

RGSL RESEARCH PAPERS

NO. 10

Interest representation in advocating
EU legislative proposals.
How active are interest groups in Latvia?

ILZE RŪSE

2013



Riga Graduate School of Law

Established in 1998, the Riga Graduate School of Law (RGSL) has emerged as a leading legal education and research institute in the Baltic region. RGSL offers numerous study programmes in the area of International and European Law at bachelor and master's level and is in the process of establishing a doctoral programme. The School enjoys the support of important international donors and cooperates closely with the University of Latvia, which is the major shareholder. In addition to its growing resident faculty, RGSL also benefits from the cooperation with a large number of eminent scholars and practitioners based elsewhere in Europe and overseas. The School is located in the *Art Nouveau* district of Riga and hosts an outstanding law library.

A primary objective of RGSL is to contribute to the development of Latvia and the wider region by educating new generations of motivated and highly skilled young scholars and professionals capable of facilitating the on-going process of European integration. Research and education in the area of international and European law are integral to the realisation of this objective.

The present series of Research Papers documents the broad range of innovative scholarly work undertaken by RGSL academic staff, students, guest lecturers and visiting scholars.

Editorial Board:

George Ulrich (Prof., Ph.D)
Frank Diedrich (Prof., Dr. iur. habil., MLE)
Christopher Goddard (M.Ed.)
Ligita Gjortlere (M.Sci.Soc.)

About the author:

Ilze Rūse holds a Dr.Phil. degree gained in 2011 at the Centre of European Union Studies, Salzburg University. Her main research interests are related to the evaluation of different ways how state and non-governmental actors seek to influence the decision-making outcomes in EU legislative process. She is a docent in European Politics at Riga Graduate School of Law and teaches also at the EuroCollege and Tartu University. Since 1996 she has been affiliated with the Ministry of Foreign Affairs while practically working with the EU issues in the Latvian foreign service.

This paper analyses the interest group activity in Latvia in influencing decision-making outcomes at national and EU level. Empirical data of online survey with 122 responses from non-governmental organizations show that despite the large number of registered organizations, the interest group population in Latvia consists of small and financially under-equipped NGOs. Their lobbying activities are characterized by predominantly influencing the domestic authorities through national route strategies, although there is some variation across the types of interest groups.

Interesešu pārstāvēšana, ietekmējot Eiropas likumdošanu.

Cik aktīvas ir Latvijas nevalstiskās organizācijas?¹

Saturs

Saturs	1
Summary in English	2
Ievads	7
Metode, dati un mērķgrupa	10
Aptaujāto organizāciju raksturojums	13
Ko Latvijas nevalstiskās organizācijas saprot ar interešu pārstāvību?	17
Noslēguma komentārs	21

¹ Raksts sagatavots kā darba dokuments diskusiju raisīšanai un tālākai iesniegšanai žurnālā „Latvijas intereses Eiropas Savienībā”.

Summary in English

Lobbying decision-makers on EU legislative proposals in the capitals and in Brussels is one of the major influence channels that the private actors have at their disposal in influencing policy outcomes (Dür and Bievre 2007:1). By 'lobbying' this article understands strategies through which different non-governmental organizations "approach decision-making actors in order to further their own interests through transmitting information, arguments or threats" (Panke 2012:129).

Who is lobbying and how active are the non-governmental actors in capitals and in Brussels? Different interests in the EU are represented by large variety of non-governmental actors, such as professional organizations, non-governmental non-profit organizations (NGOs), trade unions, business associations – all defined as interest groups referring to their main activity – interest representation (Greenwood 2011). The overall number of interest groups in the EU increases with each year (Nieves Pérez-Solórzano 2006). Yet, their activity in influencing policy outcomes varies from country to country. Several studies have indicated a rather low level of activity in civil society engagement in the new member states (Nieves Pérez-Solórzano 2006, McGrath 2008, Börzel and Buzogány 2010, Pleines 2011). With respect to civil society participation patterns in the Eastern European countries after the enlargement, Hallstrom (2004:186) speaks about the „under-development of civil society“. In the same vein, a recent study by Panke (2012:145) shows that the interest group lobby activity on EU policies in the new member states is twice as low compared to the old member states. Therefore, it is surprising that no systematic studies have been carried out so far, in order to map the interest representation in the new member states.

In order to shed light on the existing gaps in literature, this article draws upon a qualitative research study that was carried out as a part of a broader research project on interest group activity, where Latvia was included to represent the case of

a new member state. Other countries covered by the research project were Austria, Spain, Ireland, and Germany.

The project aims to answer **the research questions**:

- What are the interest representation patterns in terms of the structural resources and interest representation strategies?
- To what extent do the interest groups in Latvia target national policy-makers, compared to the direct engagement with the policy-makers at the EU level?
- How does the activity and strategies differ across different types of non-governmental actors?

The author argues that interest group activity is determined by three major factors: structural capabilities of non-governmental actors, their engagement in interest representation and the awareness of various influence channels. The variation in these background variables in the new member states can explain the differences in the activity of civil society engagement. Drawing on the results from 122 interviews that were carried out in Latvia in the time period between November 2011 and April 2012, the case study empirically demonstrates a low level of activity by non-governmental actors when targeting the EU decision-bodies in Brussels. Instead, the interest groups prefer to contact the policy-makers at the national level, by using direct means of interaction.

In the legislative process of the EU, formal and informal factors play an equally important role. While formal procedures foresee the interaction between the EU institutions – the Commission (initiation of a legislative draft) and the EU Council together with the European Parliament (acting as legislators), the civil society is involved mainly through informal channels of influence. Informal contacts among the interest groups and the policy-makers are inputs through which the non-governmental actors shape policy outcomes according to their preferences. Thus, by contributing to policy-making with information and expertise (Panke 2012), interest groups ensure input legitimacy in the legislative process. EU decision-making bodies, in particular the Commission, “are deeply affected by the conditions of information

asymmetry and rely on interest groups for a steady supply of policy-relevant information” (in Chalmers 2011:475).

Consequently, a series of different mechanisms have emerged to integrate the input from the stake-holders. For instance, the European Commission engages in a public consultation procedure prior to the drafting of the legislative proposal. Apart from providing the decision-makers with valuable input, interest groups tend to exert pressures on the policy-makers to integrate their preferences into the policy outcomes. Depending on their structural capacities and experience, the non-governmental actors directly or indirectly express their demands to the policy-makers. Therefore the success of lobby activities often depend on the activity and channels of influence the interest groups select.

Interest representation is targeted towards a particular ‘lobby object’. The legislative process in the EU is carried out by two institutions – the Council, which consists of the member states’ governments, and the European Parliament that acts as a co-legislator on the most of the legislative proposals coming from the European Commission. Consequently, when lobbying on EU legislative proposals, the societal actors have different ‘access points’: for instance, the top-level officials of the bureaucracy of the European Commission, the EU agencies, the Members of the European Parliament, even the offices of the EU institutions in the member states’ capitals. Finally, the lobbyists can also mobilise society and other like-minded interest groups through various indirect strategies, such as issuing press releases, launching internet campaigns or organizing demonstrations.

