

Inna Šteinbuka, Aldis Austers

Latvijas valsts un ekonomikas ilgtspējas izaicinājumi un riski

Identificēt un novērtēt visus iespējamus faktorus, kuri ietekmēs valstu attīstību pēc pandēmijas, brīdī, kad pandēmijai vēl turpina izvērsties, ir ārkārtīgi sarežģīti. Tomēr krīzes seku un valdību reaģēšanas spēju salīdzinājums kopš 2020. gada marta ļauj konstatēt tendences, kurām būs liela ietekme arī uz valstu attīstību pēc pandēmijas.

Pētījuma mērķis ir piedāvāt konceptuālu skatījumu uz to, kā apzināt un novērtēt mazu valstu ilgtspējas riskus un noturības faktorus krīzes laikā un pēc krīzes, un sniegt vispārēju vērtējumu par krīzes vadību, kas ļautu Latvijai īstenot “ilgtspējīgas, taisnīgas un demokrātiskas”¹ pārmaiņas.

Konceptuālā ietvara centrā ir institūcijas un organizācijas – sociāli mehānismi indivīdu rīcības pielāgošanai situācijās, kad ir svarīga ilgstoša rīcības saskaņotība.² Savā būtībā institūcijas ir pretmets rīcības spontanitātei, un, pateicoties institūcijām, indivīdu rīcība kļūst prognozējamāka. Krīžu brīžos institūcijas nodrošina mērķtiecīgāku valsts darbu un pasargā sabiedrību no haosa, savukārt pēc krīzēm bez atbalstošām institūcijām nevar veidoties ilgtspējīga ekonomiskā attīstība.

¹ Ekonomiskās noturības definīcija. Skat.: European Commission. 2020 Strategic Foresight Report: Charting the Course Towards a more Resilient Europe. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council COM/2020/493 final. 2.

² Organizācijas ir institūciju kopums, kam ir definēts kopīgs darbības mērķis un kura ietvaros institūcijas ir savstarpēji sasaistītas ar procedūru palīdzību. Arī valsts pārvaldes iestādes ir organizācijas. Skat.: Polski, M. M., Ostrom, E. (2017). An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. In: *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: A Framework for Policy Analysis*, Vol. 3 (Lexington Books), 14.

Valsts kontroles veidotā starptautiskās pieredzes analīzē³ atklāj, ka tieši no institucionālo mehānismu efektivitātes ir bijušas atkarīgas valstu sekmes Covid-19 izplatības ierobežošanā. Valsts iestāžu spēja ātri reaģēt, pastiprināti koordinēt savas darbības un savstarpēji sadarboties bija kritiski svarīga pandēmijas ierobežošanā un cīņā ar tās sekām apstākļos, kad trūka zināšanu par vīrusa dabu un pārsteidza vīrusa izplatības mērogs.

Latvijā Covid-19 pandēmija ir nostrādājusi kā pastāvošo problēmu katalizators. Ir jāpiekrīt Valsts kontroles secinājumam, ka, lai arī valsts iestādēs kritiskas situācijas netika pieļautas, Latvijas valdība nespēja nodemonstrēt “stingra un izšķiroša” līdera lomu krīzes vadībā.⁴ Arī Latvijas relatīvā ekonomiskā atpalicība no kaimiņvalstīm Igaunijas un Lietuvas, kā arī neveiksmes ar vakcīnu iegādi un savlaicīgu efektīvu vakcinācijas sākšanu liecina par nozīmīgām institūciju darbības efektivitātes problēmām – kļūdas netiek laikus identificētas, un mācīšanās no šīm kļūdām norit pārāk lēni.

Valsts drošības dienesta secinājums, ka Covid-19 pandēmija ir sniegusi iepriekš nebijušas iespējas nedraudzīgo valstu specdienestiem pētīt Latvijas atbildīgo iestāžu darbu krīzes apstākļos, tā prognozējot dažādu resoru reaģēšanas spēju potenciālas militāras konfrontācijas gadījumā⁵, apliecina, ka valsts institucionālās attīstības jautājumi nav triviāli.

Pētījuma pirmajā daļā iepazīstinām ar valsts ilgtspējas novērtējuma konceptuālo ietvaru. Tālāk pievērsamies institūciju efektivitātes analīzei kā valsts ilgtspējas centrālajam elementam, jo bez stipras un viedas pārvaldības krīzes seku pārvarēšana un ekonomiskā izrāviena sekmēšana būs apgrūtināta. Attiecīgi iepazīstinām ar institūciju analīzes shēmu un kā piemēru sniedzam novērtējumu par Latvijas valsts pārvaldes efektivitāti Covid-19 pandēmijas krīzes laikā un ilgtspējīgas attīstības vadības izaicinājumiem.

1. Valsts ilgtspējas novērtējuma koncepcija

*Latvijas Attīstības plānošanas sistēmas likums*⁶ nosaka ilgtspējīgas attīstības principu, kas “tagadējām un nākamajām paaudzēm nodrošina kvalitatīvu vidi un līdzsvarotu ekonomisko attīstību, racionāli izmanto dabas, cilvēku un materiālos

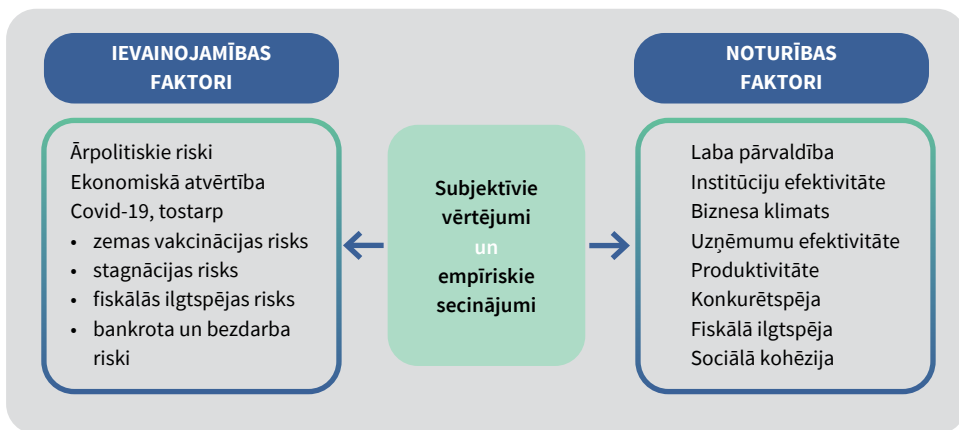
³ Valsts kontrole. (2021). Covid-19 izplatības ierobežošanai nepieciešamo resursu nodrošinājums valsts un pašvaldību institūcijās. Situācijas izpētes ziņojums, 28–31.

⁴ Valsts kontrole. (2021). Covid-19 izplatības ierobežošanai nepieciešamo resursu nodrošinājums valsts un pašvaldību institūcijās. Situācijas izpētes ziņojums, 5–8.

⁵ Valsts drošības dienests. (2021). Publiskais pārskats par Valsts drošības dienesta darbību 2020. gadā. 8.

⁶ Attīstības plānošanas sistēmas likuma 5. (2) pants. *Likumi.lv*. Pieejams: <https://likumi.lv/ta/id/175748-attistibas-planosanas-sistemas-likums>.

1. attēls. Valsts ilgtspējas analīzes novērtējuma koncepcijas shēma



resursus, saglabā un attīsta dabas un kultūras mantojumu”. Ilgtspējīgas attīstības principa īstenošanā liela loma ir ekonomikas līdzsvarotai attīstībai.

Latvijas valsts ilgtspējas novērtējuma koncepcijas shēma ir parādīta 1. attēlā un ietver mijiedarbību starp ievainojamības un noturības faktoriem. Attiecīgi *ekonomiskā ievainojamība* ir tautsaimniecības jutīgums pret ārējiem satricinājumiem, kas izriet no ekonomiskās atvērtības, t. i., no faktoriem, kuri atrodas ārpus valdību kontroles, piemēram, augstas eksporta koncentrācijas un importa atkarības. Savukārt *ekonomiskā noturība* ir tautsaimniecības spēja izturēt vai ātri atgūties no ārējiem ekonomiskiem satricinājumiem, kas ir saistīti ar tirgus dalībnieku un valdību apzināti veidotiem riskus mazinošiem risinājumiem.

Galvenie valsts ievainojamību ietekmējošie faktori ietver starptautiskās vides pārmaiņas, valsts ekonomisko atvērtību un Covid-19 pandēmiju. Latvijā ar Covid-19 ir saistīti vairāki riski, tostarp zemas vakcinācijas risks, kas palēnina ekonomikas atveseļošanu, ekonomiskās stagnācijas risks, ja netiks efektīvi izmantoti ekonomikas atveseļošanai paredzētie finanšu resursi, valsts parāda straujā pieauguma risks, kā arī uzņēmumu bankrota un bezdarba riski.

Valsts ilgtspējas novērtējuma koncepcija ir balstīta ANO ekspertu pieejā tautsaimniecības risku novērtēšanai mazu valstu gadījumos.⁷ Par mazām valstīm tiek uzskatītas tādas valstis, kuru tautsaimniecībai ir raksturīga augsta ekonomiskā atvērtība, eksporta koncentrācija un atkarība no stratēģiski nozīmīgu preču

⁷ Briguglio et al. (2008). Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measurements. Research Paper. No. 55 (United Nations University, World Institute for Development Economic Research).

importa. Atšķirībā no lielajām valstīm mazās valstis pat pie labākās gribas nespēj panākt tautsaimniecības diversifikāciju, kas tām tiešā veidā ļautu samazināt riskus, kuri izriet no ekonomiskās atvērtības, specializācijas un importa atkarības. Taču, kā apliecina Pasaules ekonomikas foruma Pasaules konkurētspējas ziņojumi, arī mazas valstis spēj būt ekonomiski ļoti sekmīgas. Piemēram, 2019. gadā starp desmit pasaules konkurētspējīgākajām ekonomikām piecas bija mazās valstis (Singapūra, Honkonga, Nīderlande, Šveice un Dānija).

