notikumi norisinājās pēc Baltijas valstu pievienošanās ES. Tas izpaudās arī ar *Rail Baltica* projekta attīstību saistītajos iekšpolitiskajos procesos Latvijā. Dažādi aktori pauduši gan atbalstošus, gan noraidošus uzskatus par *Rail Baltica* projektu saistībā ar tā militārajiem, ekonomiskajiem, savienojuma ar ES centrālo daļu, kā arī vides aspektiem. Visaktīvāk argumentācija “par” un “pret” *Rail Baltica* projekta īstenošanas nepieciešamību tika pausta saistībā ar tā ekonomiskajiem, kā arī savienojuma ar ES centrālo daļu aspektiem.

Rail Baltica tika pasniegts kā ekonomiski pamatots un nozīmīgs projekts, jo pēc tā realizācijas Ziemeļu–Dienvidu transporta koridorā būtu iespējams pārvadāt dažāda rakstura kravas. Tas ir īpaši būtiski, lai mazinātu Latvijas tranzīta nozares un dzelzceļa kravu pārvadājumu atkarību no Krievijas. Tādējādi šajā argumentācijas virzienā iezīmējas ģeopolitiskās drošības naratīva elementi. Uz tā ekonomisko nozīmīgumu norādīja Latvijas politiķi, no kuriem visaktīvākie bija toreizējais satiksmes ministrs Anrijs Matīss (2014. gada marts, aprīlis, oktobris; 2015. gada janvāris) un Roberts Zīle (2012. gada marts; 2013. gada maijs), uzņēmuma VAS “Latvijas dzelzceļš” pārstāvis, lobisti, kā arī atsevišķu pašvaldību pārstāvji. Vienlaikus ar mērķi panākt finanšu novirzīšanu citām transporta nozares prioritātēm tika norādīts arī uz *Rail Baltica* projekta ekonomisko maznozīmīgumu, apgalvojot, ka no tā realizācijas nebūs ekonomiska pienesuma. Uz to norādīja politiķi, no kuriem visaktīvākais bija Ventpils mērs Aivars Lembergs (2011. gada oktobris; 2012. gada augusts; 2013. gada oktobris) un toreizējais satiksmes ministrs Uldis Augulis (2011. gada oktobris, decembris). Ļoti aktīvs bija arī bijušais VAS “Latvijas dzelzceļš” valdes priekšsēdētājs Uģis Magonis (2006. gada maijs; 2008. gada jūnijs; 2009. gada jūnijs, jūlijs; 2011. gada oktobris; 2012. gada februāris, marts).

Līdzīga argumentācija tika pausta saistībā ar *Rail Baltica* projekta nozīmīgumu Latvijas un pārējo Baltijas valstu savienošanā ar ES centrālo daļu, kā rezultātā Latvija kļuvis par pilnībā integrētu valsti ES transporta sistēmā. Visaktīvāk to atbalstīja politiķi R. Zīle (2010. gada decembris; 2011. gada aprīlis), toreizējā Saeimas priekšsēdētāja Solvita Āboltiņa (2012. gada jūnijs; 2014. gada jūlijs) un ārlietu ministrs Edgars Rinkēvičs (2012. gada oktobris; 2015. gada aprīlis). To atzina arī politiskā partija Nacionālā apvienība “Visu Latvijai!” – “Tēvzemei un Brīvībai/LNNK”, arī vairāki transporta nozares eksperti. Vienlaikus bija mēģinājumi *Rail Baltica* projekta vietā realizēt ātrgaitas dzelzceļa līniju no Rīgas uz Maskavu, kā arī norisinājās aktīvi mēģinājumi *Rail Baltica* projektā iesaistīt arī Krieviju, kas principā izgāzta tā tālāko

attīstību, jo visticamāk, ka sliežu ceļš tiktu uzbūvēts līdz Latvijai ar cerību, ka tālāk tas netiks pagarināts. To visaktīvāk pauda Ainārs Šlesers (2004. gada maijs; 2005. gada aprīlis, septembris; 2007. gada septembris, oktobris), ieņemot Ministru prezidenta biedra, kā arī satiksmes ministra amatus, kā arī toreizējais satiksmes ministrs Uldis Augulis (2010. gada decembris; 2011. gada marts, aprīlis, jūnijs). Uz to norādīja arī politisko partiju apvienības “Saskaņas centrs” pārstāvis, bijušais VAS “Latvijas dzelzceļš” valdes priekšsēdētājs U. Magonis, kā arī Satiksmes ministrija. Šajā argumentācijas virzienā tika uzsvērtā Latvijas ģeopolitiskā orientācija. Proti, ka būtiski ir nodrošināt *Rail Baltica* projekta realizāciju, lai Latvija būtu daļa no Eiropas telpas. Vienlaikus tika mēģināts mainīt Latvijas ģeopolitisko kursu Krievijas virzienā.

Tāpat arī autors konstatēja, ka viens no argumentācijas virzieniem ir bijis *Rail Baltica* projektu pozicionēt saistībā ar tā militāro nozīmīgumu. Lai gan Latvijā tas šādi netika plaši pozicionēts no atbalstītāju un noraidītāju puses, tomēr tika identificēta tā pozicionēšana arī kā militāras nozīmes projektam, jo jaunizbūvētā infrastruktūra varētu tikt izmantota militāra rakstura kravu pārvadājumiem. Atbalstītāju retorikā tas izpaudās pēc Ukrainas krīzes sākuma. Viens no tā izteicējiem bija Eiropas Parlamenta deputāts R. Zīle (2014. gada aprīlis), taču to uzsvēra arī Satiksmes ministrijas pārstāvis (2015. gada februāris) un pilnsabiedrība “RB Latvija” (2015. gada jūnijs), pieminot Latvijas aizsardzības resora ieinteresētību.

Lai gan trīs iepriekšminētie virzieni ir saistīti ar ģeopolitiskajiem aspektiem, autors arī secina, ka *Rail Baltica* projektu tika mēģināts pasniegt kā vidi apdraudošu (sākot no 2015. gada marta), lai izmainītu trases novietojumu un, iespējams, padarītu to neīstenojamu. Uz iespējamām vides riskiem norādīja galvenokārt projektā skarto pašvaldību iedzīvotāji (īpaši Mārupes novada un Rīgas pilsētas), citas pašvaldības, aktivisti (īpaši biedrība “Āgenskalns – mūsu mājas”), kā arī nozīmīgs bija politika Andra Amerika paustais viedoklis. Tajā pašā laikā atbalstītāji norādīja, ka tas neradīs vides apdraudējumu, ko pauda Satiksmes ministrijas ierēdņi, aktivisti, kā arī atsevišķu trases skarto pašvaldību iedzīvotāji.

Secinājumi

Visnozīmīgākā ietekme uz *Rail Baltica* projekta tālāko attīstību bija iesaistīto valstu iekšpolitiskajiem procesiem. Latvijas gadījumā nozīmīgu lomu spēlēja argumentācija, kas saistīta ar arī militārajiem aspektiem. Savukārt argumentācijai par vides aspektiem bija maza ietekme tā tālākajā attīstībā. Taču, ņemot vērā *Rail Baltica* projekta radīto ietekmi uz vidi (tostarp tiek vērsta uzmanība uz plūstošajām smiltīm Pārdaugavā), jebkurā brīdī *Rail Baltica* projekta radītā vides apdraudējuma riski varēja pārvērsties masveida kustībā, rezultātā tā realizēšana būtu apgrūtināta. Tā kā *Rail Baltica* projekts patlaban ir tikai projektēšanas stadijā, nav izslēdzama intensīva videi radītā apdraudējuma aktualizēšana, un rezultātā var netikt uzsākta tā izbūve.

Rail Baltica projekts tika pasniegts kā vitāli nepieciešams, lai tiktu veicināta izpratne par tā realizēšanas nepieciešamību. Ja *Rail Baltica* projekta daudzinašana kā par nepieciešamu nebūtu bijusi sistemātiska (jo īpaši R. Zīles un A. Matīsa izpildījumā), tad aktoriem (jo īpaši A. Lembergam, U. Augulim, U. Magonim un A. Šleseram) būtu bijis vieglāk pārliecināt Latvijas politisko eliti un lēmumu pieņēmējus, sabiedrību, kā arī starptautisko sabiedrību par savu argumentāciju. Proti, tie piedāvātu attīstīt jaunus dzelzceļa savienojumus Rietumu–Austrumu transporta koridorā (centieni panākt *Rail Baltica* projekta pagarināšanu līdz Krievijai, kā arī realizēt ātrgaitas dzelzceļa līnijas projektu no Rīgas uz Maskavu).

Ja šādiem diskursiem noticētu, tad nebūtu iespējams izveidot kopēju Baltijas valstu pozīciju par *Rail Baltica* projekta īstenošanas nepieciešamību, un tas paliktu tikai ideju līmenī. Savukārt ES nevarētu uzlikt par pienākumu realizēt *Rail Baltica* projektu. Proti, dalībvalstīm pašām jāizrāda iniciatīva, jācenšas ES pārliecināt par plānotā projekta nozīmīgumu, jo infrastruktūras projektu, kuriem ES dalībvalstis tiecas iegūt līdzfinansējumu, ir daudz, turklāt tie savstarpēji konkurē. Ja aktori nebūtu sistemātiski pamatojuši *Rail Baltica* projekta nozīmīgumu, projekts nebūtu attīstīts līdz pašreizējai fāzei. Vienlaikus darba autors secina, ka argumentācija “par” un “pret” *Rail Baltica* projekta īstenošanu turpināsies arī turpmākajos gados, jo līdzfinansējums ir piešķirts tikai pirmajai kārtai.



Latvia's Integration into the Transport System of the European Union: Development of the Project *Rail Baltica* in Latvia

Abstract

The article analyses the development of the project *Rail Baltica* until the decision on co-financing for the first round of its implementation. Initially, Latvia's integration into the transport system of the European Union, historical development of the project *Rail Baltica*, as well as domestic policy development in Latvia, which influenced further development of the project *Rail Baltica* in Latvia, is examined.

The author concludes that although the project *Rail Baltica* is a common infrastructure object of all three Baltic States, initially a supportive national position must have been formed. In Latvia's case the need of its implementation was mainly influenced by arguments related to the economic, connection to the central part of the EU, and also military aspects. If supportive arguments would not have been expressed systematically, a supportive national position on the implementation of the project *Rail Baltica* would have never been established. As a result, it would be impossible to create a common position of the Baltic States, which in turn would put an end to get co-financing for its implementation.

Keywords: project *Rail Baltica*, railway, transport system of the EU, central part of the EU.

Literatūra

1. Darbu sāk Baltijas valstu kopuzņēmums RB Rail. *Pilnsabiedrība "RB Latvija"*. 26.11.2014. Iegūts no: www.railbaltica.info/darbu-sak-baltijas-valstu-kopuznemums-rb-rail/ [sk. 10.06.2016.].
2. EK par "Rail Baltica" projekta koordinātoru iecēlusi bijušo ES komisāru Pavelu Teličku. *LETA*. 21.07.2015. Iegūts no: www.leta.lv/archive/search/?patern=rail+baltica&item=35470205-B4C0-48F8-A01B-71C21E34CACF&date=788911200,1451685600&mode=stem [sk. 10.06.2016.].
3. Joint Declaration between the Minister of Transport of the Republic of Finland, the Minister of Economic Affairs and Communications of the Republic of Estonia, the Minister of Transport of the Republic of Latvia, the Minister of Transport and Communications of the Republics of Lithuania, the Minister of Transport, Construction and Maritime Economy of the Republic of Poland, on the Establishment of Rail Baltica/Rail Baltic, Baltic Joint Venture and on the Enhanced Cooperation in the Rail Baltica/Rail Baltic Project, which is a Conventional High-speed Railway in the Baltic States. *Latvijas Republikas Satiksmes ministrija*. 16.09.2013. Iegūts no: www.sam.gov.lv/images/modules/items/PDF/item_4367_Info_ieviet_majaslapa.pdf [sk. 10.06.2016.].
4. Paraksta līgumu par 442 miljoni eiro ES finansējumu Rail Baltic / Rail Baltica. *Latvijas Republikas Satiksmes ministrija*. 24.11.2015. Iegūts no: www.sam.gov.lv/?cat=8&art_id=5363 [sk. 10.06.2016.].
5. "Rail Baltica". *Latvijas Republikas Satiksmes ministrija*. 24.11.2015. Iegūts no: www.sam.gov.lv/sm/content/?cat=467 [sk. 10.06.2016.].
6. Rail Baltica final report: Executive summary. *AECOM Limited*. 31.05.2011. Iegūts no: www.sam.gov.lv/images/modules/items/PDF/item_3195_Rail_Baltica_Final_Report_Executive_Summary_31_05_11_FINAL_v2.pdf [sk. 10.06.2016.].
7. "Rail Baltica" izmaksātu 3,68 miljardus eiro, Latvijā 1,27 miljardus. *Neatkarīgā Rīta Avīze*. 28.06.2011. Iegūts no: www.nra.lv/ekonomika/50452-rail-baltica-izmaksatu-3-68-miljardus-eiro-latvija-1-27-miljardus.htm [sk. 10.06.2016.].
8. "Rail Baltica" projekts sāksies ar atzara izbūvi no centrālās stacijas uz lidostu. *Pilnsabiedrība "RB Latvija"*. 22.07.2015. Iegūts no: www.railbaltica.info/rail-baltica-projekts-saksies-ar-atzara-izbuvi-no-centralas-stacijas-uz-lidostu/ [sk. 10.06.2016.].
9. Rīgā paraksta deklarāciju par "Rail Baltica" attīstību. *Financenet*. 22.06.2015. Iegūts no: www.financenet.tvnet.lv/zinas/565244-riga-paraksta-deklaraciju-par-rail-baltica-attistibu [sk. 10.06.2016.].
10. Tehniski ekonomiskais pamatojums *Rail Baltica* dzelzceļam, galvenie secinājumi un rekomendācijas. *Eiropas Komisija*. 2007. gada janvāris. Iegūts no: www.ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rail-baltica/concl_lv.PDF [sk. 10.06.2016.].
11. Vēsture. *Pilnsabiedrība "RB Latvija"*. 25.11.2014. Iegūts no: www.railbaltica.info/par-projektu/vesture/ [sk. 10.06.2016.].

Idejisko faktoru loma politikas konstrukcijas procesā

Elīna Vroblevska

*Rīgas Stradiņa universitāte,
Doktorantūras nodaļa, Latvija
elina.vroblevska@gmail.com*

Kopsavilkums

Starptautiskajai sistēmai kļūstot arvien komplicētākai, aktoru rīcību vairs nevar skaidrot, pamatojoties tikai uz materiālām interesēm un vadoties pēc uzskatiem, ka visi aktori ir racionālas būtnes pasaulē, kurā indivīdus ietekmē arvien lielāks skaits mainīgo. Attīstoties postmoderno pieeju pētniecībai, arvien plašāk ir tikuši apspriesti idejiskie faktori un to ietekmes uz politiskajiem procesiem.

Idejas ir nepieciešamas, lai veidotos diskursi, līdz ar to idejas pašas pastāv diskursu ietvaros. Tas nozīmē, ka, balstoties uz diskursiem piemītošajām īpašībām, idejām jābūt izteiktām valodā, lai tās pastāvētu. Tomēr to esamība nav fiksēta – līdz ar diskursu atvērto un mainīgo dabu, arī idejas ir pakļautas šīm diskursīvajām izmaiņām.

Idejas iedalās trīs tipos – uzskati par pasauli, principi un idejas par cēloņsakarībām –, sekmējot aktoru interešu īstenošanu vairākos veidos. Idejas kalpo kā rīcības vadlīnijas un vienojošs faktors politisku koalīciju izveidei. Tās palīdz noteikt mērķus, kuri tiks sasniegti, ja konkrētā ideja tiks īstenota, un palīdz noteikt, kas būs nepieciešams, lai pie šī mērķa nokļūtu. Vienlaikus tās arī ierobežo aktoru rīcību un samazina pieejamo alternatīvu izvēles iespējas.

Idejisko faktoru nozīme pieaug, ja ideja ir spējīga iekļauties vai izjaukt pastāvošo kārtību, vai arī, ja šai idejai jau ir empīriskā pieredze un pamatojums tās efektīvai īstenošanai. Ideju cēloņsakarību saite ar politiku vislabāk atspoguļojas ekspertu grupu un institūciju ietekmē uz lēmumu pieņemējiem.

Ideju un politikas cēloņsakarības saite ir empīriski grūti identificējama, jo uzskati nav vienīgais faktors, kuram ir ietekme politikā. Tomēr idejisko faktoru iekļaušana pētījumu analizē sniedz pilnīgāku un arī sarežģītāku skaidrojumu aktoru rīcībai, pieņemot un īstenojot noteiktos politiskos motīvus.

Šī darba mērķis ir izpētīt, kā idejas var ietekmēt noteiktu valsts ārpolitisko rīcību un kā idejas, kuras veicina konkrētu darbību izpildīšanu, kļūst par dominējošām.

Atslēgvārdi: idejas, politika, diskurss.

Ievads

Starptautisko attiecību pētniecība ilgstoši tikusi pakļauta postmodernai pētniecības praksei un objektu analīzei, lietojot semiotikas, dekonstrukcijas un intertekstuālisma pieejas. “Post” pētniecības skatījuma piekritēji ir izaicinājuši racionālo teoriju apgalvojumus par starptautiskajām attiecībām [3]. Jauni veidi, kā skaidrot aktoru uzvedības iemeslus un kuri apšaubā cilvēku ideju ietekmi reālajā dzīvē, ir pilnveidojuši postmodernās pamatnostādnes.

Pārāk bieži, skatoties no malas, liekas, ka kaut kā apšaubīšana ir vieglākais ceļš, kādā strukturēt savu argumentāciju par pretēju apgalvojumu patiesumu. Paši racionālisti ir atzinuši, ka pieņemt kaut ko kā racionālu nozīmē vienkāršot realitāti, nevis atspoguļot tās patieso stāvokli [4, 5]. Var pieņemt, ka idejisko faktoru aizstāvji patiesi ir centušies sarežģīt izpēti un analīzes procesus, vienlaikus no politikas konstrukcijas procesa neizslēdzot nedz idejisko, nedz arī racionālistu tik ierēdzētos materiālos faktorus, tādējādi ievērojot zinātnes tradīciju ne tikai noraidīt, bet arī attīstīt un pilnveidot idejas.

Diskurss ir tas, ko politiskie aģenti saka, lai veicinātu un leģitimizētu iecerēto politiku – tas ietver gan konkrētas politikas idejas un vērtības, gan politikas konstrukcijas un pašu komunikācijas procesu [1, 248–281]. Idejas tiek izteiktas un pastāv diskursu ietvaros.

Poststrukturālisms ir īpaši izaicinājis vispārpieņemtos secinājumus par starptautisko attiecību pētniecības subjektu un tā vietu diskursā, kā arī tā materiālo un idejisko faktoru nozīmi šī diskursa veidošanā [3]. Lai arī poststrukturālisti piekrit sociologa Maksa Vēbera (*Max Weber*) izteiktajai premisai¹ par idejām, kādas tās ir cilvēku interpretācijā, nevis vienīgi interešu nozīmei pasaules notikumos, pētnieki neizslēdz interešu jeb materiālo faktoru nozīmi pilnībā, to vietā piedāvājot pasaules skatījumu, kurā cilvēku rīcības cēloņi ir idejas un materiālie faktori vienlaicīgi.

Pētnieka izaicinājums, veicot idejisko faktoru analīzi un ietekmi uz politiku jeb tās konstruēšanas procesiem, galvenokārt pamatojas uz grūtībām atrast empīriskus pierādījumus ideju lomai politikā. Ne mazāk svarīgi ir mēģināt izprast un analizēt šīs idejas, tādējādi sasaistot idejas ar materiāliem faktoriem un citiem apstākļiem, mēģinot nonākt pie secinājuma, kāpēc vienas idejas dominē pār citām.

Šī **darba mērķis** ir izpētīt, kā idejas var ietekmēt noteiktas politikas īstenošanu un kā idejas, kuras veicina konkrētas darbības, kļūst par dominējošām.

Ideju tipoloģiskās un funkcionālās īpašības

Tradicionāli starptautisko attiecību skaidrošanai tiek izmantoti racionālistu apgalvojumi, vislielāko uzmanību veltot tam, kādi šķēršļi ir aktoru mērķu (piemēram, resursu palielināšanai) sasniegšanai, un atvēlot idejām nenožīmīgu lomu, līdzīgi kā politiskajai kultūrai. Idejisko faktoru izstumšana no politisko notikumu veidojošās plašākas shēmas, skaidrojama ar uzskatu, ka aģenti, kā racionālas būtnes, spēj precīzi paredzēt rīcības sekas, kā arī tāpēc, ka pastāvēja uzskats – aģenti, kuri uzvedas racionāli, gūst panākumus [4, 4]. Protams, jāpiebilst, ka liela nozīme ir arī laikmetam – racionāli pētījumi un empīriskā analīze tika plaši lietota, lai skaidrotu aukstā kara notikumus, un tas tika darīts pietiekoši veiksmīgi.

Tomēr racionāla pieeja neskaidro un neatklāj rīcības cēloņus pilnībā, jo netiek ņemti vērā ne tikai idejiskie faktori, bet arī virkne citu apstākļu, kuri ietekmē lēmumu pieņemšanas procesus. Racionāli argumenti cēloņus skaidro ar iznākumiem, bet idejas tiek izmantotas, lai elite popularizētu vai leģitimizētu savas intereses, kamēr pašas idejas nav šo interešu [4, 4], ne arī rīcības, kura no tām izriet, cēlonis. No racionālistu skatpunkta, idejas ir iegūtas iepriekš un pastāv pirms aktors ir formulējis savus uzskatus.

Tajā pašā laikā arī racionālisma “nometne” nav bijusi monolīta, piedāvājot dažādus skaidrojumus, kā labāk analizēt aktoru rīcību. Vēlme izskaidrot racionālistu modeļos valdošo dažādību, kas parādījās laika gaitā, ir mudinājusi daudzus izpētīt ideju “ietekmi”² uz politiku, īpašu uzsvāru liekot uz centieniem savienot idejas ar politiku un atklāt ideju ietekmi uz valsts politiku un uz rīcību. Bieži tiek norādīts, ka skaidrojums par politisko rīcību, kas, izmantojot materiālas intereses, palielina tās kvalitātes funkcijas, pietiekoši neizskaidro aktoru uzvedību. Idejām ir neatkarīga cēloniska ietekme uz politiku, pat ja cilvēki uzvedas racionāli, lai sasniegtu tās mērķus [7, 193]. Vienlaicīgi pārlicēba par ideju lomu politikā

¹ Izvēsta diskusija un empīriski piemēri analīzei par idejisko un materiālo faktoru nozīmi politikas konstrukcijā sk. Goldstein, J., Keohane, R. (Eds.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Cornell University Press, 1993.

² Ne tikai idejas ietekmē politikas izvēli. Svarīgi ir arī intereses jeb materiālie faktori, kā arī apstākļi, kādos idejas rodas un attīstās, un tiek pieņemtas. Piemēram, Lēne Hansena (*Lene Hansen*) uzsver to, ka ideja par noteiktu valsts identitāti veido šīs identitātes diskursu, kurš savukārt ietekmē valsts politiskās izvēles savstarpēji saistītā cēloņsakarībā, t. i., identitāte un politika nav viena otras cēlonis, bet gan pastāv savstarpēji veidojošās jeb savstarpējas “ietekmes” attiecībās.

nenozīmē atteikšanos no pieņēmumiem, ka aktori darbojas savu interešu un racionālu apsvērumu vadīti [4, 5]. Deivids Kempbels (*David Campbell*) norāda, ka tikai atsakoties no tradicionālajiem (reālisma) pieņēmumiem par to, ka sociālajai un politiskajai dzīvei ir jābūt organizētai tikai vienā vai citā veidā [2, 248] – līdzīgi kā tas bija aukstā kara laikā, pastāvēt divām “frontēm” – ASV un PSRS – un, atsakoties no visu problēmu cēloņa meklējumiem, var atklāt, kā ar interpretācijas palīdzību iekļaut savā skatījumā pasaules nenoteiktības stāvokli.

Protams, ir neizbēgami, ka starp materiālistu un idejiskās pētniecības piekritējiem laika gaitā ir risinājušās spraigas diskusijas. Poststrukturālistiem ir tikusi pārņemta materiālo faktoru izslēgšana no pētniecības procesa, savukārt reālistiem – to vienkāršotais skatījums uz politiskajiem procesiem. Arī ideju aizstāvju domas par idejisko un materiālo faktoru lomu politikas skaidrošanā ir dalījušās. Piemēram, reflektīvisi uzskata, ka *beliefs* (angļu val.) jeb uzskati, ir visas pētniecības centrālais elements [4, 5], savukārt M. Vēbers uzsvēris, ka nevis idejas, bet gan materiālās un idejiskās intereses nosaka cilvēku darbības [9, 280].