In order to have an impact on EU legislation, the non-governmental actors can choose between two parallel strategies, i.e. to exert influence through the institutions located in Brussels, i.e. by choosing the *Brussels route*, or by acting via the *national route*, i.e. by convincing public actors at the domestic level to represent lobbyists’ interests when attending the Council meetings in Brussels. The Brussels route would imply “higher pressure of convergence towards European lobbying practices”

(Pleines 2011:511) and therefore is expected to be used by the interest-groups that are familiar with the rules and have sufficient resources at their disposal.

The research paper draws on the empirical findings gained through **qualitative research methods**. The first step was to create a research sample by selecting organizations from an overall list of 13.000 registered non-governmental organizations in the *Lursoft* data base. This was done according to the overall project criteria, excluding those organizations that deal with political, religious and leisure activities. In order to be able to interview the groups, we focused only on the organizations with contact information (phone and email). After this first step we ended up with 344 organizations.

Research participants were invited to answer a questionnaire with 27 questions in the online survey (*Lime Survey*). Figure 1 (see page 11, graph on the left) illustrates the distribution across different types of interest groups in our sample. The highest representation (almost 40 per cent) was from the NGOs, followed by business organizations (28 per cent), professional associations (19 per cent), agriculture associations (10 per cent) and trade unions (8 per cent). After having sent out written invitations, including several reminders, the overall response rate of the study reached 35.8 per cent, i.e. containing 122 respondents.

The interviews revealed interesting findings on the **characteristics of the interest group population in Latvia** consists of small-size actors with a low level of budgetary resources. Two thirds of all interest groups employ less than five staff members. Only 4 per cent of the respondents indicate the number of staff between 20 to 50 and 2 per cent over 50 staff members. Most of the responding organizations (93 per cent) are membership-based. They are composed of either individual members or companies. In the questionnaire they also indicate that 51 per cent are part of EU federations and non-governmental roof-organizations. This is indeed a high rate, allowing to expect for high activity records on both the national and the EU level.

Our findings on interest groups' structural capacities in terms of their financial means show that one third of all respondents have an annual budget below 5000 LVL

(about 7200 EUR). Only 7 per cent of responded organizations indicate a budget over 100.000 LVL (about 145.000 EUR). The lack of financial capacity definitely affects the activity of interest representation in Latvia.

Another interesting finding on the interest group characteristics is related to the 'age' of the non-governmental actors. In one of the survey questions we asked the respondents to indicate the date when the organization was established. Compared to the long corporatism traditions in the old member states, the Latvian case shows only 13 years in average.

On the patterns of lobby activities in Latvia the findings reveal two main trends. Firstly, the non-governmental actors in Latvia see their main tasks in lobbying on domestic policies. They see their role in influencing EU policies as less important. This conclusion is drawn from the survey findings, where respondents indicate a five times lower activity in influencing EU legislation, compared to the level of lobbying on domestic issues. Secondly, when advocating EU legislative proposals, a large majority of lobbying actors in Latvia select the national route for their lobbying activities. The interviewed interest groups interact with the national-level decision-makers much more frequently than with the EU institutions via the Brussels route. This finding may indicate difficulties of accessing the EU institutions, which is possibly related to the missing foreign language skills of the small-size NGOs. It can also be related to the low public support for the European Union in general. Decision-making in Brussels and the European policy as such is not perceived by the interest groups as a lobbying object. In this regard the change in „mentality and behavioural patterns” (Nieves Pérez-Solórzano 2006:140) is necessary, when realizing the magnitude of the effects of EU policies on domestic affairs and, consequently, the NGOs' awareness of the Brussels-route potential.

Ievads

Viens no Eiropas vadošajiem pētniekiem sabiedrības līdzdalības jautājumos Džastins Grīnvuds (*Justin Greenwood*) par sabiedrības līdzdalību teicis, ka, izmantojot parlamentārās demokrātijas mehānismus, tā nodrošina reprezentatīvās demokrātijas principus². Šis demokrātiskās izpausmes process ir vienlīdz nozīmīgs nacionālajā līmenī, kur nevalstisko organizāciju līdzdalība nodrošina pieņemto lēmumu leģitimitāti, kā arī ES kontekstā, ko visai grūti nodalīt no nacionālās jomas, ES kompetencēm aizvien vairāk iespējoties dalībvalstu nacionālajā likumdošanā. Nevalstisko organizāciju līdzdalība ietekmē pieņemto lēmumu kvalitāti, dodot iespēju dažādiem viedokļiem un interesēm izpausties savstarpējā mijiedarbībā. Latvijā šim procesam ir liels potenciāls un nozīme, it īpaši virzībā uz pievienošanos Eiro zonai un saistībā ar gaidāmo Latvijas prezidentūru ES Padomē.

Līdz šim Latvijā ir maz padziļinātu pētījumu, kas pievērštos nevalstiskā sektora līdzdalības izvērtēšanai. 2011. gadā veiktais "Pārskats par NVO sektoru Latvijā" aplūko NVO raksturojošās pazīmes, darbības veidus un finansējuma avotus³. Lai noskaidrotu esošo iesaistes mehānismu efektivitāti, 2013. gada sākumā pēc Valsts Kancelejas pasūtījuma izstrādāts pētījums par sabiedrības līdzdalības institucionāliem priekšnosacījumiem⁴. Tā mērķis ir veikt esošā juridiskā ietvara 'auditu' un sniegt rekomendācijas tālākiem uzlabojumiem. Šobrīd NVO iesaisti nacionālo likumprojektu izstrādē nodrošina virkne mehānismu, piemēram, dalība darba grupās, konsultatīvās padomes, vai iespējas sniegt atzinumu Valsts sekretāru

² Greenwood, Justin (2011) *'Interest Representation in the European Union'*, Palgrave, Macmillan, p.4.

³ Sabiedrības integrācijas fonds, Baltic Institute of Social Sciences, 'Pārskats par NVO sektoru Latvijā', 2011, pieejams http://www.biss.soc.lv/downloads/resources/SIF_Parskats_par_NVO_sektoru_Latvija.pdf, skatīts 12.01.2012.

⁴ 'Izvērtējums par nevalstisko organizāciju iesaistes mehānismiem Ministru kabineta lēmumu pieņemšanas procesā un priekšlikumu izstrādē šo mehānismu pilnveidei', Valsts Kancelejas iepirkuma nolikums MK VK 2012/32.

sanāksmēs. Papildus tam, Memoranda padomes nodrošina iespēju sociālajiem partneriem piedalīties Ministru kabineta lēmumu pieņemšanas procesā.

Tomēr līdzšinējie pētījumi nepietiekami pievērsušies jautājumam, kā pašas nevalstiskās organizācijas saredz savu iesaisti, kāda ir to motivācija un aktivitāte pieejamo līdzdalības instrumentu izmantošanā. Šis pētījums iezīmē sabiedriskā sektora interešu pārstāvības tendences Latvijā, it īpaši attiecībā uz Eiropas Savienības likumdošanas priekšlikumiem.