Mazas valsts ilgtspējas veicinošie faktori ietver labvēlīgu biznesa vidi un uzņēmumu noturību krīzes apstākļos, kas lielā mērā korelē ar uzņēmumu darbības efektivitāti. Savukārt izaugsmes potenciāls ir atkarīgs no tautsaimniecības konkurētspējas un produktivitātes. Ekonomisko noturību pret ārējiem ekonomiskiem satricinājumiem var palielināt, apzināti attīstot ekonomiskās institūcijas, kuras spēj absorbēt šo satricinājumu radītās sekas uz tautsaimniecību. Respektīvi, mazo valstu gadījumā ekonomiskā ievainojamība ir dabiska un vienmēr klātesoša, savukārt ekonomiskā noturība – valdības organizēts pasākumu komplekss, ar ko ievainojamību mazināt. Efektīvas un elastīgas institūcijas sekmē mazu valstu noturību pret krīzēm un ļauj tām sekmīgi konkurēt ar lielajām valstīm.

Piemēram, ir paredzams, ka no tā, vai pēc pandēmijas valstu attīstībā lielāku lomu spēlēs apgādes pašpietiekamība, kas būs lielo valstu priekšrocība, vai institucionālais elastīgums, kas ir mazo valstu priekšrocība, būs atkarīgs, kuras valstis atgūsies ātrāk. Vakcīnu ražošanā vairāk iespēju ir lielajām valstīm, taču vakcinācijas tempu ziņā arī mazās valstis spēj uzrādīt ļoti labus rezultātus: Izraēla, Apvienotie Arābu Emirāti un Serbija ir starp līderiem.⁸

ANO pieejā kā galvenie noturību veicinošas rīcības virzieni ir definēti *laba valsts pārvaldība* (likuma varas un īpašumtiesību institūtu sekmīga darbība), *makroekonomiskā stabilitāte* (ierobežots budžeta deficīts un valsts parāds, zems bezdarbs, kontrolējama inflācija), *tirgus efektivitāte* (netraucēta cenu konkurence un brīva patērētāju izvēle) un *sociālā kohēzija* (ienākumu vienlīdzība, veselības un izglītības kvalitāte un pieejamība, zems nabadzības līmenis).

Latvijai kā ES dalībvalstij nevar būt problēmu ar *tirgus efektivitātes* nodrošināšanu, un šis virziens tika izslēgts no Latvijas noturības analīzes. Attiecībā uz *makroekonomisko stabilitāti* – kaut gan kopš 2008. gada finanšu krīzes Latvija ir demonstrējusi atbildīgu makroekonomisko politiku, Covid-19 krīzes apstākļos veidojas pārmērīga valsts parāda risks, ir iespējama arī pārkāršana atsevišķās nozarēs, kuras tika pie nesamērīga valsts atbalsta (piemēram, būvniecības nozare), un attiecīgs inflācijas pieaugums, kā arī bezdarba palielināšanās. *Sociālās*

⁸ Dati iegūti no Our World Data. Statistics and Research: Coronavirus (COVID-19) Vaccinations. Pieejams: <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations> [skatīts 27.03.2021.]

kohēzijas ziņā Latvijā atpalika no ES vidēja līmeņa arī pirms pandēmijas krīzes, un esošā krīze tikai palielināja iedzīvotāju ienākumu nevienlīdzību un nabadzības riskus. No institucionālā viedokļa, kas ir šā raksta skatupunkts, svarīgi izpētīt *labas valsts pārvaldības un institūciju efektivitātes* stiprināšanas iespējas un šķēršļus.

Ievainojamības un noturības faktoru mijiedarbības analīzes nolūkā monogrāfijas autori lietoja gan subjektīvus, gan objektīvus, empīriski pamatotus vērtējumus. Šajā pētījumā Latvijas valsts pārvaldes efektivitāte tika novērtēta netieši, caur sabiedrības uztveri.

2. Institūciju analīzes ietvars

Valsts sekmīga attīstība nav iedomājama bez labi funkcionējošām institūcijām.⁹ Institūcijas ir sociāls rīks/mehānisms indivīdu rīcības pielāgošanai situācijās, kad ir svarīgi pastāvīgi saskaņot rīcību starp diviem vai vairākiem indivīdiem vai indivīdu grupām.¹⁰ Bez atbalstošām institūcijām nevar veidoties ilgtspējīga ekonomiskā attīstība, bet krīzes brīžos institūcijas nodrošina mērķtiecīgāku valsts darbu un nepieļauj haosu. Vienlaikus – institūcijas var arī attīstību kavēt. Tā kā institūcijas ir pakļautas lielākai inercei, tad ekonomiskie un institucionālie procesi neattīstās vienādos tempos. Piemēram, institūcijas var neatbilst iekļaujošas ekonomikas vajadzībām, nenodrošinot attīstības ieguvumu taisnīgu sadali starp visiem sabiedrības locekļiem, īpaši tiem, kuri valsts reformu vai krīžu dēļ cieš zaudējumus. Līdzīgi – institūcijas, kuras ir atbildīgas par valsts atbalstu sniegšanu uzņēmumiem krīzes laikā, var kļūt par šķērslī inoatīvu jaunuzņēmumu izaugsmei un tālāk jau visai valsts ekonomiskajai attīstībai.

Ekonomiskajā un politiskajā analīzē institūciju ietekme uz indivīdu rīcību bieži tiek ignorēta. Tam ir vairāki iemesli. Pirmkārt, būdamas abstraktas konstrukcijas, institūcijas politikā vidē nereti nav tieši saskatāmas – tās kļūst “redzamas”, tikai veicot salīdzinošu analīzi starp valstīm vai laika periodiem. Otrkārt, institūciju analīze ir sarežģīts process, kuras laikā ir jāiegūst un no dažādu disciplīnu viedokļa jāinterpretē plašs informācijas klāsts.¹¹ Tomēr pastāv institūciju analīzes un efektivitātes novērtējuma koncepcija.

Institūciju analīzes un attīstības ietvars (angliski – *Institutional Analysis and Development* jeb IAD) ir konceptuāls rīks institūciju izpētei, izdalot dažādas

⁹ Acemoglu, D. (2009). *Introduction to Modern Economic Growth*. Princeton University Press, 158–159.

¹⁰ Polski, M. M., Ostrom, E. (2017). An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. In: *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: A Framework for Policy Analysis*, Vol. 3 (Lexington Books), 14.

¹¹ Turpat.

institūciju darbību ietekmējošo faktoru grupas un ļaujot izsekot lēmumu pieņemšanas procesiem¹² institūciju iekšienē un izprast, kāpēc indivīdi institūciju ietvarā rīkojas tā un ne citādāk.¹³ Kā norāda IAD ietvara nosaukums, runa ir arī par institūciju attīstību jeb transformācijām laika gaitā, kam par iemeslu ir dalībnieku mācīšanās un pielāgošanās – attiecīgi institūciju pārmaiņas primāri tiek uzlūkošanas kā endogēns process (2. attēls). Institūcijas ietekmē arī dažādi ārēji (eksogēni) faktori, pār kuriem institūciju dalībniekiem nav nekādas kontroles, piemēram, nodrošinājums ar resursiem, pieejamās tehnoloģijas un prasmes, starptautiskā situācija u. tml. Tāpat institūciju darbību ietekmē arī jau pastāvošās formālās institūcijas (statūti, procedūru reglamenti, priekšraksti u. tml.) un neformālās institūcijas (vispārēji morāles priekšstati par to, kas ir pareizi un kas – ne). Ne mazāk svarīgs ir lomju sadalījums starp indivīdiem-dalībniekiem, šo dalībnieku personības, kā arī izpratne par institūcijas uzdevumiem, sasniedzamajiem mērķiem, pastāvošajiem ierobežojumiem un rīcības alternatīvām. Pareizi artikulēti un dalībnieku izprasti formālie noteikumi efektīvi izslēdz viena veida (nevēlamās) rīcības alternatīvas un iespējo cita veida (vēlamās) alternatīvas, turklāt būtiska ir arī labvēlīga mikrovide indivīdu mijiedarbībai, jo ļauj pārvarēt indivīdu raksturu nesaderības izaicinājumu. Gan institūciju konteksts, gan mikrovide nav statiski un laika gaitā mainās. Proti, tas ir atkarīgs no jau pieminētajiem mācīšanās un pielāgošanās procesiem institūciju iekšienē – viena cikla iznākums atstāj ietekmi uz nākamo ciklu, veidojot atgriezeniskās saites cilpu. Jo efektīvāka ir iznākumu novērtēšana, jo efektīvāka un mērķtiecīgāka ir dalībnieku mācīšanās un pielāgošanās. Indivīdu pielāgošanās var notikt gan spontāni, gan reglamentēti. No spontānas pielāgošanās pilnībā izvairīties nav iespējams, taču pārmerīga spontanitāte var būt destruktīva, tāpēc ilgtspējīgu institucionālo elastīgumu nodrošina tikai reglamentēta pielāgošanās, grozot iekšējos noteikumus un/vai ārējo normatīvo bāzi.¹⁴

