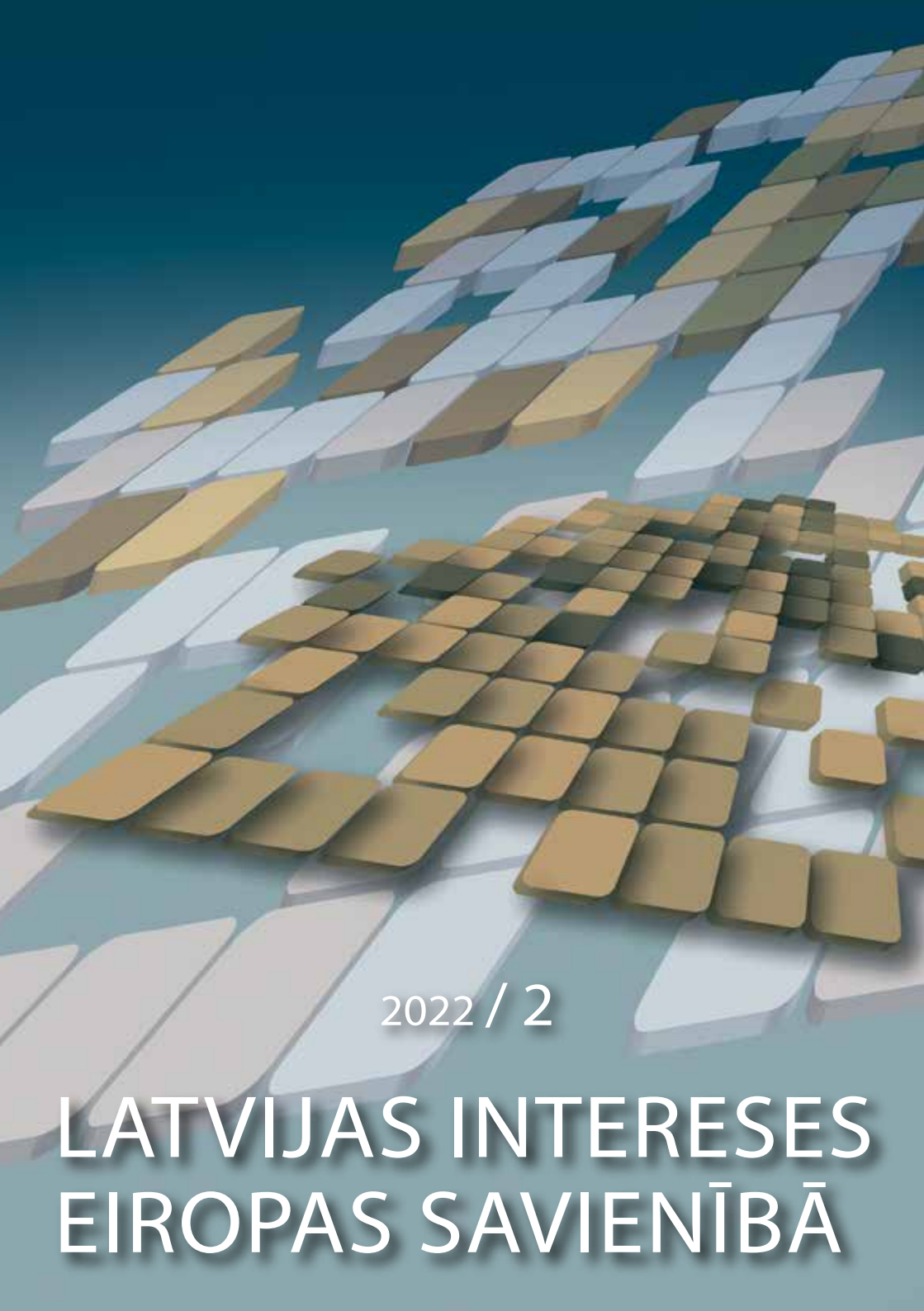




2022 / 2

LATVIJAS INTERESES EIROPAS SAVIENĪBĀ

2022/2

LATVIJAS INTERESES EIROPAS SAVIENĪBĀ



Ārlietu ministrija



LATVIJAS
POLITOLOGU BIEDRĪBA



Redakcijas kolēģija:

Daunis Auers (Latvijas Universitāte),
Aleksandrs Fatičs (Belgradas Universitāte),
Terēza Felona (Krievijas, Eiropas un Āzijas studiju centrs),
Andris Gobiņš (Eiropas Kustība Latvijā),
Mindaugs Jurkins (Vītauta Dižā Universitāte),
Virdžīnija Mamadu (Amsterdamas Universitāte),
Huans Karlos Nieto (CEU San Pablo Universitāte),
Marija Omazica (Osijekas Universitāte),
Žaneta Ozoliņa (Latvijas Universitāte),
Seržs Strobantss (Ekonomikas un miera institūts),
Fabricio Tasinari (Dānijas Starptautisko pētījumu institūts),
Bens Tonra (Dublinas Universitāte)

Zinātniskā redaktore **Iveta Reinholde**

Projekta vadības grupa **Iveta Reinholde, Žaneta Ozoliņa**

Literārā redaktore **Inga Kanasta-Zabarovska**

Maketētāja **Inese Siliniece**

Māksliniece **Kristīne Plūksna**

Redakcijas kolēģijas adrese:

Latvijas Politologu biedrība

Lomonosova iela 1A, Rīga, LV-1019

Tālrunis: 67140533

e-pasts: info@politologubiedriba.lv

www.politologubiedriba.lv

ISSN 2243-6049

Iespiests SIA Dardedze hologrāfija
Mazā Rencēnu iela 12, Rīga

Saturs

Redaktora sleja	5
I. EIROPAS SAVIENĪBAS POLITIKAS	7
Elīna Baltroka-Budreviča. <i>Klimata pārmaiņas – iespēja vai drauds?</i>	7
Simona Pētersone. <i>Pāreja uz klimata neitralitāti – Latvijas izaicinājumi transporta sektorā</i>	19
Inga Naumane. <i>Duty or necessity? – How the European Union Agencies are approaching green procurement</i>	33
Gunārs Valdmanis. <i>Baltijas sinhronizācija ar Eiropu – augstākās prioritātes solis enerģētiskās drošības stiprināšanā</i>	44
Kate Elizabete Kanasta. <i>5G un 6G ieviešana Eiropas Savienībā – vienotas pieejas trūkums un iespēja mācīties no kļūdām</i>	55
Samanta Budrecka. <i>Paveiktais un izaicinājumi ceļā uz Eiropas Savienības stratēģisko autonomiju</i>	66
Inta Mieriņa. <i>Imigrācija un emigrācija Latvijā – vēsturisks atskats un tendences</i>	78
Kristīne Dupate, Vadims Mantrovs, Ilze Auliciema, Baiba Kiršteina. <i>Demogrāfijas problēmu risināšana un imigrācija Latvijā. Tiesībpolitiska ietvara meklējumos</i>	92
István Hoffman, Jarosław Kostrubiec, Noémia Bessa Vilela. <i>Challenges and Opportunities of Research Methodology on Intergovernmental Coordination</i>	111
II. INTERVIJA	119
Antons Ļamins. <i>Skats no Ukrainas. Intervija ar Odesas I. Mečņikova Universitātes Starptautisko attiecību, politoloģijas un sociālo zinātņu fakultātes pasniedzēju Ļevu Kusiku (Лев Кусик) un pasaules graudu tirgus analītiķi uzņēmumā “Seaborne Market” Jūliju Perelomovu (Юлия Переломова)</i>	119

Tukša lapa

Redaktora sleja

“Nāk rudentiņš, būs barga ziema” – šķiet, ka šie tautasdziesmas vārdi ir attiecināmi ne tikai uz kāpjošajām energoresursu cenām un iedzīvotāju apņēmību taupīt. Tie iezīmē arī plašāku domāšanas modeli, kurā mums jāpilnveido sava gatavība ekonomiskiem un politiskiem pārsteigumiem un satricinājumiem, tādēļ šajā žurnāla numurā pievēršam uzmanību virknei aktuālo jautājumu – enerģētikai, migrācijai, klimata pārmaiņām.

Tādēļ arī šis diezgan apjomīgais žurnāla numurs ir strukturēts atbilstoši tematiskajiem blokiem. Pirmkārt, tajā iekļauti raksti par klimata pārmaiņām, izaicinājumiem transporta jomā un zaļo iepirkumu, un tie ir vērsti gan uz lasītāju izglītošanu, gan uz to, lai rosinātu lasītāju apsvērt jaunas iespējas, ko paver zaļais iepirkums vai paradumu maiņa transporta lietošanā. Klimata pārmaiņas ir uz palikšanu, un atliek vien mēģināt tām pielāgoties.

Otrkārt, žurnālā atradīsiet vairākus rakstus par enerģētisko drošību un 6G nākotni, kas veidos Latvijas un ES stratēģisko autonomiju. Enerģētiskās drošības jomā Latvijai ir jāveic vairāki mājasdarbi, lai katru nākamo ziemu sagaidītu ar mazākām bažām. Savukārt stratēģiskas autonomijas jomā mājasdarbi ir jāveic ne tikai valstij, bet arī uzņēmējiem, diversificējot izejvielu piegādes ķēdes.

Trešo tematisko grupu veido divi raksti, kuros izskaidrots daudzveidīgais fenomens – imigrācija un emigrācija, skatot to gan vēsturiskā, gan arī tiesībpolitikas griezumā.

Žurnālā ietverts arī skaidrojošs raksts ar praktiskiem padomiem, kā pētīt starpvalstu koordināciju. Šis raksts turpina jau iepriekšējā žurnāla numurā uzsākto diskusiju par horizontālās un vertikālās politikas koordinācijas nozīmi labāku rīcībpolitiku veidošanā.

Savukārt intervijā ar Ukrainas jauniešiem mēģinājām noskaidrot, ko jaunieši ir ieguvuši, studējot Latvijā, un kā šīs zināšanas viņiem ir noderējušas Ukrainā. Vienlaikus intervija atklāj jauniešu skatījumu uz Ukrainas nākotni ES.

Iveta Reinholde, LU profesore,
žurnāla “Latvijas intereses Eiropas Savienībā” zinātniskā redaktore

Tukša lapa

I

EIROPAS SAVIENĪBAS POLITIKAS

Klimata pārmaiņas – iespēja vai drauds?

Elīna Baltroka-Budreviča,

LU doktora studiju programmas “Sociālās zinātnes” 1. kursa studente

Klimata pārmaiņas ir viens no aktuālākajiem starptautiskās dienaskārtības tematiem, kas ietekmē visas pasaules valstis un reģionus. Siltumnīcefekta gāzu emisiju palielinājuma turpināšanās rada būtiskas klimata pārmaiņu ietekmes un riskus. Rakstā sīkāk apskatīts, kas ir klimata pārmaiņas, kas tās izraisa un kāda to ietekme sagaidāma nākotnē. Rakstā ieskicēta arī globālā, Eiropas Savienības un Latvijas rīcībpolitika klimata pārmaiņu jomā.

Atslēgvārdi: Eiropas zaļais kurss, emisijas, klimata pārmaiņas, pielāgošanās, siltumnīcefekta gāzes.

Climate change is one of the most pressing topics on the international agenda. Climate change affects all countries and regions. Continued greenhouse gas emissions will create serious climate impacts and risks. This article looks at what climate change is, what causes it and what impacts can we expect in the future. Furthermore, article highlights climate change policy aspects at the global, European Union and Latvia's level.

Keywords: adaptation, climate change, emissions, European green deal, greenhouse gases.

Ievads

Klimata pārmaiņas ir viens no mūsdienu aktuālākajiem starptautiskās dienaskārtības jautājumiem. Klimata pārmaiņu negatīvā ietekme novērojama arvien biežāk, un bez nopietniem pasākumiem klimata pārmaiņu mazināšanai nākotnē tās turpinās pieaugt. Par klimata pārmaiņām arvien biežāk varam lasīt gan masu medijos, gan partiju politiskajās programmās, uz ielām redzam arvien vairāk elektroautomobiļu un veloceliņu. Zaļa, ilgtspējīga un klimatam draudzīga attīstība ir kļuvusi par moto daudziem. Tajā pašā laikā daudzus uztrauc papildu izmaksas, ko nesīs ierobežojumi no klimata draudzīgākas attīstības. Raksta galvenais mērķis ir izskaidrot, kas ir klimata pārmaiņas, kā tās rodas, kādu ietekmi varam sagaidīt nākotnē un kas tiek darīts, lai klimata pārmaiņas ierobežotu pasaulē, Eiropas Savienībā un Latvijā.

Kas ir klimata pārmaiņas?

Lai uz planētas Zeme pastāvētu dzīvība, izšķiroši svarīgs ir siltumnīcefekts, proti, Zemes atmosfērā esošās gāzes un ūdens tvaiki un to spēja absorbēt infrasarkanā starojumu, kas nodrošina dzīvībai atbilstošu atmosfēras temperatūru. Pat nelielas siltumnīcefekta gāzu¹ daudzuma izmaiņas atmosfērā pavada temperatūras izmaiņas uz Zemes.² Pieaugot industriālajai rūpniecībai un ražošanai, palielinoties iekšdedzes dzinēja izmantošanai, pieaugot intensīvajai lauksaimniecībai un palielinoties mežu izciršanai, atmosfērā pēdējo gandrīz divsimt gadu laikā ir būtiski pieaudzis siltumnīcefekta gāzu emisiju daudzums, padarot atmosfēru daudz siltāku un radot klimata pārmaiņas.

Klimata pārmaiņas var definēt kā pārmaiņas klimata stāvoklī, ko identificē ar izmaiņām vidējās vērtībās un to īpašību mainīgumu (piemēram, vidējā gaisa temperatūra, nokrišņu daudzums u.c.), kas turpinās ilgākā laika periodā, parasti dekādi vai ilgāk. Klimata pārmaiņas var notikt gan dažādu

¹ Būtiskākās siltumnīcefekta gāzes ir oglekļa dioksīds (CO_2), metāns (CH_4), slāpekļa vienvērtīgais oksīds (N_2O), slāpekļa trifluorīds (NF_3) un fluoru saturošās gāzes jeb F-gāzes – SF_6 (sēra heksafluorīds), PFC (perfluorogļūdeņraži), HFC (fluorogļūdeņraži).

