

2020. gada Globālais korupcijas barometrs: Latvijas rādītāju analīze un rekomendācijas lēmumu pieņēmējiem

2021. gada jūnijā starptautiskā pretkorupcijas organizācija *Transparency International* publicēja Globālā korupcijas barometra (GKB) 2020. gada rezultātus, kas atklāj Eiropas Savienības (ES), tajā skaitā Latvijas iedzīvotāju korupcijas uztveri. Rezultāti rāda, ka 81% Latvijas iedzīvotāju, kas piedalījās aptaujā, joprojām uzskata korupciju valdībā par lielu problēmu. Latvijas rezultāts ir līdzīgs Lietuvas rezultātam (77%), tas ir augstāks gan par ES vidējo rādītāju (62%), gan arī ir vairāk nekā uz pusi lielāks salīdzinājumā ar Igaunijas rādītāju (40%).¹

Lai arī lielākajā daļā GKB aptaujas jautājumu Latvijas iedzīvotāju viedoklis līdzinās ES vidējam rādītājam, pēc rūpīgas GKB rādītāju izpētes varam izdalīt trīs valdības izaicinājumus, kas ir ietekmējuši sabiedrības korupcijas uztveri un kuriem ir jāpievērš pienācīga uzmanība: i) aptaujāto vidū pastāv uzskats par nepamatotu privāto interešu klātbūtni publisko lēmumu pieņemšanā; ii) neapmierinātība ar sabiedrības zemo iesaisti lēmumu pieņemšanā; iii) uzskats, ka valdība ne tiek galā ar korupcijas apkarošanu. Šos trīs izaicinājumus esam apskatījuši arī šajā analīzē.

Privāto interešu ietekme politikā

Pirmais lielais izaicinājums attiecas uz sabiedrībā valdošo uzskatu, ka publisko lēmumu pieņemšanu ietekmē nepamatotas privātās intereses, tās vada politisko procesu. Pēc GKB rezultātiem 63% no Latvijā aptaujātajiem iedzīvotājiem piekrīt, ka valdības darbu vada pāris privātas intereses. Šis uzskats sakrīt arī ar sabiedrisko attiecību aģentūras “Deep White” pasūtītās un SKDS veiktās aptaujas rezultātiem, proti, 85% aptaujāto piekrita apgalvojumam, ka valdības darbu vada šauras intereses.² Arī nesenajā Eurobarometer sabiedriskās domas aptaujā 76% Latvijas iedzīvotāju atzina, ka pārāk ciešas saites starp biznesu un politiku noved pie korupcijas valstī.³

Dotie rādītāji nepārsteidz. Uzskati par neproporcionālu naudas un privāto interešu ietekmi Latvijas politikā ir bijuši vēsturiski augsti, ir atklāti vairāki gadījumi, kuros kukuļošana un pakalpojumu apmaiņa tika izmantoti, lai radītu biznesa iespējas vai noslēgtu līgumus par publisko pakalpojumu nodrošināšanu. Lai labāk izprastu šīs problēmas risinājumu, ir nepieciešams aplūkot, kā Latvija tiek galā ar tādu lēmumu pieņemšanas procesu nodrošināšanu, kuri ir aizsargāti pret iespējamām korupcijas mēģinājumiem.

¹ <https://www.transparency.org/en/gcb/eu/european-union-2021>

² http://aizsardziba.saeima.lv/attachments/article/1534/lobija%20likums_sabiedri%CC%84bas%20atbalsts_DW_SKDS.pdf

³ European Commission (2020), Special Eurobarometer 502 – Corruption, https://data.europa.eu/data/datasets/s2247_92_4_502_eng?locale=en

Politisko partiju finansēšana ir bijusi viens no galvenajiem ietekmes kanāliem, un politiskās partijas ilgi ir bijušas atkarīgas no dažiem privātiem ziedotājiem. Nesenais biedrības "Sabiedrība par atklātību – Delna" (Delna) ziņojums rāda, ka 2018., 2019. gadā 20 galvenajām politiskajām partijām 80% no privātā finansējuma nāca no 20% ziedotāju.⁴ Tas noveda pie korupcijas riskiem. 2019. gada Eurobarometer sabiedriskās domas aptaujā par biznesa jomas pārstāvju korupcijas uztveri ES 49% Latvijā aptaujāto uzskatīja, ka visizplatītākā korupcijas prakse valstī ir politisko ziedojumu apmaiņa pret publiskajiem līgumiem vai ietekmi politikā.⁵