Institūciju analīzei ir svarīgi četri papildu aspekti. *Pirmkārt*, institūcijas pastāv dažādās formās, piemēram, kā stratēģijas, normas un noteikumi.¹⁵ Noteikumi – atšķirībā no stratēģijām un normām – satur sankciju elementu. Sankcijas var būt dažādas (piemēram, sods vai atlīdzība), taču no institūciju viedokļa

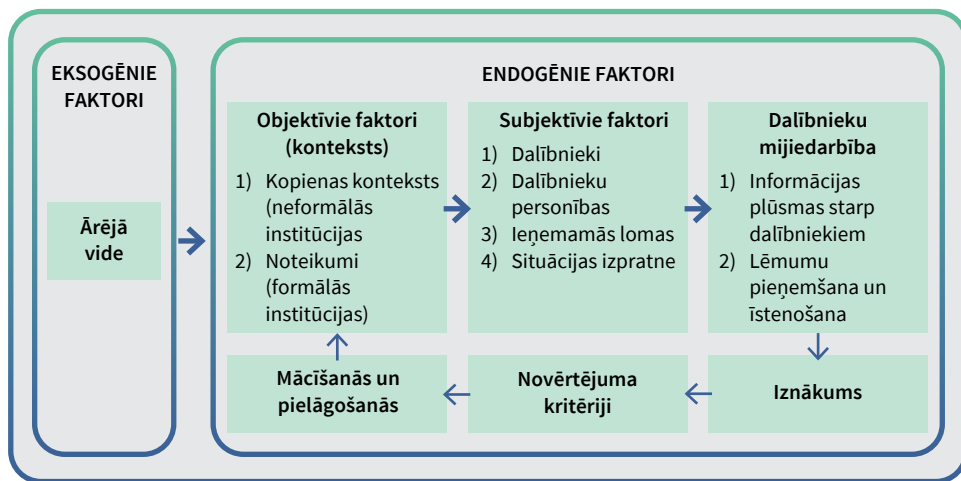
¹² Beach, D. Process-Tracing Methods in Social Science. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Last viewed on 22 September 2020.

¹³ Polski, M. M., Ostrom, E. (2017). An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. In: *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: A Framework for Policy Analysis*, Vol. 3 (Lexington Books), 14.

¹⁴ Hall, P. A., Thelen, K. (2007). Institutional Change in Varieties of Capitalism. *Socio-Economic Review*, January 2009, DOI: 10.1093/ser/mwn020.

¹⁵ Watkins, C., Westphal, L. M. (2016). People Don't Talk in Institutional Statements: A Methodological Case Study of the Institutional Analysis and Development Framework. *The Policy Studies Journal*, Vol. 44, No. S1, 102.

2. attēls. Institūciju analīzes un attīstības (IAD) vispārējā analīzes shēma



šo sankciju efektivitāte ir ļoti nozīmīga, jo ievirza individu rīcību vēlamajā gultnē. Laika gaitā stratēģijas var pārtapt noteikumos un, otrādi, noteikumi – stratēģijās. Pirmajā gadījumā var runāt par institucionalizācijas pastiprināšanos, otrajā – par pavājināšanos. *Otrkārt*, institūcijas var būt formālas un neformālas. Gadījumos, kad formālās institūcijas (reglamentos ietvertā publiskā morāle) nepārklājas ar neformālajām institūcijām (pilsonisko morāli), veidojas labvēlīgi apstākļi nelegālām darbībām, tostarp ēnu ekonomikai un zemai nodokļu disciplīnai.¹⁶ *Treškārt*, par organizāciju pārmaiņu dziļumu liecina tas, vai pārmaiņas skar tikai organizācijas operatīvo institūciju līmeni (ikdienas procesi) vai arī pārējo divu augstāko – vadības un konstituēšanās – līmeņu institūcijas. Par fundamentālām pārmaiņām var runāt tikai tad, kad pārmaiņas ir skārušas konstituēšanās līmeni, jo tās reglamentē organizācijas būtību, mērķus un principus. *Ceturtkārt*, mēģinājumi veidot vai reformēt institūcijas tam nepiemērotā vidē (piemēram, ar *copy-paste* metodi) ir nolemti neveiksmei. Kontekstam ir nozīme, tāpēc, veidojot jaunas institūcijas, uzmanība ir jāpievērš tam, vai cerētais iznākums vispār ir objektīvi iespējams.

Politiku analīzē IAD ietvars var tikt izmantots divējādi: (1) gan kā esošo politiku efektivitātes diagnostikas instruments, (2) gan kā politiku plānošanas

¹⁶ Williams, C. C. & Horodnic, I. A. (2015). Explaining and tackling the shadow economy in Estonia, Latvia and Lithuania: a tax morale approach. *Baltic Journal of Economics*, Baltic International Centre for Economic Policy Studies, Vol. 15(2), pp. 81–98.

instruments.¹⁷ IAD ietvara priekšrocība ir elastīgums, jo to var attiecināt tikpat labi uz mikrolīmeņa (atsevišķu normu), mezolīmeņa (uzņēmumu un iestāžu), cik uz makrolīmeņa (sektoru, nozaru vai nacionāla līmeņa) institucionālām formām.¹⁸ Tādējādi IAD ietvarā visa tautsaimniecība var tikt uzlūkota kā vienots institucionāls veidojums. Kā piemēru piedāvājam Latvijas valsts pārvaldes efektivitātes novērtējumu attiecībā uz Covid-19 pandēmijas krīzes un ilgspējīgas attīstības vadību.

3. Latvijas valsts pārvaldes efektivitāte Covid-19 pandēmijas krīzes laikā

Šīs analīzes pamatā ir R. Baloža un E. Danovska pētījums par valsts konstitucionālo un administratīvo ietvaru pandēmijas un citu ārkārtēju situāciju efektīvai pārvaldībā¹⁹, Valsts kontroles situācijas izpētes ziņojums par Covid-19 izplatības ierobežošanai nepieciešamo resursu nodrošinājumu valsts un pašvaldību institūcijās un sabiedriskās domas aptaujas rezultāti.²⁰ Galvenie novērojumi ir strukturēti atbilstoši IAD shēmai.

Eksogēnie faktori:

- 1) Zināšanu un datu trūkums par vīrusu un infekcijas izplatības ātrums un mērogs.
- 2) Ar vīrusa izplatību saistītā ģeopolitika, tostarp dezinformācija.
- 3) Vakcīnu efektivitāte pret Covid-19 vīrusa jaunajiem paveidiem un piekļuve vakcīnām, kas tiek īstenota caur Eiropas kopējo iepirkumu.

Objektīvie endogēnie faktori

- **Kopienas konteksts:**

- 1) Pēc pirmā pandēmijas viļņa (2020. gada septembrī) sabiedrībā valdīja augsta līdzcietība un solidaritāte, īpaši attiecībā uz neaizsargātākajiem sabiedrības locekļiem: cilvēki atbalstītu apjomīgāku valsts palīdzību krīzes laikā.

Aptaujas rezultāti (3. attēls) liecina, ka vairums respondentu (50,6%) atbalstīja elastīgāku fiskālo politiku, proti, valsts atbalstam grūtībās nonākušajiem

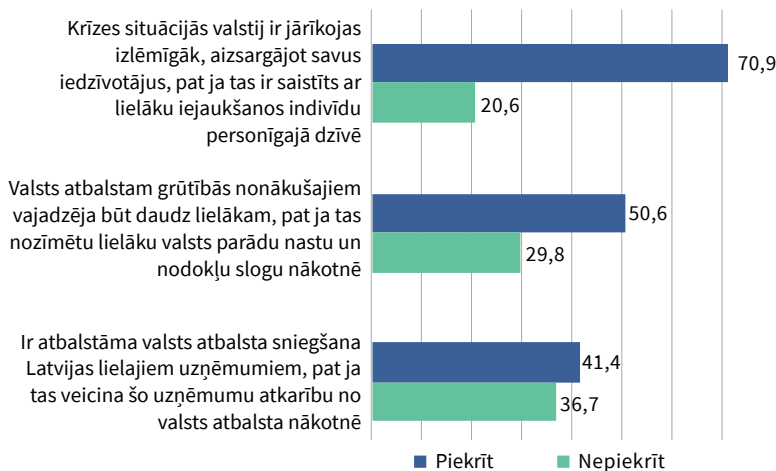
¹⁷ Polski, M. M., Ostrom, E. (2017). An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. In: *Elinor Ostrom and the Bloomington School of Political Economy: A Framework for Policy Analysis*, Vol. 3 (Lexington Books), 17.

¹⁸ Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity* (Princeton University Press: Princeton and Oxford), 58–62.

¹⁹ Balodis, R., Danovskis, E. Problems of the functionality of collegial government institutions during the COVID-19 pandemics and solutions for future. *Journal of the University of Latvia "Law"*, Nr. 14 [https://www.journaloftheuniversityoflatvia.lv/zinas/zina/t/56216/...](https://www.journaloftheuniversityoflatvia.lv/zinas/zina/t/56216/)

²⁰ Austers, A., Ņikišins, J. (2020, septembris). *Sabiedriskās domas aptaujas rezultātu apkopojums*.

3. attēls. Respondentu skatījums uz vērtībām pandēmijas krīzes kontekstā (procentos)



vajadzēja būt daudz lielākam, pat ja tas nozīmētu lielāku valsts parādu nastu un nodokļu slogu nākotnē; 41,4% uzskatīja, ka ir nepieciešama valsts atbalsta sniegšana Latvijas lielajiem uzņēmumiem.