² Kļaviņš M., Zaļoksnis J., Klimats un ilgtspējīga attīstība, Rīga, LU Akadēmiskais apgāds, 2016. Izgūts (13.09.2022) no: <https://edu.lu.lv/mod/book/view.php?id=39395&chapterid=295>

dabisku procesu rezultātā vai ietekmē (vulkānu izvirdumi, Saules aktivitāte), gan arī ilgstošu cilvēku darbības izraisītu pārmaiņu atmosfēras sastāvā un zemes lietojumā ietekmē.³ Mūsdienās klimata pārmaiņas ir novērojamas galvenokārt cilvēku darbības rezultātā, un to ietekmē klimats šobrīd ir sasilis tādā apmērā, kāds nav pieredzēts pēdējo 2000 gadu laikā.⁴

Nereti, aprakstot procesus, kas saistīti ar klimata pārmaiņām, tiek izmantots jēdziens globālā sasilšana, kas apraksta tikai atmosfēras vidējās temperatūras pieaugumu⁵, turpretī klimata pārmaiņas ir plašāks jēdziens un apraksta ar temperatūras pieaugumu saistītās visa veida pārmaiņas klimata sistēmā (jūras līmeņa pieaugums, ekstrēmu laikapstākļu notikumu biežuma pieaugums u.c.). Tāpat jānošķir ikdienas laikapstākļu mainība no klimata pārmaiņām. Laikapstākļi var mainīties katru minūti, stundu un dienu, savukārt klimata pārmaiņas notiek daudz ilgākā laika periodā, ko raksturo reģionālā līmeņa vai globālās temperatūras pieaugums, mitruma un lietusgāžu perioda izmaiņas sezonu, gadu un pat desmit gadu griezumā.⁶

Klimata pārmaiņu ietekmes

Palielinoties pasaules vidējai temperatūrai, novērojamas tādas pārmaiņas kā karstuma viļņu un ekstrēmi karstu temperatūru biežuma un intensitātes palielinājums, jūras karstuma viļņi, paaugstināts nokrišņu daudzums, kā arī atsevišķos reģionos sausums, paaugstināta tropisko ciklonu intensitāte, Arktiskās ledus segas samazināšanās, sniega segas un mūžīgā sasaluma samazināšanās.⁷ Klimata pārmaiņu negatīvā ietekme novērojama visos pasaules reģionos.

³ Intergovernmental Panel on Climate Change. Glossary. Izgūts (13.09.2022) no: <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/glossary/>

⁴ Summary for policymakers of the Working Group I contribution to the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Sixth Assessment Report (AR6) on the physical science basis of climate change, p. 6. Izgūts (15.09.2022) no: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf

⁵ Global Warming vs. Climate Change. The National Aeronautics and Space Administration (NASA). Izgūts (13.09.2022) no: <https://climate.nasa.gov/global-warming-vs-climate-change/>

⁶ Turpat.

⁷ Summary for policymakers of the Working Group I contribution to the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Sixth Assessment Report (AR6) on the physical science basis of climate change, p. 15. Izgūts (15.09.2022) no: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM.pdf

Globāli pēdējie karstākie gadi novērojumu vēsturē ir bijuši tieši pēdējā desmitgadē (2016., 2019. un 2020. gads kā trīs karstākie gadi novērojumu vēsturē)⁸. Eiropā 2022. gada vasara ir bijusi karstākā vasara novērojumu vēsturē, iepriekšējais rekords tika sasniegts vien pirms gada (2021. gadā).⁹ Pēdējo gadu laikā arvien biežāk augsto temperatūru un sausuma dēļ novērojami mežu ugunsgrēki gan ASV, piemēram, Kalifornijas štatā, gan Eiropā, piemēram, Spānijā un Francijā. Klimata pārmaiņas pašas par sevi neizraisa mežu ugunsgrēkus, bet klimata pārmaiņu ietekmē novērojami daudz plašāki un ilgstošāki sausuma un karstuma periodi, kas mežu ugunsgrēku izcelšanos un izplatību padara daudz iespējamāku un postošāku.

Klimata pārmaiņu rezultātā daudz biežāk novērojami arī plūdi. 2021. gada vasarā arī Eiropā bija vērojamas ārkārtīgi plašas un spēcīgas lietussgāzes, kas izraisīja plūdus Vācijā, Beļģijā, Nīderlandē un Luksemburgā. Klimata pārmaiņu rezultātā ārkārtēju nokrišņu daudzuma iespējamība ir no 1,2 līdz 9 reizēm lielāka nekā situācijā, kad klimata pārmaiņu nebūtu.¹⁰ Lai gan mēs nevaram precīzi noteikt, vai konkrēts ekstrēmu laikapstākļu notikums ir veidojies tieši klimata pārmaiņu dēļ, zinātnieki ir vienprātis, ka klimata pārmaiņu rezultātā dažādi ekstrēmu laikapstākļu notikumi būs sastopami arvien biežāk.

Siltumnīcefekta gāzu emisiju avoti

Klimata pārmaiņas rada palielināts siltumnīcefekta gāzu¹¹ emisiju daudzums atmosfērā, tādēļ būtiski saprast, kā siltumnīcefekta gāzes rodas. Piemēram, oglekļa dioksīds rodas, sadedzinot kurināmo. Lielākās oglekļa dioksīda emisijas rodas tieši no ogļu, naftas un dabasgāzes sadedzināšanas. To plaši izmanto gan siltuma un elektrības ražošanai, gan arī transportā. Metāna emisijas rodas lauksaimniecības sektorā (galvenokārt dzīvnieku

⁸ World Meteorological Organization. Izgūts (14.09.2022) no: <https://public.wmo.int/en/media/press-release/2021-one-of-seven-warmest-years-record-wmo-consolidated-data-shows>

⁹ Copernicus: Summer 2022 Europe's hottest on record. Izgūts (14.09.2022) no: <https://climate.copernicus.eu/copernicus-summer-2022-europes-hottest-record>

¹⁰ World Meteorological Organization. Izgūts (14.09.2022) no: <https://public.wmo.int/en/media/news/climate-change-made-floods-western-europe-more-likely>

¹¹ Būtiskākās siltumnīcefekta gāzes ir oglekļa dioksīds (CO₂), metāns (CH₄), slāpekļa vienvērtīgais oksīds (N₂O), slāpekļa trifluorīds (NF₃) un fluoru saturošas gāzes jeb F-gāzes – SF₆ (sēra heksafluorīds), PFC (perfluorogļūdenraži), HFC (fluorogļūdenraži).

zarnu fermentācijas procesos, kūtsmēsļu apsaimniekošanā un rīsu audzēšanā).¹² Metāna emisijas rodas arī ogļu, naftas un dabasgāzes ieguves un ražošanas procesos, kā arī no atkritumiem.¹³ Slāpekļa vienvērtīgā oksīda (N_2O) emisijas rodas galvenokārt lauksaimniecībā no mēslošanas līdzekļu izmantošanas, kā arī no kūtsmēsļu uzglabāšanas un apstrādes. Savukārt fluoru saturošas siltumnīcefekta gāzes rodas no dažādu saldēšanas un aukstumaizstrādes izmantošanas.

Saskaņā ar datiem par 2019. gadu lielākais siltumnīcefekta gāzu emisiju avots pasaulē ir enerģētikas sektors (75,6% globālo emisiju), kas ietver transportu, elektrības un siltuma ražošanu, ēku patēriņu, ražošanu un būvniecību un citu kurināmo sadedzināšanu. Tāpat liels siltumnīcefekta gāzu emisiju avots ir lauksaimniecības sektors (11,6% globālo emisiju), kas ietver dzīvnieku un lauksaimniecības kultūru audzēšanu. Būtiskas ir arī siltumnīcefekta gāzu emisijas no industriāliem procesiem un produktu ražošanas (6,1% globālo emisiju), piemēram, ķīmijas rūpniecība, cementa ražošana u.c., atkritumu sektora, ieskaitot gan atkritumu noglabāšanu, gan notekūdeņus (3,3% globālo emisiju), kā arī zemes izmantošanas, zemes izmantošanas maiņas un mežsaimniecības sektora (3,3% globālo emisiju), piemēram, no mežu izciršanas. Enerģētikas sektora ietvaros lielākās emisijas (ap trešdaļu) rada siltuma un elektrības ražošana, kam seko transports (ap 17%) un ražošana un būvniecība (13%).¹⁴

Lielākās siltumnīcefekta gāzu emitētājas pasaulē 2019. gadā bija Ķīna, ASV, Indija, Eiropas Savienība (27 dalībvalstis kopā), Indonēzija, Krievija, Brazīlija, Japāna, Irāna, Kanāda un Saūda Arābija.¹⁵ Ap 60% globālo siltumnīcefekta gāzu emisiju rodas vien 10 valstīs, kamēr 100 mazāk emitējošās valstis rada vien ap 3% globālo siltumnīcefekta gāzu emisiju.¹⁶

¹² Emissions due to agriculture : Global, regional and country trends 2000-2018, Food and Agriculture organization of the United Nations. Izgūts (14.09.2022) no: <https://www.fao.org/3/cb3808en/cb3808en.pdf>

¹³ Methane Emissions from Oil and Gas, International Energy Agency, 2021. Izgūts (14.09.2022) no: <https://www.iea.org/reports/methane-emissions-from-oil-and-gas>

¹⁴ World Resources Institute, 4 Charts Explain Greenhouse Gas Emissions by Countries and Sectors. Izgūts (14.09.2022) no: <https://www.wri.org/insights/4-charts-explain-greenhouse-gas-emissions-countries-and-sectors>

¹⁵ Climate Watch, Historical GHG emissions. Izgūts (14.09.2022) no: https://www.climatewatch-data.org/ghg-emissions?end_year=2019&start_year=1990

¹⁶ Turpat.

Klimata pārmaiņu mazināšana un pielāgošanās klimata pārmaiņām

Nemot vērā klimata pārmaiņu negatīvo ietekmi un tās iespējamo intensificēšanos nākotnē, ir nepieciešams veikt pasākumus klimata pārmaiņu mazināšanai, lai pēc iespējas stabilizētu siltumnīcefekta gāzu koncentrāciju atmosfērā un stabilizētu globālās vidējās temperatūras pieaugumu. Klimata pārmaiņas var mazināt, samazinot siltumnīcefekta gāzu emisijas atmosfērā, piemēram, mazinot fosilā kurināmā (piemēram, ogļu, naftas produktu, dabasgāzes) izmantošanu, pārejot uz atjaunojamajiem energoresursiem, veicinot energoefektivitāti un dažādus enerģijas taupības pasākumus, pārejot uz videi draudzīgāku transportu, izvēloties dabai draudzīgāku pārtiku, kā arī veicinot oglekļa dioksīda piesaisti, piemēram, stādot kokus. Ir arī pieejami tehnoloģiski risinājumi oglekļa dioksīda uztveršanai, izmantošanai un noglabāšanai, kas ietver oglekļa dioksīda uztveršanu no fosilā kurināmā sadedzināšanas vai rūpnieciskiem procesiem, šī oglekļa dioksīda transportēšanu pa kuģi vai cauruļvadu, kā arī tā izmantošanu kā resursu cita produkta vai pakalpojuma radīšanai vai pastāvīgu uzglabāšanu dziļi pazemē ģeoloģiskajās struktūrās.¹⁷ Oglekļa uztveršanas un uzglabāšanas tehnoloģijas ir salīdzinoši dārgas un tiek maz izmantotas komerciāli, vienlaikus pēdējos gados ir vērojams neliels pieaugums un interese par šo tehnoloģiju attīstīšanu un tālāku komercializēšanu.

Tomēr, lai sagatavotos tām klimata pārmaiņu izpausmēm, kas jau notiek vai tiek prognozētas nākotnē, jau šobrīd ir nepieciešams veikt pasākumus, lai tām pielāgotos. Piemēram, ja zinām, ka arvien biežāk jārēķinās ar būtisku temperatūras pieaugumu un karstuma viļņiem, pilsētās ir jāplāno vietas, kur būtu noēnojums, jāierīko brīvpieejas ūdens krāni, jāorganizē brīdinājuma sistēmu izveide sabiedrības savlaicīgai informēšanai. Tāpat klimata pārmaiņu ietekmē biežāk būs plūdi, varam sagaidīt ekstrēmi daudz nokrišņu, tādēļ ir jāplāno notekūdeņu sistēmas gan pilsētās, lai ūdens nekrātos uz ielām un ceļiem, gan arī lauksaimniecībā, piemēram, jāierīko sistēmas, kas palīdzēs novadīt lieko ūdeni no lauksaimniecības zemēm.

Ilgākā laika periodā klimata pārmaiņu rezultātā var mainīties arī produkti, kurus var audzēt konkrētās ģeogrāfiskajās teritorijās, tāpat

¹⁷ Carbon capture, utilisation and storage, International Energy Agency. Izgūts (14.09.2022) no: <https://www.iea.org/fuels-and-technologies/carbon-capture-utilisation-and-storage>

nepieciešams būtiski pielāgot esošo produktu audzēšanas veidu. Vīna industrija lieliski ilustrē gan iespēju, ko rada klimata pārmaiņas, gan arī nepieciešamību pielāgoties. Reģioni, kurus kādreiz uzskatīja par pārāk aukstiem vīna ražošanai, šobrīd demonstrē, ka arī tur ir iespējams ražot labu vīnu. Lielisks piemērs tam ir Anglija, jo pirms 30 gadiem neviens neko nebija dzirdējis par Anglijas dzirkstošo vīnu, bet šobrīd tieši Anglijā ir attīstījusies pasaules klases dzirkstošā vīna industrija.¹⁸ Tradicionālajās vīna ražošanas vietās lielākas bažas rada nevis tas, kā nogatavināt vīnogas, bet kā nodrošināt, ka vīnogas nepārgatavojas, ņemot vērā daudz siltāku un nereti sausāku klimatu. Tāpat vīnogu audzētājiem, piemēram, Austrālijā un Kalifornijā, nākas veikt preventīvus ugunsdrošības pasākumus, jo vīnogu laukus apdraud ugunsgrēki, kas pastiprinās klimata pārmaiņu izraisītā sausuma dēļ. Līdzīgi stāsti atrodami arī par citām nozarēm, kur, piemēram, nākas mainīt tradicionāli audzēto lauksaimniecības kultūru uz kādu citu, jo klimata pārmaiņu rezultātā augšanas apstākļi konkrētajā ģeogrāfiskajā teritorijā vairs nav piemēroti vienai kultūrai, bet var būt piemēroti kādai citai.

Globālā cīņa ar klimata pārmaiņām

Klimata pārmaiņas ir ārkārtīgi atšķirīga problēma salīdzinājumā ar vairāku citu vides problēmu, kas skar cilvēci, atmosfēras mērogs un aptvērums padara klimata pārmaiņas par “globālu publisko labumu”.¹⁹ Tas nozīmē, ka efektīvai problēmas risināšanai ir nepieciešama visu iesaiste, īpaši lielāko siltumnīcefekta gāzu emitētāju valstu rīcība. Lai veicinātu visu valstu iesaisti klimata pārmaiņu mazināšanā, jau 1992. gadā tika pieņemta Apvienoto Nāciju Organizācijas (ANO) Vispārējā konvencija par klimata pārmaiņām, kuras mērķis ir siltumnīcefekta gāzu koncentrācijas stabilizācija atmosfērā tādā līmenī, kas novērstu bīstamu antropogēnu iejaukšanos klimata sistēmā.²⁰

¹⁸ Asimov, E. Great Bubbly from England, Believe It or Not, The New York Times, December 20, 2018. Izgūts (13.09.2022) no: <https://www.nytimes.com/2018/12/20/dining/drinks/english-sparkling-wine.html>

¹⁹ Figueres C., Ivanova M., Climate Change: National Interests or a global regime? New Haven, CT Global Environmental Governance: Options & Opportunities, 2002.