ES lēmumu pieņemšanas procesā Padome (dalībvalstu valdības) pieņem ES tiesību aktus sadarbībā ar Eiropas Parlamentu, vadoties no Eiropas Komisijas izstrādāto tiesību aktu priekšlikumiem. Lai arī sociāliem partneriem nav pieejams sarunu vešanas process likumdošanas gaitā Briselē, to rīcībā ir dažādi ietekmes ceļi, kā integrēt savas intereses likumdošanas procesā. Lobēšana ES institūcijās ir vispārpieņemta (pat neatņemama) prakse, ko dalībvalstīs un Briselē īsteno nevalstiskās organizācijas, interešu grupas un profesionālās apvienības⁵. Atbilstoši akadēmiskajā literatūrā norādītām lobija stratēģijām, ietekmējot ES likumdošanu, sociālie partneri var izvēlēties: (1) nacionālo stratēģiju (*national route*) vai (2) Briseles stratēģiju (*Brussels route*)⁶. Nacionālās stratēģijas gadījumā organizācijas pauž savas intereses valsts pārvaldes struktūrās, kuras tālāk piedalās nacionālo pozīciju formulēšanā un interešu pārstāvībā Briselē. Šajā gadījumā organizācijas 'deleģē' nacionālās valdības pārstāvēt intereses viņu vārdā. Briseles stratēģijas gadījumā nevalstiskās organizācijas, vērstoties Eiropas institūcijās tieši, cenšas panākt savu interešu pārstāvību Briselē (vai ES institūciju pārstāvniecībās dalībvalstīs). Šādas taktikas priekšrocība ir 'īsāks komunikācijas ceļš' un iespēja sadarboties ar citām Briselē izvietotām interešu grupām un to jumta organizācijām. Šim nolūkam dažas organizācijas atver savas pārstāvniecības Briselē. Iespējamie šķēršļi Briseles stratēģijas izmantošanā saistīti ar zināšanu trūkumu par ES likumdošanas procedūrām un lobija

⁵ Šajā pētījumā nevalstiskā organizācija tiek definēta kā reģistrēta biedrība vai nodibinājums, ieskaitot profesionālās apvienības, uzņēmēju organizācijas un bezpeļņas NVO.

⁶ Pleines, Heiko (2011) 'Weakness as Precondition of Smooth Integration? Representation Strategies of Functional Interest Groups from New Member States at the EU Level', *European Integration*, Vol. 33, No. 4, pp. 507-521: p. 511.

iespējām, resursu trūkums, kā arī svešvalodu nepilnīgas zināšanas. ES institūcijas ir atvērtas interešu grupu kontaktiem, jo konsultāciju procesā tās iegūst būtisku informāciju par nevalstiskā sektora rīcībā esošiem sociāliem aspektiem un tehniskām detaļām⁷. Eiropas Komisija šim nolūkam tiesību aktu izstrādes procesā organizē sabiedrisko apspriešanu. Arī Eiropas Parlamenta darbībā pastāv virkne dažādu mehānismu, kas vērti uz nevalstiskā sektora viedokļu integrēšanu. Lisabonas līgums ir papildus ieviesis iespējas sociāliem partneriem mobilizēt sabiedrību, izmantojot *Eiropas Pilsoņu Iniciatīvu*, kā arī, palielinot nacionālo parlamentu ietekmes lomu⁸. Minētais apliecina, ka nacionālā un Briseles stratēģija interešu pārstāvēšanā nav savstarpēji izslēdzošas, bet drīzāk papildina viena otru.

Šī pētījuma mērķis ir noskaidrot NVO aktivitāti Latvijā, ietekmējot lēmumu pieņemšanu nacionālajā un ES līmenī. Kādam lobijam Latvijas sociālie partneri dod priekšroku – nacionālai vai Briseles stratēģijai? Kas nosaka sabiedrības līdzdalības aktivitāti? Vai ir atšķirības interešu pārstāvībā starp dažādiem nevalstisko organizāciju tipiem?

Pētījums Latvijā izstrādāts laika posmā no 2011. gada novembra līdz 2012. gada aprīlim. Tas ir daļa no plašāka zinātniska pētījuma piecās Eiropas Savienības dalībvalstīs (Īrija, Spānija, Vācija, Austrija un Latvija), kurš veikts Zalcburgas Universitātes Eiropas Savienības pētniecības centrā (*Salzburg Centre of European Union Studies*). Pētījuma daļu Latvijā izstrādājusi šī raksta autore, kas līdz 2011. gada beigām bija Zalcburgas Universitātes Eiropas Savienības pētniecības centra doktorande. To finansējis Austrijas zinātniskās pētniecības atbalsta fonds⁹. Visās pētījuma valstīs izmantota vienota metodika, kas ļauj iegūt salīdzināmus rezultātus. Šajā rakstā ir apkopoti Latvijā iegūtie pētījuma rezultāti un salīdzināšanai izmantoti arī Austrijā iegūtie dati.

⁷ Panke, Diana (2012) 'Lobbying Institutional Key Players: How States Seek to Influence the European Commission, the Council Presidency and the European Parliament', *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, No. 1, pp. 129-150.

⁸ Piris, Jean-Claude (2010) *The Lisbon Treaty. A Legal and Political Analysis*, Cambridge Press.

⁹ *Fonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (FWF), Projekt M1217-G16.*

Metode, dati un mērķgrupa

Pēc *Lursoft* datiem Latvijā ir reģistrētas vairāk nekā 13.000 nevalstiskās organizācijas¹⁰. Lai noteiktu nevalstiskā sektora aktivitāti interešu pārstāvībā, izmantojām kvalitatīvo pētījuma metodi, veicot apjomīgu aptauju (*Lime Online Survey*) ar 27 anketas jautājumiem. Jautājumi tika sastādīti, vadoties no pētījumu interesējošiem indikatoriem, t.sk. nevalstisko organizāciju darbības virzieni, organizācijas tips, aktivitāte (lobija biežums), stratēģijas atkarībā no tā, kādas institūcijas (nacionālās vai ES) nevalstiskās organizācijas izvēlējušās uzrunāt.