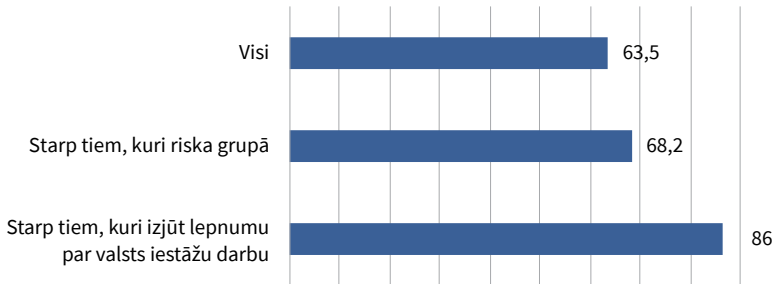
- 2) Sabiedrība atbalstīja lielāku valsts lomu tādu pandēmijas izraisītu krīžu risināšanā, kā Covid-19 un atkārtota Covid-19 pandēmijas izplatības viļņa gadījumā atbalstītu tikpat stingrus vai pat stingrākus cilvēku savstarpējās kontaktēšanās ierobežojumus, pat samierinoties ar fundamentālu liberālas valsts vērtību – indivīda brīvība un personiskās dzīves neaizskaramība – ierobežojumiem.

Aptauja atklāja, ka septembrī 70,9% iedzīvotāju uzskatīja, ka krīzes situācijās valstij būtu jārikojas izlēmīgāk, pat ja tas būtu saistīts ar lielāku iejaukšanos indivīdu personīgajā dzīvē (3. attēls).

ESAO analīze²¹ parāda, ka atsevišķu valstu gadījumos pastāv saikne starp uzticēšanās līmeni valdībai un saslimstības rādītājiem, jo valdībām, kurām ir zemāka uzticības pakāpe, ir grūtības īstenot ierobežojošus pasākumus. Latvijā sabiedrības aptauja atklāja, ka 63,5% respondentu uzskatīja, ka atkārtota Covid-19 pandēmijas izplatības viļņa gadījumā būtu jāievieš tikpat stingri vai pat stingrāki cilvēku savstarpējās kontaktēšanās ierobežojumi (4. attēls). Starp tiem respondentiem, kuri bija riska grupā, atbalsts stingrākiem ierobežojošiem

²¹ OECD. *The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government*. 10 November, 2020 <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/>. 76-77.

4. attēls. Atbalsts stingrākiem ierobežojošiem pasākumiem atkārtota pandēmijas viļņa gadījumā (procentos)



pasākumiem bija vēl lielāks – 68,2%; starp tiem, kuri izjuta lepnumu par valsts iestāžu līdzšinējo darbu, – pat 86 procenti. Tas liecina par ievērojamu sabiedrības uzticēšanos valdības darbam pirmā pandēmijas viļņa laikā.

• **Noteikumu konteksts:**

- 1) Latvijā pandēmijas apstākļi un ārkārtējā situācija nebija radījusi tādas izaicinājumus valsts pārvaldei, kuri nebūtu atrisināmi esošā tiesiskā regulējuma ietvaros, tomēr krīzes situācijā atsevišķās jomās (piemēram attālinātais darbs) bija nepieciešama normatīvās vides pilnveidošana;
- 2) trūka konstitucionāla regulējuma ārkārtējām situācijām, kas radīja tiesvedības riskus saistībā ar fundamentālo brīvību ierobežošanu;
- 3) Latvijā Covid-19 pandēmija tika sagaidīta bez spēkā esoša, uz katastrofu risku novērtējumu balstīta detalizēta Valsts civilās aizsardzības plāna.

Subjektīvie endogēnie faktori un mijiedarbība

• **Subjektīvie faktori:**

- 1) pirmās ārkārtējās situācijas laikā par katastrofu pārvaldīšanu atbildīgajām institūcijām nebija pietiekamas izpratnes par valsts materiālo rezervju plānošanas principiem. Faktiski netika pārvaldīta informācija par individuālo aizsardzības līdzekļu pieejamību institūciju rīcībā, kā arī nebija izveidota efektīva sistēma individuālo aizsardzības līdzekļu pieprasījuma prognozēšanai;
- 2) nebija detalizēti noteikti katastrofu pārvaldīšanas pasākumi un to īstenotāji;
- 3) bija decentralizēta pieeja Covid-19 izplatības mazināšanas pasākumiem, jo par resursu plānošanu, pietiekamību un vajadzību nodrošināšanu bija atbildīga katra pašvaldība un katra institūcija.

- **Dalībnieku mijiedarbība:**

- 1) tā kā normatīvie akti neparedzēja kritērijus iesaistīto institūciju noteikšanai, nekonkretizēja, kādi ir apgādes koordinators pienākumi u. c., iestādēm izveidojās atšķirīga izpratne par epidemioloģiskās situācijas vadībā iesaistītajām institūcijām;
- 2) valsts iestādes spēja nodrošināt valsts funkciju darbības nepārtrauktību un juridiski adekvātu krīzes vadību, pat par spīti tam, ka trūka konstitucionāla regulējuma ārkārtējām situācijām.

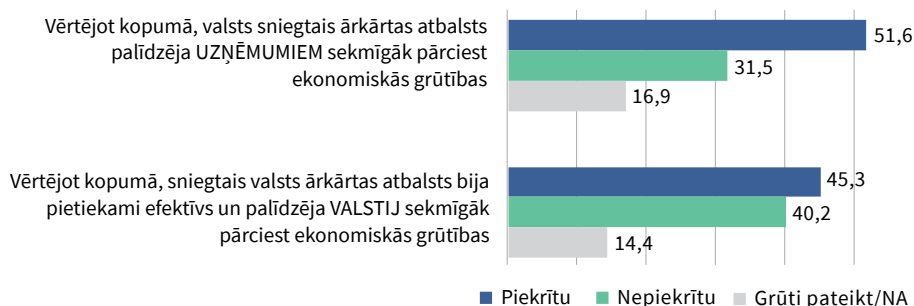
Endogēnie faktori – iznākums un atgriezeniskās saites cilpa

- **Institucionālais iznākums:**

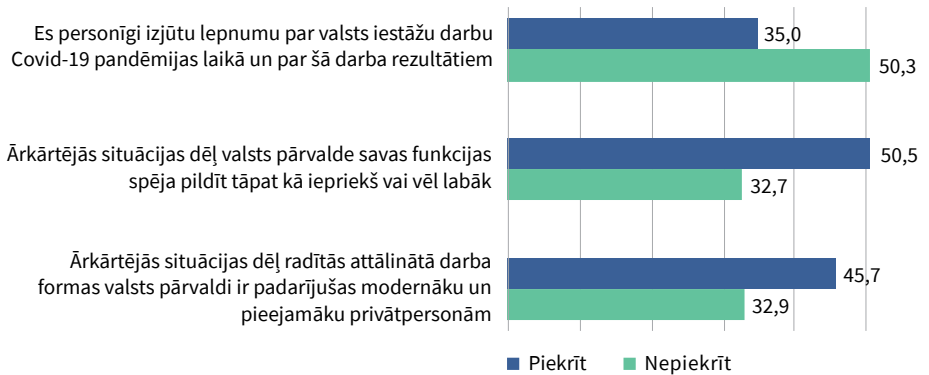
- 1) iestādēs kritiskas situācijas ar individuālo aizsardzības līdzekļu nodrošināšanu netika pieļautas, tomēr informācijas un vienotas izpratnes trūkums radīja būtisku papildu darba slogu;
- 2) sabiedrības vairākums pozitīvi novērtēja valsts iestāžu darbu un īstenotās valsts atbalsta programmas un solidarizējās ar neaizsargātākajiem sabiedrības locekļiem.

2020. gada septembrī 51,6% respondentu piekrita apgalvojumam, ka valsts ārkārtas finansiālais atbalsts palīdzēja uzņēmējiem pārvarēt krīzi, mazliet mazāk – 45,3% – ka tā bija palīdzējusi valstij (5. attēls). Zīmīgi, ka visās respondentu grupās ārkārtas atbalsta nozīmi uzņēmējiem vērtēja augstāk nekā valstij kopumā. Valsts atbalsta efektivitāte attiecībā uz uzņēmējiem vispozitīvāk tika novērtēta pensionāru (60,8%), latviešu (57,3%) un valsts sektorā strādājošo vidū (57%). Arī laukos (58,5%) un Vidzemē dzīvojošie (61,3%) bija vairāk tendēti vērtēt pozitīvi valsts programmu ietekmi uz uzņēmējiem. Līdzīga aina bija vērojama arī attiecībā uz valsts atbalsta ietekmi uz valsti: pensionāru, latviešu, valsts sektorā strādājošo, laukos un Vidzemē dzīvojošo vidū pozitīvo vērtējumu bija vairāk.

5. attēls. Sabiedrības vērtējums par valsts ārkārtas programmām (procentos)



6. attēls. Respondentu attieksme pret valsts iestāžu darbu (procentos)



Aptaujā tika mēģināts arī noskaidrot, vai starp tiem respondentiem, kuri saņēma valsts ārkārtas palīdzību, vērtējums par šo programmu efektivitāti bija labāks, taču pārliecinošu atbildi neizdevās iegūt – lai arī respondentu atbildes uzrādīja, ka starp atbalstu saņēmušajiem pozitīvu vērtējumu par valsts programmām bija relatīvi vairāk, šī kopsakarība nebija statistiski nozīmīga.