²⁰ ANO Vispārējā konvencija par klimata pārmaiņām, ANO, 1992. Izgūts (13.09.2022) no: http://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf

1997. gadā ANO Vispārējā konvencija par klimata pārmaiņām tika papildināta ar Kioto protokolu. Kioto protokola mērķis bija veicināt siltumnīcefekta gāzu emisiju samazināšanu pasākumu ieviešanu nacionālā un starptautiskā līmenī. Kioto protokolā bija noteikti konkrēti siltumnīcefekta gāzu emisiju samazināšanas mērķi attīstītajām valstīm, taču obligāta siltumnīcefekta gāzu emisiju samazināšana netika noteikta visām valstīm. Kioto protokola darbības periods beidzās 2020. gadā. Lai veicinātu visu valstu iesaisti klimata pārmaiņu mazināšanā, 2015. gadā izdevās pieņemt jaunu visaptverošu līgumu klimata pārmaiņu ierobežošanai – Parīzes nolīgumu. Parīzes nolīguma pieņemšana uzskatāma par vēsturisku panākumu klimata pārmaiņu ierobežošanai pasaulē.

Parīzes nolīguma mērķis ir stiprināt globālo rīcību klimata pārmaiņu novēršanai un:

- 1) noturēt globālo sasilšanu būtiski zem 2 °C robežas, salīdzinot ar pirmsindustriālo līmeni, un censties ierobežot temperatūras pieaugumu 1.5 °C robežās, jo tas būtiski samazinās klimata pārmaiņu izraisītos riskus un ietekmi;
- 2) uzlabot pielāgošanos klimata pārmaiņu negatīvajai ietekmei un sekmēt noturīgumu pret klimata pārmaiņām;
- 3) sekmēt investīciju novirzi saskaņā ar oglekļa mazietilpīgu un pret klimata pārmaiņām noturīgu attīstību.²¹

Saskaņā ar Parīzes nolīgumu visām tā Pusēm jāiesniedz un pēc tam regulāri jāatjauno savi nacionāli noteiktie devumi (*Nationally Determined Contribution* – *NDC*) klimata pārmaiņu ierobežošanā.²²

Saskaņā ar Klimata pārmaiņu starpvaldību padomes sesto ziņojumu prognozētās globālās siltumnīcefekta gāzu emisijas no valstu nacionāli noteiktajiem devumiem, kas tika izziņoti pirms 2021. gada novembra, visticamāk, globālās vidējās temperatūras pieaugums pārsniegs 1,5 °C un arī kļūs grūtāk ierobežot temperatūru 2 °C līmenī pēc 2030. gada.²³ Arī

²¹ ANO Vispārējās konvencijas par klimata pārmaiņām Parīzes nolīgums, 2015. Izgūts (13.09.2022) no: http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf

²² Turpat.

²³ Summary for Policymakers of the Working Group III contribution to the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Sixth Assessment Report (AR6) on the scientific, technological, environmental, economic and social aspects of mitigation of climate change, p. 19. Izgūts (13.09.2022) no: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SPM.pdf

progress finansējuma plūsmu novirzīšanā saskaņā ar Parīzes nolīguma mērķiem joprojām saglabājas lēns, un esošās klimata finansējuma plūsmas ir nevienlīdzīgi sadalītas starp reģioniem un sektoriem.²⁴

Ņemot vērā, ka valstu līdz šim paustās apņemšanās klimata pārmaiņu ierobežošanā ir nepietiekamas Parīzes nolīguma mērķu sasniegšanai, darbs turpinās ANO Vispārējās konvencijas par klimata pārmaiņām konferencēs, lai veicinātu valstu ambiciozāku un apņēmīgāku rīcību klimata pārmaiņu ierobežošanai.

Eiropas zaļais kurss un virzība uz klimatneitralitāti

Eiropas Savienības līmenī klimata pārmaiņas politiskajā dienas kārtībā ir vienā no pirmajām vietām. Ar Eiropas zaļo kursu Eiropas Komisija publicēja Eiropas Savienības apņemšanos kļūt par pirmo klimatneitrālo pasaules daļu.²⁵ Klimatneitralitāte nozīmē, ka līdz minimumam tiek samazinātas siltumnīcefekta gāzu emisijas, un tās emisijas, kuras nav iespējams samazināt, tiek kompensētas ar oglekļa dioksīda piesaisti (vai nu dabisko, piemēram, stādot kokus, vai tehnoloģisko, izmantojot oglekļa uztveršanas un noglabāšanas tehnoloģijas). Lai sasniegtu klimatneitralitāti, Eiropas Savienības līmenī ir pieņemtas un šobrīd apspriešanā atrodas virkne klimata politikas iniciatīvu ar mērķi samazināt Eiropas Savienības kopējās siltumnīcefekta gāzu emisijas, kā arī veicināt pielāgošanos klimata pārmaiņām.

Eiropas zaļais kurss pēc savas būtības ir ilgtspējīgas rīcības ceļa karte, kas ietver gan rīcību klimata pārmaiņu jomā, gan arī virzību uz aprites ekonomiku, tīras enerģijas izmantošanas veicināšanu, dabas un ekosistēmu aizsardzību, piesārņojuma mazināšanu, virzību uz tīru un ilgtspējīgu mobilitāti, veselīgu un videi draudzīgu pārtikas ražošanu, finansējuma nodrošināšanu šīs pārejas īstenošanai.²⁶ Balstoties uz šajā ceļa kartē iekļautajiem

²⁴ Summary for Policymakers of the Working Group III contribution to the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) Sixth Assessment Report (AR6) on the scientific, technological, environmental, economic and social aspects of mitigation of climate change, p. 17. Izgūts (13.09.2022) no: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg3/downloads/report/IPCC_AR6_WGIII_SPM.pdf

²⁵ Eiropas zaļais kurss, Eiropas Komisija. Izgūts (14.09.2022) no: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_lv

²⁶ Eiropas Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Eiropadomei, Padomei, Eiropas ekonomikas un sociālo lietu komitejai un reģionu komitejai. Eiropas zaļais kurss. Izgūts (14.09.2022) no: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>

mērķiem, Eiropas Komisija ir nākusi klajā ar virkni tiesību aktu priekšlikumu, no kuriem daļa jau ir apstiprināti, bet par daļu no tiem turpinās sarunas ar Eiropas Savienības dalībvalstīm un Eiropas Parlamentu.

Viens no būtiskākajiem instrumentiem, kas veicina siltumnīcefekta gāzu emisiju samazināšanu Eiropas Savienībā, ir emisijas kvotu tirdzniecības sistēma²⁷, kas darbojas jau no 2005. gada. Eiropas Savienības emisijas kvotu tirdzniecības sistēmā ir iekļautas rūpnieciskas iekārtas, kas ražo elektrību un siltumu, tāpat iekārtas, kas ir siltumietilpīgas un ražo cementu, stiklu, keramiku, tēraudu, alumīniju, ģipsi u.c. No 2012. gada ES ETS ir iekļauti arī gaisa kuģu operatori, kas veic lidojumus uz un no ES lidostām.²⁸

Vēl viens būtisks elements ES SEG emisiju samazināšanas mērķu sasniegšanā ir ES dalībvalstīm noteiktie individuālie SEG emisiju samazināšanas mērķi. Katrai ES dalībvalstij ir noteikts SEG emisiju samazināšanas mērķis darbībām, kas netiek aptvertas ar ES ETS. Tāpat ES līmenī ir virkne mērķu, iniciatīvu un rīcībpolitiku gan atjaunojamo energoresursu, energoefektivitātes, ilgtspējīga transporta, atkritumu apsaimniekošanas un ilgtspējīgu finanšu jomā.

Klimata politika Latvijā

Arī Latvijā ir pieņemti virkne rīcībpolitikas dokumentu ar mērķi mazināt klimata pārmaiņas un veicināt pielāgošanos klimata pārmaiņām. Saskaņā ar Latvijas stratēģiju klimatneitralitātes sasniegšanai līdz 2050. gadam Latvija ir apņēmusies sasniegt klimatneitralitāti.²⁹ Konkrēti pasākumi klimata pārmaiņu mazināšanai ir iekļauti Latvijas Nacionālajā enerģētikas un klimata

²⁷ Eiropas Savienības emisijas kvotu tirdzniecības sistēmas (ES ETS) darbības princips ir tāds, ka ierobežojums tiek uzlikts attiecībā pret SEG emisiju apjomu, ko konkrētā laika posmā drīkst emitēt iekārtas, kas darbojas ES ETS. Ar laiku atļauto emisiju daudzums tiek samazināts, lai kopējās emisijas samazinātos. ES ETS ietvaros iekārtas var iegādāties vienu no otras emisijas kvotas, lai nodrošinātu savu saistību izpildi. Katru gadu iekārtai ir jānodod tik kvotas, lai tā pilnībā nosegtu savas radītās emisijas. Ja iekārta spēj samazināt emisijas, tā var paturēt pāri palikušās kvotas, lai nosegtu nākotnes saistības vai pārdotu tās citai iekārtai, tādējādi nopelnot.

EU Emissions Trading System, Eiropas Komisija. Izgūts (14.09.2022) no: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en

²⁸ EU Emissions Trading System, Eiropas Komisija. Izgūts (14.09.2022) no: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en

²⁹ Informatīvais ziņojums "Latvijas stratēģija klimatneitralitātes sasniegšanai līdz 2050. gadam". Izgūts (14.09.2022) no: <https://tap.mk.gov.lv/mk/tap/?pid=40462398>

plānā 2021.–2030. gadam.³⁰ Pielāgošanās klimata pārmaiņām plānotie pasākumi ir iekļauti Latvijas pielāgošanās klimata pārmaiņām plānā laika posmam līdz 2030. gadam.³¹ Vienlaikus šie dokumenti pēc savas būtības drīzāk ieskicē vēlamo virzību, jo nereti izvirzītajiem mērķiem un plānotajiem pasākumiem netiek iezīmēts konkrēts finansējuma avots.

Klimata pārmaiņas kā iespēja

Globālo siltumnīcefekta gāzu emisiju pieaugums radīs arvien lielākus draudus un pastiprinās klimata pārmaiņu negatīvo ietekmi, apdraudot gan cilvēku dzīvības un drošību, gan arī ekonomisko labklājību un produktivitāti. Klimata pārmaiņas apdraud pat atsevišķu valstu pastāvēšanu, ņemot vērā to tuvumu un ievainojamību pret jūras līmeņa celšanos.

Pētnieki ir aprēķinājuši, ka klimata pārmaiņas nākamo 50 gadu laikā pasaules ekonomikai varētu izmaksāt 178 triljonus ASV dolāru, taču globālā ekonomika varētu iegūt 43 triljonus ASV dolāru šajā pašā laika posmā, strauji pārejot uz klimatneitralitāti.³² Rīcībai klimata pārmaiņu ierobežošanā ir daudz ieguvumu, piemēram, jaunu darba vietu radīšana inovatīvu un klimatam draudzīgu tehnoloģiju jomā. Tāpat investīcijas atjaunojamajos energoresursos mazinās atkarību no fosilo resursu piegādēm no citām valstīm. Pāreja uz videi draudzīgāku transportu mazina ne tikai siltumnīcefekta gāzu emisijas, bet arī gaisa piesārņojumu, kas ir īpaši aktuāla problēma lielākās pilsētās. Gaisa piesārņojums negatīvi ietekmē cilvēku veselību un izraisa dažādas elpceļu slimības, katru gadu pasaulē vairāki miljoni cilvēku mirst tieši no gaisa piesārņojuma radītajām veselības problēmām.³³

³⁰ Latvijas Nacionālais enerģētikas un klimata plāns 2021.–2030. gadam. Izgūts (14.09.2022) no: <https://likumi.lv/ta/id/312423-par-latvijas-nacionalo-energetikas-un-klimata-planu-20212030-gadam>

³¹ Latvijas pielāgošanās klimata pārmaiņām plānā laika posmam līdz 2030. gadam. Izgūts (14.09.2022) no: <https://likumi.lv/ta/id/308330-par-latvijas-pielagosanas-klimata-parmainam-planu-laika-posmam-lidz-2030-gadam>

³² The turning point : A Global Summary, Deloitte, May 2022. Izgūts (15.09.2022) no: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/gx-global-turning-point-report.pdf>

³³ Air Pollution, World Health Organization. Izgūts (15.09.2022) no: https://www.who.int/health-topics/air-pollution#tab=tab_1

Secinājumi

Klimata pārmaiņas ietekmē visus pasaules reģionus un valstis. Globāli siltumnīcefekta gāzu emisijas turpina pieaugt, neskatoties uz pieņemtajiem līgumiem tās stabilizēt un būtiski iegrožot. Globālo siltumnīcefekta gāzu emisiju pieauguma turpināšanās nav savietojama ar cilvēku drošību, labklājību un tālāku ekonomisko izaugsmi. Eiropas Savienības līmenī tiek virzītas virkne politikas iniciatīvu un tiesību aktu priekšlikumu ar mērķi sasniegt klimatneitralitāti. Arī Latvijā ir pieņemti vairāki politikas plānošanas dokumenti klimata pārmaiņu jomā, kuru īstenošanai nepieciešami būtiski papildu finanšu resursi un politiskā griba. Klimata pārmaiņu negatīvā ietekme globāli izmaksās daudz vairāk nekā rīcība klimata pārmaiņu ierobežošanai. Svarīgi turpināt darbu gan pie siltumnīcefekta gāzu emisiju samazināšanas, gan arī pie pielāgošanās klimata pārmaiņām pasākumu īstenošanas, lai sagatavotos pārmaiņām, kas šobrīd jau notiek un nākotnē intensificēsies.

Pāreja uz klimata neitralitāti – Latvijas izaicinājumi transporta sektorā

Simona Pētersone,

Mg. hum., Mg. sc. pol.

Klimata neitralitātes veicināšanas politika ir aktuāls temats Eiropas Savienības dienaskārtībā, rosinot aktīvas diskusijas ES dalībvalstu vidū par to, kā vislabāk sasniegt kopīgi nospraustos vides mērķus. Arī Latvijas ekonomikas sektorus būtiski ietekmē ES uzstādījumi. Transporta sektors Latvijā ir otrs lielākais siltumnīcefekta gāzu emisiju avots, tas rada aptuveni trešdaļu no visām 2020. gadā Latvijā emitētajām SEG emisijām, turklāt pret bāzes gadu (1990. gads) to apjoms ir palielinājies par 2,2%. Emisiju apjoma palielinājums norāda uz izaicinājumiem, kas prasa jaunus risinājumus, lai nodrošinātu viedu, ilgtspējīgu un visai sabiedrībai pieejamu mobilitāti, pakāpeniski atsakoties no vidi piesārņojošajām fosilajām degvielām.