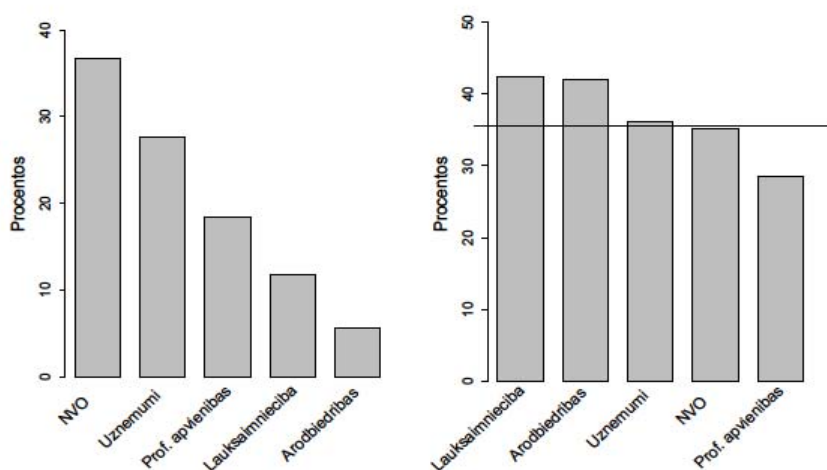
Pētījuma pirmajā posmā veicām intervējamās mērķgrupas atlasī. Šim nolūkam izmantojām LR Uzņēmuma reģistra *Lursoft* datu bāzi. Tā kā interviju veikšanai bija nepieciešams ar organizācijām sazināties, no kopējā organizāciju saraksta pēc mūsu pasūtījuma *Lursoft* dienests atlasīja 857 organizācijas, par kurām datu bāzē ir pieejami sekojoši dati – nosaukums, adrese, elektroniskais pasts, telefons un darbības mērķi. Papildus pievērsām arī uzmanību informācijai par to, vai organizācijas bija norādījušas interneta mājas lapu, kas netiešā veidā apliecināja organizācijas kapacitāti un deva ieskatu tās darbībā. Paralēli *Lursoft* avotiem, izmantojām arī informāciju no nozaru ministriju mājas lapām. Informāciju par arodbiedrībām ieguvām no Latvijas Brīvo Arodbiedrību mājas lapas.

Sekojoši vienotās metodikas (kas pielietota visās pētījuma valstīs) principiem, no kopējā organizāciju saraksta (857) tālāk veicām mērķtiecīgu atlasī, izslēdzot tās organizācijas, kuras par savas darbības mērķi definējušas politisko darbību, pašvaldību pārvaldību vai īpašumu apsaimniekošanas darbības, brīvā laika aktivitātes, sportu, kultūru vai reliģiskas aktivitātes. Rezultātā ieguvām pētījuma paraugu ar 344 organizācijām, kuras tika atkārtoti uzrunātas piedalīties pētījumā, nosūtot epastus un pētījuma anketas pa pastu. Notika arī intervijas pa telefonu un klātienē.

¹⁰ Latvijā reģistrēto uzņēmumu datu bāze, http://www.lursoft.lv/uznemumu_datu_bazes.html.

Atlasītās organizācijas tālāk tika iedalītas pa tiem, atšifrējot *Lursoft* datu bāzē norādītos darbības mērķus¹¹. Visas 344 organizācijas tika 'kodētas', sadalot piecos tipos: (1) biznesa organizācijas¹², (2) lauksaimniecības organizācijas¹³, (3) arodbiedrības, (4) nevalstiskās organizācijas (NVO)¹⁴, (5) profesionālās biedrības¹⁵.

Pēc atpakaļ nosūtītām vēstulēm secinājām, ka 3 organizācijas no 344 ir likvidētas, tādējādi kopējais pētījumā iekļauto organizāciju skaits bija 341. Kontaktēšanās pasākumu rezultātā pētījuma anketu aizpildīja 122 organizācijas, *t.i. pētījuma dalības procents ir 35.8%*. To var uzskatīt par metodiski drošu secinājumu izdarīšanai¹⁶. Organizāciju sadalījums pa tiem attēlots 1. attēlā.



1. attēls. Kreisajā pusē pētījumā iekļauto 341 organizāciju sadalījums pēc tiem. Labajā pusē respondentu aktivitāte, kuri aizpildījuši anketu. Horizontālā līnija labās pusēs attēlā norāda dalības procentu pētījumā, *t.i. 35.8%*.

Gandrīz 40% no visiem pētījuma dalībniekiem pārstāv NVO, tam seko biznesa organizācijas – 28% (attēlā apzīmētas kā uzņēmumi), profesionālās apvienības (19%),

¹¹ Jāpiekrīt iepriekšējiem NVO pētniekiem (piem. Sabiedrības Integrācijas Fonds, 2011), ka Latvijā nepieciešams NVO klasifikators, kas sistemātiskā veidā ļautu sadalīt NVO pa darbības jomām. Šobrīd šo informāciju iespējams iegūt vienīgi no *Lursoft* reģistrā norādītiem organizāciju darbības aprakstiem, kas pieļauj plašas interpretācijas iespējas darbības mērķu novērtēšanā.

¹² Ar biznesa organizācijām šeit apzīmētas organizācijas, kuras pārstāv kādas konkrētas uzņēmuma vai uzņēmumu kopas intereses.

¹³ Lauksaimniecības organizācijas izdalītas atsevišķi, jo tās nevar iekļaut kādā no pārējām grupām.

¹⁴ Par NVO šajā sadalījumā tika uzskatītas sabiedriskas organizācijas, kas apvieno biedrus pēc brīvprātības principa ievērojot kopīgus mērķus un ideoloģiju ar sabiedrisku labumu.

¹⁵ Profesionālās organizācijas pārstāv personu intereses, kuras pārstāv kādu konkrētu profesiju vai arodu.

¹⁶ Dalības procents citās pētījuma valstīs bija - Vācijā 39.8%, Īrijā 41%, Spānijā 44.1% un Austrijā 42.2%.

lauksaimniecības organizācijas (10%) un arodbiedrības (8%). Šāds sadalījums sniedz aptuvenu priekšstatu par nevalstiskā sektora 'populāciju' Latvijā.

Attēla labajā pusē norādīts to organizāciju sadalījumu pa tipiem, kuras ir atsaukušās uz uzaicinājumu aizpildīt anketas: visaktīvāk aptaujā piedalījušies lauksaimnieki un arodbiedrības. Jāatzīmē, ka lauksaimnieku apvienību un arodbiedrību aktivitāti apliecina arī to redzamība mediju telpā, paužot savu attieksmi par aktuāliem jautājumiem nacionālajā un ES līmenī, piemēram, attiecībā uz sociālajiem jautājumiem un ES tiešo maksājumu diskusijām pirms ES daudzgadu budžeta apstiprināšanas.