Politisko partiju finansēšanas modeļa reforma 2020. gadā tieši sekmēja šīs problēmas risināšanu, reformas rezultātā tika samazināta politisko partiju atkarība no privātajiem ziedotājiem. Tajā pašā laikā, pusotru gadu pēc reformas ieviešanas, tika izvirzīti jautājumi par šāda modeļa ilgtspēju fragmentētajā Latvijas politisko partiju sistēmā, kurā būtiski valsts finansējuma apmēri var nokļūt to partiju rokās, kuras var viegli sašķelties.⁶ Izskanēja arī nepieciešamība papildināt esošo likumdošanu ar tādiem darbības indikatoriem kā partijas spēja piesaistīt jaunus biedrus.

Interesu konflikts un favorītisms publiskajos iepirkumos un lēmumu pieņemšanā ir nozīmīga problēma Latvijā. Pēc GKB rezultātiem 50% no Latvijā aptaujātajiem iedzīvotājiem uzskata, ka uzņēmēji izmanto kukuļus vai privātas pazīšanās, lai iegūtu tiesības noslēgt publiskos līgumus. 2019. gada Eurobarometer sabiedriskās domas aptaujā apmēram viena trešdaļa (30%) ar biznesa sektora aptaujātie apgalvoja, ka viņu iespējas uzvarēt publisko iepirkumu iepriekšējos trīs gados traucēja valstī pastāvošā korupcija, 47% no viņiem arī uzskatīja, ka priekšrokas došana ģimenei vai draugiem publiskajā pārvaldē ir visizplatītākā korupcijas prakse valstī.⁷

Lai arī Latvijas regulējums attiecībā uz interešu konflikta pārvaldību un valsts amatpersonu finanšu interešu atklātību ir spēcīgāks nekā daudzās ES valstīs⁸, joprojām pastāv dažas nepilnības, kas padara doto sistēmu mazāk efektīvu nekā tai būtu jābūt. Latvijā nav prasība valsts amatpersonu ģimenes locekļiem deklarēt savas intereses, un tas apgrūtina atbildīgo uzraudzības iestāžu spēju izmeklēt iespējamu favorītismu. Turklāt, amatpersonu deklarācijas netiek atjauninātas tiklīdz rodas jaunas privātas intereses, tādā veidā novēršot sabiedrības iespēju "reālā laikā" iegūt priekšstatu par to, kas varētu ietekmēt amatpersonas pieņemtus publiskos lēmumus.

Iespējams, vislielākais trūkums Latvijas politiskās integritātes struktūrā ir lobēšanas regulējuma neesamība. Regulējuma neesamība liedz sabiedrībai un medijiem iespēju izprast, kā dažādas interešu grupas ietekmē publisko lēmumu pieņemšanu, un identificēt neatbilstības augstākā līmeņa amatpersonu komunikācijā. Turklāt, sistematizācijas trūkums apmaiņā ar viedokļiem un idejām starp interešu grupām, kā arī neskaidrība par to, kā lēmumu pieņēmēji ņem vērā interešu grupu viedokļus, sekmē mazāk efektīvu un nekvalitatīvu lēmumu pieņemšanu, kā arī veicina sabiedrības neuzticību pieņemtajiem lēmumiem.

Lai risinātu šo problēmu, Saeimas darba grupai lobēšanas atklātības regulējuma izstrādei būs jāspēj līdzsvarot politisko atbildību, lai uzlabotu informācijas plūsmu un mijiedarbību starp interešu grupām, nodrošinot, ka sabiedrības intereses ir atbilstoši ņemtas vērā.⁹ Tas ir tieši saistīts ar nākamo lielo analīzē apskatāmo izaicinājumu – sabiedrības iesaisti lēmumu pieņemšanā.