Atslēgvārdi: Eiropas zaļais kurss, klimata neitralitāte, vieda un ilgtspējīga mobilitāte.

The policy to promote climate neutrality is a topical theme on the agenda of the European Union, by encouraging active discussions among EU Member States on how best to achieve the common environmental objectives. Latvia's economic sectors are also significantly affected by EU settings. The transport sector in Latvia is the second largest source of greenhouse gas emissions, accounting for about a third of all GHG emissions issued in Latvia in 2020, with an increase of 2.2% against the base year (1990). The increase in emissions highlights existing challenges that require new solutions to be addressed in order to ensure smart, sustainable and accessible mobility for society as a whole, moving away from environmentally polluting fossil fuels.

Keywords: climate neutrality, European Green Deal, smart and sustainable mobility.

Ievads

Klimata pārmaiņas un nepieciešamība ieviest pasākumus vidi piesārņojošo gāzu apjoma samazināšanai ir bijis viens no aktuālākajiem diskusiju tematiem pēdējo gadu laikā. Diskusija par piesārņojošo gāzu apjoma samazināšanu īpaši kļuva aktuāla pēc tādiem ekstremāliem laikapstākļiem Eiropā kā sausums un karstuma viļņi, kas palielina uguns bīstamību un ugunsgrēku risku¹, kā arī lietusgāzes un plūdi². Eiropas Savienība (ES), salīdzinājumā ar Amerikas Savienotajām Valstīm un Ķīnas Tautas Republiku, ir uzskatāma par priekšgājēju klimata politikas izstrādē un ieviešanā.³ Lai gan ES klimata neitralitātes veicināšanas politika bieži vien tiek uztverta arī kā risks, tomēr tā nākotnē varētu radīt priekšrocības ekonomikas attīstībai, ņemot vērā, ka klimata pārmaiņas nākotnē radīs arvien lielākas sekas un apgrūtinājumus, tādējādi piespiežot visas valstis, īpaši ekonomiski spēcīgākās, pārorientēt savas ekonomikas uz videi draudzīgāku pieeju. Taču ir jāatzīst – lai gan kopumā Eiropas Savienībā pastāv vienots viedoklis par to, ka ir nepieciešams īstenot politiku, lai cīnītos ar klimata pārmaiņām, dalībvalstis nav vienprātis par pasākumiem, ar kuru palīdzību to vislabāk panākt, turklāt ne visas ES dalībvalstis atrodas vienlīdzīgās pozīcijās Eiropas zaļā kursa (*European Green Deal*) ieviešanā. Ekonomiski spēcīgās valstis ir spējušas jau laikus vērst savu attīstību un investīcijas šajā virzienā, savukārt citas valstis, tajā skaitā arī Latvija, saskaras ar vairākiem izaicinājumiem šīs politikas ieviešanā, tostarp transporta nozarē, kurā siltumnīcefekta gāzu apjoms 2019. gadā, salīdzinot ar bāzes gadu (1990. gads), ir palielinājies par 2,2%.⁴ Raksta mērķis ir analizēt ES politiku attiecībā uz klimata neitralitātes veicināšanu, īpašu uzmanību vēršot uz transporta sektoru un izaicinājumiem, ar kuriem šajā sektorā saskaras Latvija, cenšoties sasniegt ES mērķus attiecībā uz videi draudzīgu transportu.

¹ Mahe, S., Ausloos, M. (13.08.2022). *Drought in England, fires rage in France as heatwave persists*. Izgūts no <https://www.reuters.com/world/europe/risk-new-wildfires-southwestern-france-heatwave-persists-2022-08-12/>

² *Agence France Presse and Associated Press*. (13.07.2022). *After the floods: Germany's Ahr valley then and now – in pictures*. Izgūts no <https://www.theguardian.com/world/2022/jul/13/floods-then-and-now-photographs-germany-ahr-valley-flooding-disaster-july-2021>

³ Oertel, J. (03.12.2020). *Climate superpowers: How the EU and China can compete and cooperate for a green future*. Izgūts no <https://ecfr.eu/publication/climate-superpowers-how-the-eu-and-china-can-compete-and-cooperate-for-a-green-future/>

⁴ 2022. gada atjauninātais 2021. gada ziņojuma par politikām, pasākumiem un SEG prognozēm kopsavilkums (11.03.2022.). 16. lpp. Izgūts no <https://videscentrs.lv/gmc.lv/lapas/zinojums-par-klimatu>

Zaļais kurss un transports

Klimata pārmaiņu mazināšana Eiropas Savienības dienaskārtībā ir bijusi jau labu laiku, taču par būtisku atskaides punktu ir jāuzskata Eiropas zaļā kursa ieviešana. Eiropas Komisija ar šāda virziena izveidi nāca klajā 2019. gada vasarā, kad Eiropas Komisijas tā brīža prezidenta amata kandidāte Urzula fon der Leiena (*Ursula von der Leyen*) definēja savas politiskās vadlīnijas⁵, kurās Eiropas zaļais kurss tika minēts kā pirmā prioritāte.

Eiropas zaļā kursa galvenais mērķis ir panākt, lai Eiropa līdz 2050. gadam sasniegtu klimata neitralitāti, kļūstot par pirmo šādu pasaules daļu, kura ar savu darbību nerada nekāda veida nelabvēlīgu ietekmi uz vidi. Ir jāuzsver, ka klimata pārmaiņas ir radījis vairāku sektoru un darbību kopums, nevis tikai viens atsevišķs sektors vai politika, tādēļ ir nepieciešams panākt, lai tiktu izstrādātas jaunas pieejas un uzdevumi, kuru mērķis ir samazināt negatīvo ietekmi uz vidi visos šajos sektoros vienlaikus. Eiropas zaļā kursa ietvaros ir noteikti šādi galvenie rīcības virzieni:

- ES klimata ambīciju paaugstināšana 2030. un 2050. gadam, padarot Eiropu par globālu līderi;
- tīras, pieejamas un drošas enerģijas nodrošināšana;
- rūpniecības mobilizēšana tīrai un uz apriti vērstai ekonomikai;
- būvniecība un renovācija energoefektīvā veidā;
- pārejas uz ilgtspējīgu un viedu mobilitāti paātrināšana;
- “no lauka līdz galdam”: taisnīgas, veselīgas un videi nekaitīgas pārtikas sistēmas izveide;
- ekosistēmu un bioloģiskās daudzveidības saglabāšana un atjaunošana;
- piesārņojuma likvidēšana – nulles piesārņojuma ambīcijas videi, kurā nav toksisku vielu.⁶

Attiecībā uz transporta nozari Eiropas zaļais kurss nosaka, ka ir nepieciešams attīstīt multimodālu transportu, lai aptuveni 75% no iekšzemes kravu pārvadājumiem tiktu pārnesti no autotransporta uz citiem transporta veidiem – dzelzceļu un iekšzemes ūdens ceļiem. Tādēļ būtu nepieciešams

⁵ Von der Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political guidelines for the next European Commission 2019-2024*. EU Publications. Izgūts no: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>

⁶ European Commission. (11.12.2019). *The European Green Deal*. Izgūts no <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2>

ieguldīt dzelzceļa un iekšzemes ūdens ceļu kapacitātes celšanā.⁷ Nozīmīga loma ir arī automatizētai un satiklotai multimodālai mobilitātei, kā arī viedajām tehnoloģijām, kuras ir saistītas ar satiksmes vadību un intermodāliem pakalpojumiem. To ir iespējams panākt, izmantojot dažādus digitalizācijas risinājumus. Ar šādu risinājumu palīdzību ir iespējams panākt, ka pilsētās tiek samazināti sastrēgumi un arī nelabvēlīgā ietekme uz vidi. Šeit ietilpst arī koncepta “mobilitāte kā pakalpojums” (*Mobility as a Service – MaaS*) turpmāka attīstīšana.⁸

Eiropas zaļais kurss iezīmē jau iepriekš noteikto pieeju “piesārņotājs maksā”, kurš pēc būtības nosaka, ka tiem transporta veidiem un līdzekļiem, kuri rada lielāku piesārņojumu, būs arī vairāk jāmaksā. Šeit arī tiek noteikts, ka valstīm būtu jāpārtrauc subsidēt fosilās degvielas, galvenokārt norādot uz aviācijas un kuģniecības transporta apakšnozarēm, uz kurām attiecas īpaši noteikumi par degvielas akcīzes nodokļa nepiemērošanu. Tāpat ir jāveicina alternatīvo degvielu ražošana un arī izmantošana, līdz 2025. gadam izbūvējot aptuveni miljonu publiski pieejamu uzlādes un degvielas uzpildes staciju.⁹

Tādējādi var secināt, ka attiecībā uz transporta sektoru ir skaidri iezīmēts attīstības virziens – samazināt transporta radītās SEG emisijas, piedāvājot iedzīvotājiem ilgtspējīgas un viedas mobilitātes alternatīvas līdzšinējo mobilitātes paradumu vietā, attīstot automatizētu un satiklotu multimodālu transporta sistēmu, ko ir iespējams panākt ar jaunajām tehnoloģijām un dažādiem digitalizācijas risinājumiem. Valstīm ir jāpārtrauc fosilo degvielu subsīdēšana, vienlaikus veicinot alternatīvo degvielu ražošanu un izmantošanu, tajā skaitā izbūvējot arī atbilstošo uzpildes infrastruktūru.

Emisijas transporta jomā un Latvijā

Transporta sektors un konkrēti mobilitāte ir uzskatāms par nozīmīgu tautsaimniecības komponenti, kas vienlaikus ir arī būtisks vides piesārņojuma avots. 2017. gadā tas veidoja 27% no visām ES emitētajām SEG emisijām, turklāt, salīdzinot ar 1990. gadu, emitētais apjoms ir palielinājies

⁷ European Commission. (11.12.2019). *The European Green Deal*. Izgūts no <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596443911913&kuri=CELEX:52019DC0640#document2>

⁸ Turpat.

⁹ European Commission. (11.12.2019). *The European Green Deal*. Izgūts no <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596443911913&kuri=CELEX:52019DC0640#document2>

par 28%.¹⁰ Šī iemesla dēļ ir nepieciešams panākt, lai līdz 2050. gadam transporta radītās emisijas salīdzinājumā ar 1990. gadu tiek samazinātas par 90%.¹¹ To ir iespējams panākt, ja visas transporta apakšnozares sniedz pienesumu emisiju samazināšanā. Eiropas zaļā kursa ietvaros galvenā prioritāte ir lietotāju vajadzības, nodrošinot tiem izmaksu ziņā pieņemamākas, pieejamākas, veselīgākas un tīrākas mobilitātes iespējas. Lai to nodrošinātu, ir izstrādāta Ilgtspējīgas un viedas mobilitātes stratēģija, kurā ir noteiktas galvenās veicamās darbības un iniciatīvas līdz 2030., 2035. un 2050. gadam.¹²

Saskaņā ar Apvienoto Nāciju Organizācijas Vispārējo konvenciju par klimata pārmaiņām ANO dalībvalstis ik gadu izstrādā nacionālos siltumnīcefekta gāzu emisiju (SEG) ziņojumus (iekļaujot gan tiešās – CO₂, CH₄, N₂O, PFC, HFC, SF₆), gan netiešās – NOx, CO, NMGOS un SO₂)¹³, kurā tiek ziņots par attiecīgās valsts siltumnīcefekta gāzu un oglekļa dioksīda (CO₂) piesaisti, projicējot SEG emisiju apjomu izmaiņu tendences nākotnē. Saskaņā ar 2022. gadā izstrādāto Latvijas nacionālo inventarizācijas ziņojumu, 2020. gadā Latvija bija atbildīga par 10459,72 kilotonnu (kt) CO₂ ekvivalenta (neiekļaujot Zemes izmantošanu, zemes izmantošanas maiņu un mežsaimniecību (ZIZIMM), bet iekļaujot netiešās CO₂ emisijas) emitēšanu.¹⁴ Šajā gadā vislielāko daļu jeb 64,8% no kopējām emisijām sastādīja enerģētikas sektors (ieskaitot transportu), lauksaimniecības sektors emitēja 21,5% no kopējām Latvijas SEG emisijām, rūpniecisko procesu un produktu izmantošanas sektors emitēja 8,3%, atkritumu sektors emitēja 5,2%, savukārt netiešās CO₂ emisijas bija 0,1% (skatīt 1. attēlu).¹⁵

¹⁰ European Environment Agency. (2021). *Greenhouse gas emissions from transport in Europe*. Izgūts no [https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/transport-emissions-of-greenhouse-gases/transport-emissions-of-greenhouse-gases-12#:~:text=In%202017%2C%20transport%20\(including%20aviation,increased%20by%200.7%20%25%20in%202018](https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/transport-emissions-of-greenhouse-gases/transport-emissions-of-greenhouse-gases-12#:~:text=In%202017%2C%20transport%20(including%20aviation,increased%20by%200.7%20%25%20in%202018)

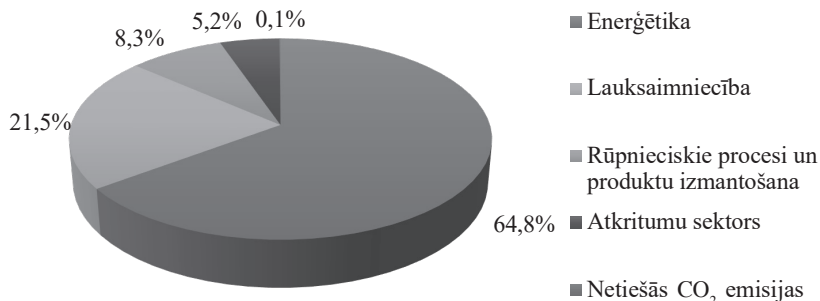
¹¹ Turpat.