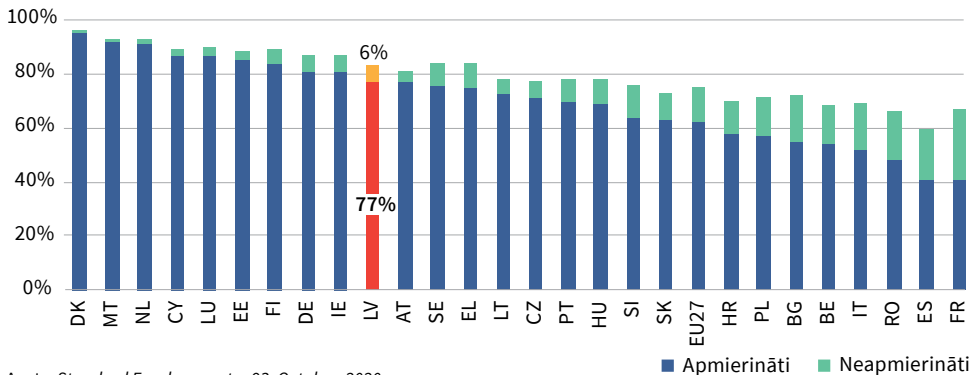
Puse (50,5%) aptaujāto piekrita apgalvojumam, ka valsts ārkārtējās situācijas dēļ savas funkcijas spēja pildīt tikpat labi vai pat labāk (6. attēls). Vislielākais atbalsts šādam uzskatam bija jauniešu un senioru vidū (starp 53 un 57%), respondentu vidū ar augstāko izglītību (57,4%), ģimenēs bez bērniem (53,7%), vidēju ienākumu grupās (starp 53 un 58%).

Viedoklim, ka ārkārtējās situācijas dēļ radītās attālinātā darba formas valsts pārvaldi ir padarījušas modernāku un pieejamāku privātpersonām, piekrita 45,7% respondentu. Šādam viedoklim vairāk sliecās piekrist uzņēmēji (56,5%), respondenti ar lielām ģimenēm (starp 48 un 50%), vidējas paaudzes respondenti (48,5%) un privātajā sektorā strādājošie (48,3%).

Aptuveni trešā daļa (35%) respondentu apstiprināja, ka izjūt lepnumu par šo valsts iestāžu darbu pandēmijas laikā. Lepnuma sajūta bija izteiktāka pensionāru (45,3%), valsts sektorā strādājošo (40,8%), respondentu ar augstāko izglītību un latviešu vidū (39,5 un 39,5%). Datu analīze parāda, ka starp tiem respondentiem, kuri atrodas riska grupā, lepnums par valsts iestāžu darbu ir bijis nedaudz izteiktāks.²²

²² Spīrmana (*Spearman*) korelācijas koeficients starp atrašanos riska grupā un lepnumu par valsts iestāžu darbu ir 0,11 (pie statistiskās nozīmības līmeņa 0,016), kas liecina par vāju, bet pozitīvu korelāciju, $n = 807$.

7. attēls. Nacionālo valdību īstenoto pasākumu pandēmijas ierobežošanai vērtējums Eiropas Savienības dalībvalstīs (procentos)



Avots: Standard Eurobarometer 93, October, 2020.

Salīdzinājumam – Eurobarometra aptauja, kas tika veikta jūlijā un augustā, parāda, ka Latvijā 77% bija apmierināti ar valdības darbu pandēmijas laikā (7. attēls). Šie dati gan nav tieši salīdzināmi ar *reCOVeRY* aptauju, taču ļauj spriest par valdības darba vērtējumu salīdzinājumā ar citām ES dalībvalstīm – Latvijai ir 10. labākais vērtējums.

3) Decembrī salīdzinājumā ar septembri sabiedrības noskaņojums bija jūtami pasliktinājies visās sociāldemogrāfiskajās grupās.

Pirmā viļņa laikā pandēmija nebija būtiski atsaukusies uz sabiedrības apmierinātību ar dzīvi. Piemēram, salīdzinājumā ar identisku aptauju, kas īstenota pirms pandēmijas 2019. gada janvārī²³, bija redzams, ka rādītāji ir ļoti līdzīgi (1. tabula). Iespējams, ka neilgi pirms pandēmijas sabiedrības noskaņojums bija uzlabojies, taču ārkārtējās situācijas laikā tas sāka pasliktināties, taču nenoslīdot zem 2019. gadā novērotā apmierinātības līmeņa.

Decembrī salīdzinājumā ar septembri sabiedrības noskaņojums²⁴ bija jūtami pasliktinājies: septembrī vidējais aritmētiskais apmierinātības ar dzīvi rādītājs sasniedza 6,8 punktus, decembrī – tikai 6,4 punktus. 8. attēlā ir redzams, ka decembra vērtējumu līkne ir plakanāka, turklāt negatīvo vērtējumu zonā (zem 6) tā ir virs septembra līknes, pozitīvo (virs 6) – zem septembra līknes.

²³ Kaprāns, M., Mieriņa, I. (2019). *Ideological polarization in Baltic societies*. Rīga: Institute of Philosophy and Sociology, University of Latvia.

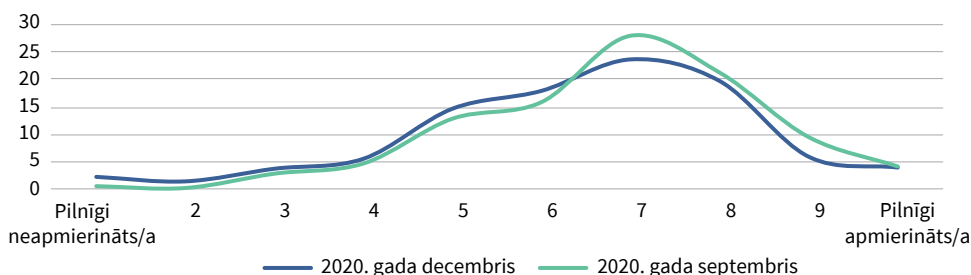
²⁴ Austers, A., Ņikišins, J. *Sabiedriskās domas aptaujas rezultātu apkopojums*. Septembris (2020) un decembris (2021).

1. tabula. Iedzīvotāju apmierinātība ar dzīvi pēc ienākumiem un dzīvesvietas*

Mēneša vid. ienāk. uz 1 mājsaimn. locekli	2020. gada septembris				2019. gada janvāris**			
	Bāze	Vid. aritm.	St. nov.	Mediāna	Bāze	Vid. aritm.	St. nov.	Mediāna
Līdz 249 EUR	165	5,89	1,84	6	183	5,97	1,99	6
250–310 EUR	166	6,71	1,8	7	187	6,29	1,78	6
311–430 EUR	173	6,62	1,6	7	180	6,68	1,83	7
431–600 EUR	207	7,08	1,45	7	178	6,86	1,55	7
601 EUR un vairāk	140	7,29	1,48	7	144	7,57	1,47	8
Reģions								
Rīga	325	6,96	1,6	7	323	6,95	1,77	7
Pierīga	190	7,01	1,65	7	186	6,77	1,87	7
Vidzeme	101	6,3	1,72	6	99	6	1,71	6
Kurzeme	127	6,8	1,82	7	127	6,79	1,45	7
Zemgale	120	6,84	1,64	7	121	6,5	2,15	7
Latgale	143	6,62	1,65	7	139	6,63	1,79	7

* Abās aptaujās respondentiem tika lūgts sniegt dzīves apmierinātības vērtējumu 10 punktu skalā, kur 1 nozīmēja pilnīgu neapmierinātību un 10 – pilnīgu apmierinātību.

** Kaprāns, M., Mieriņa, I. (2019). *Ideological polarization in Baltic societies*. Rīga: Institute of Philosophy and Sociology, University of Latvia.

8. attēls. Sabiedrības apmierinātība ar dzīvi (procentos)

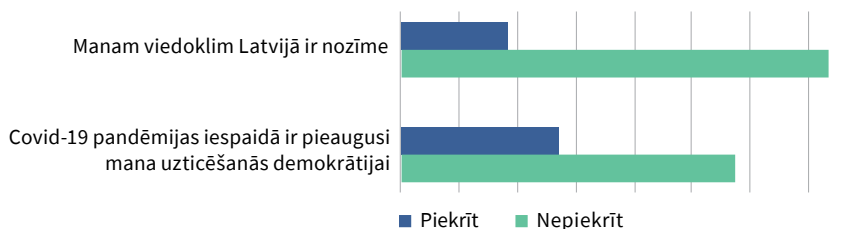
- **Novērtējuma kritēriji:**

- 1) institūciju spēja ātri reaģēt, pastiprināti koordinēt savas darbības un savstarpēji sadarboties;
- 2) efektīva pārvaldība visos valdības līmeņos – gan centrālajā, gan vietējā, tā veicinot sabiedrības uzticēšanos valsts pārvaldei;
- 3) centralizēti krīzes vadības risinājumi, nostiprinot valdības lomu;
- 4) efektīvas operatīvās koordinācijas nodrošināšana, pārbaugot rīcības plānus un tajos norādīto mērķu sasniegšanu;
- 5) sabiedrības uzticēšanas valsts pārvaldei.

Latvijas publiskās pārvaldes atbilstību novērtējuma kritērijiem daļēji ilustrē sabiedrības domas aptauja par uzticēšanos demokrātijai, Latvijas valdībai un Eiropas Savienībai.