Idejas, tāpat kā intereses, ir nozīmīgs faktors cilvēku darbības un politiskās rīcības skaidrošanai. Racionālisti biheivioristi nodala interešu un ideju veidošanos no citiem procesiem, tādējādi nodalot idejas un uzskatu konceptus. Uzskati veidojas sociāli veidotu kategoriju un nozīmju ietekmē, indivīda informācijas un notikumu apstrādes rezultātā. Savukārt idejas ir diskursa elementi, kuri, pateicoties diskursa sociālajai dabai, piemīt ne tikai indivīda līmenī, bet pastāv plašās sabiedrības grupās un ietekmē cilvēku rīcību [7, 198–206]. Lai arī “idejas” un “uzskatu” koncepti tiek nošķirti, tomēr tos var uzskatīt par viena veseluma divām daļām. Idejas ir uzskati, kamēr vien tie pastāv indivīda personīgajā telpā un netiek izteikti diskursā. Kad indivīds savus uzskatus pauž publiski, tie kļūst par idejām, kuras var pārņemt un pieņemt arī citi sabiedrības locekļi un kuras var novest pie reālas kolektīvas rīcības, kuras vienojošais elements ir diskurss, kurā ideja “dzīvo”.

Tiek izšķirti trīs uzskatu jeb ideju tipi.³ Pirmais – tie ir uzskati par pasauli, kuri veidojas, piemēram, reliģijas un suverenitātes konceptu ietvaros [7, 198] un lielā mērā ietekmē diskursa un domāšanas veida modeļus. Tie nav normatīvi, jo ietver ontoloģiskus un arī ētiskus uzskatus. Idejām ir visplašākā ietekme uz cilvēku rīcību tieši pasaules skatījuma ietvaros. Piemēram, pasaules reliģijas ir atstājušas neizdzēšamu ietekmi uz cilvēku sociālo dzīvi daudzās jomās gadsimtu garumā. Tomēr saistība starp skatījumu uz pasauli, izmaiņām materiālajā varā un interesēs, ir daudzveidīga [4, 8], jo pastāv vairāki starpposmi, caur kuriem idejai ir “jāiziet”, lai tā spētu ieviest izmaiņas materiālajā pasaulē. Uzskati par pasauli ir katra cilvēka zināšanu apkopojums par apkārtējo pasauli. Balstoties uz idejām par to, kāda ir pasaule, indivīds veido savu sociālo dzīvi un strukturē darbības.

Otra ideju kategorija ir normatīvās idejas [5, 13] jeb principi, kuri precīzē kritērijus “labā” un “sliktā” dalīšanai un taisnīguma un netaisnības izšķiršanai, piemēram, uzskati par to, ka verdzība nav pareiza, aborti ir slepkavība, cilvēkiem ir tiesības brīvi izteikties. Šie principi ir starpposms starp uzskatiem par pasauli un jau konkrētiem secinājumiem par politiku, kuri pēcāk veido pamatnostādnes cilvēka rīcībai [7, 198]. Principi bieži tiek pamatoti ar plašāku pasaules skatījumu, kurš ietver arī pretējos uzskatus. Piemēram, lai arī daudzi kristieši ir pret verdzību, tomēr paši kristieši to pagātnē ir atbalstījuši [4, 9].

Visbeidzot, uzskati par cēloņiem skaidro cēloņu un iznākuma attiecības, kuras balstās uz plaši atzītiem autoritatīviem apgalvojumiem, kuri var nākt gan no zinātniskām publikācijām, gan elites un tiek uzskatīti par galvenajiem faktoriem, kas veido valsts politiku un intereses [7, 198]. Pētnieki koncentrējas uz šo ideju tipu un veic cēloņu analīzi, lai noteiktu ideju vai kopējo uzskatu, kas tiek pieņemti kā neatkarīgie mainīgie, ietekmi uz ārpolitiku. Šim ideju tipam ir nozīmīgākā loma politikas noteikšanas procesā, jo tas skaidro, pie kādām sekām var nonākt un kādus mērķus var sasniegt, realizējot un pieņemot noteiktu ideju kā rīcības vadlīniju.

Arī ideju ietekme uz politiku jeb pastāvēšana diskursā var tikt iedalīta trijos veidos: sniedzot principu jeb cēloņu vadlīnijas, ietekmējot stratēģijas un institucionalizējot [4, 8].

Pirmkārt, idejas palīdz izkārtot pasauli noteiktā veidā, kaut kādā ziņā pat to vienkāršojot, jo padara grūtāk saskatāmus iespējamus alternatīvos ceļus citu politisku risinājumu piemērošanai, novirzot

³ Plašāks izklāsts par ideju tipiem un to ietekmi uz politiku atrodams Goldstein, J., Keohane, R. (Eds.). *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Cornell University Press, 1993.

ricību noteiktā virzienā, nevis kādā citā, un slēpjot citas ricības alternatīvas [4, 12]. Idejas veido ricības vadlīnijas, kuras tiek noteiktas, balstoties uz aktora izpratni par cēloņiem, to rezultātiem un mērķi, ko pieturēšanās noteiktai vadlīnijai palīdzēs sasniegt.

Otrkārt, ideju funkcija ir spēja “atbalstīt” mērķu sasniegšanu. Tās var kalpot kā atskaites punkti vienotiem risinājumiem vai kā vienojošais elements grupu kopējai darbībai. Īstenotā politika ir atkarīga no vienas idejas kopīgas izvēles pār citām. Neatkarīgi no tā, kāpēc tiek izvēlēta noteiktā politiskā ideja, izvēles izdarīšanai ir ilgtermiņa sekas – tiklīdz ideja kļūst par vispārpieņemtu patiesību un ir normatīva jeb institucionalizēta, tā ierobežo īstenotās politikas manevrēšanas iespējas [4, 12].

Treškārt, institucionalizētas idejas nosaka politisko virzību, tomēr arī šī aspekta analīze neatklāj, kāpēc idejas tiek akceptētas. Tiklīdz noteiktas politikas realizācijas izvēle noved pie tās īstenojošas organizācijas un normatīvo struktūru izveidošanas, konkrētā politiskā ideja var ietekmēt aktoru mērķus vēl ilgi pēc tam, kad to sākotnējo atbalstītāju mērķi ir mainījušies [4, 13].

Ideju tipoloģiskais un funkcionālais iedalījums, lai arī palīdz strukturēt ideju īpašības un funkcijas, nosakot to vietu un lomu sociālajā sistēmā, tomēr nesniedz vienotu atbildi uz jautājumu: kāpēc rodas vajadzība pēc noteiktām idejām. Vai šī vajadzība ir atkarīga no kopējās politiskās sistēmas stāvokļa?

Ja politiskā lauka ietvaros nav iespējams skaidri definēt aktoru materiālās vajadzības un veidus, kādos tās sasniegt, rodas pieprasījums pēc jauniem risinājumiem esošajām problēmām. Turklāt vispārējās izmaiņas politiskajā sistēmā var radīt pieprasījumu pēc jaunām idejām, ja tiek aptverts, ka iepriekšējās nav sniegušas vēlamos rezultātus. Tas savukārt izraisa radikālas politiskas pārmaiņas, kuru rezultātā sabiedrība pieņem jaunu normatīvo vai cēloņu uzskatu modeli [4, 16–18]. Ideju funkcionālais modelis piedāvā citu skatījumu – idejas ir svarīgas, lai gan darbības, kuras uz tām balstās, nav efektīvas. Svarīgi ir mērķi, kurus paredzēts sasniegt ideju īstenošanas rezultātā. Neskaidrības, ar kurām saskaras politiskie aktori, var novest pie paļaušanās uz uzskatiem kā ricības vadlīnijām, pat ja šo ideju iznākums nebūs labvēlīgs plašākai sabiedrībai. No spēļu teorijas perspektīvas, idejas ir svarīgas tieši tāpēc, ka unikālas prognozes nevar tikt veidotas, balstoties tikai uz interešu un stratēģiskās komunikācijas izpēti, līdz ar to idejas, kuras piemīt spēlētājiem, ir spēles iznākuma atslēga. Darbību virza ne tikai objektīvi ierobežojumi un iespējas – indivīdi paļaujas uz uzskatiem un ekspektācijām, izvēloties starp dažādiem vēlamajiem iznākumiem. Idejas var kalpot kā risinājumi problēmām, vai kā veids cīņā ar kolektīvās ricības problēmām [4, 18].

Lai arī savstarpējā pretrunā, tomēr abi veidi, kādos ideju nozīme un loma var tikt apskatīta, nav savstarpēji nesavietojami – viss ir atkarīgs no jautājuma, uz kuru pētnieks vēlas noskaidrot atbildi. Skatot idejas pēc to tipoloģiskā iedalījuma, tiek pētīts ideju “raksturs” un nozīme. Izvēloties funkcionālo modeli, pētnieks pievēršas idejas “darbībai” – tās spējai konsolidēt politisko eliti un sabiedrību un īstenot noteiktus politiskos mērķus.

Idejām ir nozīme arī trešajā izpratnē. Neatkarīgi no tā, kā noteikti uzskati sāk gūt ietekmi politikā, šo ideju izmantošana ar laiku nes izmaiņas pastāvošajos noteikumos un normās. Idejas tiek iekļautas politiskajās debatēs un atspoguļojas institūciju darbībā. Tiklīdz idejas ietekmē institūciju iekšējo struktūru, tas atspoguļojas darbinieku ricībā un sabiedrībā vai tās grupā, kuru interesēm konkrētā institūcija kalpo. Kad iejaucas institūcijas, ideju ietekme paildzinās, tām ir ietekme pat tad, kad tām vairs nav neviens īpaši netic [4, 20].

Lai arī pār idejisko faktoru nozīmi pasaules konstrukcijas procesā ilgu laiku ir dominējušas racionālas idejas, tomēr reālistu vienkāršotā pasaules uztvere vairs nespēja efektīvi skaidrot arvien komplikētāko starptautisko kārtību, kura izveidojās pēc aukstā kara, kad beidza pastāvēt bipolārā sistēma, un lielāku nozīmi pasaules kārtībā ieguva arī citi globālie spēlētāji, piemēram, Ķīna un Eiropas Savienība. Tomēr idejiskās pētniecības virziena autori nav pavisam atteikušies no reālisma idejām. Lai arī reālisma vienkāršotā realitātes uztvere nav postmoderno pētnieku mērķis, arī citi apstākļi un reālismam raksturīgā materiālo faktoru nozīme tiek ņemta vērā.

Pētot ideju nozīmi politiskajā sistēmā, svarīgi ir konceptuāli nošķirt uzskatus, kas piemīt indivīdiem, no idejām, kuras raksturīgas plašākai sociālai grupai un tiek artikulētas diskursos. Idejas plašākā to nozīmē veido cilvēku pasaules uztveri un principus, pēc kuriem tie vadās savās darbībās, un nosaka

pastāvošās cēloņsakarības. Tās kalpo kā vadlīnijas cilvēka rīcībai, vieno atsevišķas aktoru grupas un institūciju ietvaros nosaka noteiktas rīcības modeļus. Jaunas idejas ir nepieciešamas politiskas stagnācijas vai radikālu pārmaiņu gadījumā. Šādā izpratnē idejām neapšaubāmi ir liela nozīme ne tikai ikdienas sociālās dzīves organizēšanā, bet arī plašāku politisko stratēģiju noteikšanā. Tomēr tas neatspoguļo ideju un politikas cēloņsakarību.

Ideju un politikas cēloņsakarības noteikšana

Sociālajās zinātnēs cēloņus izprot kā faktorus, kuri ir atbildīgi par noteikta efekta radīšanu. Tā kā sociālo pasauli ietekmē daudzi un dažādi faktori, idejas un uzskati ir tikai viens no vairākiem iespējamiem un daļējiem cēloņiem ārpolitikā [10, 70]. Analizējot idejiskos faktorus, ir jāsāk ar aprakstīto ideju identificēšanu un politisko iznākumu skaidrošanu, vienlaicīgi sniedzot pierādījumus par apstākļiem, kuros pastāv cēloņsakarība starp idejām un politisko iznākumu [4, 11]. Tas ir galvenais šāda veida pētniecības izaicinājums. Politikas pētniecībā nevar izslēgt nedz materiālo faktoru, nedz politisko, ekonomisko, sociālo un citu apstākļu ietekmi uz noteiktu politiku. Turklāt svarīgs ir arī veids, kā aktors skaidro un saprot savas intereses un idejas.

Jebkura diskursā izteikta ideja ir pastāvīgā veidošanās procesā – vienmēr atvērta un apspriežama. Idejas fiksēšanai traucē vienas un tās pašas idejas spēja vienlaicīgi pastāvēt vairākos, arī pretējos diskursos [6, 111–112].

Idejas ir nepieciešamas diskursa veidošanai. Impulss ideju un diskursa maiņai var nākt no ārpasaules un no iekšpolitiskās vides. Pašu ideju ietekmi uz politiku var izmainīt ne tik daudz idejas kā apstākļi, kādos idejas veidojas, – periodi, kuros varas attiecības ir plūstošas, intereses un stratēģijas ir neskaidras vai nevienprātīgas, veicinās pieprasījumu pēc jaunām idejām [4, 25]. Tomēr tās kļūst politiski efektīvas tikai apvienojumā ar citām izmaiņām materiālajās interesēs vai varas attiecībās. Turklāt apstākļos, kad aug pieprasījums pēc jaunām idejām, uzmanības centrā var nonākt arī sen aizmirsti uzskati, kuri, izmantojot ideju trūkumu, spēj no jauna censties ietekmēt politisko rezultātu [4, 26] – jebkurš jauns elements, pat tāds, kas radīts uz paša diskursīvā lauka robežas, var izvirzīties centrā [8, 3–4]. Apstākļos, kad diskurss nav fiksēts, jebkurš sociāls vai politisks satricinājums vai tieši otrādi – notikumu trūkums – var radīt nepieciešamību pēc jaunas politikas izstrādāšanas. Taču politikas diskursa nespēja pildīt funkcijas un īstenot valsts intereses sniedz iespēju jau iepriekš pastāvošiem diskursiem mēģināt atgriezties diskursīvās sistēmas centrā, apvienojot vai turpinot popularizēt iepriekš paustās idejas, vai pārņemot jaunas.

Lai izprastu, kā veidojas izvēle, jāsaprot, kādas idejas ir pieejamas un kā cilvēki tās izvēlas, paturot prātā to, ka izvēles brīdī nekad nav pieejama pilnībā visa informācija, jo jau iepriekš pieņemtās vadlīnijas ir ierobežojušas alternatīvos risinājumus. Izvēles brīdī indivīds var pajauties uz saviem uzskatiem un principiem, kuri palīdz skaidrot noteiktas politikas izvēli, pat ja iepriekš ir skaidrs, kam tiek dota priekšroka, un aktorus motivē tikai pašu intereses. Ja aktori pilnībā neapzinās savas darbības sekas, tās skaidro paredzamās darbības ietekme. Cēloņu idejas sniedz aktoriem stratēģijas un palīdz noteikt, kurš no neskaitāmajiem instrumentiem tiks izmantots mērķu sasniegšanai. Tomēr galvenais, kam būtu jāpievērš uzmanība, nav tas, vai idejām ir nozīme, bet gan kāda tā ir un kā šīs nozīmes ietekmi var sistēmiski izpētīt [4, 6–13], kas daļēji jau tika apskatīts iepriekšējā pētījuma daļā, pievēršoties ideju tipoloģijai un funkcionālajām īpašībām.

Daudzi kritiķi norāda, ka ideju ietekme uz politiku ir drīzāk iedomāta, nevis apstiprināta. Citkārt ideju ietekme uz politiku tiek pārnesta uz socializācijas, izglītības, propagandas u. tml. ietekmi, noteiktiem uzskatiem un idejām, iedrošinot aktorus rīkoties noteiktā veidā, nevis tāpēc, ka tas ir efektīvākais rīcības veids, bet tāpēc, ka šīs idejas un uzskati piemīt pašiem aktoriem socializācijas procesa rezultātā [10, 71]. Tas nozīmē, ka tiek pieņemts, ka aktora politisko lēmumu pieņemšanu vada viņa pasaules uzskati. Šim argumentam ir viens trūkums – lai arī nevar izslēgt tādu iespējamību, tomēr jāņem vērā, ka ideju tips kā uzskati par pasauli piemīt katram indivīdam atsevišķi un nevar apvienot sabiedrības grupas, jo nepastāv konkrēta diskursa ietvari.

Idejas nepastāv pirms tās nav izteiktas ar valodas starpniecību – valoda veido zināšanas. Tā kā zināšanas daļēji veido realitāti, valoda ir neatņemama tās sastāvdaļa – tā veido sociālo dzīvi, darbības un pasauli [2, 98]. Tajā pašā laikā valodai nebūtu nekādas jēgas, ja nepastāvētu realitāte, kurā to lietot.

Nozīmes veidošanā un līdz ar to arī darbībā svarīga loma ir intersubjektivitātei. Valoda un diskursi, kuri sastāv no noteikumiem, simboliem, stāstījuma u. c., ir publiski un līdz ar to arī intersubjektīvi pieejami un veidoti [10, 96]. Tomēr intersubjektīvas nozīmes tikai daļēji var tikt uzskatītas par darbības cēloni, jo tās neietekmē tieši un neizbēgami, bet gan padara šīs darbības ticamas vai neticamas, pieņemamas vai nepieņemamas, cienījamas vai strīdīgas [10, 97]. Diskurss piešķir jēgu tam, kādā veidā cilvēki apzinās sevi un savu uzvedību, veido nozīmju kategorijas, ar kuru palīdzību var tikt izprasta un skaidrota realitāte. Diskurss padara par reālu to, ko apraksta kā nozīmīgu, izveido sociolingvistiskus apstākļus, kuros var pastāvēt teorija un prakse, un veido to, kas pēc diskursa definīcijas sniedz vadlīnijas rīcībai, ņemot vērā tās sekas un stratēģiju [10, 99]. Tikai idejām, kuras ir izteiktas diskursā, var būt jebkāda ietekme uz notiekošo.

Daudzi pētnieki piekrīt uzskatam, ka ideja ietekmē politiku ar institūciju starpniecību. Tas var notikt, pirmkārt, izmantojot epistēmisko kopienību, – atzītu profesionāļu grupu ar kompetenci noteiktā jomā un autoritatīvu viedokli attiecībā uz zināšanām šajā jomā. Šādas grupas ietekmē politiku divos veidos – izplata idejas un ietekmē plaša aktoru loka nostāju, kā arī iegūst birokrātiskus amatus, tādējādi iegūstot lietojamu birokrātisko varu un institucionalizējot šīs grupas ietekmi. Otrkārt, pašām idejām arī piemīt politiska dinamika, pēc kuras jāizvērtē ideju īpašības, kuras tās padara par pārliecinošām vai gluži pretēji – vājām [2, 87].

Sabiedrībai, kura balstās uz zināšanām, piemīt kopīgas normas un principi. Politikas idejas, kuras aizstāv šī sabiedrības grupa, pārliecina par politiku atbildīgās personas. Šo grupu locekļi kļūst par spēcīgiem aktoriem, kuriem vadošie lēmumu pieņēmēji piešķir informāciju un pienākumus. Vienlaikus politiķi izmanto zinātni selektīvi – atbilstoši izvēlētajai politikai un neatkarīgi no grupas sniegtajām idejām, lai arī bieži vien pie šīm grupām vēršas, jo to locekļi ir eksperti, kuriem piemīt leģitimitāte, autoritāte un ietekme [2, 88].

Judītes Goldšteinas (*Judith Goldstein*) ideju tipoloģiskajā un funkcionālajā dalījumā tām tiek piešķirta divējāda loma – ietekme uz politiku ar politikas ekspertu un galveno lēmumu pieņēmēju ietekmēšanu un politikas ietekmēšana ar institūciju starpniecību. Tomēr šis iedalījums joprojām pilnībā neizskaidro ideju un politikas cēlonisko saiti, jo institūcijas, kuras ir starpnieki starp idejām un politiku, pašas ir šo ideju, kā arī citu faktoru veidotas. Turklāt, ja tiek apgalvots, ka institūcijas ir tās, ar kuru starpniecību idejas ietekmē rīcības politiku, tad ideju cēloņsakarība vairs nav nepieciešama, jo var apgalvot, ka ietekme uz politiku ir pašai institūcijai [2, 89], lai arī, iespējams, tas būtu nedaudz vienkāršots skatījums.

Savukārt attiecībā uz idejām kā vadlīnijām paliek neatbildēts jautājums, kāpēc noteiktas idejas šķiet tik pārliecinošas. Ir divas iespējas – pārliecība rodas, jo pastāv empīriski pierādījumi ideju efektivitātei, vai arī, ja idejas ir sabiedrībā vispārpieņemtas un neapgāzamu uzskatu par patiesību rezultāts. Jaunas idejas iegūst lielāku ietekmi, ja veiksmīgi spēj pastāvēt līdzās esošajām idejām un ideoloģijām noteiktos vēsturiskos apstākļos. Savukārt idejas, kuras neiederas tā brīža sociālo vērtību kopumā, nespēs atrast atbalstu politiķos un sabiedrībā [2, 90].

Ideju nozīmes un ietekmes noteikšana politikā nav viennozīmīgs un vienkāršs process. Politiku ietekmē ļoti plašs apstākļu un faktoru spektrs, kurā idejas ir tikai daļa no tā. Viens no priekšnoteikumiem, kas vajadzīgs, lai spētu uzsākt ideju ietekmes analīzi, ir tas, ka idejām jābūt izteiktām valodā – tām jāpārādās diskursā. Diskurss ir nepastāvīgs un mainīgs lielums – to veidojošās idejas var piemist vairākiem diskursiem vienlaikus, un tas neļauj diskursiem kļūt par fiksētiem, vai arī idejas var būt pretējas tām, kuras veido konkurējošos diskursus. Tāpat kā idejas diskursi ir mainīgi un sacenšas savā starpā, katram no tiem tiecoties ieņemt centrālo vietu diskursīvajā laukā. Vajadzība pēc jaunām idejām rodas gan politiskās diskustāves, gan nozīmīgu pārmaiņu gadījumā vai arī, ja esošās idejas nav spējušas pildīt aktoru mērķu sasniegšanas funkciju.

Lielā skaita faktoru dēļ, kuriem ir ietekme uz lēmumu pieņēmējiem politikā, ideju un politikas cēloņsakarību saite ir empīriski grūti identificējama. Ekspertu grupas un institūcijas ir vieni no efektīvākajiem instrumentiem, ar kuru palīdzību noteiktas idejas var “iedvest” kā sabiedrībai, tā arī politikajai

elitei. Svarīgs apstāklis ir arī pastāvošā politiskā un sociālā sistēma – tās stabilitāte un ideju spēja tajā iekļauties. Idejas, kuras jau iepriekš sevi ir apliecinājušas kā efektīvas mērķu sasniegšanā, spēj gūt lielāku spēku attiecībā uz realizētās politikas virzību.

Secinājumi

Racionalitātes pieņemumu nespēja pilnībā aptvert lēmumu pieņemšanas procesu komplicētību, ir novedusi pie daudzu starptautisko attiecību pētnieku pievēršanās un atkal iepazīšanās ar ideju un uzskatu nozīmi politikas veidošanā, vienlaikus neatsakoties no materiālo faktoru nozīmes politiskās rīcības skaidrošanā. Tomēr ideju un uzskatu analīze nebūt nav bez problēmām un izaicinājumiem, kuri atspoguļojas ideju un politikas cēloņsakarības noteikšanas neviennozīmīgajās pieejās.

Idejas var tikt iedalītas trīs veidos, kuri lielā mērā nosaka to spēju ietekmēt politiku. Uzskati par pasauli ir indivīdam piemītošas idejas, pēc kurām vadoties viņš var pieņemt citas idejas, tomēr paši par sevi šie uzskati nevar kļūt par ideju diskursu, jo nepastāv intersubjektīvā kontekstā. Principi jeb normatīvās idejas nosaka darbības robežas, nodalot aizliegto no atļautā, labo no sliktā utt. Savukārt uzskati par cēloņu iznākumiem norāda, kādus mērķus var sasniegt, pieņemot noteiktās idejas. No šiem ideju tipiem izriet ideju funkcionālās īpašības – tās kalpo kā rīcības vadlīnijas, vieno atsevišķas aktoru grupas un institūciju ietvaros nosaka noteiktas rīcības modeļus.

Tā kā politikas pētnieki pievēršas tikai politiskām idejām vai uzskatiem ar politiskām sekām, pētniecības procesā tiek analizētas tikai tās politikas idejas un uzskati, kuri ir publiski izteikti – diskursi. Sabiedrībā vienmēr pastāvēs daudzi diskursi, kuru idejas krasi atšķirsies, gan arī pārklāsies, jo vienas un tās pašas idejas var pastāvēt vairākos diskursos vienlaikus.

Jaunas idejas ir nepieciešamas politiskās stagnācijas vai radikālu pārmaiņu gadījumā. Šādā izpratnē idejām ir neapšaubāmi svarīga loma ne tikai ikdienas sociālās dzīves organizēšanā, bet arī plašāku politisko stratēģiju noteikšanā. Tomēr tas neparāda ideju un politikas cēloņsakarību, kuru ietekmē vēl virkne dažādu faktoru un apstākļu.