⁴ <https://delna.lv/lv/2020/12/17/delna-publice-jaunu-versiju-sabiedriba-popularai-timekla-vietnei-deputati-uz-delnas/>

⁵ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2248>

⁶ <https://lvportals.lv/viedokli/330618-interese-par-korupciju-noplok-2021>

⁷ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2248>

⁸ <http://europam.eu/>

⁹ https://delna.lv/wp-content/uploads/2021/06/LV_Designing_lobbying_regulation_in_Latvia_final.pdf

Neapmierinātība ar iesaisti lēmumu pieņemšanā

Latvijas rezultāti GKB iezīmē satraucošu tendenci attiecībā uz sabiedrības iesaisti lēmumu pieņemšanā. Tikai 13% no Latvijā aptaujātajiem iedzīvotājiem domā, ka valdība ņem vērā viņu viedokļus, pieņemot lēmumus. Tas ir zemākais rādītājs starp ES valstīm, ES vidējais rādītājs ir 30% (kaimiņvalstīs Lietuvā un Igaunijā šis rādītājs ir attiecīgi 23% un 22%). Tas sasaucas ar citu rezultātu no iepriekš jau minētās SKDS aptaujas, kurā 80% aptaujāto domā, ka Saeimas deputāti un Ministri neklausās viņu bažās. Šī politiskās atsvešinātības sajūta ir uztraucoša.¹⁰

Lai gan Latvijai ir diezgan visaptverošs regulējums attiecībā uz sabiedrības līdzdalību likumdošanā un pilsoņiem ir sniegtas plašas iespējas piedalīties publisko lēmumu pieņemšanā, pastāv pārliecība, ka šī iesaiste ne vienmēr tiek veikta tā kā tai būtu jābūt. Piemēram, Latvijas Atveseļošanās un noturības mehānisma plāns asi tika kritizēts no sociālo partneru puses, kuri apgalvoja, ka bija iekļauti plāna tapšanas diskusijās tikai pēdējā brīdī un dokumentus saņēma tikai pāris dienas pirms atzinumu iesniegšanas datuma, dotais laiks nebija pietiekams, lai rūpīgi pārbaudītu Excel failu ar 200 ierakstiem un iepazītos ar 260 lappušu Word dokumentu.¹¹

Politiskā atsvešinātība visticamāk ir arī iemesls vēsturiski zemajai aktivitātei pašvaldību vēlēšanās, kuru novērojām šogad pašvaldību vēlēšanās. Šī gada pašvaldību vēlēšanas iezīmēja pāreju uz jauno pašvaldību pārvaldības sistēmu ar lielākām pašvaldībām un lielāku likumdošanas varu politiķu rokās. Pati administratīvi teritoriālā reforma, kas ir ievērojami samazinājusi ievēlēto pārstāvju skaitu, varētu būt par iemeslu zemajai aktivitātei, pilsoņiem sajūtot, ka nevienam neuztrauc viņu bažas vietējā līmenī.

Dotās problēmas norāda, ka valdībai ir jāpieliek ievērojami centieni, lai uzlabotu pilsoņu iesaisti likumdošanas procesā inovatīvos veidos un informētu par dotajām līdzdalības iespējām. Pašlaik valsts pārvaldes iestādēs nav ieviesta standarta prakse, kā iepazīstināt ar un reklamēt sabiedriskās konsultācijas, un tas var traucēt pilsoņu izpratni un iespējas iesaistīties publiskajos procesos un lēmumos. Šo problēmu varētu risināt, domājot par inovatīviem veidiem, kā iesaistīt sabiedrību sabiedriskajos procesos un konsultācijās.

Piemēram, nesenā Ministru kabineta iniciatīva izstrādāt interaktīvu portālu komentāriem par izpildvaras normatīvajiem aktiem¹² ir ļoti vēlama, un varbūt Saeimai ir jāseko līdzi šim piemēram. Latvija varētu gūt ieguvumu no ES plaši izplatītas budžeta sastādīšanas iniciatīvas un publisko iepirkumu pilsoniskās uzraudzības īstenošanas, izmantojot integritātes paktus.¹³ Integritātes pakti sniegt iedzīvotājiem iespēju izteikt savu viedokli par sabiedrisko resursu piešķiršanu un/vai pārvaldīšanu, iesaistoties pakta ieviešanā.

Neapmierinošs darbs korupcijas apkarošanā

Trešais lielais izaicinājums, kas izriet no GKB rezultātiem, attiecas uz valdības darbu korupcijas apkarošanā. Balstoties uz aptauju, 66% no Latvijā aptaujātajiem iedzīvotājiem domā, ka valdības nespēj cīnīties ar korupciju, tikai 30% domā, ka valdība ar šo pienākumu tiek galā. Tas ir uztraucoši salīdzinājumā ar ES vidējo rādītāju un pārējām Baltijas valstīm, kur viedokļi ir vairāk līdzsvaroti vai pat pozitīvi. Piemēram, Igaunijā 46% aptaujāto domā, ka valdības darbība korupcijas apkarošanā ir laba, un tikai 37% domā, ka tā nav.