To, ka pandēmijas laikā ir pieaugusi uzticēšanās demokrātijai, atzina 27,1% aptaujāto²⁵ (9. attēls). Salīdzinoši augsts atbalsts šādai nostājai bija vecākās paaudzes iedzīvotāju (virs 30%) un Vidzemē (44,8%) dzīvojošo vidū, viszemākais – starp mājsaimniecēm (8,7%), bezdarbniekiem (16,2%) un Kurzemē dzīvojošajiem (17,4%). To respondentu loks, kuri uzskatīja, ka viņi viedoklim Latvijā ir nozīme, ir daudz zemāks – tikai 18,5 procenti. Apstiprinoši visbiežāk atbildēja respondenti ar augstāko izglītību (25,1%), vidējās paaudzes iedzīvotāji (24%) un valsts sektorā strādājošie (22,6%), visretāk – bezdarbnieki (4,7%), iedzīvotāji ar zemiem ienākumiem (10%) un Latvijas nepilsoņi (10,5%). Pa reģioniem visaugstākais pašapziņas līmenis bija Latgalē (24,2%), viszemākais – Kurzemē (9,1%).

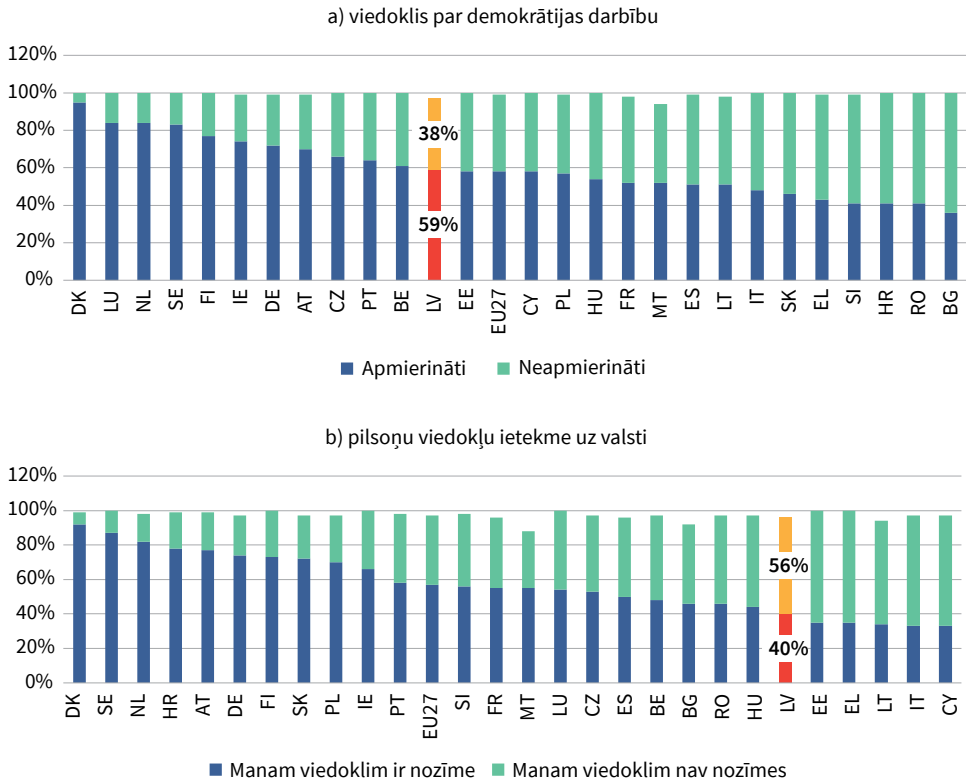
9. attēls. Respondentu attieksme pret demokrātiju (procentos)



Salīdzinājumā ar citām ES dalībvalstīm 2020. gada oktobrī Latvijā sabiedrības apmierinātība ar demokrātiju bija salīdzinoši augsta, taču sabiedrības

²⁵ Austers, A., Ņikišins, J. (2020, septembris). *Sabiedriskās domas aptaujas rezultātu apkopojums.*

10. attēls. Sabiedrības viedoklis par demokrātijas darbību un pilsoņu ietekmi ES dalībvalstīs (procentos)

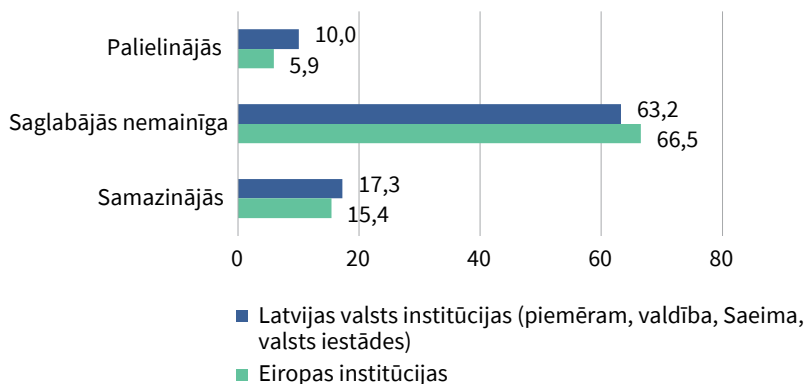


Avots: Standard Eurobarometer 93, October, 2020.

pašapziņa, kas izpaužas vērtējumā par individu ietekmi uz valsti, bija viena no zemākajām (10. attēls).

Pandēmijas pirmā viļņa laikā uzticēšanās valsts institūcijām bija pieaugusi 10 procentos gadījumu un samazinājusies 17,3 procentos gadījumu, kas liecina par pieaugošu vilšanos valsts institūcijās (11. attēls). Uzticēšanās vislielākā mērā bija zaudēta iedzīvotāju vidū ar pamatizglītību (-18,8%), ar zemiem ienākumiem (-15,1%), bezdarbnieku un māsaimnieču vidū (-14%), starp privātajā sektorā strādājošajiem (-10,2%) un ģimenēs ar bērniem (-10,1%). Visdramatiskākais uzticības kritums bija Zemgalē (-33%). Mēreni pozitīva viedokļu korelācija bija novērojama starp piekrišanu apgalvojumam, ka valsts ārkārtas atbalsts bija pietiekami efektīvs un palīdzēja valstij sekmīgāk pārciest ekonomiskās grūtības, un

11. attēls. Ietekme uz uzticēšanos Latvijas un Eiropas Savienības institūcijām (procentos)



uzticēšanās pieaugumu valsts institūcijām.²⁶ Arī cilvēki, kuri atradās riska grupā, bija tendēti nedaudz vairāk uzticēties valsts institūcijām.²⁷

Pandēmija bija sekmējusi uzticēšanās kritumu arī ES institūcijām, turklāt lielākā mērā nekā valsts institūcijām. Attiecībā uz ES institūcijām starpība starp respondentiem, kuri uzticas un kuri – ne, bija minus 9,5 procentpunkti. Uzticēšanās ES institūcijām bija īpaši zema bezdarbnieku (–20%) un Zemgalē dzīvojošo vidū (–16,9%). Neuzticēšanās ES institūcijām ir vairāk izplatīta iedzīvotāju vidū bez ģimenes – šie iedzīvotāji ir vairāk tendēti uzticēties valsts institūcijām.

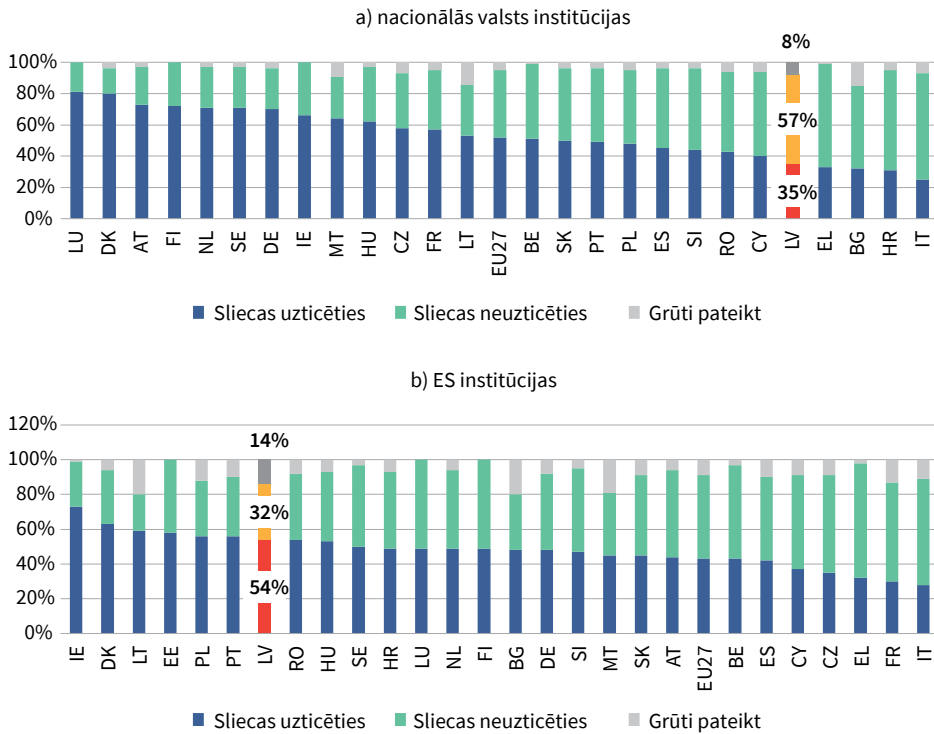
Iedzīvotāju uzticēšanās izmaiņas institūcijām pandēmijas ietekmē ir jāvērtē kontekstā ar vispārējo uzticēšanās līmeni. Piemēram, Eiropas Komisijas Eurobarometra dati parāda, ka 2020. gada oktobrī Latvijā sabiedrības uzticēšanās ES institūcijām bija daudz lielāka nekā nacionālajām valsts institūcijām (12. attēls), līdz ar to, lai arī uzticības kritums ES institūcijām ir noticis visbiežāk, vairums Latvijas sabiedrības (54%) tomēr joprojām daudz vairāk uzticas ES institūcijām nekā nacionālajām institūcijām (35%). Viedoklim, ka bez ES atbalsta Latvija nebūtu spējusi sekmīgi ierobežot pandēmiju, piekrita 51,9% respondentu, 61,6% uzskatīja, ka cīņu pret pandēmiju labāk īstenot ES līmenī.