Ideju ietekmes noteikšana sākas ar idejas nozīmes un mērķu noteikšanu, kā arī to apstākļu raksturojumu, kuros noteiktā ideja ir radusies un kādas ir to aktoru intereses, kuri ir pārņēmuši konkrētās idejas savā diskursā. Uzmanība ir jāpievērš ideju izcelsmei – ekspertu grupas un institūcijas, kurām ir ietekme uz politisko lēmumu pieņēmējiem un kurām piemīt birokrātiskā vara un izteikumu leģitimitāte noteiktos jautājumos, ir efektīvākie ideju vidutāji, kuru diskursīvo ietekmi var novērot politisko lēmumu pieņemšanā.

Ideju ietekmes efektivitāti pastiprina arī apstākļi, kādos tās ir empīriski pierādāmas un savietojamas ar esošo kārtību, vai arī gluži pretēji, ir spējīgas mainīt vairs nevēlamus politiskos apstākļus.

Ideju un politikas cēloņsakarības saite ir empīriski grūti identificējama, jo uzskati nav vienīgais faktors, kuram ir ietekme politikā. Tomēr idejisko faktoru iekļaušana pētījumu analīzē sniedz pilnīgāku, lai arī sarežģītāku skaidrojumu aktoru rīcībai, pieņemot un īstenojot noteiktos politiskos motīvus.



The Role of Ideational Factors in the Process of Constructing Policy

Abstract

As the international system became more complex in the years during and especially after the end of the Cold War, the actions that international actors were taking could no longer be explained based only on material interests and the presumption that all players are rational beings in a world where individuals were beginning to be more influenced by a growing number of variables by the day. With the development of postmodern research approaches, ideational factors and the scope of their influence on policy has gained an increasing amount of momentum.

Ideas are necessary for the construction of discourses; therefore, ideas are expressed in discourses themselves. It implies that ideas have to be expressed by the mediation of language to exist and that the being of ideas is not fixed.

Ideas can be categorised into three types – beliefs about the world around us, principles or normative ideas and ideas of causal relations. These types, each in their own way, contribute to the achievement of actors' interests. Ideas function as guidelines for practice and unifying entities in the building of coalitions or groups. Ideas determine goals that can be reached and the necessary practice for reaching them. At the same time, they reduce the number of available alternative choices for actors to consider.

The role of ideational factors increases when and if ideas are capable of changing or on the contrary being compatible with the existing political order. Ideas become more legitimate when there is empirical evidence of the effect of the practices it suggests. The casual link with policy is best seen the roles that the ideas of expert groups and institutions have on policy makers.

The causal link between policy and ideas is hard to determine empirically, as beliefs are not the only factors of influence on policy. However, the inclusion of ideas in research analysis has more far-reaching conclusions about the political motives that have governed the practices of actors.

The aim of this paper is to determine the ways in which ideas can influence specific policy implementation and how they become the dominant ones.

Keywords: ideas, policy, discourse.

Literatūra

1. Burnham, P., Lutz, K. G., Grant, W., Zig, L. H. Discourse analysis and other methods. No: *Research Methods in Politics*. 2nd ed. Palgrave MacMillan, 2008, 249–281.
2. Campbell, D. *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1992, 1–263.
3. Der Derian, J., Shapiro, M. J. *International / Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*. Ed. by J. der Derian, M. J. Shapiro. 2nd ed. Lexington Books, 1989.
4. Goldstein, J., Keohane, R. O. Ideas and foreign policy: An analytical framework. No: *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ed. by J. Goldstein, R. O. Keohane. Cornell University Press, 1993, 3–30.
5. Katzenstein, P. J. *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*. Ed. by P. J. Katzenstein. New York: Columbia University Press, 1996, 11–20.
6. Laclau, E., Mouffe, C. *Hegemony and Socialist Strategy: Towards a Radical Democratic Politics*. Verso, 1985, 93–149.
7. Laffey, M., Weldes, J. Beyond Beliefs: Symbolic Technologies in the Study of International Relations. *European Journal of International Relations*. 1997, 3(2), 193–237.
8. Neumann, I. B. *Russia and the Idea of Europe. A Study in Identity and International Relations*. London and New York: Routledge, 2003, 1–10.
9. Weber, M. Social psychology of world religions. No: *From Max Webber: Essays in Sociology*. Ed. by H. H. Gerth, C. Wright Mills. New York: Oxford University Press, 1958, 267–301.
10. Yee, A. S. The causal effects of ideas on policies. *International Organization*. 1996, 50(1), 69–108.

Latgales ziemeļaustrumu reģiona jauniešu politiskās līdzdalības perspektīvas sociālā kapitāla kontekstā

Austris Keišs

*Rīgas Stradiņa universitāte,
Eiropas studiju fakultāte, Latvija
keiss.austris@gmail.com*

Kopsavilkums

Daudzi teorētiķi ir analizējuši sociālā kapitāla nozīmi politiskajā līdzdalībā, migrācijas tendencēs un šo aspektu saikni ar ģimeni, baznīcu un ekonomiskajiem apstākļiem. Nozīmīgākie sociālā kapitāla teorētiķi ir Džeimss Kolmens (*James Coulman*), Pjērs Burdjē (*Pierre Bourdieu*) un Roberts Patnems (*Robert Putnam*), kas ir izstrādājuši visaptverošu sociālā kapitāla teorētisko bāzi.

Jauniešu sociālais kapitāls un tā pazīmes ir specifisks pētniecības lauks, kas Latgales ziemeļaustrumu reģionā iepriekš nav pētīts. Kopš 2001. gada tautas skaitīšanas iedzīvotāju skaits Latgales ziemeļaustrumu reģionā samazinājies par aptuveni 20 %, un tas noticis gan iedzīvotāju aizbraukšanas, gan negatīva dabiskā pieauguma dēļ [6]. Iedzīvotāju izbraukšana ir valsts līmeņa problēma, jo pēdējo 15 gadu laikā no Latvijas izbraukušo skaits ir vairāk nekā 200 tūkstoši cilvēku. Jauniešu sociālā kapitāla analīze ir veids, kā izskaidrot migrācijas tendences un izstrādāt priekšlikumus, lai turpmāk mazinātu iedzīvotāju masveida emigrāciju [6]. Turklāt politiskās līdzdalības tendences liecina par pakāpenisku iedzīvotāju aktivitātes samazināšanos. Tādēļ ir nepieciešams identificēt sociālā kapitāla faktoros, kas ietekmē jauniešu – potenciālo vēlētāju – politiskās izvēles un vēlmi iesaistīties politiskajos procesos.

Pētījuma mērķis bija analizēt Latgales ziemeļaustrumu reģiona jauniešu sociālo kapitālu un politiskās līdzdalības perspektīvas.

Pētījuma rezultāti norāda uz tendenci, ka ģimene kā sociālā kapitāla institūcija ir spēcīgs jauniešu politiskās līdzdalības veidotājs. Pirmkārt, jaunieši, kuru ģimenēs tiek diskutēts par politiku, vairāk interesējas par politiku, izrāda lielāku uzticību Saeimai, politiskajām partijām un valsts pārvaldes institūcijām. Otrkārt, jaunieši, kuru ģimenēs tiek diskutēts par politiku, uzrāda augstāku potenciālo līdzdalību Saeimas vēlēšanās.

R. Patnems savā sociālā kapitāla teorijā sasaista iedzīvotāju formālo un neformālo attiecību tīklu ar viņu politiskās līdzdalības līmeni. Respektīvi, jo vairāk iedzīvotāju veido savstarpējo attiecību tīklus (darbojoties dažādās organizācijās¹ un neformālos pasākumos), jo pozitīvāka ir to ietekme uz politisko līdzdalību [4, 178–179]. Pētījuma rezultāti liecina, ka Latgales ziemeļaustrumu reģionā uz jauniešu sociālā kapitāla attīstīšanu spēcīga ietekme ir baznīcai. Veidojas tendence, ka jaunieši, kuri baznīcu apmeklē vismaz kristīgo svētku² laikā, aktīvāk iesaistās organizāciju darbībā, un saskaņā ar teoriju viņi ir uzskatāmi par politiski aktīvākiem nekā tie, kuri baznīcu neapmeklē.

¹ Šajā pētījumā apzīmējums “organizācija” iekļauj ne tikai likumā “Par sabiedriskajām organizācijām un to apvienībām” definēto, bet arī jauniešu iesaisti skolas interešu pulciņos, vietējos pašdarbnieku kolektīvos un sporta komandās. Anketas “Latgales jaunatnes sociālais kapitāls” rezultāti.

² Piemēram, Ziemassvētki, Vasarsvētki, Lieldienas.

Pretēji R. Patnema uzskatiem par tehnoloģiju (televīzijas un interneta) negatīvo ietekmi uz sociālā kapitāla veidošanos šā pētījuma rezultāti neatklāj spēcīgu korelāciju starp Latgales ziemeļaustrumu reģiona jauniešu iesaisti organizācijās un laiku, ko viņi pavadā pie televizora un datora. Viens no pētījuma secinājumiem ir šāds: jauniešu sociālā kapitāla veidošanai nav saiknes ar jauniešu ģimeņu ienākumu līmeni, proti, sliktāka ekonomiskā situācija nav uzskatāma par šķērslī Latgales ziemeļaustrumu reģiona jauniešu sociālā kapitāla veidošanās procesam.

Atslēgvārdi: sociālais kapitāls, jaunieši, politiskā līdzdalība, sociālās saites.

Ievads

Sociālais kapitāls plaši tiek aprakstīts zinātniskajos darbos, tam ir noteikts teorētiskais ietvars, kurā raksturotas sociālā kapitāla veidošanās institūcijas un to ietekme uz sociālā kapitāla akumulēšanos. Iepriekš veiktie pētījumi šajā jomā sociālā kapitāla teoriju izmanto dažādos griezumos, lai skaidrotu šādas fenomenus: iedzīvotāju dzīvesvietas izvēli migrācijas procesā, nevienlīdzības veidošanos un iedzīvotāju politisko līdzdalību.

Idejas par sociālā kapitāla saikni ar politisko līdzdalību pamatlicējs ir Roberts Patnems, kas savā darbā *Bowling alone: the collapse and revival of American community* ir apstiprinājis apgalvojumu, ka sociālā kapitāla samazināšanās vienlaikus mazina politisko līdzdalību [4].

Šajā pētījumā tika izmantotas arī franču sociologa Pjēra Burdjē idejas: viņš ar dažādu kapitāla formu palīdzību cenšas rast skaidrojumu iedzīvotāju nevienlīdzībai, izvirzot tēzi, ka sociālais kapitāls ir cieši saistīts ar finanšu un kultūras kapitālu [3, 15]. Savukārt amerikāņu sociologs Džeimss Kolmens piedāvā alternatīvu skatījumu, norādot, ka sociālā kapitāla veidošanās procesā būtiskākie elementi ir kopīgas vērtības un savstarpējā uzticība, kas galvenokārt veidojas ģimenē un baznīcas ietekmē [2, 115].

Pētījumā par Latgales ziemeļaustrumu reģiona jauniešu sociālo kapitālu tika izmantotas visu triju teorētiķu atziņas un tika ņemta vērā Latgales reģiona sociālekonomisko un kultūras apstākļu specifika, piemēram, iedzīvotāju saikne ar baznīcu. Jāuzsver, ka teorētiķiem un sociālā kapitāla pētniekiem nav izveidojusies vienota izpratne par jauniešu sociālā kapitāla teorētiskajiem aspektiem, jo jaunieši ir specifiska sabiedrības daļa, kam atsevišķos gadījumos nav pieejas pieaugušo sociālajam kapitālam sava vecuma, statusa vai citu apstākļu dēļ. Šis pētījums atspoguļo Latgales ziemeļaustrumu reģionā pastāvošās tendences jauniešu sociālā kapitāla veidošanās procesā un tā ietekmi uz jauniešu politiskās līdzdalības perspektīvām.

Darba mērķis, materiāls un metodes

Pētījuma "Latgales ziemeļaustrumu reģiona jauniešu politiskās līdzdalības perspektīvas sociālā kapitāla kontekstā" mērķis bija pētīt Baltinavas, Balvu, Kārsavas, Rugāju un Viļakas novada jauniešu vecumā no 13 līdz 18 gadiem sociālo kapitālu un politiskās līdzdalības perspektīvas.

Latgales ziemeļaustrumu reģiona jauniešu sociālā kapitāla analīzei tika izmantota kvantitatīvā pētniecības metode, proti, apkopoti un pētīti anketas "Latgales jauniešu sociālais kapitāls" rezultāti. Aptaujā piedalījās 270 jaunieši – 7. līdz 12. klases skolēni – no Baltinavas, Balvu, Kārsavas, Rugāju un Viļakas novada. Viņi sniedza atbildes par savām sociālpolitiskajām aktivitātēm un ekonomisko situāciju.

Latgales ziemeļaustrumu reģiona jauniešu sociālais kapitāls un politiskās līdzdalības perspektīvas

Anketēšanā iegūtie rezultāti rāda: no 270 jauniešiem 60 % atbildēja, ka piedalījušies 12. Saeimas vēlēšanās vai arī tajās piedalītos, ja būtu sasnieguši 18 gadu vecumu, 23 % pauda viedokli, ka balsot nedotos, savukārt 16,7 % respondentu anketēšanas brīdī konkrētu atbildi par savu potenciālo dalību 12. Saeimas vēlēšanās nesniedza.³ Varēja novērot, ka pētāmā reģiona jauniešu potenciālā dalība 12. Saeimas vēlēšanās

³ Anketas "Latgales jaunatnes sociālais kapitāls" rezultāti.

ir nedaudz augstāka par vispārējo 12. Saeimas vēlēšanu aktivitāti, kas bija 58,9 % [7]. Gan šis fenomens, gan jauniešu politiskās līdzdalības perspektīvas ir skaidrojamas ar vairākiem sociālā kapitāla faktoriem.

ASV sociologs Džeimss Kolmens norāda, ka svarīgākā sociālā kapitāla institūcija ir ģimene, kam ir izšķiroša loma bērna un jaunieša sociālā kapitāla veidošanās procesā, jo tajā jauniešiem ir piekļuve pieaugušo sociālajam kapitālam, kā arī ģimenē tiek veidota izpratne par savstarpējo uzticēšanos, komunikāciju ar pārējo sabiedrību un interese par politiskajiem procesiem un nepieciešamību tajos iesaistīties [2, 115].

Kopumā pētījuma rezultāti liecina, ka aptaujāto jauniešu vidū 8 % respondentu ir spēcīga interese par politiskajiem procesiem, 62 % reizēm interesējas par politiskajiem notikumiem, savukārt 29,8 % jauniešu par politiku neinteresējas.⁴

Analīzes rezultāti liecina, ka Latgales ziemeļaustrumu reģiona jauniešu interesi par politiskajiem procesiem būtiski ietekmē tas, vai ģimenē tiek diskutēts par politiku. Rezultāti ļauj secināt par izteiktu tendenci, proti, ģimenēs, kurās tiek diskutēts par politiskajiem procesiem, jauniešiem raksturīga lielāka interese par politiskajiem notikumiem nekā ģimenēs, kur politiskie jautājumi netiek iztirzāti. Turklāt politisko procesu apspriešana ģimenē ir pozitīvs impulss jauniešu politiskajai līdzdalībai. Pētījuma rezultāti atklāj, ka ģimenēs, kur tiek diskutēts par politiskajiem procesiem, 64 % jauniešu būtu piedalījušies 12. Saeimas vēlēšanās, ja viņiem būtu šāda iespēja. Savukārt ģimenēs, kur netiek diskutēts par politiku, tikai 44 % jauniešu norādījuši, ka būtu devušies balsot 12. Saeimas vēlēšanās.⁵

Jāatzīmē, ka politisko procesu apspriešana ģimenē sekmē jauniešu zināšanas par politiskajām norisēm un politiskajām personālijām. Ģimenēs, kurās runā par politiku, 71,7 % jauniešu uz jautājumu "Kas ir pašreizējais Saeimas priekšsēdētājs?" atbildēja pareizi, proti, ka tā ir Solvita Āboltiņa.⁶ Savukārt ģimenēs, kurās par politiku diskutēts netiek, pareizi uz šo jautājumu atbildēja 63,3 %. Šajā politisko zināšanu aspektā atšķirība starp pētāmajām grupām bija neliela. Domājams, tāpēc, ka jaunieši plaši lieto interneta ziņu portālus un sociālos tīklus, kur regulāri parādās informācija par vadošo politisko personāliju aktivitātēm. Tādējādi arī jauniešiem, kuru ģimenēs nenotiek diskusijas par politiku, ir lielas iespējas uzzināt par politiskajām norisēm.

Pētījumā varēja secināt, ka vecāku un sabiedrības paustā neticība un neuzticība politiķiem tiek pārmantota un iesakņojas jauniešu politiskajā uztverē. 2016. gada aprīlī "TNS Latvia" veiktajā sabiedriskās domas aptaujā tika noskaidrots, ka 1 % Latvijas iedzīvotāju pilnībā uzticas Latvijas valdībai, savukārt neviens respondents nenorādīja, ka pilnībā uzticas Saeimas darbībai [10].

Anketēšanas rezultātus, kas atspoguļo Latgales ziemeļaustrumu reģiona jauniešu uzticības līmeni baznīcai, līdzpilvēkiem, partijām un institūcijām, sk. 1. tab.

1. tabula. Jauniešu uzticības līmeni politiskajām institūcijām un organizācijām raksturojošās atbildes (%)

Youth trust in political institutions and organizations (%)

Institūcijas, organizācijas	Jauniešu atbildes				
	Grūti pateikt	Pilnībā neuzticas	Drīzāk neuzticas	Drīzāk uzticas	Pilnībā uzticas
Saeima	34,2	21,4	36,8	6,8	0,8
Ministru kabinets	31,6	20,5	35,0	11,8	1,1
Prezidents	23,0	23,0	23,8	23,8	6,4
Politiskās partijas	26,8	28,4	34,1	8,8	1,9
Baznīca	17,9	9,5	11,8	32,3	28,5
Līdzpilvēki	13,3	5,3	7,6	42,8	31,1

Avots: Autors veidota tabula, izmantojot anketas "Latgales jaunatnes sociālais kapitāls" rezultātus.

⁴ Anketas "Latgales jaunatnes sociālais kapitāls" rezultāti.

⁵ Turpat.

⁶ Anketēšana tika veikta laikā, kad Solvita Āboltiņa ("Vienotība") bija Saeimas priekšsēdētāja.

Apkopotās jauniešu atbildes liecina, ka viņu uzticības līmenis politiskajām un valsts pārvaldes institūcijām ir ļoti zems. Saeimai pilnībā uzticas tikai 0,8 % jauniešu, Ministru kabinetam – 1,1 %. Jaunieši galvenokārt uzticas līdzcilvēkiem un baznīcai. Tas ir skaidrojams ar ģimenes ietekmi, jo ģimene ir jaunieša sociālā kapitāla veidošanās pirmā institūcija, ar ģimenes locekļiem tiek veidotas ciešākas savstarpējās attiecības, un iznākumā uzticība šeit norādītajām institūcijām (sk. 1. tab.) tiek “pārmantota” ģimenē.

Anketēšanas rezultāti liecina, ka Latgales ziemeļaustrumu reģiona jauniešu interesi par politiskajiem procesiem un viņu potenciālo iesaisti tajos ietekmē arī baznīca. Saskaņā ar sociālā kapitāla teorētiku Džeimsa Kolmena atziņām baznīca ir būtiska sociālā kapitāla institūcija, jo tur tiek sludināti savstarpējās iecietības, izpratnes un uzticības principi, kas ir svarīgi, lai iedzīvotāji veidotu organizācijas (tostarp politiskās) un kopīgi ietekmētu procesus, piemēram, došanos uz vēlēšanām [3, 27].

Amerikāņu politikas zinātnieks Roberts Patnems izpētījis un pamatojis šādu tendenci: iedzīvotāju sociālā kapitāla samazināšanās arī mazina iedzīvotāju politisko aktivitāti (to viņš atspoguļo savā grāmatā *Bowling alone*) [4, 178–179]. Tas nozīmē, ka kūrāka jauniešu iesaiste organizācijās, kā arī neformālo attiecību veidošana mazina viņu politiskās līdzdalības perspektīvas. Šā pētījuma rezultāti atklāj, ka jaunieši, kas baznīcu apmeklē vismaz reliģisko svētku reizēs (piemēram, Lieldienās vai Ziemassvētkos), iesaistās arī dažāda veida organizācijās. Savukārt no jauniešiem, kas baznīcu apmeklē svētku reizēs vai biežāk, 87 % respondentu bija iesaistījušies vismaz vienas organizācijas darbībā, bet no tiem, kas baznīcu neapmeklē, 71 % darbojās vismaz vienā organizācijā.⁷ Atsaucoties uz R. Patnema tēzi par sociālā kapitāla un politiskās līdzdalības sasaisti, no aptaujas rezultātiem izriet secinājums, ka baznīcai Latgales ziemeļaustrumu reģionā ir pozitīva ietekme uz jauniešu politiskās līdzdalības perspektīvām.

Gan Latgali kopumā, gan pētījumā aplūkoto reģionu raksturo sliktāki ekonomiskie apstākļi nekā citus reģionus – par to liecina augstāks bezdarba līmenis (pētāmajos reģionos vidēji 20 % iedzīvotāju ir bezdarbnieki) [8] un zemāks vidējās algas līmenis [9]. Saskaņā ar P. Burdjē teoriju sociālais kapitāls ir cieši saistīts ar finanšu kapitālu, proti, tie, kuriem pieejami lielāki finanšu resursi, spēj vairāk akumulēt arī sociālo kapitālu [3, 15]. Raugoties no šādas perspektīvas, ekonomiskā situācija Latgales ziemeļaustrumu reģionā uzskatāma par šķērslī jauniešu iesaistei dažāda veida organizācijās un sociālā kapitāla veidošanā, jo aktivitātēs viņiem bieži vien jāiegulda savi līdzekļi, piemēram, transporta izdevumu segšanai, dalībai pasākumos, kopīgos izbraucienos. Paradoksālā kārtā šā pētījuma rezultāti neliecina par tiešu saikni starp jauniešu iesaisti organizācijās un viņu ģimeņu ienākumu līmeni (sk. 2. tab.).

2. tabula. Jauniešu ģimeņu ienākumi mēnesī un līdzdalība vietējās organizācijās (%)

Average income and participation in local organizations (%)

Darbošanās organizācijās	Jauniešu ģimeņu ienākumi, EUR				
	< 300	301–500	501–800	801–1000	> 1000
Vienā	37,1	32,5	30,0	31,8	25,8
Divās	25,7	17,5	15,6	36,4	16,1
Vairāk nekā divās	31,4	37,5	40,0	18,2	41,9
Nevienā	5,7	12,5	14,5	13,6	16,1

Avots: Autora veidota tabula, izmantojot anketas “Latgales jaunatnes sociālais kapitāls” rezultātus.

Iegūtie analīzes dati liecina, ka starp jauniešu ģimeņu ienākumiem un viņu iesaisti novada vai skolas interešu pulciņos nepastāv spēcīga likumsakarība. To apliecina fakts, ka 16,1 % jauniešu, kuru ģimenes vidējie ienākumi mēnesī pārsniedz 1000 eiro, nav iesaistījušies nevienā vietējā organizācijā vai pulciņā, savukārt jauniešu, kuru ģimeņu vidējie ienākumi mēnesī ir mazāki par 300 eiro un kuri nav iesaistījušies nevienā organizācijā, ir 5,7 %. Turklāt pēdējie uzrāda augstus līdzdalības

⁷ Anketas “Latgales jaunatnes sociālais kapitāls” rezultāti.

rādītājus, iesaistoties vairāk nekā divās organizācijās. Nav novērojama tendence, ka ienākumu līmenis būtu noteicošs faktors jauniešu iesaistē kopumā, jo, piemēram, divās vai vairāk organizācijās ir iesaistījušies 31,4 % jauniešu, kuru ģimenes ienākumu līmenis ir līdz 300 eiro, savukārt no tiem, kuru ģimenes ikmēneša ienākumi ir 801–1000 eiro, divās vai vairāk organizācijās ir iesaistījušies tikai 18,2 %.

Saskaņā ar R. Patnema sociālā kapitāla un politiskās līdzdalības konceptu viens no galvenajiem iemesliem, kādēļ mazinās politiskā līdzdalība, ir televīzijas izplatība un pie televizora pavadītā laika daudzums – televīzija mazina interesi veidot savstarpējo attiecību tīklus, iesaistīties organizāciju darbībā, kā arī iedzīvotāju politisko līdzdalību. Galvenokārt ar televīzijas izplatību R. Patnems izskaidro, kādēļ cilvēki izvēlas “boulngot” vienatnē, nevis komandā, veidojot un nostiprinot savstarpējo attiecību tīklus.