¹² Eiropas Komisijas pārstāvniecība Latvijā. (09.12.2020). *Transporta pārveide pašos pamatos: Komisija iepazīstina ar zaļās, viedas un cenu ziņā pieejamas mobilitātes plānu*. Izgūts no https://ec.europa.eu/latvia/ilgtspējīgas_un_viedas_mobilitates_strategija_lv

¹³ Latvijas vides, ģeoloģijas un meteoroloģijas centrs. (2022). *Ziņojums par klimatu*. Izgūts no <https://videscentrs.lv/gmc.lv/lapas/zinojums-par-klimatu>

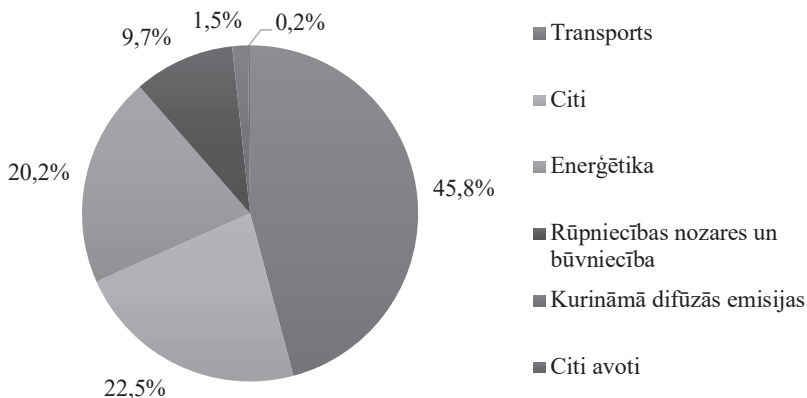
¹⁴ *Latvia's National Inventory Report. Greenhouse Gas Emissions in Latvia from 1990 to 2020 in Common Reporting Formats*. 24.lpp. Izgūts no <https://videscentrs.lv/gmc.lv/lapas/zinojums-par-klimatu>

¹⁵ *Latvia's National Inventory Report. Greenhouse Gas Emissions in Latvia from 1990 to 2020 in Common Reporting Formats*. 32.lpp. Izgūts no <https://videscentrs.lv/gmc.lv/lapas/zinojums-par-klimatu>



1. attēls. Latvijas SEG emisiju sadalījums pa sektoriem 2020. gadā¹⁶

Enerģētikas sektora emisijas veido transporta sektors, kurš 2020. gadā emitēja 45,8% no enerģētikas sektora emisijām jeb 29,7% no kopējām Latvijas SEG emisijām šajā gadā¹⁷, citi sektori ar 22,5%, enerģētikas sektors ar 20,2%, rūpniecības nozares un būvniecība ar 9,7%, citi avoti 0,2%, kā arī kurināmā difūzās emisijas ar 1,5% (skatīt 2. attēlu).¹⁸



2. attēls. Enerģētikas sektora SEG emisiju sadalījums 2020. gadā¹⁹

¹⁶ Latvia's National Inventory Report. Greenhouse Gas Emissions in Latvia from 1990 to 2020 in Common Reporting Formats. 32.lpp. Izgūts no <https://videscentrs.lv/gmc.lv/lapas/zinojums-par-klimatu>

¹⁷ 2022. gada atjauninātais 2021. gada ziņojuma par politikām, pasākumiem un SEG prognozēm kopsavilkums (11.03.2022.).12. lpp. Izgūts no <https://videscentrs.lv/gmc.lv/lapas/zinojums-par-klimatu>

¹⁸ Turpat, 15. lpp.

¹⁹ Turpat, 15. lpp.

Aplūkojot SEG emisiju samazinājumu, var secināt, ka, salīdzinot ar bāzes gadu, kas ir 1990. gads, Latvijas SEG emisijas ir samazinājušās par 59,6%. Attiecīgi pret gadu iepriekš kopējās emisijas ir samazinājušās par 5,9%.²⁰ Enerģētikas sektora emisijas, salīdzinot ar bāzes gadu, ir samazinājušās par 65,2%, savukārt, salīdzinot ar 2019. gadu, ir samazinājušās par 9,1%. Būtiski ir norādīt, ka, salīdzinot ar bāzes gadu, 2020. gadā transporta sektora emisijas ir palielinājušās par 2,2%, kamēr enerģētikas sektora emisijas ir samazinājušās par 78,3%, būvniecības un rūpniecības sektoru – par 83,4%, citu sektoru emisijas – par 74,2%.²¹ Attiecībā uz transporta sektoru būtu gan jānorāda, ka 2020. gadā emisijas salīdzinājumā ar 2019. gadu ir samazinājušās par 6,7%, kas inventarizācijas ziņojumā tiek skaidrots gan ar Covid-19 pandēmijas ierobežošanas pasākumiem un to ietekmi uz iedzīvotāju mobilitātes paradumiem, gan arī kravu pārvadājumu kritumu dzelzceļa transportā.²² Lauksaimniecības sektora emisijas 2020. gadā, salīdzinot ar bāzes gadu, samazinājās par aptuveni 54,9%, taču palielinājās par 2,2%, salīdzinot ar 2019. gadu. Salīdzinājumā ar 1990. gadu, 2020. gadā rūpniecisko procesu un produktu izmantošanas sektora radītās emisijas palielinājās par 32,3%, bet ar 2019. gadu – samazinājās par 2,6%. Savukārt atkritumu sektora SEG emisijas 2020. gadā ir samazinājušās gan attiecībā uz bāzes gadu, gan arī iepriekšējo gadu, samazinoties attiecīgi par 25,2% un 0,9%.²³

Kopumā var secināt, ka attiecībā uz SEG emisiju samazinājumu attiecīgajos sektoros nav vērojama viennozīmīga situācija, jo ir redzams, ka SEG emisijas pret bāzes gadu un arī iepriekšējo gadu ir gan samazinājušās, gan arī palielinājušās. Šeit gan būtu jānorāda, ka, lai sasniegtu ES noteiktos mērķus attiecībā uz SEG emisiju samazinājumu un klimata neitralitātes veicināšanu, būtu jābūt situācijai, kurā SEG emisijas konkrētajos sektoros samazinās gan pret bāzes gadu, gan arī iepriekšējo gadu, tādējādi norādot uz pozitīvu tendenci.

²⁰ *Latvia's National Inventory Report. Greenhouse Gas Emissions in Latvia from 1990 to 2020 in Common Reporting Formats.* 24. lpp. Izgūts no <https://videscentrs.lv/gmc.lv/lapas/zinojums-par-klimatu>

²¹ *2022. gada atjauninātais 2021. gada ziņojuma par politikām, pasākumiem un SEG prognozēm kopsavilkums* (11.03.2022.). 16. lpp. Izgūts no <https://videscentrs.lv/gmc.lv/lapas/zinojums-par-klimatu>

²² Turpat, 20. lpp.

²³ *Latvia's National Inventory Report. Greenhouse Gas Emissions in Latvia from 1990 to 2020 in Common Reporting Formats.* 32., 33. lpp. Izgūts no <https://videscentrs.lv/gmc.lv/lapas/zinojums-par-klimatu>

Transporta sektors ir otrais lielākais SEG emisiju avots Latvijā, 2020. gadā radot 29,7% no kopējām emisijām šajā gadā. 2020. gadā 96,8% no transporta sektora SEG emisijām radīja autotransports, 2,9% – dzelzceļa transports, 0,3% – iekšzemes kuģošana, 0,05% – iekšzemes gaisa transports.²⁴ Galvenais SEG emisiju radītājs transporta nozarē ir autotransports, un tas norāda uz nepieciešamību izstrādāt rīcībpolitiku, kas ir vērsta tieši uz šo transporta apakšnozari. Ir nepieciešams veicināt iedzīvotāju “pārsēšanos” no privātā transporta uz sabiedrisko un koplietošanas transportu, vienlaikus mazāku attālumu veikšanai būtu jāveicina iedzīvotāju vēlme un interese izmantot dažādas mikromobilitātes ierīces un vairāk staigāt. Saskaņā ar 2019. gadā izstrādāto informatīvo ziņojumu “Latvijas stratēģija klimata neitralitātes sasniegšanai līdz 2050. gadam”, kurā, pamatojoties uz tajā brīdī izstrādātajiem plānošanas dokumentiem, tiek prognozēts, ka 2050. gadā transporta SEG emisijas samazināsies tikai par 47%.²⁵ Tādējādi ir secināms, ka transporta nozarē ir nepieciešams izstrādāt jaunu pieeju, lai nodrošinātu, ka būtiski samazinās transporta SEG emisijas.

Latvijas izaicinājumi

Aplūkojot galvenos izaicinājumus, ar kuriem saskaras Latvija pārejā uz klimata neitralitāti transportā, var secināt, ka viens no izaicinājumiem ir Latvijas novecojušais autoparks, kur autotransportlīdzekļu vidējais vecums ir 14,3 gadi, kamēr Eiropā vidējais vecums ir 11,8 gadi²⁶, kā arī nelielais elektrotransportlīdzekļu (ETL) skaits. 2021. gada 1. janvārī Latvijā bija reģistrēti 2939 ETL, kas ir 0,21% no visiem Latvijā reģistrētajiem transportlīdzekļiem.²⁷ Par būtiskāko iemeslu, kādēļ Latvijā ir tik zems ETL īpatsvars, ir uzskatāms fakts, ka šāda auto iegāde ir ievērojami dārgāka salīdzinājumā

²⁴ 2022. gada atjauninātais 2021. gada ziņojuma par politikām, pasākumiem un SEG prognozēm kopsavilkums (11.03.2022.). 20., 21. lpp. Izgūts no <https://videscentrs.lv/gmc.lv/lapas/zinojums-par-klimatu>

²⁵ Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. (2019). *Informatīvais ziņojums “Latvijas stratēģija klimata neitralitātes sasniegšanai līdz 2050. gadam”*. 21. lpp. Rīga, 2019. Izgūts no https://ec.europa.eu/clima/sites/lts/lts_lv_lv.pdf

²⁶ European Automobile Manufacturers Association. (02.04.2022.) *Average age of the EU vehicle fleet by EU country*. Izgūts no <https://www.acea.be/statistics/article/average-vehicle-age>

²⁷ Ceļu satiksmes drošības direkcija. *Reģistrēto transportlīdzekļu sadalījums pēc degvielas veida*. Izgūts no <https://www.csdd.lv/transportlīdzekli/registereto-transportlīdzeklu-skait>

ar transportlīdzekļiem, kuri ir darbināmi ar fosilajām degvielām. Saskaņā ar *Eurostat* datiem 2021. gadā Latvijas vidējais pirktspējas līmenis bija 23 000 EUR, kamēr ES vidējais pirktspējas līmenis bija 32 300 EUR.²⁸ Pozitīvi ir vērtējams 2021. gada decembrī pieņemtais atbalsts jaunu vai lietotu elektromobiļu un jaunu ārēji lādējamu (*plug-in*) hibrīdauto iegādei, kura ietvaros tiek piešķirts atbalsts 4 500 eiro apmērā jauna ETL iegādei un 2250 eiro lietota ETL vai jauna hibrīdauto iegādei.²⁹ Šeit gan būtu jānorāda, ka Šobrīd ETL ir atbrīvoti arī no ekspluatācijas nodokļa maksas, Rīgas pilsētā tiem ir atļauts izmantot sabiedriskā transporta satiksmes joslas, kā arī bez maksas izmantot “Rīgas satiksme” autostāvvietas. Lai gan vairākkārt ir izskanējis viedoklis, ka būtu nepieciešams ieviest principu “piesārņotājs maksā”, līdzšinējie valsts mēģinājumi ieviest lielākus nodokļus ar fosilajām degvielām darbināmajiem transportlīdzekļiem ir bijuši neveiksmīgi.

Ņemot vērā minēto, ka būtu jāveicina autoparka nomainīšana uz jaunākiem un videi draudzīgākiem transportlīdzekļiem, tādējādi samazinot autoparka vidējo vecumu, kas bieži vien samazina arī radīto SEG emisiju apjomu, un arī palielinot ar alternatīvo degvielu darbināmo transportlīdzekļu īpatsvaru, būtiska ir arī transporta infrastruktūras kvalitāte un arī alternatīvo degvielu uzpildes staciju pieejamība. Šobrīd visā Latvijas teritorijā ir pieejama 141 ātrās uzlādes stacija, ko uztur VAS “Ceļu satiksmes drošības direkcija” (CSDD)³⁰, 35 elektroauto uzlādes stacijas ar 131 pieslēguma punktu, kuras uztur AS “Latvenego” (Elektrum)³¹, kā arī ir izbūvēti privātie uzlādes punkti. Negatīva situācija ir vērojama attiecībā uz transporta infrastruktūras kvalitāti, par ko liecina Globālā konkurētspējas indeksa (*Global Competitiveness Index*) 2019. gada dati, kur Latvija starp 138 pasaules valstīm ieņem 52. vietu, Igaunija – 58. vietu un Lietuva – 43. vietu. Savukārt attiecībā uz autoceļu infrastruktūras kvalitāti, kas var būt būtisks aspekts, iedzīvotājiem lemjot par jaunu ar fosilajām degvielām (bet kopumā ar mazāk radītajām emisijām) vai alternatīvo degvielu darbināmu autotransportlīdzekļu iegādi, Latvija

²⁸ Eurostat. (26.06.2022). *Purchasing power adjusted GDP per capita*. Izgūts no https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_10_10/default/table?lang=en

²⁹ Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. (30.05.2022). *Elektromobiļi*. Izgūts no <https://www.varam.gov.lv/lv/elektromobili>

³⁰ Ceļu satiksmes drošības direkcija. (2022). *E-mobi uzlādes tīkla staciju karte*. Izgūts no <http://www.e-transport.org/index.php/features-mainmenu-47/team/95-uzlades-punkti>

³¹ Elektrum. (2022). *Elektrotransports Latvijā!* Izgūts no <https://elektrumveikals.lv/lv/majai/e-auto-uzlade/e-auto-uzlades-stacijas>

atrodas tikai 95. vietā. Igaunija atrodas 42. vietā, savukārt Lietuva – 39. vietā.³² Tādējādi ir secināms, ka ir nepieciešams veikt uzlabojumus arī transporta infrastruktūrā.

Par izaicinājumu ir uzskatāms arī fakts, ka Latvijā pastāv būtiskas reģionālās attīstības atšķirības dažādās sociālekonomiskajās jomās. 2019. gadā Rīgas reģionā iekšzemes kopprodukts (IKP) uz vienu iedzīvotāju bija 25 810 EUR, savukārt Latgales reģionā – 7861 EUR.³³ Ilgtspējīgas un viedas mobilitātes kontekstā tas ir būtiski, jo ietekmē iedzīvotāju spēju iegādāties bezemisiju un mazemisiju transportlīdzekļus vai vismaz jaunākus ar fosilo degvielu darbināmus transportlīdzekļus, kuru izmantošanas rezultātā samazinātos SEG emisiju apjoms. No mobilitātes iespēju nodrošināšanas viedokļa svarīga ir arī iedzīvotāju koncentrācija dažādos Latvijas reģionos. Saskaņā ar Centrālās statistikas pārvaldes 2022. gada datiem Latvijas iedzīvotāju blīvums pēc faktiskās dzīvesvietas Rīgas reģionā bija 2391 cilvēki uz 1 km², savukārt Vidzemes reģionā – 12 cilvēki.³⁴ Tādējādi tiek iezīmēts izaicinājums nodrošināt ilgtspējīgas un viedas mobilitātes iespējas iedzīvotājiem reģionos, kuros ir zems iedzīvotāju blīvums, jo tie paši risinājumi, kuri ir piemēroti Rīgas un Pierīgas reģioniem, nebūs ekonomiski izdevīgi, piemēram, Vidzemes reģionā.