Latvijas sabiedrības apmierinājums ar valdības politiku krīzes apkarošanā īpaši pasliktinājās 2021. gadā. Kā liecina Eurobarometra dati, Latvijā 2021. gada 1. ceturksnī tikai 21% no respondentiem bija apmierināti ar valdības rīcību – zemākais

²⁶ Spīrmana (*Spearman*) korelācijas koeficients starp abām respondentu grupām ir 0,38 (pie statistiskās nozīmības līmeņa 0,000), kas liecina par mērenu korelāciju, $n = 801$.

²⁷ Spīrmana (*Spearman*) korelācijas koeficients starp abām respondentu grupām ir 0,12 (pie statistiskās nozīmības līmeņa 0,000), kas liecina par vāju korelāciju, $n = 858$.

12. attēls. Sabiedrības uzticēšanās valsts pārvaldes institūcijām Eiropas Savienības dalībvalstīs²⁸



Avots: Standard Eurobarometer 93, October, 2020.

rādītājs ES, arī apmierinājuma kritums bija vislielākais – 56% kopš 2020. gada vasaras (avots: Standard Eurobarometer 94, April, 2020).

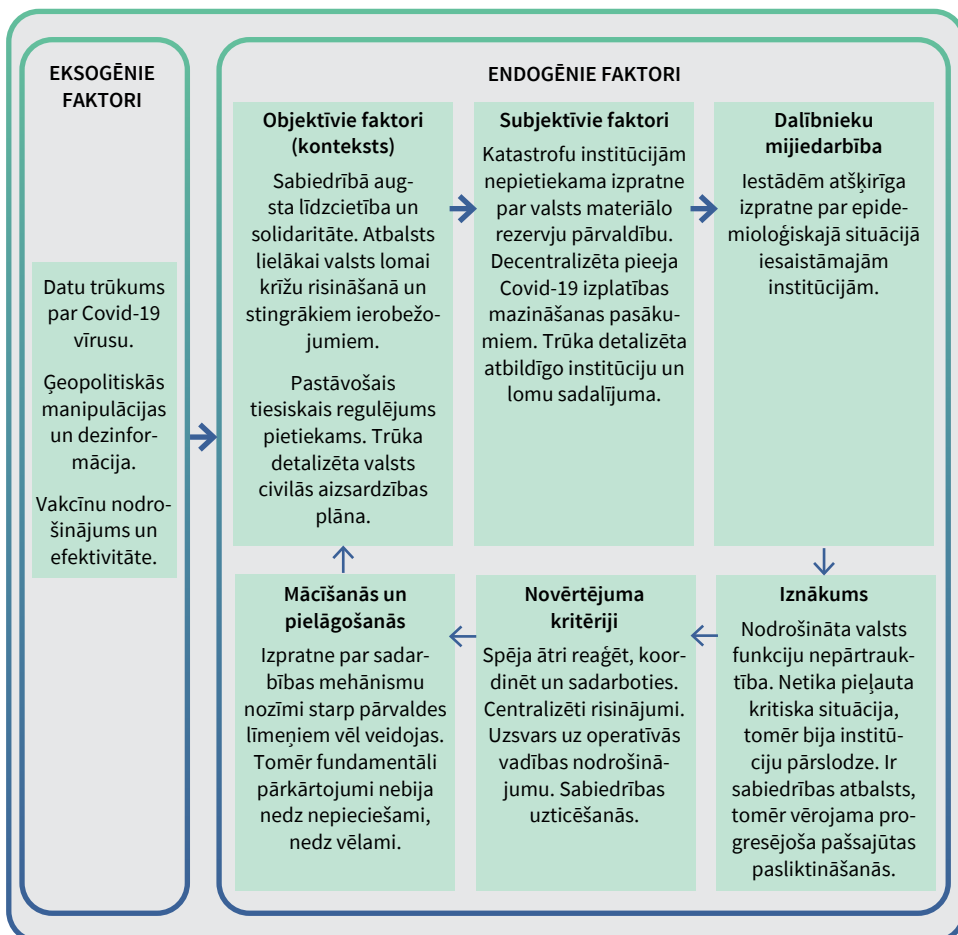
- **Mācīšanās un pielāgošanās:**

Valsts kontrole secināja, ka Latvijā vēl attīstās izpratne par Covid-19 izplatības ierobežošanai nepieciešamajiem sadarbības mehānismiem starp politisko vadību, publisko pārvaldi un citām institūcijām. Mācīšanās un pielāgošanās procesa efektivitāte varētu tikt novērtēta pēc krīzes.

Valsts pārvaldes efektivitātes novērojumi krīzes laikā apkopoti 13. attēlā.

²⁸ Eurobarometra dati nav tieši salīdzināmi ar *reCOVeRY-LV* aptaujas datiem, jo atšķiras respondentu kopas atlasē kritēriji.

13. attēls. Valsts pārvaldes efektivitātes novērtējums Covid-19 pandēmijas krīzes laikā



4. Latvijas ilgtspējīgas attīstības vadības izaicinājumi

Ilgspējas princips ir saprotams kā centieni apvienot un līdzsvarot dažādas, līdz šim atsevišķi uztvertas jomas: valsts ekonomisko izaugsmi, sabiedrības sociālo drošību, vides aizsardzību un kultūras attīstību.²⁹

Valstu lēnas ekonomiskās izaugsmes cēloņi nereti ir saistīti ar vāju starpstipātību un starpresoru darbības koordināciju un slikti funkcionējošiem pārdales mehānismiem, kuriem būtu jānodrošina atlīdzība arī tām sabiedrības grupām,

²⁹ Litvins, G., Gailīte, D. (2015). Vai ilgtspēja kļūs par jaunu vispārējo tiesību principu. Jurista Vārds, 4. aug.

kuras zaudē reformu procesā un tāpēc pretojas reformām. Taču pētījumi arī demonstrē, ka daudzi attīstību ietekmējošie faktori – nodokļu sistēma, izglītība, nevienlīdzība – ir endogēni, respektīvi, šo faktoru parametrus ir iespējams kalibrēt ar mērķtiecīgu valsts politiku palīdzību.³⁰ Atbildes arī uz tādiem jautājumiem, kāpēc Latvijā tik maz tiek ieguldīts zinātnē un cilvēkresursu attīstībā un kāpēc nevedas ar inovāciju radīšanu un komercializāciju, ir jāmeklē institucionālajos procesos.

Kā norāda ESAO, lai politiskās un administratīvās sadrumstalotības apstākļos nodrošinātu ilgstošu ekonomisko izaugsmi, ir svarīgi ne tikai veidot politikas, kuras uzlabo ekonomisko spēlētāju motivāciju un prasmes pielāgoties mainīgajai videi, bet arī attīstīt institūcijas, kuras palīdz gan identificēt pareizākās rīcības virzienus, gan pārvarēt pretestību reformām un spēj efektīvi strādāt ar sabiedrību, pamatojot reformu nepieciešamību.³¹ Pētījumi apliecina, ka valstīs, kuras ir nonākušas lēnas izaugsmes “slazdā”, pamudinājumi atlikt reformas ir ļoti spēcīgi: tie var būt politiska (politiku īstermiņa domāšana), tehniska (reformu izmaksu augstā koncentrācija pret ieguvumu izklieidētību un neparedzamību) un sociāla rakstura (politiskās elites rentes intereses).³² Institūciju pilnveidošana gan prasa lielas pūles un ir laikietilpīga.³³

Tādat izaicinājumi ilgtermiņam attīstībai ir gan ekonomiska, gan politiska rakstura, un šo izaicinājumu sekmīga pārvarēšana ir lielā mērā atkarīga no tādu institūciju efektivitātes, kuras atbild par citu institūciju darbības koordināciju un efektivitāti, lai tādējādi iespējotu sinerģijas un novērstu neatbilstības starp šīm institūcijām. Taču, kā norāda pētnieki, jo vairāk attīstīta ir valsts, jo komplikētāka ir tās institucionālā struktūra, jo izaicinošāk ir nodrošināt attīstības procesu koordināciju.³⁴

Starptautiskā pieredze liecina, ka būtiskākie faktori Covid-19 krīzes pārvarēšanā un atkopšanās vadībā arī ir efektīva pārvaldība, kas sevī ietver intensīvu darbības koordināciju starp dažādiem pārvaldes līmeņiem un nozarēm, un institūciju elastīgums.

³⁰ Alonso, J. A., Ocampo, J. A. (eds.). *Trapped in the Middle? Developmental Challenges for Middle-Income Countries* (Oxford Scholarship Online: November 2020). DOI:10.1093/oso/9780198852773.001.0001.