Aptaujāto organizāciju raksturojums

Sabiedrisko organizāciju aktivitāti lielā mērā nosaka to kapacitāte personāla un budžeta izteiksmē¹⁷. Deviņdesmito gadu sākumā īsā laikā radās liels skaits nevalstisko organizāciju¹⁸. To kvantitāte vienlaicīgi nenozīmēja palielinātu kapacitāti interešu pārstāvībā. Pētnieki atzīmē, ka ES jauno dalībvalstu nevalstiskā sektora zemo aktivitāti var izskaidrot ar resursu pārdalījumu daudzās neliela izmēra funkcionāli vājās organizācijās¹⁹. Pirmajos ES dalības gados sociālie partneri tiek raksturoti ar "zema līmeņa organizētību, zema līmeņa dalību sabiedriskajā dzīvē un ierobežotu *de facto* pieejamību konsultatīvajam procesam."²⁰

Pētījuma respondenti tika aicināti atbildēt uz jautājumiem par savas organizācijas lielumu, budžetu un dibināšanas gadu. Iegūtie dati liecina, ka Latvijas nevalstiskajā sektorā dominē mazas organizācijas ar nelielu budžetu. Darbinieku skaita ziņā 75% aptaujāto organizāciju nodarbina mazāk par 5 darbiniekiem. Bieži pētījuma dalībnieki apliecināja, ka pienākumus veic tikai viens darbinieks vai darbinieks uz pusslodzi. Tikai 6% gadījumos organizācijā ir nodarbināti no 5 līdz 20 cilvēki un 4% gadījumu - robežās no 20 līdz 50 darbiniekiem. 2% organizācijās nodarbināti virs 50 darbinieki (jūmtorganizācijas). Kā jau varēja sagaidīt, Latvijas NVO finanšu resursu pieejamības ziņā grūti salīdzināt ar 'vecajām' ES dalībvalstīm. Apmēram trešdaļai no aptaujātajiem (32%) budžets ir zem 5000 LVL. Apmēram pusei (48%) organizāciju budžets sastāda no 5000 līdz 50.000 LVL, bet atzīmi 50.000 līdz 100.000 LVL ir atzīmējušas 13% organizācijas. 7% norāda budžetu virs 100.000 LVL. Salīdzinājumā ar ES 'vecajā dalībvalstīm', Latvijas organizāciju budžeta resursi ir daudz ierobežotāki. Piemēram, Austrijā grupā ar budžetu

¹⁷ Dür, Andreas and De Bièvre, Dirk (2007) 'The Question of Interest Group Influence', *Journal of Public Policy*, Vol. 27, No. 1, pp. 1-12.

¹⁸ Nieves Pérez-Solórzano, Borragán (2006) 'Post-Communist Interest Politics: A Research Agenda', *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 7, No.2, pp. 134-154.

¹⁹ McGrath, Conor (2008) 'The Development and Regulation of Lobbying the New Member States of the European Union', *Journal of Public Affairs*, No. 8, pp. 15-32: p. 16.

²⁰ Nieves Pérez-Solórzano, Borragán (2006) 'Post-Communist Interest Politics: A Research Agenda', *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 7, No. 2, pp. 134-154: p. 135.

virs 100.000 EUR ir ap 34% biedrību²¹. Tomēr, aptaujas rezultāti neliecina par tiešu sakarību – jo lielāks budžets, jo vairāk darbinieku, - starp respondentiem ir arī nelielas organizācijas ar lielu budžetu. Darbinieku skaita ziņā ‘bagātākās’ ir organizācijas, kas apvieno profesiju vai vienas nozares pārstāvjus, piemēram, lauksaimnieki. Taču arī sociālās aprūpes jomā NVO ir sastopams lielāks nodarbināto īpatsvars. Gandrīz visām (93%) aptaujātajām Latvijas organizācijām ir brīvprātīgi biedri.

Viens no aptaujas jautājumiem bija - vai organizācija ir ES jumta organizācijas sastāvā. Latvijā uz šo jautājumu pozitīvi atbildējuši 51% respondentu. Tas ir augsts rādītājs, salīdzinot ar pārējām pētījuma valstīm (Austrijā 59%, Spānijā 51%, Īrijā 49% un Vācijā 41%²²). Vienlaicīgi, atklājas visai paradoksāla situācija – neraugoties uz dalību ES līmeņa organizācijās, Latvijas organizācijas ir salīdzinoši pasīvas un mazāk ieinteresētas interešu pārstāvības jautājumos, kas saistīti ar ES likumdošanu.

Lobija aktivitāte ir atkarīga ne tikai no institucionāliem priekšnoteikumiem un lobēšanas mehānismu pieejamības, bet arī no korporatīvās kultūras (*corporatism*²³). Atkarībā no organizāciju dibināšanas gada, dažādās ES dalībvalstīs ir atšķirīgi korporatīvās saziņas priekšnoteikumi. Piemēram, Austrijas labi attīstītās sociālo partneru iesaistes tradīcijas ir iedibinātas drīz pēc Otrā Pasaules kara ar organizāciju vidējo vecumu 48 gadi²⁴. Latvijas pētījumā vairums respondentu anketās norādīja, ka organizācija dibināta laika posmā no 1995. līdz 2007. gadam (ar vidējo vecumu 13 gadi). Tikai 11% aptaujāto organizāciju ir vecākas par 20 gadiem, t.i. dibinātas pirms Latvijas iestāšanās ES. Šī pētījuma mērķis nebija noskaidrot nevalstisko organizāciju aktivitātes vēsturiskos aspektus pēc Latvijas neatkarības atgūšanas. Tomēr, nenoliedzami, vēsturiskiem nosacījumiem ir svarīga ietekme uz nevalstisko organizāciju veidošanos un interešu pārstāvības tendencēm.

²¹ Dür, Andreas und Gemma Mateo (2012) ‘Die politischen Aktivitäten österreichischer Verbände: Resultate einer Umfrage’ Forschungsbericht, 2012, Salzburg University.

²² Dür, Andreas and Mateo, Gemma (2010) ‘Irish Associations and Lobbying on EU Legislation: Resources, Access Points, and Strategies’, *Irish Political Studies*, Vol. 25, No. 1, pp. 107-122.

²³ Nieves Pérez-Solórzano, Borragán (2006) ‘Post-Communist Interest Politics: A Research Agenda’, *Perspectives on European Politics and Society*, Vol. 7, No. 2, pp. 134-154: p. 141.

²⁴ Dür, Andreas und Gemma Mateo (2012) ‘Die politischen Aktivitäten österreichischer Verbände: Resultate einer Umfrage’ Forschungsbericht, 2012, Salzburg University.

Kā nevalstiskās organizācijas pašas redz savu lomu sabiedrības līdzdalības procesos? Cik svarīgi tām ir ES jautājumi? Kādas stratēģijas sociālie partneri izvēlas savu interešu paušanai? Atbildes uz šiem jautājumiem sniedz būtisku ieskatu Latvijas nevalstiskā sektora pašnovērtējumā.