Paradoksālā kārtā šā pētījuma rezultāti neliecina, ka pie televizora pavadītais laiks mazinātu jauniešu iesaisti organizācijās, jo no jauniešiem, kuri nav iesaistījušies nevienā organizācijā, 32 % ikdienā televizoru neskatās, savukārt no jauniešiem, kuri ir iesaistījušies vismaz vienas organizācijas darbībā, tikai 5 % televizoru neskatās.⁸ Tādējādi nav novērojama tendence, ka pie televizora pavadītais laika daudzums negatīvi ietekmētu jauniešu darbošanos organizācijās un viņu politiskās līdzdalības perspektīvas. Viena laikus jāņem vērā, ka jauniešu brīvā laika pavadīšanas iespējas ir paplašinājušās līdz ar interneta attīstību un izplatīšanos, kā rezultātā pie televizora pavadīto laiku var aizvietot internets.

Vēl viens aspekts, kam ir pieaugoša nozīme gan sociālā kapitāla veidošanās, gan politiskās līdzdalības kontekstā, ir datora un interneta pieejamība un pie datora pavadītā laika daudzums. Teorētiski datori ar interneta pieslēgumu, digitālā televīzija un daudzfunkcionālie mobilie tālruni ir ērti paņēmieni, kā iegūt plaša apjoma informāciju par sabiedrībā un politikā aktuālām norisēm.

R. Patnems pauž viedokli, ka tikai tie jaunieši, kas arī bez interneta starpniecības seko līdzīgu aktuālajiem procesiem, racionāli izmantos interneta pieslēgumu, lai iegūtu plašākas zināšanas, ko turpmāk lietot [5, 23]. Pirmkārt, tehnoloģijas kalpo kā izglītības līdzeklis. Otrkārt, tehnoloģijas ir noteikušas, ka mūsdienās jaunieši var veidot savstarpējās attiecības, komunicējot tiešsaistes režīmā un tādējādi palielinot sociālā kapitāla potenciālu. Interneta pieslēgums nojauc globālās komunikācijas robežas, un tas nozīmē, ka jauniešiem rodas iespēja veidot kontaktus, proti, sociālās saites ar dažādu nāciju, kultūru un rasu pārstāvjiem. Tas nozīmē, ka jauniešu sociālā kapitāla veidošanās un attīstība no lokālas kļūst par globālu [1, 92–93]. Taču akademiķu vidū nepastāv konsenss, arī veiktie pētījumi skaidri neliecina par internetu kā jauniešu sociālā kapitāla virzītāju vai degradētāju. Jāuzsver arī interneta tehnoloģiju radītie riski un izaicinājumi jauniešu sociālā kapitāla kontekstā. Internets, kas tiek izmantots nevis kā informācijas un komunikācijas līdzeklis, bet gan kā līdzeklis bezmērķīgām izklaidēm, rada jauniešu sociālo izolētību, pasivitāti un nevēlēšanos iesaistīties ārpusšķolas vai ārpus augstskolas norisēs, tā apdraudot mācību un studiju rezultātus, veido nelielu daudzumu sociālo tīklu, kas reducē jauniešu spēju akumulēt sociālo kapitālu.

Pētnieku viedokļi par interneta lomu jauniešu sociālā kapitāla veidošanās procesā galēji atšķiras, norādot gan uz interneta piedāvātajām komunikācijas, uzziņas un alternatīvām sociālās un politiskās līdzdalības formām, gan uz jauniešu sociālo kapitālu apdraudošiem faktoriem, piemēram, iespējamo izolētību gan no ģimenes, gan plašākas sabiedrības.

Šajā pētījumā tika secināts: Latgales ziemeļaustrumu reģionā nav novērojams, ka jauniešu iesaisti organizācijās negatīvi ietekmētu pie datora pavadītā laika daudzums, proti, ka jaunieši, kuri ikdienā vairāk izmanto datoru, būtu mazāk aktīvi iesaistījušies organizācijās. Iegūto rezultātu analīze liecina, ka no jauniešiem, kuri ir iesaistījušies vismaz vienā organizācijā, 5,6 % respondentu ikdienā datoru nelieto, savukārt no jauniešiem, kuri nav iestājušies nevienā organizācijā, 6,5 % ikdienā nepavada laiku pie datora.⁹ Tādēļ var secināt, ka pie datora pavadītajam laikam nav negatīvas ietekmes uz Latgales ziemeļaustrumu reģiona jauniešu iesaisti organizācijās un viņu potenciālo politisko līdzdalību.

⁸ Anketas “Latgales jaunatnes sociālais kapitāls” rezultāti.

⁹ Turpat.

Secinājumi

Šajā pētījumā iegūtie rezultāti ļauj secināt, ka Latgales ziemeļaustrumu reģiona jauniešu politisko līdzdalību ietekmē divas sociālā kapitāla institūcijas – ģimene un baznīca. Ja ģimenēs tiek diskutēts par politiskiem jautājumiem, arī jaunieši izrāda gan lielāku interesi par politiku, gan arī potenciāli augstākus iesaistes rādītājus vēlēšanās nekā jaunieši, kuru ģimenēs par politiku runāts netiek.

No pētījuma rezultātiem izkristalizējas secinājums, ka jaunieši pārmanto vecāku un plašākas sabiedrības daļas neuzticību Saeimai un citām valsts pārvaldes institūcijām, kā arī 12. Saeimas vēlēšanu aktivitātes rezultāti gandrīz saskan ar anketēto jauniešu potenciālo līdzdalību šajās vēlēšanās.

Savukārt baznīca dod pozitīvu impulsu politiskajai līdzdalībai, jo baznīcā apgūtās vērtības un pasaules skatījums veicina iedzīvotāju savstarpējo attiecību veidošanu, iesaisti organizācijās un darbošanos kopīga mērķa labad, kas var ietvert arī politiskus mērķus, kuri sasniedzami ar politisko organizāciju veidošanu vai došanos reizi četros gados pie vēlēšanu urnām. Pētījuma rezultāti liecina: pretēji P. Burdjē teorētiskajai nostādnei Latgales ziemeļaustrumu reģionā jauniešu finansiālā situācija nav uzskatāma par kavējošu faktoru viņu sociālā kapitāla veidošanās procesā.

Šis pētījums arī ļauj secināt, ka jauniešu vidē nepastāv spēcīga saistība starp pavadītā laika ilgumu pie televizora un datora un viņu iesaisti organizāciju darbībā, kas saskaņā ar R. Putnama sociālā kapitāla konceptu nosaka viņu politiskās līdzdalības potenciālu.

Sociālais kapitāls un jauniešu politiskā līdzdalība ietver virkni savstarpēji saistītu faktoru, kas būtu jāpēta padziļināti un paplašināti – ne tikai šajā pētījumā aplūkotajā reģionā, bet Latvijā kopumā –, lai iegūtu detalizētu analīzi par Latvijas jauniešu nostāju pret valsti, viņu politiskās līdzdalības potenciālu nākotnē, kā arī lai veiktu pētījumu rezultātiem atbilstošus pasākumus, kas perspektīvā uzlabotu iedzīvotāju attieksmi pret valsts pārvaldes institūciju darbību un veicinātu iedzīvotāju vēlmi iesaistīties valstiskos procesos.



Social Capital and the Prospects of Youth Political Participation in North-eastern Latgale

Abstract

Many theorists have analyzed the importance of social capital regarding political participation, migration and its link with family, church and economic circumstances. Theorists like James Coleman, Pierre Bourdieu and Robert Putnam have contributed in defining social capital and have elaborated on a comprehensive framework of social capital theory. Youth social capital and its features is a specific research area which has not been examined in North-eastern Latgale yet. Approximately 20,0 % of North-eastern Latgale population have left their native place. That is why it is important to analyze the factors which motivate youth to choose their place of residence. Secondly, the trends in Latvia show that voter turnout has been on a consistently downward path, thereby it is necessary to determine the factors which influence youth political participation.

The aim of the research is to analyze youth social capital in North-eastern Latgale.

Regarding youth political participation it is important to highlight the role of family in creating interest in political processes. The results show that higher degree of political participation is expressed by youth whose families talk about politics.

R. Putnam implies that the amount of social ties have direct link with the degree of political participation. Higher involvement in different organizations provides higher political participation. It is necessary to emphasize the importance of church, which is one of the fundamental institutions of social capital accumulation. Youth who attend church at least during Christian celebrations are more involved in organizations than youth who never attend church.

R. Putnam states that technologies (TV and Internet) have negative impact on the accumulation of social capital. However, the results of the research do not indicate a correlation between youth involvement in local organizations and their time spent watching TV or on the Internet. One of the foundations is that youth economic situation does not decrease the opportunities of making social ties and accumulation of social capital.

Keywords: social capital, youth, political participation, social ties.

Literatūra

1. Bilett, P. *Youth social capital: getting on and getting ahead in life*. Australia: University of Wollongong, 2011.
2. Coleman, J. *Foundations of social theory*. Cambridge MA: Belknap Press, 1994.
3. Field, J. *Social Capital*. London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 2003.
4. Putnam, R. *Bowling alone: The Collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster, 2000.
5. Putnam, R. *Our Kids: The American dream in crisis*. New York: Simon and Schuster, 2015.

Interneta resursi

6. Centrālā statistikas pārvalde. 2011. gada tautas skaitīšanas rezultāti. No: *Centrālā statistikas pārvalde*. 2013. Iegūts no: <http://www.csb.gov.lv/statistikas-temas/2011-gada-un-2000-gada-tautasskaitisanas-datu-salidzinajums-37241.html> [sk. 12.03.2017.].
7. Centrālā vēlēšanu komisija. 12. Saeimas vēlēšanas. 2014. No: *Centrālā vēlēšanu komisija*. Iegūts no: <https://www.cvk.lv/pub/public/30803.html> [sk. 12.03.2017.].
8. Nodarbinātības valsts aģentūra. Bezdarba statistika – 2017. gada janvāris. No: *Nodarbinātības valsts aģentūra*. Iegūts no: <http://www.nva.gov.lv/index.php?cid=6&mid=494> [sk. 12.03.2017.].
9. Strādājošo mēneša vidējā darba samaksa Latvijas statistiskajos reģionos. No: *Centrālās statistikas pārvaldes datubāzes*. Iegūts no: http://data.csb.gov.lv/pxweb/lv/Sociala/Sociala__ikgad__dsamaksa/?tablelist=true&rxid= [sk. 12.03.2017.].
10. Visvairāk Latvijas iedzīvotāji uzticas ģimenei, prezidentam un baznīcai. No: *TNS Latvia*. 2016. Iegūts no: <http://www.tns.lv/?lang=lv&fullarticle=true&category=showuid&id=4938> [sk. 12.03.2017.].

Starpdisciplināra pieeja ārpolitikas pētniecībai: konceptualizējot ekspertīzes veidošanu ārpolitikā

Diāna Potjomkina

*Rīgas Stradiņa universitāte,
Doktorantūras nodaļa, Latvija
diana.potjomkina@rsu.lv*

Kopsavilkums

Šajā rakstā tiek attīstīts starpdisciplinārs, plašā izpratnē socioloģisks teorētiskais ietvars, lai analizētu zināšanu avotus, kas tiek lietoti ārpolitikas veidošanā. Ekspertīzes jeb zināšanu veidošana iepriekš nav tikusi pietiekami konceptualizēta un pētīta: zinātnē tas ir būtisks trūkums, jo politikas veidošanā zināšanām ir fundamentāla loma.

Šajā darbā tiek pētīts, kā analizēt ekspertīzes nodrošināšanu lēmumu pieņēmējiem, ņemot vērā gan valdības, gan nevalstiskos dalībniekus, kādi *draiveri* to ietekmē un kādas potenciālas nevienlīdzības un sagrozījumus ietekmes sadalē ir iespējams identificēt.

Šajā rakstā starptautisko attiecību teorētiskā pieeja, sociālais konstruktīvisms tiek sintezēts ar literatūru par zināšanu vadību, konflikta studijām un politikas analīzi, kā arī ar atziņām no Mišela Fuko darbiem par varas un zināšanu attiecībām. Šis teorētiskais ietvars daļēji tiek operacionalizēts ar mērķi pētīt zināšanu veidošanu starptautiskās organizācijās.

Rakstā tiek nodrošināts vispārējais teorētiskais ietvars, apspriestas varas un zināšanu attiecības kompleksā institucionālā vidē, kā arī norādīts uz galvenajiem *draiveriem*, kas var ietekmēt ekspertīzes veidošanas procesu. Tādējādi publikācija nodrošina stabilu pamatu turpmākai empīriskai analīzei.

Atslēgvārdi: ekspertīze, zināšanas, varas un zināšanu attiecības, zināšanu politika, eksperti, socializācija.

Ievads

Ekspertīzes jeb zināšanu avoti un veidošanās process ārpolitikā ir teorētiski un praktiski interesants jautājums, kas līdz šim padziļināti nav ticis pētīts.

Lai sekmētu šo pētniecību, šī raksta **mērķis** ir piedāvāt inovatīvu, starpdisciplināru teorētisko ietvaru, kas ļautu skaidrot dažādus ekspertīzes veidošanas režīmus kompleksā starptautiskā vidē. Tas balstās uz plašu literatūras klāstu, sintezējot starptautisko attiecību teorētisko pieeju un sociālo konstruktīvismu ar literatūru par zināšanu vadību (*knowledge management*, turpmāk – ZV), konflikta studijām un politikas analīzi, kā arī ar atziņām no Mišela Fuko darbiem par varas un zināšanu attiecībām.

Šī raksta pētnieciskie jautājumi ir šādi:

- 1) kā lēmumu pieņēmēji iegūst zināšanas / ekspertīzi no valdības un nevalstiskiem aktoriem;

2) kādi *draiveri*¹ ietekmē zināšanu prakses ārpolitikā, proti, procesu, kurā dažādās idejas tiek attīstītas, novadītas līdz lēmumu pieņemējiem, apvienotas un sintezētas, veidojot “patiesību”² – pamatu un pamatojumu politiskajiem lēmumiem;

3) kādas potenciālas nevienlīdzības un sagrozījumus ietekmes sadalē ir iespējams identificēt?

Rakstā tiek piedāvāts pamats, lai analizētu, ar kādām iespējām un šķēršļiem dažādi dalībnieki saskaras, sniedzot savu ekspertīzi ārpolitikā, kādi *draiveri* ietekmē šo procesu, kādas ir ekspertīzes piegādātāju dažādās piekļuves iespējas politikas veidotājiem un kādas ir sekas dažādām piekļuves iespējām.

Šis raksts balstās uz divām fundamentālām premisām:

- 1) pirmo – zināšanas ir fundamentāli svarīgas visā cilvēku mijiedarbībā, jo cilvēku atbildes uz ārējo pasauli var rasties tikai caur viņu uzskatu un nozīmju prizmu;
- 2) otro un saistīto premisu – zināšanas nepastāv neatkarīgi no cilvēkiem un negaida, kad tās atklās un izmantos, bet drīzāk tās ir fundamentāli politiskas, apstrīdētas, pastāvīgi konstruētas un rekonstruētas.

Demokrātiski organizētā vidē ideālā ekspertīzes veidošanas procedūra ir atklāta apspriešana (*deliberation*), kurā ikvienam tās dalībniekam ir iespēja izteikt viedokli, un rezultātā tiek izveidots kopīgs risinājums (tas gan pats par sevi arī ir varas izpausme, jo dod lēmumu pieņemējiem pamatu rīkoties noteiktā veidā). Tomēr gadījumā, ja dalībnieks agresīvi aizstāv savu “patiesību” un prasa to padarīt par vispārpieņemtām “zināšanām”, tā ir prasība pēc varas pār citiem – apgalvojums, ka tieši šim dalībniekam ir gala tiesības veidot politisko lēmumu. Tādējādi zināšanas ir gan varas izpausme, gan varas avots.

Pētot valdības un nevalstisko dalībnieku līdzdalību zināšanu veidošanā, šis raksts dod pienesumu arvien plašākā literatūras klāstā par mijiedarbību starp valdības un nevalstiskajiem dalībniekiem starptautiskajos politikas forumos, it sevišķi ar savu fokusu uz maz izpētīto ekspertīzes jautājumu. Autorei nav zināms, ka šobrīd būtu publicēti ievērojami teorētiskie darbi, kuros specifiski tiktu analizēta zināšanu veidošana starptautiskajā arēnā.

Starpdisciplināra teorētiskā ietvara “celtniecības bloki”

Starpdisciplinārais teorētiskais ietvars, kas attīstīts šajā rakstā, tiek balstīts uz ieskatiem no vairākām ontoloģiski un epistemoloģiski tuvām teorijām un disciplīnām. Šis tuvums bija galvenais kritērijs, atlasot un sintezējot darbā izmantotās pieejas. Nesakritību gadījumā autore izvēlējās pragmatisku, uz problēmas risināšanu orientētu pieeju, lai atlasītu specifiskos integrējamus elementus [32, 649].

Šīs pieejas filozofiskie pamati galvenokārt balstās uz Mišela Fuko darbiem par varu un zināšanām [12, 52]. Tomēr autore neaprobežojas vienīgi ar kritisko teoriju, pieņemot, ka varas attiecības var pastāvēt vai nepastāvēt, vai arī pastāvēt atšķirīgos līmeņos. Šī teorētiskā ietvara pamatu veido sociālais konstruktīvisms un starptautisko attiecību teorētiskā pieeja.

Raksts tiek balstīts uz plaša darbu klāsta, dodot priekšroku tā sauktajam “konvencionālajam” jeb “mērenajam” konstruktīvismam, kas ļauj skaidrot dažādas normu lomas, kontinuitāti un pārmaiņas, struktūras un aģenta lomu, mazāk izteiktas varas attiecības atklātajā apspriešanā un izteiktākas varas attiecības konflikta gadījumā. Turklāt sociālais konstruktīvisms ir unikāli piemērots, lai analizētu kompleksas, daudzlīmeņu un daudznacionālas pārvaldības struktūras, kā arī politiski sensitīvus un simboliski piesātinātus jautājumus, piemēram, drošības un ārpolitikas jautājumus. Tomēr sociālais

¹ Termins “faktors” ir raksturīgāks racionālisma pieejām un savā būtībā ir deterministisks, jo klasiski nozīmē fenomenu, kas (skaidri) *ietekmē* citu fenomenu. Tāpēc šajā darbā tiek dota priekšroka terminam *draiveris*, kas, lai arī nav izplatīts latviešu valodā šādā kontekstā, precīzāk parāda manis iecerēto nozīmi, proti, fenomens, kas var sekmēt, bet *var arī nesekmēt* cita fenomena rašanos vai darbību.

² Ņemot vērā šīs publikācijas postpozitīvo teorētisko orientāciju, tiek pieņemts, ka universāla “patiesība” nepastāv; drīzāk katram dalībniekam ir savi uzskati par to, kas uzskatāms par patiesu vai nepatiesu, lai gan ir iespējams konsenss plašākās grupās. Viens no pētnieka galvenajiem uzdevumiem ir identificēt dažādu aktoru izpratni par “taisnību.” Tāpēc arī vārds “patiesība” tiek likts pēdīnās.

konstruktīvisms paliek makrolīmeņa teorētiskā pieeja, ko nepieciešams tālāk precizēt un operacionalizēt – gan tādēļ, lai skaidrāk parādītu tās piemērojamību empīrisku jautājumu analīzei, gan nolūkā palielināt tās teorētisko spēku.

Lai padziļināti pievērstos norisēm mezolīmenī un mikrolīmenī, kā arī bagātinātu starptautisko attiecību studijas ar citas disciplīnas atziņām, šajā rakstā sociālais konstruktīvisms tiek sintezēts ar otrās paaudzes zināšanu vadības literatūru. Šis ZV disciplīnas atzars specifiski pievēršas zināšanu veidošanai, mācīšanās procesiem un organizāciju zināšanu potenciāla maksimizēšanai. ZV otrā paaudze ir visnotaļ labi savienojama ar sociālo konstruktīvismu, jo būtībā balstās uz tiem pašiem pamatjēdzieniem, bet tajā pašā laikā tā ir lietišķa disciplīna, kas nodrošina specifisku, detalizētu ieskatu praktiskajā zināšanu veidošanā. Turklāt ZV sniedz vērtīgus normatīvos priekšrakstus par to, kā izveidot iekļaujošu un efektīvu zināšanu attīstības sistēmu. ZV normatīvais aspekts ir noderīgs, ne tikai izstrādājot rekomendācijas, bet arī analītiskajiem mērķiem: ja ir skaidrs, kuri *draiveri* ietekmē zināšanu attīstības procesus, iespējams pievērst lielāku uzmanību to neesamībai, kā arī iespējamām sagrozījumiem, nevienlīdzībai un sistēmiskām kļūdām, kas nosaka, kuras zināšanas un kuri “eksperti” tiek uzskatīti par “patiesākiem” un kāpēc.

Lai gan sociālā konstruktīvisma sintēze ar zināšanu vadību ir lietderīga, tomēr tā nav pietiekama, lai aplūkotu visus pētāmā jautājuma aspektus. Kā minēts, ZV viennozīmīgi vērojama nosliece pētīt sadarbību, kas ir diezgan dabiska komerciālām organizācijām, taču nevar tikt uzskatīta par aprioru konkurējošā starptautiskā vidē. Tas ir iemesls, lai izmantotu atsevišķas atziņas no konfliktu vadības – vēl vienas disciplīnas, kurā popularitāti gūst sociālais konstruktīvisms un līdzīgas pieejas. Visbeidzot, atsevišķa literatūra par publisko politiku dod papildu ieskatu apstākļos,³ kas var ietekmēt starptautiskās zināšanu veidošanas prakses.

Divi zināšanu radīšanas veidi

Lielākai analītiskai precizitātei un skaidrībai šajā rakstā tiek piedāvāts iedalīt zināšanu veidošanu divos galvenajos veidos, ko var dēvēt par pārspriedošu (*deliberative* – angļu val.) un konfrontējošu (*dissentient* – angļu val.). Pirmajā gadījumā zināšanas plūst brīvi: aktoriem pulcējoties, apspriežot savas idejas un veidojot jaunas normas, kuras savukārt kļūst institucionalizētas strukturālajā (starptautiskajā) līmenī un eventuāli kalpo par standartiem gan tiem aktoriem, kuri tās izstrādāja, gan arī jaunpienācējiem. Šī apspriešanas pieeja galvenokārt balstās uz Jirgena Hābermasa (*Jürgen Habermas*) darbiem [16, 87].

Otrajā (konfrontējošajā) gadījumā aktoriem ir izteiktas un predefinētas idejas un intereses jau brīdī, kad tie sāk mijiedarbību, un tie mēģina aizstāvēt savu “taisnību,” iespējams, pat uz citu rēķina. Otrajā gadījumā zināšanu un varas dinamika ir izteiktāka un redzamāka. Ja pirmajā scenārijā dažādas idejas var tikt pieņemtas kā vērtīgas, otrajā scenārijā daži aktori var uzspiest savas preferences citiem un noraidīt citu zināšanas kā nesvarīgas un neatbilstošas.

Šis iedalījums tiek balstīts sociālā konstruktīvisma diskusijā par aģenta un struktūras attiecībām. Diskusijā par aģentu un struktūru parādās centieni identificēt primāro avotu sistēmā ar pastāvošajām zināšanām, vērtībām un normām: daži teorētiķi uzskata, ka individuālie, daudzveidīgie aktori rada jaunas normas, savukārt citi uzsver veidojošo ietekmi, ko sistēmiskajā līmenī pastāvošās normas atstāj uz indivīdiem, un vēl citi pieturas pie vidusceļa. Mērenie sociālie konstruktīvismi galvenokārt ir vidusceļa aizstāvji: viņi uzskata, ka saikne starp aģentu un struktūru darbojas abos virzienos: “vienkāršākos terminos cilvēki un sabiedrības konstruē jeb veido citi citus” [28, 36]. Jebkurā brīdī ir gan strukturāls spiediens, gan aģentu prasības [2, 29–30]. Ja nav dziļi iesakņojušos atšķirību, kas rada pretestību, abpusējas konstruēšanas process var noritēt harmoniski, jaunām normām parādoties, nostiprinoties un, iespējams, mainoties. Zināšanu veidošana var būt “pārspriedoša”, un organizācija var mācīties no dažādām balsīm.

Tomēr dažubrīd un dažviet abpusējas konstruēšanas process var kļūt sagrozīts, piemēram, normas, kas prevalē strukturālajā līmenī, var kavēt jaunu, aģentu ierosinātu ideju parādīšanos, vai arī aģenti var

³ Ievērojot šā raksta vispārēji interpretatīvo orientāciju, netiek izmantots termins “faktori,” jo tas ir pārlietu deterministisks; apstākļi savukārt *var būt* vai *var nebūt* svarīgi.

aizstāvēt savas preferences, pat neatskatoties uz strukturālajā līmenī pastāvošām normām. Pirmajā gadījumā varētu teikt, ka organizācija neiegūst jaunu ekspertīzi, un zināšanu veidošana norit no augšas uz apakšu, iesaistot tikai organizācijai vēlamos ekspertus. Otrajā gadījumā zināšanu veidošana tiek aktīvi apstrīdēta, jo to vada aktoru individuālās preferences un nav vienojoša strukturāla elements. Abus šos variantus var raksturot kā “konfrontējošus”.