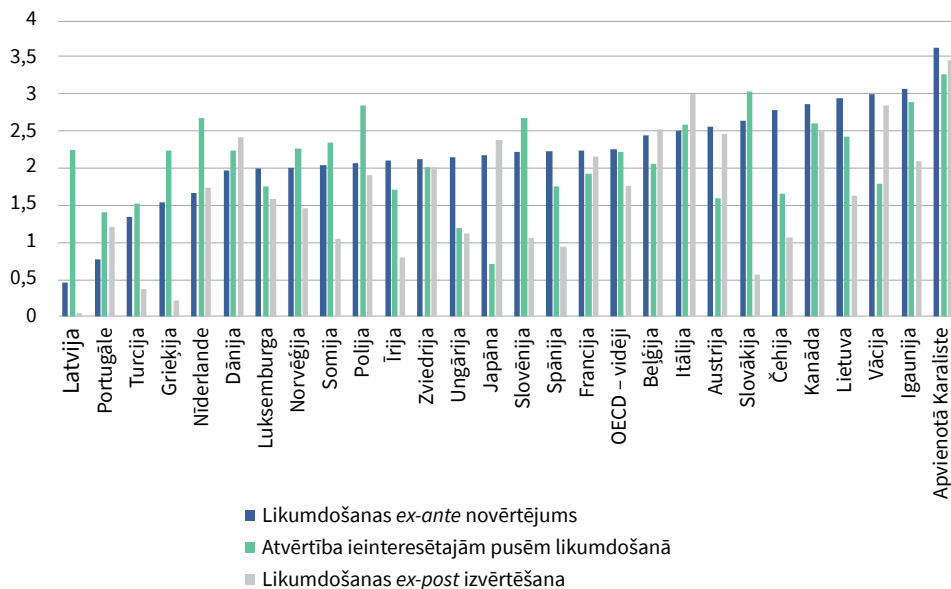
³¹ Banks, G. Institutions to promote pro-productivity policies: Logic and lessons. OECD Productivity Working Papers 2015-01, 2.

³² Gill, I. S., Homi, K. (2015). The Middle-Income Trap Turns Ten. World Bank Group Policy Research Working Paper, 740, 20.

³³ Doner, R. F. Gaps in the trap: Neglected politics in middle-income trap analysis. *OECD Development Matters*. <https://oecd-development-matters.org/2021/01/11/gaps-in-the-trap-neglected-politics-in-middle-income-trap-analysis/>. Last viewed on 21 March 2021.

³⁴ Iammarino, S. et al. (2020). Falling into the Middle-Income Trap? A Study on the Risks for EU Regions to be Caught in a Middle-Income Trap. Final Report (European Commission), 86.

14. attēls. Valsts regulācijas procesu kvalitātes indekss ESAO dalībvalstīs (koeficienti)



Piezīme. Novērtējums skalā no 0 līdz 4, kur 0 – zemākais – un 4 – augstākais vērtējums.

Avots: OECD Government at a Glance – 2019 edition: Regulatory governance.

Latvijā pamatprocesi, kuri nodrošina institucionālo atbildīgumu un attīstību – politisko spēku konkurence un sabiedrības/uzņēmēju spiediens – darbojas, tomēr ar tiem nav pietiekami, par ko liecina, piemēram, pieaugošā Latvijas ekonomiskā atpalicība no kaimiņvalstīm Igaunijas un Lietuvas. Piemēram, ESAO salīdzinošā analīze³⁵ atklāj: lēmumu pieņemšanas atvērtība Latvijā atbilst ESAO dalībvalstu caurmēra rādītājiem, taču likumdošanas iniciatīvu *ex-ante* un *ex-post* novērtējumu ziņā Latvijas situācija ir ļoti slikta (14. attēls). Šie trūkumi spilgti izpaužas pandēmijas laikā kontekstā ar haosu vakcīnu iegādē un valdības neizlēmību un svārstīšanos epidemioloģiskās situācijas vadībā.

Latvijā kļāji prettiesiska rīcība valsts pārvaldes iestādēs ir kļuvusi retums, taču institūciju sadarbības efektivitātes trūkums rada šķēršļus saskaņotai rīcībai ne tikai ārkārtējā situācijā, bet arī mērķtiecīgākai attīstībai normālos apstākļos. Divas galvenās iestādes, kuras atbild par koordinācijas procesu efektivizāciju, ir Pārresoru koordinācijas centrs un Valsts kontrole.

³⁵ OECD (2019). *Government at a Glance 2019* (OECD Publishing, Paris). <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. 129, 131.

Pārresoru koordinācijas centrs sekmē nozaru politiku savstarpējo sasaisti, stiprinot institūciju un ministriju sadarbību un vienotu rīcību kopējo valsts mērķu vārdā. Centra uzdevums ir sniegt priekšlikumus valdībai, kā īstenot valsts reformas un efektīvāk ieguldīt finanšu resursus atbilstoši valsts attīstības prioritātēm.³⁶ Tomēr, lai arī centrs izstrādā augstākos nacionāla līmeņa attīstības plānošanas dokumentus un rūpējas par to īstenošanu, centra viedoklim ir tikai rekomendējošs raksturs, un, kā ir konstatēts, valdība, pieņemot lēmumus par prioritārajiem pasākumiem, neizmanto centra analīzi par šo pasākumu atbilstību attīstības plānošanas dokumentos noteiktajām prioritātēm un mērķiem, turklāt Ministru kabinetam izskatīšanai iesniegtajiem budžeta izstrādes dokumentiem netiek pievienoti centra sagatavotie novērtējumi.³⁷ Valsts kontrole savukārt īsteno valsts pārvalžu iestāžu finanšu, atbilstības un lietderības izvērtējumu. Kā atzīst pati Valsts kontrole, vislielākais potenciāls valsts pārvaldes ātrākā sakārtošanā ir tieši lietderības revīzijām, kuru ietvaros tiek vērtēts, vai institūcijas darbība, programmas un rīcība atbilst ekonomiskuma, produktivitātes un efektivitātes principiem.³⁸ Lai arī Valsts kontroles paveiktais ir iespaidīgs – 2019. gadā ieviesto Valsts kontroles ieteikumu īpatsvars pārsniedza 93 % –, tās darbs ir selektīvs un reaktīvs (*ex-post*).

Secinājumi

Lai arī Covid-19 pandēmija bija izaicinājums visām valstīm, pat vislabāk sagatavotajām, valdību reaģēšanas efektivitāte un ātrums bija ļoti atšķirīgi. Pandēmijas pirmā viļņa laikā Latvijas valdības īstenotie ierobežojošie pasākumi bija pietiekami efektīvi, kas arī atspoguļojās valdības darba pozitīvajā sabiedrības novērtējumā. Sabiedrība atbalstīja ierobežojumu īstenošanu, taču problēmas radīja individuālo aizsardzības līdzekļu un citu ārstniecības resursu pārvaldības nepilnības. Pandēmijas otrais vilnis pārsteidza valdību nesagatavotu – tā nebija mācījusies no pirmā viļņa kļūdām, joprojām trūka efektīva civilās aizsardzības plāna un vienotas izpratnes par epidemioloģiskās situācijas vadības principiem visā valsts pārvaldē, kā dēļ infekcija strauji izplatījās, tostarp sociālās aprūpes iestādēs. Būtiskas kļūdas tika pieļautas arī attiecībā uz vakcīnu iepirkumu un vakcinācijas procesa sākšanu. Lai arī valsts iestādes spēja nodrošināt valsts funkciju nepārtrauktību un nepieļāva kritiskas situācijas, tomēr valdība nespēja nodemonstrēt stingra un izšķiroša līdera lomu Covid-19 otrā viļņa krīzes vadībā.

³⁶ “Kas ir PKC?” Pārresoru koordinācijas centra mājaslapa. <https://www.pkc.gov.lv/lv/par-pkc/kas-ir-pkc>.

³⁷ Valsts kontroles atzinums “Par Latvijas Republikas 2018. gada pārskata par valsts budžeta izpildi un par pašvaldību budžetiem sagatavošanas pareizību”, 28.5. punkts.

³⁸ Latvijas Republikas Valsts kontroles publiskais gada pārskats, 2019. 3, 13.

Problēmu cēloņi bija mantoti no pirmskrīzes perioda. Problēmu centrā ir vājais koordinācijas darbs starp valsts pārvaldes institūcijām un sektoriem, mērķtiecības trūkums un praktiski neeksistējošais politiku efektivitātes novērtējums un mācīšanās no konstatētajām nepilnībām. Taču starptautiskā pieredze rāda, ka attīstības plaisas pārvarēšana un pāreja uz zināšanās balstītu attīstības modeli nebūs iespējama bez starpinstitūciju darbības labākas koordinācijas un konsekventākas virzības uz definētajiem valsts attīstības mērķiem. Bez dinamiskākas un uz efektivitāti vairāk vērstas institucionālās vides publiskajā sektorā nebūs iedomājama arī noturīga ekonomiskā atjaunotne pēc pandēmijas krīzes. Šajā kontekstā Valsts prezidenta ierosinājums par jauna konstitucionālā padomdevēja orgāna – Valsts padomes – izveidošanu Latvijā, kuras uzdevums būtu vērtēt likumdošanas aktu atbilstību valsts vērtībām un valsts ilgtermiņa interesēm³⁹, valsts ilgtspējas veicināšanas kontekstā kļūst jēgpilns un dziļākas izpētes vērts. Šāda autoritatīva padome kļūtu par centrālo institūciju sabiedriskā un politiskā atbalsta mobilizēšanā attiecībā uz reformu centieniem.

³⁹ Valsts prezidenta Egila Levita runa diskusijā “Valsts padomes loma likumdošanā”, 2020. gada 7. februāris. Pieejams: <https://www.president.lv/lv/jaunumi/zinas/valsts-prezidenta-egila-levita-runu-diskusija-valsts-padomes-loma-likumdosana-26124#gsc.tab=0>.