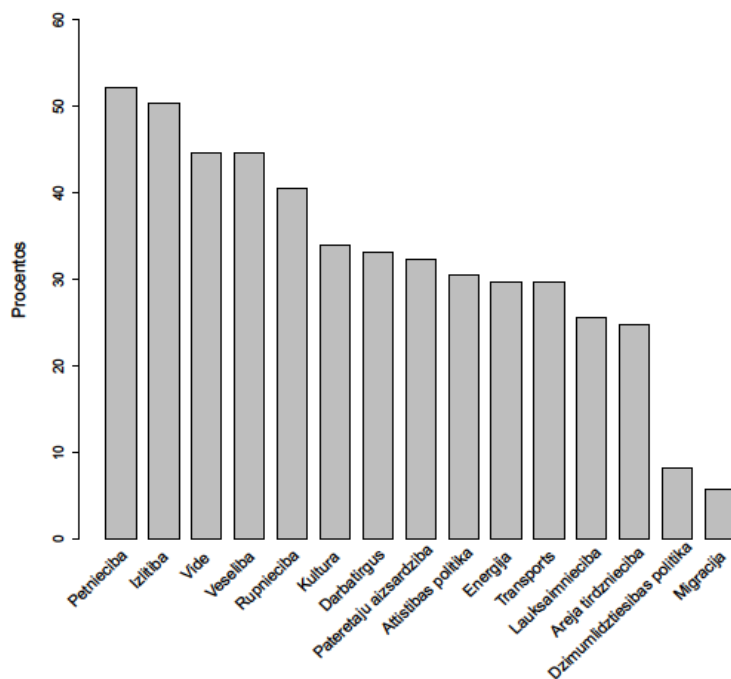
Nevalstisko organizāciju darbības nodrošināšanai ir nepieciešami dažādi tās darba virzieni. Lai piesaistītu un organizētu biedrus, tām ir jānodrošina virkne administratīvu darbību – dažādi pakalpojumi biedriem, pieteikumi projektos, pētniecība u.c. Tomēr pamatā būtiskākais to pastāvēšanas uzdevums ir interešu pārstāvēšana. Akadēmiskajā literatūrā ir atzīmēti dažādi interešu pārstāvības veidi. Tiešais lobijs²⁵ ietver kontaktus ar lēmuma pieņēmējiem, piemēram, rakstot vēstules, iesniedzot rakstiskas pozīcijas, piedaloties darba grupās vai citos tiešās iesaistes mehānismos. Paralēli nevalstiskās organizācijas var izmantot arī netiešo lobiju²⁶, t.i. mobilizējot plašāku sabiedrību savas idejas atbalstam, organizējot demonstrācijas, veidojot interneta kampaņas, izplatot preses paziņojumus vai iesaistot citas līdzīgi domājošas organizācijas. Šie paņēmieni ir izmantojami gan nacionālajā, gan ES līmenī. To izvēle ir atkarīga no jautājuma politiskās nozīmības, NVO profesionalitātes un resursu pieejamības. Aptaujas gaitā iegūtie rezultāti par interešu pārstāvības tendencēm Latvijā ir apkopoti zemāk.

Vienā no pētījuma anketas jautājumiem respondenti tika lūgti norādīt, cik nozīmīga organizācijas kopējā darbībā ir interešu pārstāvība. Kopējā tendence Latvijā, aptaujājot 122 organizācijas, skaidri norāda, ka interešu pārstāvība ir būtiska organizāciju darbības sastāvdaļa. 41% respondenti interešu pārstāvībai velta visvairāk laika un resursus. Pēc nozīmības nākošā organizāciju funkcija (26%) ir to biedru iesaistīšana, nodrošinot informācijas pieejamību, apmācot, vai piedāvājot konkrētus pakalpojumus. Citām aktivitātēm un pētījumu veikšanai tiek veltīts mazāk laika (attiecīgi 18% un 9%).

²⁵ Dür, Andreas and De Bièvre, Dirk (2007) 'The Question of Interest Group Influence', *Journal of Public Policy*, Vol. 27, No. 1, pp. 1-12: p. 8.

²⁶ Börzel, Tanja and Buzogány, Aron (2010) 'Environmental Organizations and the Europeanization of Public Policy in Central and Eastern Europe: the Case of Biodiversity Governance', *Environmental Politics*, Vol. 19, No. 5, pp. 708-735: p. 712.

Šis pētījuma rezultāts ir nozīmīgs tālākai analīzei, noskaidrojot, ko organizācijas Latvijā saprot ar interešu pārstāvību.

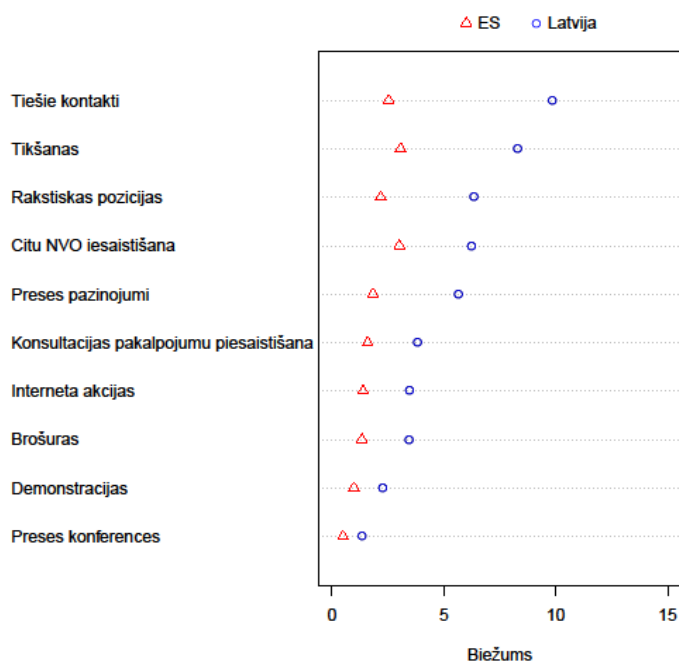


2. attēls. Būtiskākās politiku jomas organizāciju darbībā

Tālāk respondentiem vaicājām, kuras politiku jomas tie uzskata par svarīgākajām organizācijas darbībā. 2. attēls apkopo atbildes, sarindojot jomas organizāciju norādītā prioritāšu secībā. Pētniecība un izglītība vairumam aptaujāto ir būtiskākās darbības jomas. Tām seko vide un veselība. Vismazāk organizāciju par nozīmīgām to darbībā uzskata migrācijas politiku un dzimumvienlīdzību.

Ko Latvijas nevalstiskās organizācijas saprot ar interešu pārstāvību?