Abpusēji konstruējošas attiecības starp struktūru un aģentiem vai organizāciju un tās locekļiem tiek plaši apspriestas gan sociālā konstruktīvisma, gan zināšanu vadības literatūrā. Šāds scenārijs neparedz pilnīgu vienprātību, atšķirības var pastāvēt, bet mācīšanās var arī noritēt dialektiski – caur “pretstatu un pretrunu saspēli” [4, 415]. Interpretējot un nedaudz modificējot citu dalībnieku teikto, pakāpeniski rodas jaunas izpratnes [2, 45]. Taču zināšanu vadības teorētiķi retumis apspriež to, kas notiek, ja atklāta ideju apspriešana tiek kavēta. Šeit vērtīgu ieskatu dod sociālais konstruktīvisms Džefrijs T. Čekels (*Jeffrey T. Checkel*), kurš raksturo mijiedarbības starp aģentu un struktūru dažādus variantus. Tie ir šādi:

- 1) ja aktora normas nesaskan ar normām, kas pastāv plašākā kopienā jeb normatīvajā struktūrā, un ja struktūrai ir zināma ietekme uz aktoru, tas var tikt socializēts no struktūras puses (mainās aktora normatīvās preferences). Socializācija var notikt dažādā pakāpē: dziļa socializācija un normu internalizācija (“sociālā mācīšanās” [1, 43; 7, 552–553] jeb “argumentatīva pārliecināšana” [8, 222]) vai arī, ja aktors (aģents) kaut kādu iemeslu dēļ pretojas šāda veida socializācijai, bet struktūra kļūst spēcīgāka, tā vienkārši var ierobežot tā rīcības iespējas (“stratēģiska adaptācija” jeb pakļaušanās “imitācija” no aktora puses [8, 224]). Piemēram, kā norāda Stērs un Grundmans (*Stehr and Grundmann*), zinātnieku “kodoli” jeb “sevišķi ietekmīgas grupas,” kas atrodas visprestīžākajās institūcijās, var ierobežot akadēmiskās debates [35, 66];
- 2) alternatīva – aktors var mēģināt ietekmēt struktūru, vai nu “augšuplādējot” savas normas strukturālajā līmenī, vai arī ar spēka palīdzību [7, 552–553] – Marta Finemore un Katrīna Sikinka (*Martha Finnemore and Kathryn Sikkink*) to dēvē par “stratēģisko sociālo konstruēšanu”, ko veic “normu uzņēmēji” [10, 888, 896]. Šajā gadījumā aktori **aktīvi** apstrīd dominējošās idejas un piedāvā savu, atšķirīgu “patiesību”;
- 3) papildinot Čekela klasifikāciju, var minēt, ka gadījumā, ja dažādu aktoru normas nesaskan un struktūras ietekme nav izteikta, aktori var censties pārliecināt (socializēt) vai arī ierobežot citu citu, proti, notiek “patiesības” apstrīdēšana aktoru līmenī;
- 4) ja attiecībā uz noteiktu jautājumu nav skaidras normatīvās bāzes, rodas iespēja parādīties un konsolidēties jaunām normām: “ir atvērti tā dēvētie politikas logi” [7, 552]. Šajā gadījumā aģenti “iesaistās kognitīvos informācijas meklējumos” [7, 552], un tas atbilst šeit aprakstītajam nekonfrontējošās mācīšanas jeb apspriešanas procesam.

Zināšanu un varas saikne

Lai gan saikne starp zināšanām un varu sen uzskatāma par akadēmisko klišeju, diemžēl nedz starptautisko attiecību, nedz zināšanu vadības disciplīnās nav pietiekami pievērsta uzmanība varai. Zināšanas ne tikai dod varu pār apkārtējo pasauli (piemēram, dabu), bet tās arī pašas par sevi ir varas izpausme. To definēja Mišels Fuko (*Michel Foucault*): “Varas īstenošana mūžīgi rada zināšanas, un otrādi – zināšanas pastāvīgi veido varas efektus” [12, 52]. Vara ir visur esoša sociālajā mijiedarbībā: tas attiecināms ne tikai uz tām sistēmām, kurās vērojama skaidra asimetrija starp to locekļiem (kā hegemonija vai hierarhija), bet arī uz heteronomām sistēmām, kuras veido “šķietami vienlīdzīgi dalībnieki” [29, 197]. Sociālais konstruktīvisms Nikolass Onufs (*Nicholas Onuf*) norāda, ka, “veidojot priekšnoteikumu pārvaldībai (*rule*), noteikumi (*rules*) vienmēr sadala privilēģijas, un vienmēr – nevienlīdzīgi” [28, 128]. Normas var ietvert pavēli vai solījumu, tās var likt runātājam kaut ko apsolīt, un tās var arī raksturot pasauli, kas pats par sevi ir noteiktas lietu kārtības **priekšraksts** [28, 83, 98, 291]. Pat ideālā situācijā, kur ir minimizēta nevienlīdzība starp dalībniekiem, joprojām pastāv varas attiecības, tās ir starp pašiem aktoriem un attiecībā uz ārējiem dalībniekiem, kas tiek iekļauti vai izslēgti no apspriešanās, kā arī attiecībā uz ār pasauli, kuru grupas locekļi mēģina izprast un definēt.

Ja atzīstam, ka visu veidu sociālā mijiedarbība – ieskaitot ne tikai pavēles, bet arī ārpasaules raksturojumus – ietver varas attiecības, rada un turpina nevienlīdzību un neizbēgami ir politiska, tas dod mums specifisku ietvaru, lai izprastu zināšanas un zināšanu politiku. Adlers un Barnets (*Adler and Barnett*) piedāvā zināšanu definīciju, kas ietver gan apgalvojuma, gan pavēles dimensiju: zināšanas, no vienas puses, ir sociāli konstruētas un dalītas “nozīmes un izpratnes”, no otras puses, tās arī “pārstāv praktiskās darbības un leģitīmas aktivitātes kategorijas” [1, 40]. Vanda Orlikovska (*Wanda Orlikowski*) turpina šo domu un piedāvā aizvietot “zināšanas” ar “noteikumiem” jeb varu, akcentējot, ka zināšanas ir process, nevis priekšmets: “Aizvietojot “zināšanas” ar “noteikumiem”, mēs [...] parādām atšķirību starp skatījumu uz zināšanām kā uz atsevišķu vienību, statistiku īpašību vai arī stabilitu, praksē bāzētu dispozīciju un zināšanām kā “to, par ko tās padarīja prakse katrā brīdī”” [30, 250–251]. Šī pieeja ļauj efektīvi apvienot starptautisko attiecību un zināšanu vadības disciplīnu teorijas par zināšanām.

Ja eksplīcīti sasaistām sociālo konstruktīvistu, zināšanu vadības un Fuko izpratni par varu, redzam, ka varas attiecības noteikti pastāv “pārspriedošajā” mijiedarbībā. Ja zināšanas tiek ražotas un pastāvīgi atražotas no jauna sociālās mijiedarbības procesā, veidojas cirkulārs patiesības režīms [17, 67]. Šīm attiecībām obligāti nav jābūt pilnībā harmoniskām, un lokalizēts konflikts var rasties, kad vara rodas “sīkā pretdarbībā”, kura var pastāvēt viena patiesības režīma ietvaros. Aktoriem ir savi nodomi, taču viņi ir arī ieinteresēti sarunu procesā un kopīgas izpratnes veidošanā. Rezultātā sasniegtais patiesības režīms nav viena specifiska aktora iecerēts, tas “nav radīts ar nodomu” [2, 189; 17, 68–69]. Arī varas attiecības nav stabilas un ilgtermiņa, izmaiņas ir iespējamās [4, 423; 17, 149]. Kā allaž vara, kas pastāv šādu attiecību veidā, ir gan represīva (negatīva), gan arī pozitīva, citiem vārdiem, tā gan definē, kas nav iespējams vai leģitīms, gan arī ražo, t. i., apgalvo patiesību [17, 65–67]. Noteikumi jeb normas nosaka, kuri apgalvojumi konkrētā situācijā tiks pieņemti kā patiesība un kuri ne [17, 55–56, 70].

Varas attiecības iegūst citu mērogu lielās, daudzveidīgās, daudznacionālās un daudzlīmeņu organizācijās, kas ir eksistējušas neilgu laiku, vai kopienās, kas kāda iemesla dēļ vieno aktorus ar konfliktējošām interesēm. Šādos gadījumos konflikts var iegūt citu formu: no “sīkām” ikdienas domstarpībām tas var pārtapt par fundamentālāku vienas “patiesības” aizstāvību pār citām. Šāda veida konfrontācija var notikt dažādu iemeslu dēļ. Aktorus var vienot dažas fundamentālas idejas (piemēram, uzskats, ka ar drošības jautājumiem jānodarbojas pārnacionālā līmenī), bet viņi var strīdēties par specifiskām stratēģijām un līdzekļiem, kā tās sasniegt, vai arī viņi var apspriest kādu jautājumu atbilstīgi savām specifiskajām, iepriekš konstruētajām interesēm (piemēram, vēlmei gūt labumus nacionālajai ekonomikai, nevis ievērot visas Eiropas Savienības valstis vienojošo sankciju politiku) un tādējādi izmantot normas un zināšanas instrumentāli, ar specifisku nolūku sasniegt savus varas mērķus. Allaž ir svarīgi, lai normatīvas pārliecināšanas un / vai uzvedības ietekmēšanas mēģinājumi prevalētu pār patiesības meklējumiem, kas ietvertu visu perspektīvas.

Fuko aprakstītā varas un zināšanu dinamika turpina darboties, tomēr atklāta konflikta gadījumā vara tiek īstenota personiskākā manierē – noteiktiem aktoriem vai organizācijām cenšoties ietekmēt citus un, uzsvēršu atkārtoti, bieži vien ar konkrētākiem mērķiem. Tātad iespējams ir runāt par zināšanām ne tikai kā par centieniem rast skaidrību par komplekso realitāti, kur rezultējošās varas un zināšanu attiecības nav mērķtiecīgas, bet arī par “zināšanu politiku”, kad lokācijas, kur tiek veidotas zināšanas, kļūst par “politiskām lokācijām, kur dažādi organizatoriski aktori un grupas cenšas “izlabot” nozīmi tādā veidā, kas kalpotu to specifiskām interesēm” [26]. Zināšanu un varas formulā varas komponente kļūst redzamāka kopienai, kurā notiek šīs politiskās debates.

Būtisks ir Barneta un Duvāla (*Barnett and Duvall*) arguments, ka viens varas veids var pārveidoties citos: piemēram, netieša zināšanu un identitāšu veidošana caur produktīvo varu leģitimizē noteiktus piespiedu varas lietojumus (piemēram, no valsts, kurā ir spēcīga piederības sajūta Eir opas Savienībai, tiek sagaidīts, ka valsts kā vienots aktors pieturēsies pie ES normām). Savukārt piespiedu vara var eventuāli mainīt aktoru identitātes un intereses (piemēram, lai nevajadzētu cīnīties ar kognitīvo disonansi [39, 1053]). Turklāt varai var būt vairāki efekti: ja tā ietekmē aktora identitāti, tā ietekmē arī uzvedību, un izmaiņas uzvedībā var ietekmēt aktoru pašizpratni un tēlu citu acīs, turklāt dažādi varas veidi var darboties vienlaicīgi [5, 67].

Zināšanu veidošanas mikrodinamika

Kad vispārīgi ir apskatīta saikne starp zināšanām un varu, jāpievēršas zināšanu veidošanas mikrodinamikai, kas ļoti lietderīgi aprakstīta zināšanu vadības literatūrā, tomēr līdz šim brīdim tā nav izpelnījies pietiekamu uzmanību starptautiskajās attiecībās. Viena no pamata kategorijām zināšanu vadībā, ko ieviesa Karls Polanijs (*Karl Polanyi*), ir eksplīcītās un implīcītās zināšanas. Eksplīcītās zināšanas ("zināt, ko") ir kodificētas un viegli pieejamas citiem, savukārt implīcītās ("zināt, kā") – netveramas un vārdos neizteiktas [22, 91]. Otrajā zināšanu vadības paaudzē fokusēšanās notiek ne tikai uz eksplīcītajām zināšanām, bet arī tiek aplūkots, kā sarunās starp organizācijas locekļiem tiek veidotas implīcītās, neformālās zināšanas [9; 33]. Eksplīcītās un implīcītās zināšanas ir abpusēji saistītas: zināšanas tiek padarītas eksplīcītās ar nolūku tās saglabāt un izplatīt [24, 78–79], un tās ir implīcītās katram zināšanu turētājam, kurš ir internalizējis specifiskās normas un vērtības, kurām ir saistīta izpratne par lietām un bieži vien arī uzkrāta praktiskā pieredze [30, 250].

Savā ietekmīgajā 1994. gadā publicētajā rakstā zināšanu vadības teorētiķis Ikudziro Nonaka (*Ikujiro Nonaka*) konceptualizēja zināšanu veidošanu organizācijās no "pastāvīga dialoga starp implīcītām un eksplīcītām zināšanām" perspektīvas, identificējot četrus šīs mijiedarbības pamatveidus [23, 53; 27, 14–37]. Zināšanu apmaiņa var notikt vienīgi implīcītā līmenī, "nevis caur valodu, bet gan caur novērošanu, imitāciju un praksi"; tā var būt arī eksplīcīto zināšanu kombinēšana, tās šķirojot un no jauna kategorizējot [27, 19]. Eksplīcītās zināšanas var tikt pārvērstas par implīcītām jeb internalizētas, un otrādi – implīcītās zināšanas var tikt eksternalizētas, tās padarot par eksplīcītām [24, 78–79].

Nonaka nepozicionēja šīs četras zināšanu veidošanas kategorijas kā savstarpēji izslēdzošas – sākumā apspriežot atsevišķos zināšanu pārveides mehānismus, viņš turpināja ar vēlamo mehānismu zināšanu veidošanai organizācijā – zināšanu spirāli. Šādā spirālē visi četri režīmi dinamiski mijiedarbojas: eksplīcītās un implīcītās zināšanas pastāvīgi pārtop viena otrā, aptverot individuālo, grupas, organizācijas un starporganizāciju līmeni [27, 20]. Nonaka akcentēja, ka šāds dialogs starp eksplīcītām un implīcītām zināšanām ir svarīgs, ņemot vērā, ka pašlaušanās tikai un vienīgi uz eksplīcīto zināšanu kombinēšanu var ierobežot inovācijas, savukārt apmaiņa ar implīcītām zināšanām un to radīšana aprobežojas vien ar šauru cilvēku loku, bet plašākai ietekmei ir nepieciešams šīs zināšanas eksternalizēt jeb padarīt par eksplīcītām. Tādējādi ir nepieciešams cikls, kurā organizācija attīstītu gan implīcītās, gan eksplīcītās zināšanas caur dialogu: tās locekļi socializējas, eksternalizē savas zināšanas, meklē jaunas, veiksmīgas kombinācijas, dokumentē rezultātus un internalizē jaunizveidotās zināšanas, "mācoties, darot." Tādējādi organizācija izmanto visu locekļu zināšanas un veido iekļaujošus tīklus organizācijas vai pat starporganizāciju līmenī [27, 20].

Iepriekš iztirzātās atziņas par varu iespējams apvienot ar zināšanu vadības atziņām par zināšanu radīšanu. Kopumā zināšanu veidošanas process ietver sevī specifisku, iekšēji vienotu nozīmju izdibināšanu no kompleksās realitātes. Pirmās izvēles tiek izdarītas, un vara pirmo reizi tiek izmantota jau tajā posmā, kad daži kompleksās realitātes aspekti tiek apspriesti un citi – ignorēti. Dienaskārtības noteikšana pati par sevi ir varas izpausme. Nonākot līdz Nonakas raksturotajiem zināšanu pārveides un radīšanas procesiem, redzams, ka viņš ir raksturojis "pārspriedošo" scenāriju, kurā konfrontācija nenotiek, taču viņa atziņas ļauj labāk izprast konfliktu. Piemēram, konfrontācija var notikt, ja tiek kombinētas eksplīcītās zināšanas, kā tas notiek ES dalībvalstu pārrunās. Tā kā eksplīcītās zināšanas ir (pēc definīcijas) mazāk detalizētas nekā implīcītās, sagrozījumi var rasties zināšanu eksternalizācijas procesā, piemēram, diplomāti Eiropas Ārējās darbības dienestā var aizstāvēt viņu izcelsmes valstu intereses un veidot noteiktā veidā ievirzītus politikas dokumentus, kuros tiktu ignorēti alternatīvi viedokļi. Savukārt posmā, kad eksplīcītās zināšanas tiek internalizētas, ne visi aktori var izvēlēties tās ievērot, piemēram, ieviest praksē noteiktus lēmumus. Vara var darboties dažādos veidos, piemēram, ja daži grupas locekļi tiek uzskatīti par autoritatīvākiem nekā citi vai arī nav vienprātības par svarīgākajiem jēdzieniem. Reizēm attiecības starp dalībniekiem var būt tik saspringtas, ka, tā vietā, lai attīstos spirālveidīgi, zināšanu radīšana noteiktā brīdī apstājas pavisam. Tāpēc var teikt, ka, varas attiecībām esot klātesošām visā zināšanu radīšanas procesā, visi zināšanu pārveides punkti Nonakas modelī ir svarīgi mezgli, kas ļauj skaidri ieraudzīt sagrozījumus varas ietekmē.

Apstākļi, kas ietekmē zināšanu un varas dinamiku

Visas teorijas un disciplīnas, kas izmantotas šī modeļa veidošanā, sniedz ieskatu par apstākļiem, kas var ietekmēt zināšanu radīšanu. Lai gan šī raksta apjoms neļauj citēt to pilnīgu sarakstu, tomēr šeit tiek pieminēti daži apstākļi, lai dotu vispārīgu ieskatu.

Darba attiecības un to vadība: daudzas organizācijas pieņem nevis egalitāru skatījumu uz zināšanu sadali to iekšienē (katrs darbinieks kā ekspertīzes turētājs ar tiesībām dot ieguldījumu organizācijas zināšanu bāzē), bet gan hierarhisku (noteikti ekspertīzes turētāji tiek izvirzīti kā prioritāri pār citiem, bieži vien pateicoties viņu politiskajai varai vai formālajam statusam). Radniecīgā kārtā pārlietu centralizēts vadības stils kavē atklātu zināšanu radīšanu.

Īslaicīga vai ilglaicīga mijiedarbība: gadījumos, kad aktori strādā kopā īslaicīgi, ar iepriekš definētiem uzdevumiem, ir pārlietu izteikta specializācija [2, 22–23] vai arī trūkst laika un vietas mijiedarbībai, apmaiņa ar zināšanām ir traucēta. Turpretī ilgtermiņa mijiedarbība, kad pietiek laika un telpas socializācijai, sekmē atvērtu un iekļaujošu zināšanu radīšanu [20, 611–612].

Iesakņojušies vai vāji aktoru uzskati, paļaušanās uz pagātņi: ja aktoru uzskati jau ir spēcīgi un viņiem svarīgi, un it sevišķi, ja šīs normas ir iesakņojušās nacionālajās institūcijās un birokrātiskajā kultūrā (starpvaldību organizāciju gadījumā), ir mazāka varbūtība, ka notiks atklāta saruna. Neelastīgie spēlētāji drīzāk aizstāvēs savas un apstrīdēs citu normas [2, 187]. Savukārt aktoru elastīgums, kopīgi radot un pieņemot jaunas zināšanas, vērtējams pozitīvi [21, 73–74; 31, 288].

Resursi: grupām un kopienām, kas iesaistās zināšanu veidošanā, nepieciešami resursi, lai to darītu [37, 249].

Organizācijas pielāgošanās spējas: tas nozīmē, ka tajā pozitīvi tiek izmantota kompleksitāte un organizācija ir gatava veikt izmaiņas uzvedībā un pat tās identitātē, ja tās nosaka apkārtējā pasaule [6, 52; 31, 91]. Tajā pašā laikā organizācijai ir nepieciešama zināma stabilitāte. Tādēļ svarīgi zināt, kā organizācija var identificēt un strādāt jaunās situācijās, kā tās forma var būt lakoniska un elastīga, vienlaikus nodrošinot pēctecību, un kā jaunie apstākļi var tikt interpretēti un izmantoti organizācijas iekšienē [37, 245–246].

Politiskā kultūra, ideoloģija un personīgās priekšrocības var ietekmēt politikas veidotāju skatījumu uz dažādiem ekspertīzes nodrošinātājiem un to lomu zināšanu veidošanas procesā. Politiskā kultūra var arī ietekmēt, kam politikas veidotāji dod priekšroku, – partejiskai vai bezpartejiskai analīzei, nevalstiskajām organizācijām vai domnīcām u. tml. Turklāt politikas veidotājiem var būt arī savas personīgās vēlmes un noslieces attiecībā uz zināšanu avotiem [19, 139–143].

Pārmērīga paļaušanās uz pašu spriedumu un ārējo zināšanu instrumentāla izmantošana var būtiski kavēt politikas veidotāju dialogu ar ekspertiem. Hirda (*Hird*) pētījumā 88 % ASV politikas veidotāju piekrita apgalvojumam: “Es dodu priekšroku politikas pētniecībai un analīzei, kas prezentē faktus un analīzi un atstāj politiskos lēmumus man,” un apmēram 45 % no viņiem teica, ka parasti viņi meklē pētījumus, lai atbalstītu tos politiskos lēmumus, ko viņi jau ir pieņēmuši [19, 144].

Cits aspekts ir ārējais spiediens, piemēram, **laika ierobežojumi un pieprasījums pēc populāriem politiskiem risinājumiem**. Politikā priekšroka tiek dota “īsām, vienkāršām atbildēm uz sarežģītiem, kompleksiem jautājumiem” pat gadījumos, kad akadēmiskie eksperti brīdina par sarežģījumiem vai arī neredz risinājumu [19, 18–19].

Personīgās saites var nozīmēt, ka politikas veidotāji vērsas pie sev zināmiem ekspertiem (bijušajiem kolēģiem, klasesbiedriem, biznesa partneriem), nevis iesaista plašāku personu tīklu vai pēta dokumentus. Tas var arī nozīmēt, ka ekspertiem ar formāli augstāku statusu tiek dota priekšroka neatkarīgi no tā, cik kvalitatīvs ir viņu pienesums [9, 44; 35, 88].

Kontrole pār finansējumu var nozīmēt, ka politikas veidotāji sponsorē noteiktas pētnieciskās iniciatīvas un noraida citas kā nevērtīgas, tādējādi ietekmējot spēku līdzsvaru starp ekspertiem.

Lai piedalītos zināšanu veidošanā kopā ar politikas veidotājiem, nevalstiskajiem spēlētājiem nepieciešams tas, ko var dēvēt par **“tulkošanas prasmēm”** – spējai “iztulkot” savus terminus, vajadzības un vēlmes politikas veidotājiem saprotamos jēdzienos [34, 24]. Visvienkāršākajā līmenī tas nozīmē padarīt

nevalstisko dalībnieku uzskatus tehniski pieejamus [14, 23]. Stratēģiskajā līmenī, Hirda vārdiem sakot, “politikas analītiķiem ir jāklūst savā ziņā politiskākiem, ja viņi vēlas ietekmi” [19, 25].

Iekšējās attiecības ekspertu kopienā: starptautisko nevalstisko organizāciju gadījumā “Ziemeļu” organizācijas (kas nāk no bagātākām valstīm un kurām ir lielāka pieredze ar Rietumu donoriem) var uzspiest savu dienaskārtību “Dienvidu” partneriem un vienlaicīgi neļaut otrajiem saņemt finansējumu tieši no donoriem [38, 151]. Akadēmiķi tiek pakļauti kolēģu vērtējumam (*peer review*) un citiem ierobežojošiem standartiem (t. sk. neelastīgām teorijām, metodoloģijai un disciplinārajam iedalījumam), vienlaikus viņu reputācija politikas pasaulē un sabiedrībā – ar retiem izņēmumiem – netiek uzskatīta par profesionālu sasniegumu. Savukārt politikas padomnieki nav pakļauti ārējai pārraudzībai un reizēm var dot padomus, kas neietilpst viņu kompetencē, tādējādi paliekot nesodīti [13; 14, 16–17, 21; 19, 43–44, 173, 206; 25, 13; 36, 650–651].

Pētnieciskā procesa dinamika: politikas veidotājiem nepieciešamas praktiski lietojamas zināšanas īsā laika periodā, savukārt jaunu (zinātnisku) zināšanu attīstība var prasīt ievērojamu laiku. Tāpēc amatpersonas drīzāk izmantos jau pastāvošās zināšanas, nevis visjaunākās zināšanas, kas vēl atrodas attīstības stadijā [15, 574].

Lai nodrošinātu produktīvu zināšanu apmaiņu starp grupas locekļiem ar dažādu izcelsmi un uzskatiem, jāattīsta ir tas, ko Vengers (*Wenger*) sauc par robežpraksēm [37, 114], proti, vienojošām praksēm, un galveno palīdzību šajos centienos var nodrošināt dalībnieki, ko, manuprāt, visveiksmīgāk dēvēt par **mediatoriem**. Mediatora galvenajos pienākumos ietilpst darbs ar atšķirībām un pat konfliktiem grupā, pārvēršot tos par konstruktīvu spēku un pārliecināšanos, ka visi dalībnieki ietverti apspriešanā [3, 267].