¹⁰ http://aizsardziba.saeima.lv/attachments/article/1534/lobija%20likums_sabiedri%CC%84bas%20atbalsts_DW_SKDS.pdf

¹¹ <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/ekonomika/socialie-partneri-kritize-uz-ek-sutamo-atveselosanas-un-noturibas-mehanisma-plana-projektu.a391963/>

¹² <https://www.opengovpartnership.org/documents/regulatory-governance-in-the-open-government-partnership/>

¹³ <https://www.transparency.org/en/projects/integritypacts>

Uzskats, ka korupcija paliek nesodāma ir Latvijas problēma jau vēsturiski. Nesenie gadījumi, piemēram, bijušā Latvijas Dzelzceļš priekšnieka¹⁴ un bijušās Latvijas bankas vadības¹⁵ attaisnošana no apsūdzības par kukuļu ņemšanu nepietiekamu pierādījumu dēļ, visticamāk sekmē šāda uzskata nostiprināšanos. Pretkorupcijas eksperts Valts Kalniņš nesen izvirzīja jautājumu, vai KNAB apņemšanās pastiprināt sodīšanas funkciju jaunajā pretkorupcijas pasākumu plānā 2021.-2024. gadam varētu maldināt, ņemot vērā KNAB vājos sasniegumus līdz šim.¹⁶

V. Kalniņš arī pauda bažas par to, ka KNAB plānotais jaunais pretkorupcijas plāns 2021-2024 nesniedzas pietiekoši tālu. Neskatoties uz KNAB darbības gados uzkrāto pieredzi, tas ir vairāk orientēts uz risinājumu izvērtēšanu nekā uz likumdošanas izmaiņu veikšanu vai tiešu risinājumu piedāvāšanu. V. Kalniņš arī piedāvāja izmantot datu sniegto potenciālu veiksmīgākai korupcijas risku izvērtēšanai, pārkāpumu novēršanai un atklāšanai. Tomēr pašlaik nepastāv ar datiem saistītajam jautājumam speciāli veltīts plāns vai politika un KNAB nepietiek resursu un analītiskās jaudas, lai liktu datiem strādāt viņu labā.

Nepastāv arī konkrēta politika sistemātiskai atbilstošo pretkorupcijas datu atklāšanai (piemēram, par politisko finansējumu un valsts amatpersonu interešu deklarācijām), kas palīdzētu medijiem un pilsoniskajai sabiedrībai izpildīt savu "sargsuņa" lomu. Tādas nesenas iniciatīvas kā Delnas digitālie rīki "Deputāti uz Delnas"¹⁷ un izstrādātais "Opener" prototips¹⁸ vai pilsoniskā aktīvista izstrādātā tīmekļa lietojumprogramma, kas ļauj pilsoņiem pētīt pašvaldību vēlēšanu kandidātu intereses¹⁹, ir piemēri tam, kā valdība varētu izmantot datus pretkorupcijas darbā. Valdībai ir jādara vairāk, lai sekmētu šādu rīku izstrādāšanu.

Secinājumi un rekomendācijas

Latvijas rezultāti GKB ir apbēdinoši, bet tie nav nekas jauns un par Latvijas iedzīvotāju drūmo skatījumu par korupciju valstī ir ticis runāts jau daudzus gadus. Pastāv risks, ka nepārtrauktās sarunas par augsta līmeņa korupciju var novest pie sabiedrības vienaldzības par šiem jautājumiem un intereses samazināšanās. Līdz ar to valdības uzdevums ir ne tikai risināt šos analizē iekļautos izaicinājumus, bet arī atrast efektīvus veidus sabiedrības līdzdalības veicināšanai. Lai uzlabotu Latvijas Globālā korupcijas barometra rezultātus un veiksmīgāk apkarotu korupciju valstī, Delna politikas veidotājus un lēmumu pieņēmējus aicina:

- Izstrādāt un ieviest Latvijas situācijai piemērotu interešu pārstāvības (lobēšanas) atklātības regulējumu, kas ļauj padarīt interešu grupas atbildīgas par neproporcionālu ietekmi, tajā pašā laikā sniedzot atklātību par likumu pieņemšanas procesu un ideju un viedokļu apmaiņu starp dažādām ieinteresētajām pusēm, lai pilsoņi var saprast, kādi jautājumi un aspekti tiek skatīti politiskajās debatēs. Delna aktīvi piedalās šī regulējuma izstrādē un Saeimai ir sniegusi savus ieteikumus.²⁰
- Apsvērt grozījumus likumdošanā par politisko organizāciju (partiju) finansēšanu, lai precīzāk atspoguļotu Latvijas politisko partiju sistēmas iezīmes un radītu vienlīdzīgākus noteikumus starp dažādiem spēlētājiem, piemēram, sniedzot papildus finansējumu reģionālajām partijām vai tām, kas

¹⁴ <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/tiesnesis-prokuraturai-nav-pietiekami-daudz-pieradijumu-lai-magoni-apsudzetu-kukulosana.a409074/>

¹⁵ <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/latvija/knab-neizdodas-pieradit-ablv-bank-vadibas-iesaisti-korupcija-un-rimsevica-kaitniecibu.a400504/>

¹⁶ <https://lvportals.lv/viedokli/330618-interese-par-korupciju-noplok-2021>

¹⁷ <https://deputatiazdelnas.lv/>

¹⁸ <https://opener.ee/>

¹⁹ https://aivisb.shinyapps.io/202103_PV2021/

²⁰ https://delna.lv/wp-content/uploads/2021/06/LV_Designing_lobbying_regulation_in_Latvia_final.pdf

saņem 2% no balsīm Saeimas vēlēšanās, vai samazinot pašreizējās privilēģijas tiem, kas saņem vairāk par 5% no balsīm. Valdība varētu arī apsvērt partiju finansējuma savienošānu ar partiju darbību attiecībā uz biedru vai mazo ziedotāju piesaisti.

- Reorganizēt valsts amatpersonu deklarāciju sistēmu: i) padarīt datus vairāk pieejamus un ērti izmantojamus sabiedrībai; ii) ieviest noteikumus augstākā līmeņa ievēlēto pārstāvju (piemēram, Ministru kabinets un Saeima) ģimenes locekļu deklarācijām un to valsts amatpersonu, kas ir atbildīgas par publisko resursu piešķiršanu; iii) ieviest prasību deklarēt intereses, kad tās parādās un savlaicīgi atjaunot deklarācijas.
- Uzlabot sabiedriskās līdzdalības publiskajā lēmumu pieņemšanā pašreizējās regulēšanas un pārvaldīšanas efektivitāti: i) veicināt, ka publiskās pārvaldes iestādes standartizē veidu, kurā tās publicē informāciju par sabiedriskajām konsultācijām un to rezultātiem; ii) piešķirt vairāk finansējuma valsts apmaksāto digitālo rīku, kuru mērķis ir sabiedrības līdzdalības veicināšana, izstrādei, kā arī atbalstīt sabiedrības līdzdalības mehānismus budžeta sastādīšanai un publisko iepirkumu uzraudzībai.
- Izstrādāt stabilu un visaptverošu stratēģiju valdības datu lietošanai pretkorupcijas politikā un prakses ieviešanā, vismaz nodrošinot: i) mehānismus, lai sistemātiski identificētu datu kopas publiskajā pārvaldē, kas sekmē pretkorupcijas darbu, un nodrošinātu to pieejamību atvērto datu formātā atbilstoši ieinteresēto pušu vajadzībām; ii) apmācības uzraudzības iestādēm datu analizēšanā ar mērķi uzlabot šo iestāžu spēju labāk identificēt korupcijas riskus un atklāt pārkāpumus; iii) iniciatīvas ar mediju, pilsoniskās sabiedrības un valsts amatpersonu piedalīšanos ar mērķi izstrādāt digitālos rīkus korupcijas uzraudzībai galvenajās riska jomās.

“Sabiedrība par atklātību – Delna”

2021. gada 10. augusts

ti@delna.lv

Šī analīze ir publicēta ar Islandes, Lihtenšteinas un Norvēģijas atbalstu caur EEZ un Norvēģijas grantu programmu “Aktīvo iedzīvotāju fonds”. Par tās saturu atbild biedrība “Sabiedrība par atklātību – Delna”.

Iceland 
Liechtenstein
Norway **Active
citizens fund**