Klimata neitralitātes veicināšanas kontekstā, tajā skaitā arī transporta nozarē, būtiski instrumenti ir digitalizācija un pētniecība un inovācijas, ar kuru palīdzību veicināt dažādu ilgtspējīgu un viedu risinājumu izstrādi un ieviešanu. Kopumā, aplūkojot statistiku par finansējumu, kas Latvijā tiek novirzīts zinātnei un pētniecībai, var secināt, ka tas palielinās, jo, piemēram, 2017. gadā zinātnei un pētniecībai tika novirzīti 137,9 miljoni eiro, kas bija 0,51% no IKP, savukārt 2021. gadā tika novirzīti 232,25 miljoni eiro, kas ir

³² Schwab, K. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Izgūts no <https://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2016-2017/competitiveness-rankings/#series=EOSQ057>

³³ Centrālās statistikas pārvaldes datubāzes. *Iekšzemes kopprodukts statistiskajos reģionos un republikas pilsētās (faktiskajās cenās)*. Izgūts no https://data1.csb.gov.lv/pxweb/lv/ekfin/ekfin___ikp_reg/IKG10_110.px/?rxid=82d915a2-87ce-4635-a75c-42c03343be8c

³⁴ Latvijas oficiālā statistika. *Iedzīvotāju skaits un blīvums pēc faktiskās un reģistrētās dzīvesvietas un dzimuma reģionos, republikas pilsētās, novados, novadu pilsētās un pagastos gada sākumā 2022*. Izgūts no https://data.stat.gov.lv/pxweb/lv/OSP_PUB/START__POP__IR__IRD/IRD062/table/tableViewLayout1/

0,71% no IKP.³⁵ Aplūkojot pēdējo piecu gadu finansējuma pieauguma tendenci, ir redzams, ka šajā periodā finansējums zinātnei un pētniecībai ir pakāpeniski pieaudzis gan finansējuma apjoma ziņā, gan arī procentuāli no IKP. Taču ir jāatzīst, ka finansējuma apjoma īpatsvars vēl aizvien nesasniedz 1% mērķi, kāds ir norādīts “Zinātniskās darbības likuma” 33. panta 2. apakšpunktā.³⁶ Salīdzinot Latvijas finansējumu zinātnei un pētniecībai ar citām ES dalībvalstīm un ES vidējo finansējumu, ir redzams, ka Latvijas zinātnes un pētniecības izdevumi 2020. gadā uz vienu iedzīvotāju ir bijuši 109,1 eiro, apsteidzot tikai Rumāniju un Bulgāriju, kamēr ES vidējais izdevumu apjoms uz vienu iedzīvotāju ir bijuši 695,6 eiro. Lielākie izdevumi zinātnei un pētniecībai bija Dānijā, kur izdevumi uz vienu iedzīvotāju šajā gadā bija 1624,8 eiro. Salīdzinājumam ar abām pārējām Baltijas valstīm – Lietuvā izdevumi zinātnei un pētniecībai bija 204,7 eiro uz vienu iedzīvotāju, savukārt Igaunijā – 361,9 eiro.³⁷ Lai gan šie dati tiešā veidā nenorāda uz izdevumiem zinātnei un pētniecībai transporta sektorā, tomēr ir redzama kopējā tendence. Būtu nepieciešams ievērojami lielāku finansējumu novirzīt zinātnes un pētniecības kapacitātes celšanai, tādējādi veicinot gan ekonomisko izaugsmi un konkurētspēju starptautiskā līmenī, gan arī attīstot jaunus risinājumus klimata neitralitātes veicināšanai.

Secinājumi

Ir secināms, ka klimata neitralitātes veicināšana un kopumā vides aizsardzības politika ir aktuāls jautājums Eiropas Savienības dienas kārtībā, turklāt šis jautājums solās būt arvien redzamāks, pieaugot ekstremālu laikapstākļu riskam ne vien Eiropā, bet visā pasaulē. Veiksmīgi plānojot un stratēģiski pieņemot ar SEG emisiju samazināšanu saistītus lēmumus, Eiropas Savienībai ir iespēja jau laikus pielāgoties nākotnes izaicinājumiem, tādējādi nodrošinot ekonomikas stabilitāti un konkurētspēju starptautiskā līmenī.

³⁵ Centrālās statistikas pārvaldes datubāzes. *Izdevumi zinātniski pētnieciskajam darbam pa sektoriem un to finansējums (milj. euro)*. Izgūts no https://data.csb.gov.lv/pxweb/lv/zin/zin__zin/ZIG030.px/table/tableViewLayout1/

³⁶ Likumi.lv. (19.05.2005). *Zinātniskās darbības likums*. Izgūts no <https://likumi.lv/ta/id/107337-zinatniskas-darbibas-likums>

³⁷ Eurostat. (2022). *Gross domestic expenditure on R&D (GERD) at national and regional level*. Izgūts no https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/rd_e_gerdtot/default/table?lang=en

Eiropas zaļais kurss paredz, ka Eiropai līdz 2050. gadam ir jākļūst par pirmo klimata neitrālo pasaules daļu, paredzot specifiskos mērķus un veicamos pasākumus ekonomikas nozarēs, kuras ir atbildīgas par SEG emisiju emitēšanu. Transporta nozarē tiek norādīts uz nepieciešamību stimulēt iespējas un vēlmi iedzīvotājiem izvēlēties ilgtspējīgas un viedas mobilitātes alternatīvas, nodrošinot automatizētas un multimodālas transporta sistēmas attīstību. Transporta sektorā būtu jāveicina alternatīvo degvielu attīstība, vienlaikus īstenojot pieeju “piesārņotājs maksā”.

Vienlaikus nevar noliegt, ka ES dalībvalstis saskaras ar izaicinājumiem pārejā uz klimata neitralitāti, tajā skaitā arī Latvija, kur otrs lielākais SEG emisiju avots ir transporta sektors un konkrēti autotransports. Latvijas izaicinājumi transporta sektorā ir novecojis autoparks, neliels elektrotansportlīdzekļu skaits, kas savukārt ir saistīts arī ar Latvijas iedzīvotāju zemo pirkstspēju, zema autoceļu kvalitātes novērtējums, kā arī būtiskas reģionālās atšķirības, kas ietekmē ilgtspējīgu mobilitātes risinājumu nodrošināšanu. Lai nodrošinātu, ka transporta nozarē tiek ieviesti viedi un ilgtspējīgi risinājumi, ir nepieciešams palielināt investīcijas zinātnē un pētniecībā. Pozitīvi ir vērtējams pieaugošais elektrotansportlīdzekļu uzpildes staciju skaits, kā arī 2021. gada decembrī pieņemtais atbalsts jaunu vai lietotu elektromobiļu un jaunu ārēji lādējamu (*plug-in*) hibrīdauto iegādei.

Kā norāda šī brīža dati par SEG emisiju apjoma pieaugumu 2020. gadā (pret 1990. gadu), līdzšinējie centieni veicināt SEG emisiju apjoma samazināšanos transporta sektorā nav bijuši pilnībā veiksmīgi. Tādēļ ir nepieciešama proaktīva rīcība, lai sasniegtu nospraustos mērķus, neatkāpjoties no jau noteiktajiem virzieniem, sevišķi šobrīd, kad enerģētikas sektors ir īpaši nestabils Krievijas Federācijas sāktā kara Ukrainā ietekmē.

Izmantotie informācijas avoti

2022. gada atjauninātais 2021. gada ziņojuma par politikām, pasākumiem un SEG prognozēm kopsavilkums (11.03.2022.). Izgūts no <https://videscentrs.lv/gmc.lv/lapas/zinojums-par-klimatu>

Agence France Presse and Associated Press. (13.07.2022). *After the floods: Germany's Ahr valley then and now – in pictures*. Izgūts no <https://www.theguardian.com/world/2022/jul/13/floods-then-and-now-photographs-germany-ahr-valley-flooding-disaster-july-2021>

Ceļu satiksmes drošības direkcija. (2022). *E-mobi uzlādes tīkla staciju karte*. Izgūts no <http://www.e-transports.org/index.php/features-mainmenu-47/team/95-uzlades-punkti>

Ceļu satiksmes drošības direkcija. (2022). *Reģistrēto transportlīdzekļu sadalījums pēc degvielas veida*. Izgūts no <https://www.csdd.lv/transportlidzekli/registroto-transportlidzeklu-skait>

Centrālās statistikas pārvaldes datubāzes. *Iekšzemes kopprodukta statistiskajos reģionos un republikas pilsētās (faktiskajās cenās)*. Izgūts no https://data1.csb.gov.lv/pxweb/lv/ekfin/ekfin__ikp__reg/IKG10_110.px/?rxid=82d915a2-87ce-4635-a75c-42c03343be8c

Centrālās statistikas pārvaldes datubāzes. *Izdevumi zinātniski pētnieciskajam darbam pa sektoriem un to finansējums (milj. euro)*. Izgūts no https://data.csb.gov.lv/pxweb/lv/zin/zin__zin/ZIG030.px/table/tableViewLayout1/

Eiropas Komisijas pārstāvniecība Latvijā. (09.12.2020). *Transporta pārveide pašos pamatos: Komisija iepazīstina ar zaļas, viedas un cenu ziņā pieejamas mobilitātes plānu*. Izgūts no https://ec.europa.eu/latvia/lgtspējigas_un_viedas_mobilitates_strategija_lv

Elektrum. (2022). *Elektrotransports Latvijā*. Izgūts no <https://elektrumveikals.lv/lv/majai/e-auto-uzlade/e-auto-uzlades-stacijas>

European Automobile Manufacturers Association. (02.04.2022.). *Average age of the EU vehicle fleet by EU country*. Izgūts no <https://www.acea.be/statistics/article/average-vehicle-age>

European Commission. (11.12.2019). *The European Green Deal*. Izgūts no <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1596443911913&uri=CELEX:52019DC0640#document2>

European Environment Agency. (2021). *Greenhouse gas emissions from transport in Europe*. Izgūts no [https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/transport-emissions-of-greenhouse-gases/transport-emissions-of-greenhouse-gases-12#:~:text=In%202017%2C%20transport%20\(including%20aviation,increased%20by%200.7%20%25%20in%202018](https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/indicators/transport-emissions-of-greenhouse-gases/transport-emissions-of-greenhouse-gases-12#:~:text=In%202017%2C%20transport%20(including%20aviation,increased%20by%200.7%20%25%20in%202018)

Eurostat. (2022). *Gross domestic expenditure on R&D (GERD) at national and regional level*. Izgūts no https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/rd_e_gerdtot/default/table?lang=en

Eurostat. (26.06.2022). *Purchasing power adjusted GDP per capita*. Izgūts no https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_10_10/default/table?lang=en

Latvia's National Inventory Report. *Greenhouse Gas Emissions in Latvia from 1990 to 2020 in Common Reporting Formats*. Izgūts no <https://videscentrs.lv/gmc.lv/lapas/zinojums-par-klimatu>

Latvijas oficiālā statistika. *Iedzīvotāju skaits un blīvums pēc faktiskās un reģistrētās dzīvesvietas un dzimuma reģionos, republikas pilsētās, novados, novadu pilsētās un pagastos gada sākumā 2022*. Izgūts no https://data.stat.gov.lv/pxweb/lv/OSP_PUB/START__POP__IR__IRD/IRD062/table/tableViewLayout1/

Latvijas vides, ģeoloģijas un meteoroloģijas centrs. (2022). *Ziņojums par klimatu*. Izgūts no <https://videscentrs.lv/gmc.lv/lapas/zinojums-par-klimatu>

Likumi.lv. (19.05.2005). *Zinātniskās darbības likums*. Izgūts no <https://likumi.lv/ta/id/107337-zinatniskas-darbibas-likums>

Mahe, S., Ausloos, M. (13.08.2022). *Drought in England, fires rage in France as heatwave persists*. Izgūts no <https://www.reuters.com/world/europe/risk-new-wildfires-southwestern-france-heatwave-persists-2022-08-12/>

Oertel, J. (03.12.2020). *Climate superpowers: How the EU and China can compete and cooperate for a green future*. Izgūts no <https://ecfr.eu/publication/climate-superpowers-how-the-eu-and-china-can-compete-and-cooperate-for-a-green-future/>

Schwab, K. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Izgūts no <https://reports.weforum.org/global-competitiveness-index-2016-2017/competitiveness-rankings/#series=EOSQ057>

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. (2019). *Informatīvais ziņojums "Latvijas stratēģija klimatneitralitātes sasniegšanai līdz 2050. gadam"*. Rīga, 2019. Izgūts no https://ec.europa.eu/clima/sites/lts/lts_lv_lv.pdf

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. (30.05.2022). *Elektromobiļi*. Izgūts no <https://www.varam.gov.lv/lv/elektromobili>

Von der Leyen, U. (2019). *A Union that strives for more. My agenda for Europe. Political guidelines for the next European Commission 2019-2024*. EU Publications. Izgūts no: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/43a17056-ebf1-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>

Duty or necessity? – How the European Union Agencies are approaching green procurement

Inga Naumane,

Head of Finance & Corporate Services Unit at the European Insurance and Occupational Pensions Authority (EIOPA)

This article provides a short overview of the legal background for the implementation of the Green Criteria in Public Procurement and the Court Cases that influence the use of the Green Criteria. Furthermore, it presents an outcome of the survey performed between European Union Agencies¹ and explores how the Agencies are implementing the Green Public Procurement (GPP) besides discovering if the Agencies are aligned and their challenges, like COVID-19. This article also includes an interview with Dina Morica, Procurement and Legal Officer at the Agency for Support for BEREC (BEREC Office) giving inside information about their procurement procedures and application of GPP.

Keywords: Case Law, COVID-19, EU Agencies, Financial Regulation, Green Public Procurement Criteria, Market, Procurement Procedures.

Rakstā sniegts īss pārskats par juridisko pamatojumu zaļo kritēriju izmantošanai publiskajā iepirkumā un tiesu lēmumi, kas ietekmē zaļo kritēriju izmantošanu. Turklāt rakstā ir apkopoti starp Eiropas Savienības aģentūrām veiktās aptaujas rezultāti un tiek pētīts, kā aģentūras īsteno zaļo publisko iepirkumu (GPP), kā arī tiek mēģināts noskaidrot, vai aģentūras ir vienotas un kādas ir to problēmas, piemēram, Covid-19. Šajā rakstā ir iekļauta arī intervija ar BEREC atbalsta aģentūras (“BEREC biroja”) iepirkumu speciālisti un juristi Dinu Moricu. Viņa sniedz informāciju par aģentūras iepirkuma procedūrām un GPP piemērošanu.