Apspriešanās iekļauto **ekspertu pārstāvniecība**: bieži vien, it īpaši, apspriežot sensitīvus tematus, tiek pieaicināti tikai līdzīgi domājoši, lojāli delegāti, taču viņi var neatspoguļot plašākas sabiedrības viedokli [31, 288].

Diskusija: zināšanu veidošana kompleksā starptautiskā vidē

Apkopojot šeit veikto analīzi, uzmanīgi izvērtējot galvenos ieskatus no sociālā konstruktīvisma un zināšanu vadības otrās paaudzes literatūras, ir redzams, ka abas pieejas ir identiskas vai visnotaļ līdzīgas savā attieksmē pret tādiem kā makroteorētiskiem jautājumiem: aģents, struktūra, normas, noteikumi, vara; kā arī pret specifiskākiem jautājumiem, piemēram, identitāte. Galvenā atšķirība un vienlaikus arī galvenais sintēzes potenciāls ir abu pieeju skatījumā uz sociālo mijiedarbību. Lai gan starp sociālo konstruktīvismu un konflikta studijām, no vienas puses, un zināšanu vadību, no otras puses, pastāv atšķirības, šīs pieejas tomēr ir savienojamas un savstarpēji papildinošas.

Šajā rakstā piedāvātais teorētiskais ietvars ir ļoti atbilstošs ārpolitiskas ekspertīzes pētniecībai gan atsevišķu valstu, gan arī organizāciju līmenī.

Pirmkārt, tajā tiek ņemts vērā gan “pārspriedošais,” gan “konfrontējošais” zināšanu veidošanas režīms.

Otrkārt, diskusija par varu un zināšanām ļauj konceptualizēt politiskās ietekmes uz zināšanu veidošanu, kā arī tās politiskos rezultātus. Attiecībās starp demokrātiskām valstīm zināšanas tiek aktīvi izmantotas kaulējoties, nevis uzspiežot. Tomēr bieži vien tiek izmantoti argumenti par partneru kopīgām “patiesajām interesēm”, pat gadījumos, ja īstenībā tie kalpo atsevišķu dalībnieku šaurajām interesēm. Varas un zināšanu attiecības tiek novērotas arī citos gadījumos, piemēram, aplūkojot iekļaušanas un izslēgšanas dinamiku valstu un organizāciju zināšanu veidošanā [11, 74–75], kad daži dalībnieki tiek izslēgti un citiem tiek dota priekšroka.

Pastāvot plašai ieinteresēto pušu daudzveidībai, situācija, ka dažas no tām (piemēram, domnīcas, politikas veidotāji no ietekmīgākām dalībvalstīm) tiek raksturotas kā “eksperti” un citas (piemēram, nevalstiskās organizācijas, politikas veidotāji no mazāk ietekmīgām dalībvalstīm) kā “neeksperti,” pati par sevi ir politisks akts, kas ierobežo leģitīmo zināšanu lauku.

Treškārt, kā parādīts sadaļā par zināšanu veidošanas mikrodinamiku, šo teorētisko ietvaru var veiksmīgi izmantot ikdienas politisko procesu skaidrošanā. Sarunas biedru un formātu atlase, apspriešanu process, rezultātu kodifikācija, esošā personāla un organizāciju jaunpienācēju (arī trešo valstu) mācības – tie visi ir posmi, kuros tiek ražotas un atražotas varas un zināšanu attiecības.

Ceturtkārt, daudzveidīga literatūra par sociālo konstruktīvismu, zināšanu vadību un publisko politiku ļauj izveidot kritēriju sarakstu, kas var palīdzēt izprast, kādas varas un zināšanu attiecības vis-ticamāk pastāv konkrētajā situācijā un kāpēc.

Tādējādi izveidojas pilns teorētiskais ietvars, kas nodrošina ne tikai vispārējo ieskatu filozofiskajā saiknē starp varu un zināšanām, bet arī specifisku ieskatu, kā vara var darboties atsevišķās arēnās un atsevišķos lēmumu pieņemšanas posmos, ietekmējot “zināšanas” jeb “ekspertīzi,” uz ko balstās politikas veidotāji. Tas var tikt izmantots gan valstu, gan arī starptautisko organizāciju analīzei.

Secinājumi

Starpdisciplinārā sintēze, kas apvieno sociālo konstruktīvismu un zināšanu vadības otro paaudzi ar atziņām no publiskās politikas, konflikta studijām un Mišela Fuko darbu par zināšanām un varu, nodrošina pamatīgu teorētisko bāzi, lai analizētu zināšanu un ekspertīzes radīšanu valstu un organizāciju ārpolitikā, kā arī iespējamo nevienlīdzību un sagrozījumus šajā procesā.

Ekspertīze ne vienmēr ir neitrāla, objektīva un tehnokrātiska; drīzāk, tāpat kā visi sociālās dzīves fenomeni, tā ir sociāli konstruēta un tādējādi – neizbēgami subjektīva un politiska. Ekspertīzes subjektīvais, politiskais raksturs nozīmē, ka risinājumi, kas tiek uzskatīti par neapstrīdamiem, praksē var nest ieguvumus nevis visai politiskajai kopienai, bet gan tikai atsevišķiem dalībniekiem. Šādā gadījumā var būt noderīga atvērtāka zināšanu veidošanas sistēma, lai ņemtu vērā dažādu aktoru uzskatus. Šis raksts tikai daļēji atbalsta kritisko teoriju, kurā tiek pausts, ka visi sociālie procesi ir cīņas par varu rezultāts, tomēr tas varas jautājumam pieiet ļoti nopietni. Vara, kā norāda Mišels Fuko, ir visur esoša ekspertīzes ražošana, lai gan tai var būt dažādas formas.

Šis raksts izšķir divus galvenos zināšanu veidošanas modeļus: “pārspriedošo”, kurā varas attiecības pastāv, taču ir implicītas un mazāk ietekmē mijiedarbību starp grupas locekļiem, un “konfrontējošo,” kurā grupas locekļi aktīvi apstrīd “patiesību,” piedāvā savus risinājumus un reizēm var izmantot “kopējā labuma” un citas idejas instrumentāli savu specifisko mērķu sasniegšanai.

Var ne tikai atzīt saikni starp varu un zināšanām, bet arī domāt par šo jautājumu sistemātiski. Šis teorētiskais ietvars ne tikai izšķir dažādus zināšanu veidošanas režīmus, bet arī pievēršas varas mikrodinamikai – kā varas attiecības izpaužas dažādos lēmumu pieņemšanas posmos (dienaskārtības noteikšanā, pārrunās, zināšanu kodifikācijā). Šajā ietvarā arī tiek norādīts uz apstākļiem, kas var ietekmēt zināšanu veidošanas procesu.

Kopumā šis raksts parāda dažādos veidus, kā ekspertīzes veidošana var kļūt visnotaļ politizēta, un aicina kritiski analizēt šķietami “objektīvas” politiskās zināšanas, lai labāk izprastu pašreizējos politiskos procesus, to pamatus un iespējamās alternatīvas.

Pateicība

Šis pētījums tika veikts Fulbraita studentu granta ietvaros, ar ko tika atbalstīts autores pētnieciskais darbs Džordža Meisona Universitātē Vašingtonā, ASV. Autore ir sevišķi pateicīga darba vadītājai Džordža Meisona Universitātē, emeritētajai profesorei Annai C. Beikerei (Ann C. Baker) par nenovērtējamo palīdzību un padomu.



An Interdisciplinary Approach to Study of Foreign Policy: Conceptualizing Expertise-Making in Foreign Policy

Abstract

This article develops a broadly sociological, interdisciplinary theoretical framework for analyzing the sources of knowledge in foreign-policy making. Expertise-making has been underconceptualized and underresearched: a major shortcoming, taking into account the fundamental role of knowledge to policy-making.

The research questions behind this article are:

- 1) how we can analyze provision of expertise by governmental and non-governmental players to the European Union's decision-makers,
- 2) what drivers condition knowledge practices in the EU, that is, the process of developing, contributing, pooling and synthesizing multiple ideas into the "truth," the base and justification for political decisions,
- 3) what possible power inequalities and biases can be identified.

This article synthesizes an International Relations theoretical approach, social constructivism, with literature in Knowledge Management, Conflict Studies and Policy Analysis as well as insights from Michel Foucault's work on power-knowledge relations. This theoretical framework is also partially operationalized for the purposes of researching knowledge-making. This article provides an overall theoretical framework, discusses power-knowledge relations in a complex institutional setting, and points out the main drivers that may condition the expertise-making process. With this, it provides a substantial basis for empirical analysis.

Keywords: expertise, knowledge, power-knowledge relations, knowledge politics, experts, socialization.

Literatūra

1. Adler, E. and Barnett, M. *Security Communities*. Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press, 1998.
2. Baker, A. C. *Catalytic Conversations: Organizational Communication and Innovation*. New York: M. E. Sharpe, 2010.
3. Baker, A. C. Creating a New Kind of Conversation: a Consultant's Role in Building Sustainable Change in the New Economy. In: *Changing the Way We Manage Change*. R. R. Sims, ed. Westport, Conn.: Quorum Books, 2002.
4. Baker, A. C., Jensen, P. J., Kolb, D. A. Conversation as Experiential Learning. *Management Learning*. 2005, 36(4), 411–427.
5. Barnett, M. and Duvall, R. Power in International Politics. *International Organization*. 2005, 59(1), 39–75.
6. Brown, J. S. and Duguid, P. Organizational Learning and Communities-of-Practice: Toward a Unified View of Working, Learning, and Innovation. *Organization Science*. 1991, 2(1), 40–57.
7. Checkel, J. T. Social Construction and Integration. *Journal of European Public Policy*. 1999, 6(4), 545–560.
8. Checkel, J. T. and Moravcsik, A. A constructivist research program in EU studies? *European Union Politics*. 2001, 2(2), 219–249.
9. Davenport, T. H. and Prusak, L. *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know*. Boston, MA: Harvard Business School Press, 1998.
10. Finnemore, M. and Sikkink, K. International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*. 1998, 52(4), 888, 896.
11. Foucault, M. *Archaeology of Knowledge*. New York: Routledge, 2002.
12. Foucault, M. *Power / Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972–1977*. New York: Pantheon Books, 1980.
13. Gallucci, R. L. How Scholars can Improve International Relations. *The Chronicle of Higher Education*. 2012. Available from: <http://chronicle.com/article/How-Scholars-Can-Improve/135898/> [sk. 11.04.2017].
14. Goldman, E. O. Closing the Gap: Networking the Policy and Academic Communities. *Asia Policy*. 2006, 1, 16–24.
15. Haas, P. When does Power Listen to Truth? A Constructivist Approach to the Policy Process. *Journal of European Public Policy*. 2004, 11(4), 569–592.

16. Habermas, J. Toward a Cosmopolitan Europe. *Journal of Democracy*. 2003, 14(4), 86–100.
17. Haugaard, M. *The Constitution of Power: A Theoretical Analysis of Power, Knowledge and Structure*. Manchester, UK; New York: Manchester University Press, 1997.
18. Heizmann, H. and Olsson, M. R. Power Matters: the Importance of Foucault's Power/Knowledge as a Conceptual Lens in KM Research and Practice. *Journal of Knowledge Management*. 2015, 19(4), 756–769.
19. Hird, J. A. *Power, Knowledge, and Politics: Policy Analysis in the States*. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2005.
20. Hydle, K. M., Kvålshaugen, R. and Breunig, K. J. Transnational Practices in Communities of Task and Communities of Learning. *Management Learning*. 2014, vol. 45, iss. 5.
21. Jeong, H. and Väyrynen, T. Identity Formation and Transformation. In: *Conflict Resolution: Dynamics, Process and Structure*. H. Jeong, ed. Aldershot; Brookfield, VT: Ashgate, 1999.
22. Kessler, O. On Norms, Communication and the Problem of Practice. In: *On Rules, Politics and Knowledge: Friedrich Kratochwil, International Relations, and Domestic Affairs*. O. Kessler, R. B. Hall, C. Lynch, and N. G. Onuf, eds. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, 2010.
23. Kolb, D. A., Baker, A. C., and Jensen, P. J. *Conversational Learning: An Experiential Approach to Knowledge Creation*. Westport, CT; London: Quorum Books, 2002.
24. Kratochwil, F. V. *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge, New York, Melbourne: Cambridge University Press, 1989.
25. MacRae, D. *The Social Function of Social Science*. New Haven: Yale University Press, 1976.
26. Mumby, D. K. Discourse, Power and Ideology: Unpacking the Critical Approach. In: *The Sage Handbook of Organizational Discourse*. D. Grant, C. Hardy, C. Oswork and L. L. Putnam, eds. London: Sage, 237, 2004.
27. Nonaka, I. A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science*. 1994, 5(1), 14–37.
28. Onuf, N. G. *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1989.
29. Onuf, N. G., Klink, F. F. Political Society. In: *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*. Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1989.
30. Orlikowski, W. J. Knowing in Practice: Enacting a Collective Capability in Distributed Organizing. *Organization Science*. 2002, 13(3), 249–273.
31. Ramsbotham, O., Woodhouse, T., and Miall, H. *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*. 2nd ed. Cambridge, UK; Malden, MA: Polity Press, 2005.
32. Sil, R. Simplifying pragmatism: From Social Theory to Problem-driven Eclecticism. *International Studies Review*. 2009, 11(3), 648–652.
33. Stacey, R. The Emergence of Knowledge in Organizations. In: *Complexity and Knowledge Management: Understanding the Role of Knowledge in the Management of Social Networks*. A. Tait and K. A. Richardson, eds. Charlotte, NC: Information Age Publishing, Inc., 2010.
34. Stehr, N. Knowledge, Democracy and Power. *Central European Journal of Public Policy*. 2010, 4(1), 14–34.
35. Stehr, N. and Grundmann, R. *Experts: The Knowledge and Power of Expertise*. Abingdon, Oxon: Routledge, 2011.
36. Wæver, O. Towards a Political Sociology of Security Studies. *Security Dialogue*. 2010, 41(6), 649–658.
37. Wenger, E. *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity (Learning in Doing: Social, Cognitive and Computational Perspectives)*. New York: Cambridge University Press, 2007.
38. Youngs, R. *International Democracy and the West: The Role of Governments, Civil Society, and Multinational Business*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2004.
39. Zürn, M. and Checkel, J. T. Getting Socialized to build Bridges: Constructivism and Rationalism, Europe and the Nation-state. *International Organization*. 2005, 59(4), 1045–1079.

Privātie aģenti eiroleizācijas procesā

Kārlis Bukovskis

*Latvijas Ārpolitikas institūts
karlis.bukovskis@liia.lv*

Kopsavilkums

Eiroleizācijas process tradicionāli tika izprasts un plaši pētīts no Eiropas Savienības (ES) un nacionālo valstu un to institūciju vai iedzīvotāju mijiedarbības viedokļa, bet gandrīz nepētīti ir jautājumi par nevalstiskajiem, privātajiem dalībniekiem un to transnacionālo ietekmi. Starptautisks vai nacionāls politikas un ekonomikas dalībnieks ir uzskatāms par aģentu tikai gadījumā, ja tas ir konkrētu vērtību aktīvs veicinātājs. Raksta mērķis ir konceptualizēt vai izvērtēt tieši privātā aģenta aspektu un iespējas eiroleizācijas procesā. Šī mērķa īstenošanai ir jārisina trīs galvenie jautājumi par privātajiem aģentiem:

- 1) to vieta eiroleizācijas definīcijas un tās vektora aspekta ietvaros;
- 2) to spējas projicēt kondicionalitāti eiroleizācijas procesā;
- 3) tiem pieejamie mehānismi, stratēģijas un soļi eiroleizācijas procesā.

Raksts veltīts eiroleizācijai kā konceptam un teorētiskai diskusijai par eiroleizāciju kā procesa veidotāju un noteicēju jeb aģentu identificēšanu. Raksta būtība ir teorētiska privāto aģentu kā eiroleizācijas veicinātāju izdalīšana un analīze, tādējādi ļaujot paplašināt pētniecisko un konceptuālo pieeju eiroleizācijas fenomenam.

Privātie ekonomiskie eiroleizācijas aģenti tiem pieejamo resursu dēļ var būt spēcīgs eiroleizācijas veicinātājs. Lai gan tie nespēj garantēt to, ko spēj publiskie dalībnieki – dalību pašā Eiropas Savienībā vai nozīmīgas publiskās investīcijas pēc iestāšanās –, un tiem ir pieejami mazāk spēcīgi politiskie instrumenti, tomēr privātie ekonomiskie dalībnieki var nodrošināt ārvalstu tiešās investīcijas, kas savukārt var kļūt par izšķirošu argumentu valstīs, kurās nepieciešamība pēc tām ir spiedīga. Tādēļ ar normu ieviešanu saistīto solījumu uzticamība un konkurētspējīga atalgojuma piedāvājums ir būtiskākais eiroleizācijas privāto aģentu spējai projicēt kondicionalitāti eiroleizācijas mērķa valstīs.

Atslēgvārdi: eiroleizācija, aģents, kondicionalitāte, starptautiskā politiskā ekonomika.

Ievads

Eiroleizācija (*Europeanization*) kā termins ir plaši izplatīts gan akadēmiskajā literatūrā, gan politiskajā diskursā un ar Eiropas Savienības (ES) darbību saistīto procesu analīzē. Ekonomikas, politoloģijas un tiesību zinātnē šis termins ticis un tiks lietots, lai apzīmētu gan teorētiska rakstura skatījumu uz Eiropas integrācijas procesa atstātajiem rezultātiem, gan arī procesa ietekmes ceļiem. Eiroleizācija ir termins, ko ekskluzīvi piemēro tieši mijiedarbībai ar ES institūcijām un tiesību sistēmu. Lai gan eiroleizācijas posms daudzkārt ir sakritis arī ar citām parādībām starptautiskajā politikā kopš Otrā pasaules kara beigām, tostarp brīvā tirgus ekonomiku izplatīšanos, tādu Eiropas līmeņa starpvalstu organizāciju kā Eiropas Padome un Eiropas Drošības un sadarbības organizācija veidošanos, tomēr Eiropas Savienība ir unikāls veidojums, jo iekļauj masveidīgu nacionālās suverenitātes kolektīvizēšanu ar demokrātiskiem

līdzekļiem multilaterālu pārrunu rezultātā. Eiropas Savienībai raksturīgas ne tikai pārnacionālas institūcijas, bet arī pārnacionāla tiesību sistēma, kurā ES līmenī pieņemtajiem lēmumiem ir tiešs spēks arī nacionālā līmenī.

Paulu Graciano (*Paolo Graziano*) ir secinājis, ka pastāv būtiskas atšķirības starp eiropeizācijas procesu un globalizāciju, un pirmais ir uzskatāms pat par “pretindi” otram [7, 173]. Globalizācijas process iekļauj pārveidojumus valstu ekonomikas pārvaldībā, kur privātie dalībnieki tradicionāli aizstāv regulējumu un ierobežojumu samazināšanu, turpretī eiropeizācijas process iekļauj efektīvākas, uz sabiedrības interesēm vērstas ekonomiskās pārvaldības ieviešanu.

Akadēmiskajā literatūrā tiek iezīmēta problēma, ka eiropeizācijas process tradicionāli tiek izprasts un plaši pētīts no ES un nacionālo valstu un to institūciju vai iedzīvotāju mijiedarbības viedokļa, bet gandrīz nav pētīti jautājumi par nevalstiskajiem, privātajiem dalībniekiem un to transnacionālo ietekmi. Šie dalībnieki ir svarīgi no vērtību pārneses un socializēšanas viedokļa kā vienības, kuras tradicionāli tiek uztvertas kā nespējīgas projicēt kondicionalitāti jeb izvirzīt un uzspiest nosacījumus. Jāņem vērā, ka ikviens starptautisks vai nacionāls politikas un ekonomikas dalībnieks ir uzskatāms par agentu tikai gadījumā, ja tas ir konkrētu vērtību aktīvs veicinātājs. Līdzīgi kā tas tiek saskatīts arī Pjēra Burdjē (*Pierre Bourdieu*) teorētiskajā pieejā par agenta lomu socializēšanās un socializēšanas un struktūru veidošanas procesos [3]. Nevalstiskās organizācijas un privātie dalībnieki nav publiskie spēlētāji, kuru norādījumu izpilde būtu tieši saistoša valstu valdībām vai institūcijām. Tādēļ tradicionāli tiek pieņemts, ka privātie dalībnieki nespēj radīt starptautiskām publiskām institūcijām un nacionālām valstīm identisku tiesiski juridisku spiedienu vai argumentāciju (*leverage*).

Attiecīgi arī eiropeizācijas process tiek izprasts kā publisko dalībnieku – Eiropas Savienības institūciju un tās tiešo partneru – savstarpēja mijiedarbība. Tomēr ir pamats uzskatīt, ka eiropeizācijas veicinātāji ir ne tikai publiskie, bet arī nevalstiskie aģenti, tostarp biznesa struktūras.

Tādēļ šajā rakstā tiks mazāk analizēts, cik pamatota ir eiropeizācijas kā teorētiskās pieejas izmantošana, bet publikācijas galvenais **mērķis** ir konceptualizēt vai izvērtēt tieši privātā aģenta aspektu un iespējas eiropeizācijas procesā. Šī mērķa īstenošanai ir jārisina trīs galvenie **jautājumi** par privātajiem aģentiem:

- 1) to vieta eiropeizācijas definīcijas un tās vektora aspekta ietvaros;
- 2) to spējas projicēt kondicionalitāti (*conditionality*) eiropeizācijas procesā;
- 3) tiem pieejamie mehānismi, stratēģijas un soļi eiropeizācijas procesā.

Raksts galvenokārt veltīts eiropeizācijai kā konceptam un teorētiskai diskusijai eiropeizācijas procesa veidotāju un noteicēju jeb agentu identificēšanai. Tajā atspoguļota teorētiska privāto agentu kā eiropeizācijas veicinātāju izdalīšana un analīze, attiecīgi ļaujot paplašināt pētniecisko un konceptuālo pieeju eiropeizācijas fenomenam.

Eiropeizācijas definēšanas un procesa vektora problēma

Eiropeizācijas termina izcelsme tiek saistīta ar Roberta Lādreha (*Robert Ladrech*) 1994. gada martā publicētajā rakstā ieviesto apzīmējumu Eiropas Savienības vērtību un normu pārņemšanai nacionālā līmenī. Autors raksta, ka “eiropeizācija ir inkrementāls process, kas reorientē politikas virzienu un formu līdz pakāpei, kad EK (Eiropas Kopienas) politiskā un ekonomiskā dinamika kļūst par daļu no nacionālās politikas un lēmumu pieņemšanas” [11, 69]. R. Lādrehs, analizējot Francijas piemēru, aplūkoja, kā ES tiesību normas un principi tika pārņemti Francijas konstitucionālajās tiesībās un teritoriālajā reformā, uzsverot “nacionālās politikas un politikas veidošanas organizatoriskās loģikas pārorientāciju” [11, 70]. Viņš atzīst eiropeizācijas kā koncepta homogenizācijas vai harmonizācijas aprēķinu metodoloģiskos ierobežojumus, īpaši raugoties no Eiropas Savienības valstu strukturālajām atšķirībām, tomēr termins ir kļuvis par daļu no politikas procesa izpratnes un Eiropas Savienības normu pārņemšanas definēšanas. Šī sākotnējā R. Lādreha izpratne ir eiropeizācijas izpratnes “tīrforma”, kura vēlāk tika kritizēta par “koncepta izstaiņāšanu” (*conceptual stretching*) [17, 2–3], kuras iemesls bija strauji augoša interese par terminu un konceptu pagājušā gadsimta 90. gadu otrajā pusē. Intelektuālais nogurums no

tradicionālākajām pieejām, piemēram, funkcionālisma un institucionālisma, un to “neo” formām, alternatīvu meklējumi Endrjū Moravčika (*Andrew Moravcsik*) liberālajai starpvaldību teorijai (*liberal intergovernmentalism*) un Aleksandra Venta (*Alexander Wendt*) aizsāktā sociālā konstruktīvisma teorētiskās pieejas revolūcija raisīja pastiprinātu interesi par ES darbības skaidrojumu, ko piedāvāja R. Lādrehs.

Roberta Lādreha strukturālisma pieeja metodoloģijai saglabājās arī 2010. gadā viņa paša pārveidotajā definīcijā, kurā “europeizācija ir [...] jāsaprot kā izmaiņas dalībvalstī, kur motivējošā loģika ir saistīta ar ES politiku vai lēmumu pieņemšanas procesu. Pirmatnējais uzdevums jebkurai europeizācijas pētnieciskajai dienaskārtībai tādēļ ir noteikt cēlonisko (kauzālo) saikni, tādējādi apstiprinot ES ietekmi uz iekšpolitiskajām izmaiņām” [12, 2]. Tieši cēloniskās jeb kauzālās saiknes elements ir fundamentāls, arī tiecoties izprast europeizācijas agentu ietekmi. Vienlaicīgi tas neļauj atsvešināt diskusiju un europeizācijas ietekmes no tieši identificējamām izmaiņām jeb transpozīcijas tiesību aktos.