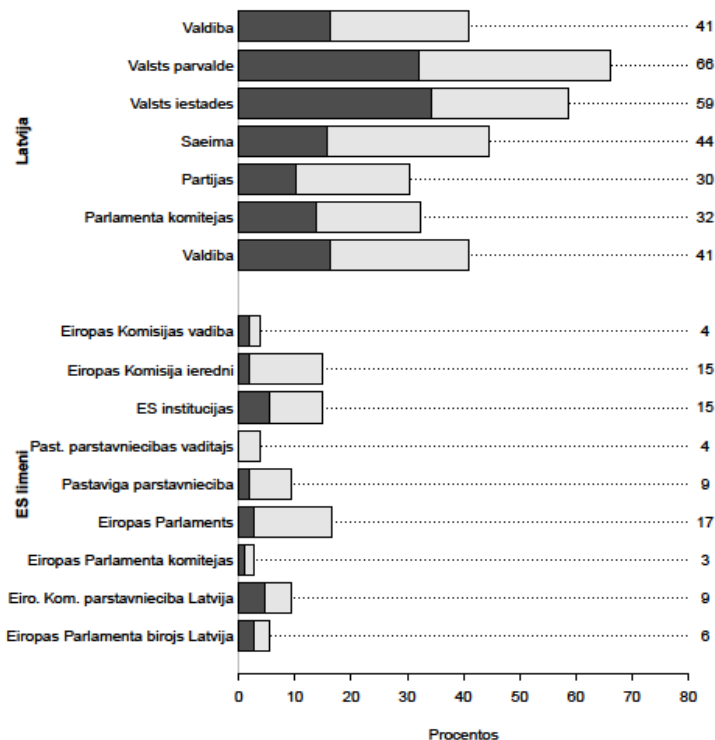
Viens no galvenajiem secinājumiem veiktajā aptauja ir, ka nevalstisko organizāciju interešu pārstāvība pārsvarā vērsta uz aktivitātēm nacionālā līmenī. Pētījuma dalībniekiem tika jautāts, cik laika no kopējām interešu pārstāvības aktivitātēm tiek veltīts, lai ietekmētu Latvijas likumdošanu un Eiropas Savienības likumdošanu. Atsevišķi tika izdalītas arī nacionālās un ES līmeņa lēmējinstiūcijas (piem. dienesti, pārvaldes vai aģentūras). Pētījuma rezultāti parāda, ka Latvijas nevalstiskās organizācijas 51% no sava laika velta, lai ietekmētu Latvijas likumdošanu un 27% laika sadarbībai ar nacionālā līmeņa instiūcijām. Attiecīgi tikai 12% no interešu pārstāvības aktivitātēm tiek vērstas ES likumdošanas ietekmēšanai vai 4% sadarbībai ar ES līmeņa aģentūrām. Šo tendenci apstiprina 3. attēls, kurā ir norādīta dažāda veida interešu pārstāvības taktika ES līmenī un nacionālajā līmenī. Respondentiem tika lūgts norādīt dažādu darbību izmantošanas biežumu, norādot biežumu gadā - no 'nekad' līdz 'katru nedēļu'.



3. attēls. Interešu pārstāvības taktikas biežums vidēji gadā (biežums norādīts iedaļās: 0 – nekad, 5 - piecas reizes gadā utt.). Ar trijstūri atzīmētas aktivitātes ES līmenī, ar apli – nacionālā līmenī.

Minētie rezultāti atspoguļo divas tendences: (1) nevalstiskās organizācijas ir aktīvākas interešu pārstāvībā nacionālā līmenī un (2) tās daudz aktīvāk izmanto tiešos interešu pārstāvības paņēmienus. Visbiežāk (gan nacionālā, gan ES līmenī) tiek izmantoti tiešie kontakti. Daudzas organizācijas izvēlas arī rakstisku pozīciju (vēstuļu) iesniegšanu. Pārsteidzoši maz tiek izmantotas interneta akcijas, preses konferences vai preses paziņojumi. Visretāk tiek sniegtas preses konferences vai organizētas demonstrācijas. Interešu pārstāvības paņēmieni seko līdzīgām tendencēm gan nacionālā, gan ES līmenī, bet visās pozīcijās ES lobijs tiek veikts retāk (skat. 3. attēlu). Ņemot vērā ES likumdošanas pieaugošo ietekmi dalībvalstīs, pētījuma mērķis bija uzzināt, kādas institūcijas tiek uzrunātas, paužot attieksmi par ES likumdošanas projektiem. Vienā no anketas jautājumiem tika vaicāts, cik bieži organizācija pēdējo divu gadu laikā ir kontaktējusies ar Latvijas un attiecīgi ar ES institūcijām saistībā ar ES likumdošanas projektiem.

4. attēls parāda, ka aptaujātās Latvijas nevalstiskās organizācijas daudz aktīvāk izvēlas 'nacionālo stratēģiju', vēršoties pie nacionālā līmeņa institūcijām. Attēlā ar tumšu iekrāsojumu parādīts organizāciju procentuālais skaits, kas veikušas lobija aktivitātes vairāk nekā 6 reizes divu gadu laikā (t.s. aktīvais lobijs). Visbiežāk (35%) aktīvā lobija veidā tiek uzrunātas nacionālās pārvaldes iestādes, piemēram, dienesti, aģentūras. 32% aptaujāto izvēlas vērsties ministrijās un 20% tieši uzrunā valdības pārstāvjus. Apmēram tikpat bieži pārstāvība notiek Saeimā (20%), vai vēršoties pie politiskajām partijām (15%). Gaišais stabiņš (4. attēls) atspoguļo organizācijas, kuras vērsušās institūcijās vairāk nekā 3 reizes divos gados (vidēji aktīvs lobijs). Visaktīvāk kontaktēta valsts pārvalde (66%), vismazāk politiskās partijas (30%).

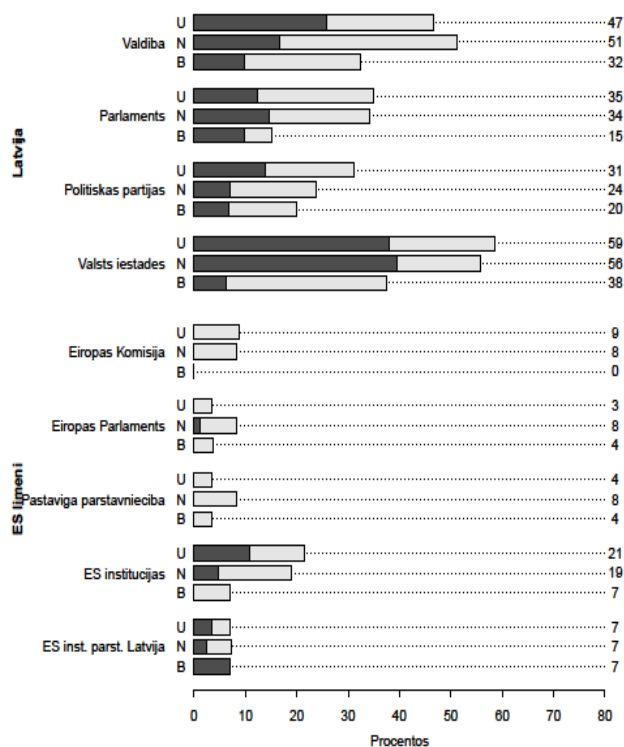


4. attēls. Lobijs nacionālajā līmenī (augšā) un ES līmenī (apakšā) saistībā ar ES likumdošanas priekšlikumiem. Abos gadījumos, sniedzot atbildes, respondentiem anketa piedāvāja atzīmēt kontaktu biežumu divu gadu laikā.