Atslēgvārdi: Covid-19, ES aģentūras, finanšu regulējums, iepirkumu procedūras, tiesu prakse, tirgus, zaļā publiskā iepirkuma kritēriji.

¹ For the purpose of the Article European Union Agencies will be called Agencies: Agencies of the European Union - Wikipedia

Introduction

Reforms in the field of public procurement were introduced on 26 February 2014 after the Council of the European Union and the European Parliament adopted the two Public Procurement Directives currently in force:

- Directive 2014/24/EU on public procurement
- Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.

The Directives include obligations requiring public institutions to implement environmental, social and labour law standards and to include life-cycle costing in their procurement procedures. In addition, the conditions for using labels are laid out in both Directives (respectively Article 43 and Article 61).

Prior to the adoption of the above-mentioned directives, the European Commission, in their Communication (COM (2008) 400) “Public procurement for a better environment”, defined GPP as “a process whereby public authorities seek to procure goods, services and works with a reduced environmental impact throughout their life cycle when compared to goods, services and works with the same primary function that would otherwise be procured.”

Looking at the immense combined purchasing power of the Public Authorities in the EU, it can easily be imagined that the GPP requirements are making a significant positive difference if the choice of goods and services is appropriately geared towards reducing impacts on the environment. This could go as far as providing new incentives to develop products and technologies meeting the GPP criteria.

New case law from the European Court of Justice (CJEU) has also provided the basis for some important changes to procurement law being implemented in the Directives and contributing to the clarification of some aspects of public procurement.

It is evident that the rules now in place seek to ensure greater inclusion of common social goals in the procurement process. These goals include environmental protection, social responsibility, innovation, combating climate change, employment, public health and other social and environmental considerations.

Prefacing the analysis on how GPP is seen and implemented in the Agencies, it has to be noted that the procurement rules and principles applicable to public contracts awarded by Union Institutions on their own

account should be based on the rules set out in the Procurement Directives mentioned above, but that the rules themselves are reflected in the Financial Regulation² (hereinafter referred as the “FR”) applicable to the general budget of the European Union. Although the Institutions are not bound to follow Procurement Directives literally, their alignment with the FR is very important to the EU Institutions when applying procurement procedures and awarding contracts. The objective here is to offer economic operators on the market one unified set of rules for all public contracting authorities in the EU.

Influence on the GPP implementation

The ways in which the Agencies are implementing GPP depend not only on the articles of the above-mentioned Procurement Directives as well as the FR, but there are many other sources affecting GPP in practice. Recent case law has a particularly significant impact.

There is a large number of decisions of the European Court of Justice relating to EU Public Procurement. In the field of GPP, the Court has issued several important rulings:

- European Commission v Kingdom of the Netherlands – The ‘Dutch Coffee’ case (Case C-368/10 of 10 May 2012)
- EVN AG and Wienstrom GmbH v Republik Österreich – The ‘Wienstrom’ case (Case C-448/01 of 4 December 2003)
- Concordia Bus Finland Oy Ab, formerly Stagecoach Finland Oy Ab v Helsingin kaupunki and HKL-Bussiliikenne – The ‘Helsinki Bus’ case (Case C-513/99 of 17 September 2002)
- Evropaïki Dynamiki v European Environment Agency (Case T-331/06 of 8 July 2010)

The above-mentioned cases as detained by the European Court of Justice confirm that:

- the evaluation criteria must be accompanied by requirements that enable the contracting authority to verify the information submitted

² REGULATION (EU, Euratom) 2018/1046 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012: EUR-Lex - 32018R1046 - EN - EUR-Lex (europa.eu)

regarding compliance with the environmental criteria (for example, through the production of certificates);

- award criteria must be related specifically to the subject matter of the contract, and not to the general capacity of the economic operator;
- it is acceptable to make use of ecological award criteria, even if the criterion in question doesn't provide an immediate economic benefit for the contracting authority;
- it is furthermore possible to give an important weighting to such criteria;
- it is admissible to establish award criteria which is related to the production method of the purchased product, if relevant for the contract;
- any environmental requirements must be specific and objectively quantifiable;
- all criteria should be expressly mentioned in the procurement documents or in the contract notice;
- all criteria have to comply with the general EC Treaty principles.

The case of *Evropaiki Dynamiki v European Environment Agency* is quite particular as the outcome was decided under the FR. While the FR differs from the Procurement Directives (2004/18/EC and 2004/17/EC), the provisions relating to the inclusion of environmental characteristics in award criteria are similar.

The Court did not consider the proper division between selection and award criteria as the applicant did not argue this. Under the Procurement Directives, environmental management measures are one of the possible criteria for qualitative selection of tenderers and could not be repeated at the award stage if already applied at the selection stage.

This case provides guidance on how assessment of environmental management measures can be conducted correctly, and the role of third-party certification in this.

The European Commission's Directorate General for Environment has a very informative website related to GPP: Green Public Procurement – Environment – European Commission (europa.eu). Most of the Agencies make use of the information provided on their websites such as the EU GPP criteria and good practices/experiences on GPP by other public contracting authorities in Europe who have successfully 'greened' a public procurement process.

Furthermore, the handbooks/ brochures, like “Buying Green” and “Public Procurement for a Circular Economy” and webinars are helpful sources of information and inspiration.

Approach of the majority of EU Agencies³

GPP is a voluntary instrument, which means that the Member States and public authorities can determine the extent to which they implement it. The EU has a regulatory structure that includes over 40 EU Agencies/Bodies in addition to the core institutions like the European Commission (EC), the European Parliament and other Brussels and Luxembourg-based institutions.

One of the questions of the survey about the approach of Agencies towards green procurement and the most common constraints in the area of procurement was the question of freedom, to decide whether or not to include green criteria in their procurement documents. Over 60% of Agencies agree with the statement that they have the freedom not to include GPP requirements in their procurement documents despite the fact that according to the legal framework and guidance this could be seen as mandatory. This is justified by the fact that the persons in charge know when it is essential to include green criteria. Nevertheless, over 70% of Agencies analyse the need for including GPP criteria before launching a new procedure and slightly less than 50% have templates in place requiring GPP criteria. This means that even in cases where there is no mandatory GPP requirement imposed, the colleagues involved in the procurement processes are reminded of its importance. In 90% of cases, the Agencies are contacting other Agencies to seek out examples or learn about the approaches taken with regards to GPP criteria for a specific service and/or supply of goods.

The survey also indicates that Agencies are not significantly concerned that the introduction of GPP requirements may cause procurement procedures to fail due to a lack of offers. In fact, 40% neither agree nor disagree that there is an impact in this regard. Only 20% think that the inclusion of the GPP criteria affects the responsiveness of companies and 28% think that this prevents small companies to tender. Looking at the location of different Agencies it is noticeable that the responsiveness of companies differs across

³ The below is based on a survey of GPP practices, in which 20 EU Agencies participated.

the Member States, since in some countries companies and their products are more open to green solutions and already have relevant technologies in place.

Most of the Agencies do not have institution-specific policies or guidance as regards the use of the GPP and therefore follow the European Commission guidance. Half of the Agencies who responded to the survey have joined a framework contract of the European Parliament, which provides access to a dedicated GPP Helpdesk and related consultancy services to support the greening of procurement procedures.

While the EC has a dedicated GPP Advisory Group consisting of experts and stakeholders who provide advice, the Agencies unfortunately do not have such a forum at their disposal. This would certainly be an area for potential improvement, since the EC having such a group in place proved again and again to be a good source of information and guidance on the development and implementation of GPP policies.

As regards the main obstacles to green procurement, the survey indicates four major factors: lack of knowledge, lack of time to search for criteria, lack of training on when/what to include and no common agreement inside the Agency. These obstacles were mentioned by more than 10 Agencies.

It has to be noted that 68% of Agencies are not yet EMAS (the EU Eco-Management and Audit Scheme) certified and that 52% plan to be EMAS certified. Half of the Agencies being certified have changed their approach toward the GPP after the certification.

COVID-19 influence

Unfortunately, COVID-19 also has had an impact on the area of procurement and how the Agencies procure. COVID-19 has influenced the way procurement documents are drafted and 68% of Agencies confirmed this fact. Due to COVID-19, most procurement specialists were required to think about new requirements in the procurement documentation and 72% had to introduce changes.

The biggest constraint for many organisations/businesses was that delivery times were unexpectedly longer than foreseen. 79% of Agencies confirmed that fact and 52% had some other unexpected problems due to the pandemic. Unfortunately, due to the urgency linked with many

COVID-related procurements the GPP criteria were forgotten or not thought about thoroughly.

Conclusions

In general, it can be concluded from the short survey among the Agencies that the prevalent perception, namely that GPP is more expensive/complicated and that the introduction of green criteria restricts competition and potentially results in an appeal of the tender outcome, does not hold true.

It should be noted that for low-value purchases the introduction of GPP criteria is a “nice-to-have”, but that the additional efforts spent to look for relevant criteria may not always pay off and may finally result in an offer that is more expensive. There is a question of proportionality that also has to be addressed.

The survey also indicates that there is a gap in the area of trainings provided for Agency staff in the area of GPP. Seminars and targeted training workshops provide an excellent opportunity to show with practical examples the integration of green requirements and criteria in procurement documents and to clarify uncertainties regarding the application of the principles. Such seminars would be beneficial not only for the Agency staff, but for all EU Public Sector procurement colleagues and, if not taking place virtually, could offer an opportunity for networking and exchange of best practices.

It can be concluded that there is definitely more work to be done from the side of procurement staff and also from the business side in order to meet the requirements of the legal framework when applying environmental considerations. GPP criteria must be verifiable and should be formulated as either selection criteria, technical specifications, award criteria or contract performance clauses. The cooperation between project developers and procurement specialists is essential. Therefore, the concept of “greening” procurements has to be addressed already in the project planning phase. Looking closer just at the two Agencies, BEREC Office (in Riga) and EIOPA (in Frankfurt am Main), it becomes clear that the GPP approach is not coordinated between Agencies and the methodology differs.

One could ask: If the majority of Agencies would coordinate their methodology more closely and agree on unified GPP criteria for similar services/products: Would we help the environment and be ready to pay more?

**Annex 1. BEREC Office: EU Agency located in Latvia –
interview with Dina Morica, procurement and Legal Officer
at BEREC Office**

How many procedures were launched by BEREC Office on average in the last three years (2019-2021)? What are the typical procurement procedures you are launching?

Twelve. Mainly open and negotiated procedures with one, three or five tenderers.

Out of the procedures launched in the last three years, how many were addressed to the local market?

From 50 to 70% every year (or from 4 to 11 procedures per year) are addressed to the local market. In 2021, four procedures were addressed to the local market such as mobile telephony services, insurance of the agency's movable property, provision of metal safes and storage lockers as well as interim workers' services.

Typically, the procurement procedures addressed to the local market are those that cover the goods and services indispensable for the operation of the Agency in Riga. Many of such procurements are based on negotiated procedures, which allow us to invite local companies of our choice. Over more than 10 years of the agency's presence in Riga, we have undertaken extensive market research activities to identify companies to collaborate with as well as organised workshops dedicated to Latvian companies to attract their interest to work with us.

Are Latvian companies actively participating also in the open tender procedures addressed to the whole EU market?

While we can see positive progress of Latvian companies participating in our negotiated procedures where they are invited to submit offers, Latvian companies are not particularly active when it comes to the procedures addressed to the whole EU market. I would like to especially encourage Latvian economic operators to participate in our procedures for study/research contracts first of all because BEREC Office organises tender procedures for study/research contracts every year and secondly because the values of such contracts can be very attractive. In 2020 BEREC Office launched tender procedures for two research contracts and in 2021 even for three research contracts. In 2020, we awarded a research contract for the

‘Study on Consumer Behaviour Towards Digital Platforms as a Means for Communication’ to a Lithuanian company that competed with well-established European companies. In 2021, in response to a call for tenders for the ‘Study on Post Covid Measures to Close the Digital Divide’ for the first time we received offers from all three Baltic countries which shows that the Baltic market is ready to compete with the European market players operating in the area of research.

Have you ever received offers for the study/research contracts from any Latvian company/entity?

Since BEREC Office was founded, we have received an offer from a Latvian company for a study/research contract only once in 2021, the same year also for the first time we received an offer from an Estonian company. Lithuanian companies started showing interest just a year earlier, therefore I think that all three Baltic countries are in the same positions and can all benefit from participation in our procurement procedures.

What is the reason for the passive participation from the Latvian side?

Latvian economic operators might not be convinced that it pays off to invest the time and resources to prepare a competitive offer. In my view, it is highly important to participate in a tendering procedure at least once to understand how similar services are offered by competitors. In accordance with the Financial Regulation (FR), each tenderer, besides comments about its own tender, if its tender is compliant with the procurement documents and is not excluded or rejected based on the FR, can obtain the characteristics and relative advantages of the successful tender. This gives an exclusive opportunity to get information about the disadvantages of their tender compared to the winning tender and provides the best starting point to improve and submit a successful offer next time. Such a comparison would definitely enable the economic operators to become more competitive.

Has the inclusion of green criteria in the procurement documents created any problems (i.e. no offers or any other problems)?

Due to the relatively low number of tenders that the BEREC Office receives in response to its calls for tenders, instead of imposing specific minimum requirements for the GPP, we rather request that tenderers describe their working methods in the area of GPP and compete for the quality points

for the offered goods/services. This ensures that the BEREC Office does not set minimum requirements that only few interested companies could meet.

What is your reasoning for this approach?

The reasons are very simple: it is in the interests of the BEREC Office as a public body to achieve genuine competition between tenderers and thus receive the best price-quality ratio for the goods and services required.

In addition, to avoid risks of litigation for setting discriminatory criteria, instead of imposing a specific standard or label, it is advised to allow for the submission of an equivalent standard or label. While it is easy to assess whether an economic operator has implemented a specific standard or obtained a specific label, assessment of the description of an equivalent standard or label might be a highly complex exercise, especially given the limited human resources of the BEREC Office. And finally, it is true that obtaining labels is time-consuming and can take more time than preparing an offer and this could discourage some potential tenderers from participating in a procurement procedure with set GPP criteria.

Do you always include GPP in the award criteria?

No, only when strictly required. Mainly this is the case when the agency procures products. For example, when buying office supplies, promotion materials, furniture and similar items.

What do you think: Is the local market well informed about the opportunities to participate in the tender procedures of the BEREC Office?