Uzmanība jāpievērš arī citiem autoriem, kuru termina definējums ir kļuvis par daļu no europeizācijas ideju attīstības posma. Starp nozīmīgākajiem ir jāmin Klaudio Radaeli (*Claudio Radaelli*), kurš 2000. gadā publicētajā rakstā norādīja, ka europeizācija ir process, kas iekļauj:

- 1) veidošanu;
- 2) difūziju;
- 3) to formālo un neformālo noteikumu, procedūru, politikas paradigmu, stilu, “lietu darišanas veidu” un kopējo vērtību un normu institucionalizēšanu, kuras vispirms ir definētas un konsolidētas ES politikas procesā un pēc tam inkorporētas pašmāju loģikā (nacionālajā un subnacionālajā) diskursā, politiskajās struktūrās un sabiedrības izvēlēs” [17, 3].

Šī “totālā” jeb visaptverošā pieeja terminam iziet ārpus R. Lādreha strikti konkrētā, tiesību normās viegli identificējamās izmaiņas balstītā skatījuma. Proti, R. Lādreha metodoloģija europeizācijas koncepta analizē atšķiras no K. Radaeli piedāvātās konstruktīvisma garā ieturētās pieejas. Tapio Raunio un Mati Vibergs (*Matti Wiberg*) par Radaeli definīciju izteikušies šādi: “Šī definīcija tādējādi rok dziļāk, iekļaujot daudz plašāk kultūras, attieksmju un neformālo aspektu klātbūtni pašmāju politikā” [18, 5–6].

Arī Kirijakos Moumotzis (*Kyriakos Moumoutzis*) bija līdzīgās domās un par 2011. gadā pārskatīto Radaeli definīcijas piedāvājumu rakstīja, ka tas ir “inkorporēšanas process, kurā pašmāju (nacionālajā un subnacionālajā) diskursā, politiskajās struktūrās un publiskajos politikas formālajos un neformālajos noteikumos, procedūrās, politikas paradigmās, stilos, “lietu darišanas veidos” un kopējās normās un uzskatos nonāk apsvērumi, kas sākotnēji ir bijuši definēti ES politikas procesos” [15, 608]. Sociālais konstruktīvisms, kas raksturīgs gan Radaeli, gan Moumotzis pieejām, ir noderīgs avots arī europeizācijas agentu aspekta pētniecībā. Proti, R. Lādreha sākotnējā nostādne paredz klasisku publisko dalībnieku un to aizstāvēto principu un normu transponēšanu tiesību aktos un konkrētās politikās. Tikmēr abu pārējo minēto autoru pieejas ļauj aplūkot nerakstīto principu ienākšanu valstu politiķu pieņemto lēmumu loģikā, motivācijā un argumentācijā.

Uzmanības vērta ir arī Taņas Bērcelas (*Tanja Börzel*) piedāvātā definīcija, kurā europeizācija ir “process, caur kuru pašmāju politikas sfēra pieaugoši kļūst par Eiropas lēmumu pieņemšanas subjektu” [2, 574]. Šīs definīcijas pamatproblēma ir tās visaptverošais raksturs un pārklāšanās ar šādiem principiem: suverenitātes deleģēšana, lēmumu pieņemšanas pārnacionalizācija un Eiropas Savienības integrācijas process kopumā. Proti, Bērcelas variants europeizācijas izpratnei neidentificē vai pat nenorāda ne uz europeizācijas procesu raksturu un veidu, ne uz potenciālajiem europeizācijas avotiem. Respektīvi, nevar tikt likta vienādības zīme starp kolektīvu lēmumu pieņemšanu un normu pārņemšanu, definējot tādu parādību kā europeizācija. Turklāt šī Bērcelas definīcija principiāli nepieļauj iespēju, ka privātie agenti arī varētu būt europeizācijas veicinātāji.

Arī Adrianas Eritjē (*Adrienne Héritier*) pieeja europeizācijas skaidrošanai bija, ka tā “ir ietekmes process, kas izriet no Eiropas lēmumiem un ietekmē dalībvalstu politikas, politiskās un administratīvās struktūras. Tas iekļauj šādus elementus: Eiropas lēmumus, šo lēmumu izraisītos procesus, kā arī šo procesu ietekmi uz nacionālajām politikām, lēmumu pieņemšanas procesiem un institucionālajām struktūrām” [8]. Šī definīcija, kurā tiek runāts par europeizāciju kā par procesu, kuram ir ietekme uz nacionālo līmeni, ir tuva optimālajai izpratnei par europeizācijas ietekmi ne tikai tiesiskā, bet arī institucionālā

izmaiņu un normu līmenī. Vienlaicīgi šī definīcija vēl joprojām iekļauj skatījumu, ka eiropeizācijas procesu vada vai nosaka Eiropas institūciju jeb pārnacionālais (saukts arī supranacionālais) līmenis, kura virzītos principus, regulējumus un normas pārņem nacionālais līmenis.

Tādēļ Tomasa Rises (*Thomas Risse*), Mērijas Grīnas-Kaulesas (*Maria Green Cowles*) un Džeimsa Kaporaso (*James A. Caporasso*) piedāvājums eiropeizācijas definīcijai, ka tā ir “Eiropas līmenī notiekoša atšķirīgu pārvaldības struktūru rašanās un attīstība, kas ir politiski, tiesiski un sociālajās institūcijās asociēta ar politisko problēmu risināšanu, kas formalizē mijiedarbību starp dalībniekiem un politikas tiklojumiem, kuri specializējas autoritatīvu Eiropas noteikumu radīšanā” [19, 3], mainīja tradicionālo izpratni. Šī definīcija būtiski atšķiras ar to, ka tā eiropeizāciju skaidro nevis kā procesu no augšas uz apakšu (*top-down*), bet gan kā pieeju no apakšas uz augšu (*bottom-up*). Šī 2001. gadā radusies pieeja tādējādi kļuva par nozīmīgu mīklu eiropeizācijas definēšanā un izpratnē. Eiropeizācijas process tika izprasts kā visaptveroša parādība, kuras ietvaros nav tikai asimetriska normu un vērtību pārņemšana, bet notiek savstarpēja integrācija starp dažādiem līmeņiem, principiem un to paudējiem.

Tādējādi šīs visbiežāk lietotās un eiropeizācijas koncepta akadēmiskās vai pat populārzinātniskās izpratnes pamatā esošās definīcijas niansēti ļauj paskatīties uz komplicētu vērtību un normu pārneses procesu Eiropas Savienībā. Ņemot vērā, ka Lādreha un Bērcelas definīcijas nepieļauj privāto dalībnieku iespējas būt par eiropeizācijas aģentiem, Radaeli, kā arī Heritjē un Moumotzis piedāvātās definīcijas, kas ieturētas sociālā konstruktīvisma pieejā, ir atbilstošākas privāto aģentu iekļaušanai.

Šī raksta un precīzas izpratnes nodrošināšanai eiropeizācija ir jādefinē kā **normu pārneses process starp Eiropas Savienības un nacionālā līmeņa publiskajiem un privātajiem aģentiem**. Šī definīcija automātiski iekļauj nepieciešamību katrā atsevišķā gadījuma analizē noteikt konkrētos eiropeizācijas aģentus un arī identificēt konkrētās normas, kuras tiek pārnestas gan tiesību aktos, gan politikas veidošanā, gan arī sociālajās normās un biznesa kultūrā.

Šī definīcija ļauj iekļaut ne tikai publiskos un privātos aģentus, bet arī dažādos līmeņus un vektorus, kuros eiropeizācijas process notiek. Pilnvērtīgai skaidrībai par eiropeizācijas vektoriem jeb izpratnēm ir nepieciešams pievērsties autoriem, kuri šos eiropeizācijas procesa vektorus ir analizējuši. Jau minētais klasiskais dalījums starp tiem, kas eiropeizāciju redz kā no augšas uz apakšu vērstu procesu, un tiem, kas to redz pretēji – no apakšas uz augšu vērstu –, ir kļuvis klasisks. Tostarp arī Nikola Lindstroma (*Nicole Lindstrom*) un Dora Piroška (*Dóra Piroška*) ir kritizējušas tā saucamo no augšas uz apakšu pieeju, kas izmantota daudzos pētījumos un kurā uzsvērtā nepieciešamība koncentrēties uz politikas veidošanas (*policy making*) un kaulēšanās procesu, kas iekļauj ES normas [14, 118]. Proti, autores apelē pie nepieciešamības koncentrēties uz aģentu darbību eiropeizācijas normu veicināšanā, nevis tikai uz to paušanas vai veicināšanas virzieniem.

Aptverošu analīzi par eiropeizācijas virzieniem ir veikusi Andrea Lenšova (*Andrea Lenschow*), izdalot četras eiropeizācijas dimensijas: no apakšas uz augšu, no augšas uz apakšu, horizontālo un cirkulāro [13, 55–71]. Pieejas no apakšas uz augšu pamatā ir nacionālā līmenī radīto vērtību, principu, definēto politiku un ideju prezentēšana Eiropas Savienības lēmumu pieņemšanas procesā. Proti, dalībvalstis, izstrādājot un nacionālā līmenī apstiprinot valstu pozīcijas, rada piedāvājumu un maina Eiropas Savienības normu struktūru un saturu. Tās ir ne tikai dalībvalstis, to politiķi un administratīvais aparāts, kas idejiski rada principus, kuri vēlāk kolektīvi tiek apspriesti, pieņemti un kļūst par ES normu kopumu, tie ir arī Eiropas Komisijas pārstāvji, kuri tradicionāli nāk no dalībvalstīm un kuriem piemīt noteikts domāšanas veids vai izpratne, kurai atbilstoši tiek veidoti ES līmeņa regulējumi un politika. Šajā gadījumā nacionālais līmenis tiek uzskatīts par eiropeizācijas sākumu, bet tas neatrisina jautājumu, ka Eiropas Savienības institucionālajā struktūrā un lēmumu pieņemšanas procesā ir virkne nevalstisko vienību un dalībnieku, kuru viedoklis var kļūt vienlīdz būtisks. Un nav runa vienīgi par akadēmiskajiem un pētnieciskajiem pārstāvjiem, kuru idejas kļūst par daļu no politiskā procesa nacionālajā vai pat nepastarpināti Eiropas Savienības līmenī. Sevišķi runa ir par tādiem privātajiem dalībniekiem kā biznesa organizācijas. Ne tikai darba devēju vai darba ņēmēju, bet arī noteiktu nozaru pārstāvju darbība ir tie noteicošie aspekti, kas veido nacionālo politiku un piedalās lēmumu demokrātiskā pieņemšanā. Tādēļ viņu loma nedrīkst tikt aizmirsta.

No augšas uz apakšu, kā minēts, ir klasiskākā pieeja eiropēizācijas procesam. No augšas uz apakšu vērsta pieeja ļauj saprast, kā Eiropas Savienības līmenī pieņemtie lēmumi maina nacionālos procesus. Situācijā, kad dalībvalstīm un to likumdevējiem ir jāpielāgojas pārnacionālā līmenī pieņemtajiem lēmumiem, tiesību aktiem, tiesu spriedumiem un rekomendācijām, notiek eiropēizācijas process, kuram ir tiešas sekas dalībvalstu sabiedrībā. No šī skatupunkta vērtējot, privāto aģentu loma ir identificējama tikai gadījumā, ja raugās no vērtību un principu pārnese viedokļa, jo privātie aģenti nacionālajām valstīm neuzliek juridiski tieši saistošas prasības. Vienlaicīgi strukturāli nozīmīgi un politiski vai ekonomiski kapacitatīvi dalībnieki var kļūt par eiropēizācijas aģentiem konkrētajā dalībvalstī. Ietekmes un kondicionalitātes aspektiem, kuri tiks plašāk aplūkoti raksta turpinājumā, ir būtiska nozīme, un noteiktos apstākļos tie var kļūt vienlīdz nozīmīgi arī gadījumos, ja tie nav juridiski saistoši. Piemēram, valsts prestiža vai ekonomiskās labklājības nolūkos valstis var pildīt vai ieviest nosacījumus, kurus rekomendē arī citu valstu nepublicie dalībnieki. Tas īpaši novērojams situācijās, kad privātajam, nevalstiskajam dalībniekiem ir spēcīgs starptautisks politiskais atbalsts vai ekonomiskie un enerģētikas resursi, kas var tikt izmantoti kā mudinošs apstāklis normu pārņemšanai.

Atbilstoši Andreas Lenšovas uzskatiem trešais eiropēizācijas vektors ir horizontāls, un tajā dalībvalstu savstarpējā mijiedarbība ir faktors, kurš veicina normu pārnesei jeb salāgošanu. Valstu savstarpējā koordinācija sekmē kopīgu vērtību izstrādi un to turpmāku pārņemšanu arī uz citām dalībvalstīm. Šajā situācijā ES institūciju loma tiek pakārtota valstu un to lēmumu pieņēmēju savstarpējam sadarbības un izpratnes līmenim. Lielā daļā jautājumu, sevišķi to, kur starpvaldību principi saglabājušies arī balsošanas procedūrās, eiropēizācijas process ir rezultāts tieši valstu savstarpējai vērtību un normatīvajai integrācijai, nevis kam būtiski citam. Turklāt šī izpratne jeb eiropēizācijas vektors sasaucas arī ar Kerija Hovela (*Kerry E. Howell*) eiropēizācijas veidu iedalījumu. Autors izdala trīs eiropēizācijas veidus. Pirmie divi jau aplūkoti – no apakšas uz augšu un no augšas uz apakšu – tiek saukti attiecīgi par augšupielādi (*uploading*) un lejupielādi (*downloading*). Savukārt trešais veids ir šķērsielāde (*crossloading*). Hovels norāda, ka šķērsielāde iekļauj vertikālo pārnesei un horizontālo pārnesei un tieši horizontālā ir tā, kura saskan ar Lenšovas definēto horizontālo pieeju, kamēr vertikālā ir līdzīgāka Lenšovas cikliskajai pieejai, kas tiks aplūkota turpinājumā. Kā norāda Hovels, “horizontālā politikas pārnese var arī nekad neiekļaut eiropēizāciju. [...] Bet politikas, kuras ir pārnestas šādā veidā, var kļūt par normu visā ES un tiek attiecīgi makro vai mikro augšupielādētas ES domēnā” [9, 48]. Skatoties no eiropēizācijas aģentu perspektīvas, šī horizontālā pieeja lielākoties ļauj analizēt lēmumu pieņēmējus un to savstarpējo mijiedarbību valstiskā līmenī.

Tomēr arī privāto eiropēizācijas aģentu identificēšana un ietekmes novērtēšana šī eiropēizācijas vektora kontekstā ir iespējama vien daļēji. Proti, horizontālais eiropēizācijas vektors paredz mijiedarbību starp vienlīdzīgiem un vienveidīgiem dalībniekiem. Taču neviens privātais dalībnieks, pat ar ekonomiskiem resursiem vai politisku aizmuguri apveltīts, nevar tikt uzskatīts par vienlīdzīgu publiskam dalībniekam. No metodoloģiskā viedokļa privātais un publiskais eiropēizācijas aģents nevar būt vienlīdzīgi, jo no tiesiskā viedokļa privāta aģenta iespējas vienmēr būs publisko institūciju ierobežotas. Turklāt šajā situācijā privātais dalībnieks nav apveltīts ar identiskām spējām kopīgās normas pārņemt vērtību un principu līmenī. Tādējādi statusa nevienlīdzības problēma neļauj privātajam un publiskajam eiropēizācijas aģentam sadarboties horizontālā eiropēizācijas vektora ietvaros. Tajā pašā laikā šāda sadarbība var notikt starp diviem privātajiem dalībniekiem, kas divu vai vairāku dalībnieku grupā principus augšupielādē Eiropas Savienības līmenī caur lobiju vai konsultācijām gan ES institūcijās, gan dalībvalstu lēmumu pieņēmēju vidū. Šādi piemēri attiecināmi gan uz ES līmeņa profesionālajām asociācijām, gan nevalstisko organizāciju tīklojumiem.

Visbeidzot ceturtais eiropēizācijas vektors jeb pieeja, ko definē A. Lenšova, – cirkulārais iekļauj no augšas uz leju un no lejas uz augšu vērsto procesu savstarpējo mijiedarbību. Šī pieeja daļēji sasaucas ar Hovela izdalīto vertikālo šķērsielādi. Šajā gadījumā eiropēizācija tiek uzlūkota no diskursīvā viedokļa, jo pašmāju eiropēizācijas aģenti mijiedarbojas ar Eiropas Savienības līmeni jeb ES institūcijām, lai panāktu izmaiņas nacionālā līmenī. Šajā gadījumā gan publiskie, gan privātie aģenti ES struktūras izmanto kā instrumentu vērtību un normu pārnesei vai iestrādei nacionālajā līmenī. Šis politiskais loks tiek veidots gadījumos, ja tiešā veidā privātie aģenti nevar īstenot savas ieceres, tādēļ lūkojas pēc lobēšanas iespējām

Eiropas Komisijā, lai tā nāktu klajā ar priekšlikumu, kas būtu attiecināms uz visām ES dalībvalstīm. Publiskie aģenti šādu pieeju izmanto, lai nacionālā līmenī noregulētu jautājumus vai nodrošinātu tiesisko mehānismu jautājumos, kuri ir tā saucamo “politiski nepopulāro” kategorijā. Šajā gadījumā ES līmeņa regulējums ļauj pārnest normas, kas citādi nebūtu iespējams. No eiropēizācijas koncepta izprašanas viedokļa šis cirkulārais vektors gan būtu uzskatāms par pilnīgi atsevišķu. Cirkulārā eiropēizācijas pieeja rada problēmu, ka tajā vairs netiek runāts par pašu procesu, kā tiek pārnestas vērtības, bet – par Eiropas integrāciju kā instrumentu. Proti, normu un principu ieviešana kļūst otršķirīga, un idejiski šim nav visas Eiropas Savienības mēroga plāna. Šajā pieejā jau parādās arguments par pirmatnējo pārneses mērķi, nevis pašu normu pārņemšanu. Attiecīgi cirkulārās pieejas vietā korektāk būtu to redzēt kā augšupielādes un lejupielādes jeb no lejas uz augšu un no augšas uz leju pieeju kombināciju, nevis kā atsevišķu vektoru.

Tādējādi ir redzams, ka gan dažādās eiropēizācijas definīcijas, gan arī eiropēizācijas vektori to oriģinālajās izpratnēs bijuši paredzēti publiskajiem – gan Eiropas Savienības līmeņa, gan nacionālā līmeņa – aģentiem. Tajā pašā laikā, raugoties no sociālā konstruktīvisma metodoloģiskās pieejas, no normu un principu viedokļa, ja rezultāts redzams pieņemtajos lēmumos vai grozītajos tiesību aktos publiskajā līmenī, arī privātie dalībnieki bieži var būt eiropēizācijas aģenti. Vēl vairāk, Eiropas integrācijas procesā, kā arī notiekot reālai eiropēizācijai, publiskie un privātie dalībnieki ir savstarpēji saistīti, jo tiek regulēta vai mainīta vide un ietvars, kurā tie mijiedarbojas. Tādējādi ne tikai gala rezultātos (*output*) notiek mijiedarbība, bet visbiežāk koordinācija tiek veikta jau pašā pārneses procesā. Tāpēc rodas jautājums, kura ir visnozīmīgākā, visietekmīgākā pozīcija no privāto eiropēizācijas aģentu viedokļa?

Kondicionalitātes aspekts eiropēizācijas procesā

Aplūkojot privāto dalībnieku kā eiropēizācijas aģentu nozīmīgumu, ir jāpatur prātā, ka tiem nav tiesiskas vai juridiska rakstura ietekmes uz politiku Eiropas Savienības dalībvalstīs. Leģitīmu ietekmes instrumentu trūkums ir visbiežākais iemesls, kādēļ privātie aģenti netiek uzskatīti par eiropēizācijas aģentiem. Cēloniskuma jeb kauzalitātes identificēšana eiropēizācijas procesā kļūst apgrūtināša, jo trūkst viegli izsekrojama tiesisko izmaiņu pavadiena vai konkrētu politisko dokumentu. Attiecīgi lielā daļā gadījumu diskursa, juridiski nesaistošu rekomendāciju un vērtējumu analīze kļūst par neizbēgamu risinājumu metodoloģiskajai problēmai. Lai izprastu privāto aģentu ietekmes jautājumu, nepieciešams atcerēties, ka normatīvs aģents neeksistē ārpus idejām, ko tas reprezentē un veicina. Proti, līdzvērtīgi kā publiskie eiropēizācijas aģenti, arī privātie ir politiski dalībnieki, kas iesaistās politiska rakstura debatēs un pārrunās. Bieži arī Eiropas Savienības institūcijām un dalībvalstu administratīvajam aparātam un politiķiem diskusiju laikā nav lielākas ietekmes uz gala iznākumu kā ikvienam citam iesaistītajam aktierim. Paustie principi un rekomendācijas ir būtiska sastāvdaļa politiskajam procesam, kura rezultātā tiek definētas normas, kuru pārnese vēlāk notiek eiropēizācijas procesa ietvaros.

Un tieši eiropēizācijas normu klātbūtne paustajos viedokļos ir būtiskākais analīzes objekts. Paša paudēja raksturs nav tik svarīgs, cik svarīga ir spēja normas nogādāt un panākt to ieviešanu. Proti, arī privātie dalībnieki var būt eiropēizācijas aģenti, kā tika aplūkots iepriekš, un svarīga ir viņu ietekmes spēja.

Šajā apakšnodaļā tiks atspoguļots teorētiskais izvērtējums par to, kas ļauj privātajiem dalībniekiem būt ietekmīgai daļai no procesa jeb noteiktu vērtību aģentiem.

Eiropēizācijas process ietver ne tikai formālo noteikumu un institucionalizētu procedūru pārņemšanu, bet arī izpratņu un normu pārņemšanu [6, 303–327], tādēļ privātie aģenti var pildīt veicinošu lomu gan pragmatisku, gan personīgu motīvu vadīti, gan arī diezgan nejauši – projicējot vienkārši pievilcīgu tēlu. Simpātiska tēla projicēšana tomēr pati par sevi reti spēj nodrošināt ietekmi pragmatiski kalkulējošā, ierobežotos resursos un interešu sadursmēs būvētā politiskā kārtībā. Tas rada papildu tuvināšanās vēlmes vai magnētismu, tomēr pats par sevi reti ir pietiekams arguments. Konkrētajā gadījumā – dalībai prestižā klubā, par ko tika uzskatīta attīstīto un ekonomiski bagāto Rietumvalstu būvētā Eiropas Savienība, bija un turpina būt zināms emocionālais un politiskais magnētisms, kas vilina tuvākas un tālākas reģiona valstis pievienoties klubam. Taču bieži vien pragmatiskās izvēles, alternatīvās iespējas un attiecību raksturs

var arī negatīvi ietekmēt šo magnētismu un pat sagraut to pilnībā. Tajā mirklī eiropeizācijas kapacitātes zūd gan publiskiem, gan privātiem dalībniekiem. Bet noteiktās situācijās privātie aģenti, sevišķi ekonomiskie, tomēr spēj saglabāt vai uzturēt eiropeizācijas procesu pat tad, kad oficiālā sadarbība ar publiskajiem aģentiem ir vāja.

Tomēr, kā minēts iepriekš, vislielāko iespaidu var atstāt tikai dalībnieki ar spēcīgu politisko aizmuguri vai ekonomiskajiem resursiem. Šajā gadījumā būtiski ir redzēt kondicionalitātes aspektu, kas ir vai var būt piemērots gan publiskiem, gan privātiem aģentiem. Proti, aģentu spēja radīt nosacījumus vai paralēlos ieguvumus no kādu normu pārņemšanas ir būtiska politiskās darbības sastāvdaļa. Džons Braitvaits (*John Braithwaite*) un Pīters Drahoss (*Peter Drahos*) definē virkni mehānismu, ar kuru palīdzību tiek panākta normu, principu un regulējumu pārņemšana. Starp tiem ir gan militārie spaidi, ekonomiskie spaidi, atalgojumu sistēmas (*systems of reward*), modelēšana, abpusējā salāgošanās (*reciprocal adjustment*) un nevienpusējā salāgošanās un kapacitātes celšana. Šajā gadījumā būtiskākais vai spēcīgākais mehānisms, kas pieejams privātajiem eiropeizācijas aģentiem, ir atlīdzību sistēmas, kur "globalizācijas regulēšana tiek sasniegta ar sistēmiskiem līdzekļiem, paaugstinot vērtību sagaidāmajai pielāgošanai globalizācijas sistēmai [...] [4, 25]. Tieši šis atalgojumu sistēmas mehānisms arī ir pamatā privāto ekonomisko aģentu spējai visvairāk veicināt eiropeizācijas normu pārnesi. Privātie vai publiskie ekonomiskie dalībnieki visbiežāk arī ir šī mehānisma galvenā sastāvdaļa. Viņiem arī ir vislielākās iespējas nodrošināt kondicionalitāti eiropeizācijas procesā. Privātajiem politiskiem dalībniekiem savukārt visadekvātākie mehānismi būtu kapacitātes celšana, kuras ietvaros nevalstiskās organizācijas palīdzētu valstīm un to struktūrām apgūt papildu nepieciešamās kompetences un zināšanas.