Attēla apakšējā daļā, salīdzinoši, parādīta nevalstisko organizāciju aktivitāte ES līmenī, t.i. 'Briseles stratēģija'. Vidēji aktīvs lobijs ES līmenī visvairāk vērsts uz Eiropas Komisijas birokrātiju (15%) un Eiropas Parlamentu (17%). Aktīvais lobijs vairāk veikts ES institūciju pārstāvniecībās Latvijā. Tomēr kopumā 'Briseles stratēģija' lietota retāk nekā kontakti nacionālajā līmenī. No visiem aptaujātajiem tikai 3% ir veikuši aktīvu lobiju Eiropas Parlamentā un ap 2% Eiropas Komisijā Briselē. Nedaudz pārsteidzoši, ka Latvijas nevalstiskās organizācijas pasīvi izmanto Latvijas Pastāvīgo pārstāvniecību Eiropas Savienībā. 4% aptaujāto ir vērsušies pie Pārstāvniecības vadītāja aptuveni vienreiz gadā, bet neviens nav kontaktējies biežāk kā trīs reizes gadā. Latvijas ekspertu kontaktēšana Pastāvīgajā pārstāvniecībā Briselē notikusi nedaudz biežāk (skat. 4. attēlu).

Visbeidzot vēlējāties noskaidrot, vai ir novērojamas atšķirības interešu pārstāvības aktivitātē, salīdzinot dažādu organizāciju tipus. 5. attēlā parādītas interešu pārstāvēšanas tendences, atsevišķi izdalot biznesa organizācijas, bezpeļņas sabiedriskā labuma organizācijas un profesionālās biedrības. Aktīvajā lobijā (tumšais stabiņš attēlā)

visvairāk iesaistās uzņēmēji, visbiežāk kontaktējoties ar ierēdņiem, valdību un retāk ar politiskajām partijām (atstājot aiz sevis NVO un profesionālās biedrības). Taču NVO izvirzās vadībā vidēji aktīvajā lobijā (gaišais stabiņš attēlā), visbiežāk uzrunājot valdību un valsts iestādes.



6. attēls. Organizāciju interešu pārstāvības aktivitāte pa to darbības tipiem. U – uzņēmumu interešu pārstāvība, N – NVO, B – biedrības, kuras pārstāv profesiju pārstāvju intereses.

Lai gan ‘Briseles stratēģijā’ aktīvākās ir biznesa organizācijas, tomēr arī tās tikai 10% gadījumu biežāk nekā reizi pēdējo divu gadu laikā ir vērsušās Eiropas Komisijā un 5% Latvijas Pastāvīgajā pārstāvniecībā Briselē. Nevalstiskās organizācijas ES līmenī biežāk izvēlas kontaktus ar Eiropas Parlamentu. Profesionālo pārstāvju biedrības ir neaktīvākas kontaktos ar Briseli, bet salīdzinoši vairāk uzrunā ES institūciju pārstāvniecības Latvijā. Salīdzinājumam: ‘Briseles stratēģiju’ Latvijas sociālie partneri izmanto četras reizes pasīvāk nekā Austrijas nevalstiskās organizācijas²⁷.

²⁷ Dür, Andreas und Gemma Mateo (2012) ‘Die politischen Aktivitäten österreichischer Verbände: Resultate einer Umfrage’ Forschungsbericht, 2012, Salzburg University.

Noslēguma komentārs

Sabiedrības iesaistei politiku veidošanā nevalstisko organizāciju rīcībā ir virkne dažādu līdzdalības mehānismu. Tuvojoties Latvijas prezidentūrai, sociālo partneru aktivitātei ir īpaša nozīme. Ir daudz atzīstamu piemēru, kas apliecina atsevišķu Latvijas nevalstisko organizāciju vai to grupu panākumus interešu pārstāvēšanā²⁸. Tāpat tiek strādāts pie konkrētiem mehānismiem un institucionālajiem priekšnosacījumiem, lai sabiedrības iesaisti uzlabotu²⁹. Tomēr viens no pamatjautājumiem paliek - plašākās sabiedrības vēlēšanās būt iesaistītai.

Pētījumā, analizējot kā pašas nevalstiskās organizācijas saredz savu iesaisti lobijā, tika izvērtēts līdzdalības process no līdzdalības 'subjekta pozīcijām'. Empīriskie dati aptvēra pietiekami plašu respondentu loku (122 dalībnieki), lai iegūtie rezultāti varētu tikt uzskatīti par reprezentatīviem. Papildus līdz šim pētījumos apskatītajam līdzdalības modelim nacionālās politikas ietekmēšanā mūs interesēja, kādā veidā Latvijas nevalstiskais sektors pārstāv intereses jautājumos, kas saistīti ar ES likumdošanu. Šim nolūkam pētījuma teorētiskais ietvars paredzēja izvērtēt nevalstisko organizāciju stratēģijas, izmantojot divus interešu pārstāvības modeļus – Briseles un nacionālo stratēģiju.

Pētījuma empīriskie rezultāti iezīmē divas galvenās tendences: pirmkārt, nevalstiskā sektora aktivitāte nacionālajā līmenī visvairāk vērsta, uzrunājot valsts pārvaldes iestādes (ierēdņus ministrijās, valdību, pakļautības iestādes). Mazāk uzmanības tiek pievērsts interešu pārstāvībai Saeimā, politiskajās partijās. Otrkārt, salīdzinot interešu pārstāvības aktivitāti nacionālajā un ES līmenī, Latvijas nevalstiskās organizācijas ir pasīvākas interešu pārstāvēšanā ES līmenī. Tās faktiski 'neidentificē' savu darbību ar Eiropas Savienību un nesaredz tās tiešo ietekmi uz likumdošanas procesiem Latvijā. Nav tradīcija 'runāt ar Briseli' - ne tieši ar ES institūcijām, ne arī ar Latvijas

²⁸ Ārlietu ministrijas preses paziņojums 'E.Rinkēvičs uzsver pilsoniskās sabiedrības nozīmi sarunu procesā par ES daudzgadu budžetu' <http://www.mfa.gov.lv/lv/Jaunumi/zinas/2012/augusts/22-2/> , skatīts 6.02.2013.

²⁹ Protokola parakstīšana starp NVO on Latvijas Prezidentūras sekretariātu, <http://www.es2015.lv/lv/jaunumi/70-aicinam-nvo-parakstit-sadarbibas-protokolu>, skatīts 6.02.2013.

diplomātiskās pārstāvniecības starpniecību. Gan nacionālajā, gan ES līmenī nevalstiskās organizācijas daudz aktīvāk izmanto tiešos kontaktēšanās veidus, piemēram, tikšanās, vēstules, nevis 'publiskos' interešu pārstāvības paņēmienus, kā, piemēram, preses konferences, paziņojumus vai demonstrācijas. Pārsteidzoši maz tiek izmantotas interneta akcijas, preses konferences vai preses paziņojumi. Tālākajos pētījumos būtu vērts izvērtēt nevalstiskā sektora zemās aktivitāte iemeslus. Nevalstiskās organizācijas taču paū sabiedrības viedokli un to iesaiste ir būtisks indikators demokrātiskas pārvaldes un ES dalības iespēju izmantošanā.