Tādējādi efektīvākie eiropeizācijas normu pārneses ceļi ir spēja izvirzīt nosacījumus jeb izmantot kondicionalitāti. Savukārt kondicionalitātei ir divi veidi: pozitīvā un negatīvā. Privātajiem aģentiem var būt pieejami abi. Negatīvā kondicionalitāte darbotos tikai tajā gadījumā, ja privātais aģents nacionālajā valstī jau kļuvis par strukturāli nozīmīgu vai pat neatņemamu sastāvdaļu. Privātajam aģentam ir jāiegūst ekonomiski, sociāli vai politiski nozīmīga loma valsts iekšpolitikā, lai tas spētu projicēt negatīvo kondicionalitāti: "Sankciju piemērošanu, piemēram, samazinot, apstādinot vai atceļot labumus, ja konkrētā valsts nepilda nosacījumus" [22, 15]. Šādas spējas nepiemīt privātajiem politiskajiem aģentiem. To spēks tradicionāli slēpjas morālo, ētisko, administratīvo labumu sniegšanā un tehnisko kapacitāšu celšanā. Tādējādi privātajiem politiskajiem eiropeizācijas aģentiem ir pieejama tikai pozitīvā kondicionalitāte, kas iekļauj "ticību, ka palīdzība radīs kopēju progresu un izaugsmi: uzspiestās reformas rada politisko atbalstu un politiskais atbalsts ļauj turpināt reformas un modernizāciju; pozitīvajai kondicionalitātei ir *ex ante* raksturs" [22, 15]. Tajā pašā laikā ekonomiskajiem aģentiem ir resursi, kas spēj projicēt gan pozitīvo, gan negatīvo kondicionalitāti. Atšķirība gan tā, ka privātie ekonomiskie dalībnieki negatīvo kondicionalitāti nespēj nodrošināt situācijās, kad tiem vēl nav izveidojusies būtiska strukturālā ietekme valsts ekonomikā. Un pat šādā gadījumā veiksmē vai neveiksmē ir atkarīga no uzņēmēja vai uzņēmuma spējas izvairīties no valsts politiskās vadības leģitīmajām prasībām, ierobežojumiem un regulējumiem. Respektīvi, neatkarīgi no tā, vai eiropeizācijas privātais ekonomiskais aģents ir pašmāju vai ārvalstu, tas savās spējās projicēt negatīvo kondicionalitāti var būt atkarīgs no pašas valsts valdības spējām iegrozīt savā jurisdikcijā esošos ekonomiskos dalībniekus. Tajā pašā laikā privātie ekonomiskie dalībnieki ir spējīgi projicēt pozitīvo kondicionalitāti, īpaši situācijās, kad to klātbūtne un piedāvātais tiek saskatīti kā būtisks papildinājums vai ieguvums nacionālajās valstīs. Proti, ja nacionālās valdības redz būtiskus ieguvumus, sevišķi ārvalstu tiešo investīciju formā, tad tām ir pastiprināta interese sadarboties ar konkrēto privāto aģentu un arī pieņemt tā izvirzītos principus.

Attiecīgi šajā mirklī būtiska kļūst pašu aģentu spēja nodrošināt nosacījumu izpildi. Franks Šimelfenigs (*Frank Schimmelfennig*) un Ulrihs Zēdelmeijers (*Ulrich Sedelmeier*) savā slavenajā darbā par Centrālās Eiropas un Austrumeiropas valstu eiropeizāciju norāda uz četriem faktoru kopumiem (*sets of factors*): nosacījumu skaidrību (*determinacy of conditions*), atlīdzību lielumu un ātrumu (*size and speed of rewards*), draudu un solījumu ticamību (*credibility of threats and promises*) un piemērošanās izmaksu apjomu (*size of adoption costs*) [20, 12–16]. Ņemot vērā, ka autori klasiski aplūkoja publisko dalībnieku lomu, atsevišķi faktori neatbilst privātajiem ekonomiskajiem dalībniekiem.

Pirmkārt, šeit minama pārliecinātība par nosacījumiem, kas iekļauj to, ka ES normas un noteikumi netiks ieviesti, ja tie nebūs skaidri definēti kā nosacījumi labuma gūšanai nākotnē. Šajā gadījumā privāto ekonomisko eiropeizācijas agentu spēja nodrošināt skaidru saikni starp pašu aizstāvētajām normām un konkrētiem ekonomiskiem labumiem dalībvalstīm kalpo kā atslēga to spējām.

Otrais faktors – atbildību lielums un ātrums, ko min autori, daļēji ir attiecināms uz privātajiem ekonomiskajiem dalībniekiem, jo tas iekļauj skaidru noteikumu, ka nosacījumu izpildes rezultātā izpildītājs saņems ieguvumu, kuru nesaņems citi līdzīgi dalībnieki (valsts dalību Eiropas Savienībā), un tam jānotiek skaidrā, sasniedzamā termiņā. Privātie aģenti var nodrošināt ekonomisko labumu sasniedzamā vai pat tūlītējā termiņā, kamēr ieguvuma ekskluzivitāti tie nodrošināt nespēj kaut vai tikai savu peļņas un citu tirgu iekarošanas dēļ.

Solījumu ticamībai – trešajam faktoram – ir visnozīmīgākais spēks, kuram jāpiemīt privātajam eiropeizācijas aģentam. “[...] ņemot vērā, ka stratēģija ir uzspiest izmaiņas par atbildību, noteikumu pieņemšana iekļauj noteikuma noteicēja aģenta pārākumu sarunās [...] un pārliecību mērķa valstu pusē, ka nosacījumi tiks izpildīti” [21, 14]. Tas nozīmē, ka eiropeizācijas aģentam jābūt spējīgam pieturēt un nesniegt labumu, ja nosacījumi netiek izpildīti, turklāt – bez zaudējumiem pašam aģentam. Šī faktora izpilde privātajam aģentam ir tikpat apgrūtināta kā publiskajam aģentam, un vienlaicīgi tā nodrošina vislielāko ietekmi uz procesu.

Ceturtais faktors, piemērošanās izmaksu apjoms, ir būtisks, jo iekļauj to, ka normu pārņemšanas izmaksām, valdību skatījumā, ir jābūt mazākām nekā to neieviešanai. Šeit privātajiem ekonomiskajiem dalībniekiem ir nozīme, jo to nodrošinātais investīciju pieplūdums pēc nosacījumu izpildes ir svarīgs noteiktās valstīs, bet nav svarīgs citās. Proti, ekonomikai, kurai ir būtiska nepieciešamība pēc investīcijām un nav brīvi pieejamu vai pieņemamu alternatīvu, pielāgošanās un normu izpilde ir daudz iespējamāka. Vienlaicīgi kā publisku, tā privātu eiropeizācijas agentu politiskajā vai ekonomiskajā konkurencē svarīgākais ir spēja piedāvāt labākus ieguvumus konkrētiem lēmumu pieņēmējiem, nekā tiem piedāvā jau pašmājas esošie. Pašmāju konkurenti ir veiksmīgāk predisponēti, jo tiem jau ir strukturāla klātbūtne un ietekme uz esošajām normām. Attiecīgi eiropeizācijas normu pārnesei ir jābūt spējīgam savā piedāvājumā iekļaut konkurētspējīgu alternatīvu.

Tādējādi solījumu ticamība un konkurētspējīgs piedāvājums ir būtisks eiropeizācijas privāto agentu spējai projicēt kondicionalitāti nacionālajās valstīs. Konkurētspējīgs piedāvājums un prasības ir ļoti cieši saistītas ar strukturālajām vajadzībām un situāciju, kurā atrodas konkrētā eiropeizācijas mērķa valsts. Tātad, lai izdarītu pareizu izvēli par labu visefektīvākajiem eiropeizācijas mehānismiem, ir jāizprot privāta aģenta piedāvājuma nozīmīgums un tas ir taktiski pareizi un īstajā brīdī jāpasniedz.

Privātajiem aģentiem pieejamie eiropeizācijas mehānismi, stratēģijas un soļi

Privātie aģenti var tikt uzskatīti par Eiropas Savienības eiropeizācijas veicinātājiem, turklāt gan patstāvīgiem, gan dalībvalstīm vai ES līmenim pakārtotiem. Privātie aģenti var kļūt gan par daļu no eiropeizācijas procesa, gan arī būt patstāvīgs faktors. Patstāvīguma aspekts gan ir retāk sastopams, jo politiskā mijiedarbība starp Eiropas Savienības institūcijām un dažādu reģionu valstu valdībām tradicionāli ir grūti atdalāma no privāto, tostarp ekonomisko, dalībnieku centieniem reģionā esošajās valstīs. Attiecīgi, ja vien nepastāv konkrēti izņēmuma gadījumi, jāuzskata, ka privātie eiropeizācijas aģenti darbojas paralēli publiskajiem noteiktajā mērķa valstī. Lai izprastu, kur veidojas atšķirības privāto un publisko agentu darbības principos, ir jāaplūko eiropeizācijas mehānismu aspekts.

Kristofs Knils (*Christoph Knill*) un Dirks Lēmkuls (*Dirk Lehmkuhl*) piedāvā trīs eiropeizācijas mehānismu klasifikāciju, kas, viņuprāt, sekmē izmaiņas dalībvalstu institucionālajā un normatīvajā ietvarā [10, 2–3].

Pirmais ir institucionālais modelis, uz kuru balstoties, eiropeizācijas aģenti prasa noteiktu institucionālo izmaiņu veikšanu ES dalībvalstīs. Šo procesu var veikt privātie aģenti, tomēr jautājums ir par kauzalitāti – vai privātais eiropeizācijas aģents ir bijis vienīgais vai galvenais izšķirošais institucionālo izmaiņu veikšanā.

Otrais – izmaiņu veikšana eiroleizācijas mērķa – valsts esošo dalībnieku varas un resursu – sadalījumā (*altering domestic opportunity structures*). Šajā gadījumā, kā jau aplūkots iepriekš, privātie ekonomiskie aģenti var piedāvāt alternatīvus resursus un attiecīgi arī radīt alternatīvus varas centrus un arī strukturālas izmaiņas. Resursu pietiekamība ir nozīmīgs aspekts, kas ne tikai konkrētajā sektorā, bet visā valstī var mainīt varas sadalījumu.

Trešais autoru izdalītais eiroleizācijas mehānisms ir tas, kurā privātajiem aģentiem ir potenciāli vislielākā ietekme neatkarīgi no tā, vai tie ir ekonomiskie vai politiskie aģenti. Proti, trešais mehānisms iekļauj uzskatu un gaidu pārmaiņas (*altering the beliefs and expectations*), un kognitīvās loģikas maiņa mērķa valstī ir būtiskākais sasniegums. Ja privātie politiskie aģenti šo var veikt ar relatīvi nelieliem resursiem sabiedrības viedokļa veidošanas ceļā, tad gadījumā ar ekonomiskajiem aģentiem izmaiņas ir veicamas papildus arī kaulēšanās vai tiešu pārrunu procesa laikā.

Eiroleizācijas mehānismu izprašanai būtiski ir ņemt vērā arī stratēģiskos apsvērumus. Proti, ir nepieciešams izraudzīties stratēģiju, kuru var piekopt eiroleizācijas aģenti noteiktu normu un principu veicināšanai potenciālajās dalībvalstīs vai – vispārīgi raugoties – mērķa valstīs, kurās Eiropas Savienības normu pārnese būtu jāveic. Šeit runa ir par socializēšanas stratēģijām, kuras var lietot eiroleizācijas aģenti un kuras ir identificējuši F. Šimelfenigs, Stefans Engerts (*Stefan Engert*) un Heiko Knobels (*Heiko Knobel*). Autori raksta: “[...] vispirms mēs izdalām iekšējās un ārējās stratēģijas un pārliecināšanas un piespiešanas stratēģijas” [20, 31–32]. Iekšējā stratēģija nozīmē darbošanos uz mērķa valsti jau pēc tās iekļaušanas kolektīvā ietvarā, savukārt ārējā (*exclusive*) pieeja nozīmē, ka eiroleizācijas mērķi vēl nav kļuvuši par daļu no vispārējā procesa, no tiesiskā, institucionālā un politiskā ietvara.

Abos gadījumos izaicinājumi ir atšķirīgi. Proti, darbojoties situācijā, kad valstis vēl nav Eiropas Savienības daļa, normu pārnese var būt daudz grūtāka, jo pārņemšanai nav obligāts, bet tikai kondicionalitātes raksturs.

Otrs aspekts iekļauj pārliecināšanas (*reinforcement*) pasākumus, kad tiek atlīdzināts vai piemērots sods par normu un noteikumu pieņemšanu vai pārkāpšanu.

Pirmajā gadījumā atlīdzība ir motivējošs aspekts eiroleizācijas mērķa valstīm, kamēr tiesas sodīšanas aspekts ir problemātisks. Proti, sodīšana ir attiecināma uz valstīm, kuras nepakļaujas normām, jau esot Eiropas Savienībā. Savukārt, kamēr valstīm ES līmenī pieņemtie lēmumi un normas nav obligāti saistošas, vienīgais risinājums ir autoru norādītā stratēģija – pārliecināšana (*persuasion*). Tieši šī stratēģija sava maigā un arī audzinošā rakstura dēļ bijusi populāra, topošo dalībvalstu un citu eiroleizācijas mērķa valstu sabiedrības un politiķus cenšoties pārliecināt par Eiropas Savienības normu pieņemšanas izdevīgumu un pareizumu. Ne tikai publiskajiem, bet arī privātajiem aģentiem šī ir galvenā stratēģija, kuras nozīmīgumu un rezultativitāti pastiprināt var tikai spēja projicēt kondicionalitāti.

Visbeidzot ir jāpiemin vēl viena būtiska pieeja, kas ir populāra literatūrā par eiroleizāciju un kura ir kļuvusi par metodoloģisko pamatu daudzu vēlāko pētījumu veikšanai par ES veicināto eiroleizāciju. Tas ir “trīs soļu” ietvars, ko 2001. gadā piedāvāja T. Rise, M. Kaulesa un Dž. Kaporaso [5, 6] un kas tika izvērts arī Jana Bačes (*Ian Bache*) 2008. gada pētījumā par Lielbritāniju [1].

Autori norāda, ka pirmais posms jeb solis ir formālo un neformālo eiroleizācijas normu, principu, procedūru un citu aspektu identificēšana. Ne tikai veicot analīzi, bet arī sekmējot eiroleizāciju, ir svarīgi, lai būtu skaidra izpratne par noteiktajām normām un principiem, kas tiek pārnesti uz mērķa valstīm.

Otrais solis ir identificēt atbilstības gatavību (*goodness to fit*) konkrētajā dalībvalstī jeb esošā institucionāli tiesiskā ietvara un principu atbilstību vēlamajām eiroleizācijas normām. Šis būtībā ir viens no svarīgākajiem aspektiem tieši privātajiem ekonomiskajiem aģentiem, jo atšķirībā no publiskajiem aģentiem un privātajiem politiskajiem aģentiem kļūdaina atbilstības gatavības izvērtēšana sākumā var negatīvi atsaukties uz pašu aģentu darbības izmaksām. Proti, ekonomiskie aģenti ir spiesti izvērtēt konkrētās valsts situāciju, gatavības līmeni un centienu intensitāti pirms investīciju veikšanas, kuras neveiksmes gadījumā var rasties būtiski, nekompensējami zaudējumi, ja valsts rīcība un apņemšanās transformēties būs izrādījusies mānīga.

Pēdējais jeb trešais solis eiroleizācijas procesā iekļauj veicinošo faktoru klātbūtni vai trūkumu.

Autori izdala šādus veto punktus (*veto points*):

- 1) daudzu pašmāju politikā iesaisto varas dalībnieku nespēja panākt iekšpolitisku vienošanos par pārmaiņām;
- 2) veicinošās institūcijas – privātas un publiskas organizācijas, kuras atbalsta eiropēizācijas procesu pašās mērķa valstīs;
- 3) organizatoriskā kultūra, kura jau pastāv konkrētajā mērķa valstī un kura var būt eiropēizācijas normām pretimnākoša vai atgrūdoša.

Šis analītiskais ietvars tādējādi ļauj identificēt nosacījumus, kas jāņem vērā, analizējot ne tikai eiropēizāciju, bet arī publiskās un privātas organizācijas, kas kļūst par eiropēizācijas aģentiem. Tā ir daļa no racionālās pieejas, veidojot savu politiku un paredzot izdošanās iespējas. Eiropēizācijas process kā ikviens nevardarbīgs, politisks transformācijas process iekļauj spējas un māku iesaistīt mērķa valstis vai organizācijas. Pareizās pieejas izvēle šajā procesā ir fundamentāli svarīga jau sākuma posmā. Lai arī konceptuāli var saredzēt atšķirības starp publiskajiem un privātajiem eiropēizācijas aģentiem – arī to potenciālajās izvēlēs par labu noteiktiem mehānismiem, stratēģijām vai soļiem –, tomēr neviens no argumentiem, ko piedāvā aplūkoti eiropēizācijas teorētiķi, neliedz uzlūkot privātos eiropēizācijas aģentus kā nozīmīgu procesa daļu.

Secinājumi

Eiropēizācijas mehānismi un instrumenti nav tikai ES institūcijas un tās normas, ko valstis pārņem. Privātie dalībnieki – sevišķi ekonomiskās organizācijas – realitātē var pildīt līdzīgas funkcijas, ja tie kļūst par daļu no strukturālā eiropēizāciju veicinošo organizāciju un institūciju ietvara. Tādēļ eiropēizācijas process ir jāskata no privāto dalībnieku ietekmes redzesloka, lai rastu iespēju identificēt eiropēizācijas tendences šķietami nepolitiskā līmenī, sevišķi ņemot vērā, ka eiropēizācijas process un Eiropas Savienības pārstāvēto vērtību pārneses process nav saistīts tikai ar tiešu politisku vai juridisku mijiedarbību. Tas ir galvenokārt socializēšanas process, kuru noteiktos apstākļos var vienlīdz labi veikt arī privātie dalībnieki. Kā apliecina šis raksts, privātie ekonomiskie eiropēizācijas aģenti tiem pieejamo resursu dēļ var būt diezgan spēcīgs eiropēizācijas veicinātājs. Lai arī tie nespēj garantēt to, ko spēj publiskie dalībnieki – dalību pašā Eiropas Savienībā vai nozīmīgas publiskās investīcijas pēc iestāšanās –, privātie ekonomiskie dalībnieki var nodrošināt tūlītējas materiālās investīcijas, kas savukārt var kļūt par izšķirīgu argumentu valstīs, kurās tās ir neatliekami nepieciešamas.

Savukārt no metateorētiskā viedokļa raugoties, var novērot, ka eiropēizāciju jāuzlūko kā procesu vai teorētisku konceptu, nevis kā patstāvīgu teoriju. Turklāt, kā jau ir iezīmējies daudzu autoru darbos, to var pētīt gan no strukturālās, gan poststrukturālās pieejas. Tiesību aktu un normu pārņemšanas aspekts iet roku rokā ar nerakstīto normu, principu un pārliecību pārnesi un iesakņošanos. Vēl vairāk, kā apliecina šī analīze, daudzos gadījumos arī ES institūcijām vai atsevišķām dalībvalstīm kā publiskajiem eiropēizācijas aģentiem ir svarīgi, ka to centienus atbalsta un ar savu darbību stimulē arī privātie aģenti. Attiecīgi eiropēizācijas rezultāti ir uzskatāmi par vienu no piemēriem daudzcēloniskumam (*multicausality*), jo privāto aģentu, sevišķi ekonomisko, ietekme ir viens no izmaiņas sekmējošajiem faktoriem mērķa valstīs. Vienlaicīgi, no metodoloģiskā viedokļa raugoties, tas ir radījis viena cēloņa izolēšanas problēmu eiropēizācijas procesa analizē. Eiropēizācijas process ir bijis un būs būtisku pārmaiņu, tiesiskās, ekonomiskās un politiskās modernizācijas veicināšanas process. Tādēļ tā analīzi nedrīkst ierobežot, piedāvējot to tikai Eiropas Savienības institūcijām vai dalībvalstu iestādēm. Arī privāto aģentu loma nedrīkst palikt nenovērtēta akadēmiskajā un pētnieciskajā literatūrā, tostarp politiskās ekonomikas apakšdisciplīnas ietvaros.

Pateicība

Rīgas Stradiņa universitātes asociētajai profesorei Dr. hist. Dainai Bleierei un docentam Dr. sc. pol. Mārim Andžānam par pacietību šī pētījuma veikšanas laikā.



Private Agents in Europeanization Process

Abstract

Europeanization process has traditionally been understood and widely studied from the point of view of interaction between the European Union and the nation states, their institutions or population. At the same time, rather under-researched is aspect about non-governmental, private actors and their transnational impact on the process. International or national political and economic actors can be seen as agents only in case they are active promoters of specific values. Therefore, the aim of this article is to conceptualize or evaluate the private agency aspect and its options in the Europeanisation process. Three central questions had to be answered about the private agents':

- 1) place in Europeanisation definitions and its vectors;
- 2) capacities to project conditionality within the Europeanization process;
- 3) Europeanization mechanisms, strategies and steps available to them. The article focuses on Europeanisation as a concept and engages in a theoretical discussion to identify and distinguish agents of the process.

The article theoretically separates and analyses private agents as promoters of Europeanization. In result it allows expanding the research and conceptual approach to the phenomenon of Europeanization.

Private economic Europeanization agents due to their resources can be a powerful enabler of Europeanization. While they cannot guarantee what is available only to public actors – membership of the European Union itself or significant public investment after membership, private economic actors can provide foreign direct investment, which in itself can become a decisive argument in countries where the need for influx of capital is high. Therefore, the credibility of promises and competitiveness of rewards for adjustment are central to the ability of private Europeanization agents to project conditionality in Europeanization target countries.

Keywords: Europeanization, agent, conditionality, international political economy.

Literatūra

1. Bache, I. *Europeanization and Multilevel Governance: Cohesion Policy in the European Union and Britain*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2008.
2. Börzel, T. A. Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 1999, 37(4), 573–596.
3. Bourdieu, P. *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste*. London: Routledge, 1984.
4. Braithwaite, J., Drahos, P. *Global Business Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
5. Cowles, M. G., Caporaso, J., Risse, T. Europeanization and Domestic Change. In: *Transforming Europe: Europeanization and domestic change*. M. G. Cowles, J. Caporaso, T. Risse, eds. Ithaca: Cornell University Press, 2001. 1–20.
6. Grabbe, H. Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process. In: *The Politics of Europeanization*. K. Featherstone, C. M. Radaelli, eds. Oxford: Oxford University Press, 2003. 303–327.
7. Graziano, P. Europeanization or Globalization? A Framework for Empirical Research (with Some Evidence from the Italian Case). *Global Social Policy*. 2003, 3(2), 173–194.
8. Héritier, A. et. al. *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2001.
9. Howell, K. E. *Europeanization, European Integration and Financial Services: Developing Theoretical Frameworks and Synthesising Methodological Approaches*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004.
10. Knill, C., Lehmkuhl, D. How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization. *European Integration Online Papers*. 1999, 3(7).
11. Ladrech, R. Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies*. 1994, 32, 69–88.
12. Ladrech, R. *Europeanization and National Politics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

13. Lenschow, A. Europeanisation of Public Policy. In: *European Union: Power and Decision-Making*, Richardson, Jeremy, ed. London: Routledge, 2006. 55–71.
14. Lindstrom, N., Piroška, D. The Politics of Privatization and Europeanization in Europe's Periphery: Slovenian Banks and Breweries for S(c)ale? *Competition & Change*. 2007, 11(2), 117–135.
15. Moumoutzis, K. Still Fashionable yet Useless? Addressing Problems with Research on the Europeanization of Foreign Policy. *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2011, 49(3), 607–629.
16. Radaelli, C. The Europeanization of Public Policy. In: *The Politics of Europeanization*. K. Featherstone and Radaelli, eds. Oxford: Oxford University Press, 2003. 27–56.
17. Radaelli, C. M. Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change. *European Integration Online Papers (EIoP)*. 2000, 4.
18. Raunio, T., Wiberg, M. *The Impact of the European Union on National Legislation*. Rheinische Friedrich-Wilhelms Universität Bonn, 2017.
19. Risse, T. et. al. Europeanization and Domestic Change: Introduction. In: *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. M. G. Cowles, J. Caporaso and T. Risse, eds. Ithaca: Cornell University Press, 2001. 1–20.
20. Schimmelfennig, F., Engert, S., Knobel, H. *International Socialization in Europe: European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
21. Schimmelfennig, F., Sedelmeier, U. Introduction: Conceptualizing the Europeanization of Central and Eastern Europe. In: *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. F. Schimmelfennig, U. Sedelmeier, eds. United States: Cornell University Press, 2005.
22. Veebel, V. *The EU Enlargement Conditionality. Goals, Efficiency, Shortcomings and Trends*. Tallinn: European Studies Institute, 2012.

Autoru alfabētiskais rādītājs

A

Andžāns, Kristiāns 13

B

Bikava, Ieva 5

Bukovskis, Kārlis 45

K

Keišs, Austris 27

P

Potjomkina, Diāna 34

S

Skride, Andris 5

V

Vroblevska, Elīna 19