In 2019 and 2020 we organised two awareness sessions designed for Latvian economic operators. The idea was to promote the BEREC Office as a trustworthy contracting authority operating in the Latvian market and to explain the public procurement rules applicable to an EU body. These activities have resulted in great success as during the last two years we did not have a single procurement procedure that we had to cancel due to the non-submission of offers. It was envisaged to organise such sessions every year, but due to COVID-19 pandemic the initiative was postponed. Hopefully, we can reintroduce similar awareness-raising activities in the future to regain publicity. In the meantime, I suggest that economic operators continue checking BEREC Office's website to learn about upcoming tender

opportunities. Despite the fact that the BEREC Office is a small Agency and the contract amounts might seem low compared to, e.g. European Commission's multi-million contracts, I would like to emphasise that, once an economic operator gains work experience with one EU body, it increases the chances to be awarded a contract by another EU institution, agency, office or body due to the fact that it gains a better understanding of the needs and requirements of such entities. What is also important is that most of the Agency's contracts are signed for the period of four years, which means guaranteed business during this timeframe and always an option to submit an offer for the following tender procedure. There are already companies that are BEREC Office's contractors for more than four years, and I believe that the companies reapply to our procurement procedures because of the stability and reliability offered by the BEREC Office as an EU body.

Baltijas sinhronizācija ar Eiropu – augstākās prioritātes solis enerģētiskās drošības stiprināšanā

Gunārs Valdmanis,

Latvijas Elektroenerģētiku un Energobūvnieku asociācijas izpilddirektors

Rakstā analizēta Baltijas valstu elektroenerģijas sistēmas attīstības projekta, integrācijas ar Eiropas Savienības valstu vienoto energosistēmu un sekojošās sadarbības pārtraukšanas ar Krievijas un Baltkrievijas energosistēmām ietekme uz Baltijas valstu enerģētisko un ekonomisko drošību. Publikācijā īpaši pievērsta uzmanība tam, kā projekta nozīmīgums un apsvērumi, kā arī iespējas tā īstenošanai ir mainījušās saistībā ar Krievijas kara Ukrainā izraisītajām ārpolitiskajām izmaiņām, kā arī ir sniegts konspektīvs novērtējums Baltijas energoapgādes drošības situācijai periodā līdz projekta īstenošanas noslēdzošajai fāzei.

Atslēgvārdi: atjaunojamā enerģija, dabasgāze, drošības dilemma, elektrotīklu sinhronā darbība, energoapgādes drošība.

The article analyses the impact of the development project of the electricity system of the Baltic countries, integration with the synchronous grid of Continental Europe, system of the European countries and the subsequent termination of cooperation with the energy systems of Russia and Belarus, on the energy and economic security of the Baltic countries. In the publication particular attention is focused on how the importance and considerations of the project, as well as the possibilities for its implementation have changed in connection with the foreign policy changes caused by the Russian war in Ukraine, a concise assessment of the security situation of the Baltic energy supply in the period up to the final phase of the project's implementation has been provided.

Keywords: natural gas, renewable energy, security dilemma, security of energy supply, synchronous operation of power grids.

Ievads

Kopš 2022. gada 24. februāra, kad sākās Krievijas uzbrukums Ukrainai, enerģētiskās drošības politikas jomā publiskajās diskusijās ir parādījis jauns nozīmīgs drošības aspekts – Baltijas valstu elektroenerģijas sistēmu desinhronizācija no bijušās PSRS elektroenerģijas sistēmas un to sekojoša sinhronizācija ar Eiropas Savienības energosistēmu. Lai gan enerģētikas industrijā minētajam projektam ir sena vēsture, sabiedrībā tas līdz pat kara sākumam ir ticis vērtēts neviennozīmīgi, un tam ir bijusi piešķirta salīdzinoši zema prioritāte. Tas ir guvis arī salīdzinoši mazāku sabiedrības ievērību, nekā, piemēram, dabasgāzes atkarības samazināšana no Krievijas, bet vēl nesenā pagātnē atsevišķas sabiedrības grupas pat neslēpa savu skepsi pret projektu. Kādu iemeslu dēļ tieši šis projekts ir uzskatāms par augstākās prioritātes Baltijas valstu enerģētiskās drošības soli? Vai Baltijas valstis ir nepamatoti novilcinājušas šī soļa spēršanu, un par šo vilcināšanos var nākties ciest? Vai Krievija pašlaik var dažu sekunžu laikā atstāt Baltijas valstis tumsā, izraisot smagu energoapgādes krīzi? Uz šiem jautājumiem nav viennozīmīgas atbildes, tomēr var pamatoti apgalvot, ka Baltijas valstu gatavība šādai krīzei sabiedrības acīs kopumā ir novērtēta pārāk zemu.

Drošības dilemma elektroapgādē

Vērtējot Baltijas valstu elektroenerģijas sistēmas integrāciju ar Eiropas Savienības valstu vienoto energosistēmu, no starptautisko attiecību un drošības politikas teorētiskā viedokļa ir pamatoti apgalvot, ka Baltijas valstu elektroenerģijas sistēmas integrācijas projekts nepārprotami vienmēr ir bijis uzskatāms par klasisku drošības dilemmu, proti – situāciju, kurā vienas valsts spertie soļi drošības veicināšanā var veicināt citu valstu atbildes reakciju, kura teorētiski savukārt var samazināt pašas valsts drošības situāciju¹. Baltijas valstu elektroenerģijas sistēmu desinhronizācija no bijušās PSRS energosistēmām atbilst šādai situācijai ne tikai no ārpolitikas viedokļa, bet arī balstoties uz tehniskiem apsvērumiem. Proti, Krievijas, Baltkrievijas un Baltijas valstu vēsturiskā sadarbība elektroenerģijas sistēmu ekspluatācijas jomā, kas paredz visu valstu energosistēmu sinhronu darbību, savstarpēju tirdzniecību, kā arī savstarpēju sadarbību, nodrošinot avārijas rezervju pakalpojumu, tiešā veidā

¹ Tang, Shiping (2009). "The Security Dilemma: A Conceptual Analysis". Security Studies. 18 (3): 587–623. doi:10.1080/09636410903133050. ISSN 0963-6412.

skar gan Baltijas valstu, gan Krievijas energoapgādes drošību, jo Baltijas valstu energosistēmas vēsturiski ilgstoši ir bijušas atkarīgas no Krievijas sniegtajiem frekvences regulēšanas pakalpojumiem, savukārt Krievijas energosistēma ir atkarīga no Baltijas energosistēmām elektroenerģijas tranzīta, avārijas rezervju pakalpojumu un frekvences uzturēšanas pasākumiem saistībā ar ģeogrāfiski izolēto Kaļiņingradas reģionu. Līdz ar to var pamatoti apgalvot, ka jebkura Baltijas valstu iniciatīva par iespējamo sinhronās darbības pārtraukšanu ar Krieviju rada tiešus drošības izaicinājumus salīdzinoši nelielajam Kaļiņingradas apgabalam. Savukārt jebkurš Krievijas mēģinājums stiprināt Kaļiņingradas apgabala elektroenerģijas apgādes autonomiju Baltijas valstīm palielina risku, ka Krievija var vienpusēji pārtraukt tīklu sinhrono darbību. Lai palīdzētu labāk saprast, kāpēc gan Baltijas valstīm, gan Kaļiņingradas apgabalam šī savstarpējā sadarbība un ar to saistītie draudi vienmēr ir bijuši jāuztver nopietni, ir jāpaskaidro, ka no energoapgādes viedokļa gan Baltijas valstis, gan Kaļiņingradas apgabals ir uzskatāmas par salīdzinoši nelielām elektrenerģijas sistēmām, kuru autonoma darbība ir ekonomiski ievērojami dārgāka un vairāk pakļauta būtiskiem tehnoloģiskiem riskiem, nekā darbība vienotā sistēmā ar plašu tīklu. Tas izskaidrojams ar fizikas teoriju – lielā sistēmā, kurai ir pieslēgts liels skaits ģeneratoru, nelieli tehniski traucējumi neietekmē kopējo sistēmas darbību, jo lielām ģenerējošajām iekārtām piemīt liela mehāniskā inerce, kas to darbības laikā novērš daudzus no iespējamajiem sprieguma vai frekvences traucējumiem. Gan Baltijas valstis, gan Kaļiņingradas apgabalā energoapgādes sistēmas attīstījās un tika plānotas, balstoties uz pieņēmumu, ka tās darbosies bijušās PSRS vienotajā energosistēmā, un katrai no sistēmām nav nepieciešamības spēt strādāt autonomi. Savukārt mazas energosistēmas, kura ir bijusi lielākas energosistēmas daļa, pārbūve darbam autonomā režīmā vai mazākas sistēmas ietvaros ir laikietilpīgs un dārgs process, kurā var būt nepieciešama gan būtiska pārvades elektrotīkla pārbūve, gan arī jaunu elektrostaciju jaudu būvniecība.

Raugoties no globālās enerģētikas drošības pētījumu viedokļa, Baltijas energoapgādes situācija ir raksturojama kā visai unikāla, jo, atšķirībā no iepriekš veiktajiem pētījumiem (var minēt tādu autoru kā Daniels Jergins), kuri ir vairāk tiekuši fokusēti uz, piemēram, naftas un dabasgāzes tirgu un piegāžu ķēžu ietekmi uz energoapgādes drošību², Baltijas valstīs energo-

² Yergin, D. (2006). Ensuring Energy Security. *Foreign Affairs*, 85(2), 69–82. <https://doi.org/10.2307/20031912>

apgādes drošības jautājums skar infrastruktūru, un no darbības nepārtrauktības gandrīz vienlīdzīgi atkarīgas ir vairākas valstis ar pretrunīgām ārpolitiskajām interesēm.

Likme – konkurētspēja un drošība

Vērtējot projekta attīstības vēsturi, ir pamats uzskatīt, ka tieši drošības dilemma ir bijusi viens no šī projekta attīstības virzītājiem – lai gan Krievijas, Ukrainas, Baltijas valstu un Eiropas valstu kopīgais pētījums, ar kuru tika vērtēta iespēja uzsākt ES un bijušās PSRS energosistēmu sinhronu darbību³, noslēdzās 2008. gadā, Baltijas valstis jau 2007. gadā politiskā līmenī vienojās, ka izvērtēs iespēju pārtraukt sadarbību ar Krieviju un Baltkrieviju un pieslēgties Eiropas valstu energosistēmām. Savukārt Krievija laika posmā no 2005. gada līdz 2010. gadam spēra pirmos nozīmīgos soļus, lai stiprinātu Kaļiņingradas apgabala energoapgādes drošību un nodrošinātos ar reģionā vēsturiski pietrūkušajām elektroenerģijas ražošanas jaudām, un uzbūvēja jaunu lieljaudas termoelektrostaciju. Šajā periodā faktiskā energoapgādes situācija mainījās par sliktu Baltijas valstu drošības interesēm, jo, ievērojot ES prasības, Lietuvai nācās no 2010. gada pārtraukt Ignalinas atomelektrostācijas darbību, šādi zaudējot vienu no lielākajiem un nozīmīgākajiem energoapgādes avotiem, savukārt Kaļiņingradas apgabalam izdevās nostiprināt savu lomu reģiona drošībā, jo vērā ņemama daļa, aptuveni 30% no Kaļiņingradas apgabalā jaunuzbūvētās elektrostācijas kopējās jaudas, tika sekmīgi izmantota elektroenerģijas eksportam uz Lietuvu. Jau vēlāk, Baltijas valstīm uzsākot pirmās plašākās konsultācijas par sinhronizācijas projektu ar ES dalībvalstīm, pretrunas Krievijas un Baltijas valstu vidū vēl vairāk pastiprinājās, jo Krievija neslēpa, ka savu ietekmi Baltijas reģiona elektroenerģijas tirgū vēlas palielināt, attīstot jaunas, ļoti apjomīgas kodolenerģijas jaudas Kaļiņingradas apgabalā.

Baltijas valstīm, kuras kopš 2005. gada apsvēra iespēju slēgtās Ignalinas atomelektrostācijas vietā attīstīt jaunu atomelektrostaciju Lietuvā, nācās secināt, ka Krievijas ieceres ir būtiskā pretrunā ar to drošības un ekonomiskajiem apsvērumiem. Pirmkārt, pastāvēja bažas par to, ka salīdzinoši nelielajās

³ Системный оператор Единой энергетической системы. Summary of Investigations and Conclusions. Izgūts (30.09.2022) no https://www.so-ups.ru/fileadmin/files/company/international/ucte-ees/Summary_of_Investigations_and_Conclusions.pdf

Kaļiņingradas apgabala un Baltijas valstu energosistēmās abu elektrostaciju droša vienlaicīga darbība kļūtu par nozīmīgu izaicinājumu. Turklāt Baltijas valstīm kā ES dalībvalstīm, kurās elektroenerģijas jaudu attīstība notiek uz tirgus pamatiem, varētu rasties būtiskas problēmas konkurēt ar Krievijā strādājošu elektroenerģijas ražošanas avotu, kuram nav saistoši, piemēram, ES normatīvie akti, kuri skar valsts atbalstu komersantiem, kā arī prasības vides jomā⁴. Baltijas valstu, galvenokārt Lietuvas, aktīva pret darbība Kaļiņingradas atomelektrostacijas projektu faktiski apturēja, jo Lietuva nepārprotami norādīja, ka nepiekrīt jaunu elektropārvades līniju attīstībai, lai šādā veidā nodrošinātu atomelektrostacijas saražotās elektroenerģijas realizāciju reģionā, turklāt nepārprotami norādīja, ka neapsver iespēju nākotnē saglabāt sinhronu energosistēmu darbību ar Kaļiņingradas apgabalu. Minētie Lietuvas lēmumi, kā arī Krievijas neveiksme, cenšoties apiet Baltijas valstis un vienoties par elektrostacijas plānoto jaudu nodošanu Polijas energosistēmā, tālāko elektrostacijas būvniecību faktiski padarīja bezjēdzīgu, jo tās plānotā jauda būtiski pārsniedza Kaļiņingradas apgabala patēriņu, un bez iespējas elektroenerģiju realizēt kādā no kaimiņvalstīm elektrostacijas ekspluatācija faktiski nav iespējams, tāpēc Krievija, zaudējot ievērojamu sākotnēji ieguldīto līdzekļu apjomu, projekta attīstību apturēja.⁵ Vienlaikus tas izraisīja arī no Baltijas valstu viedokļa būtiskus atbildes soļus – pirmkārt, 2019. gadā Krievija Kaļiņingradas apgabalā nodeva ekspluatācijā vairākas jaunas elektrostacijas, kuru tehniskais izpildījums un pielietotie energoresursi nepārprotami norādīja uz to, ka elektrostaciju mērķis ir nodrošināt Kaļiņingradas apgabala energosistēmu autonomu darbību. Papildu uzmanību piesaistīja fakts, ka Krievija ir veikusi investīcijas arī jaunās elektropārvades līnijās ārpus Kaļiņingradas reģiona, kuras papildus ievērojami vienkāršotu Baltijas valstu atslēgšanu no Krievijas un Baltkrievijas energosistēmas.⁶ Šeit jāpaskaidro, ka Baltijas valstu elektrotīkli kopā ar vairāku Krievijas reģionu un Baltkrievijas energosistēmām veido noslēgtu loku, kurš kopumā paaugstina energoapgādes drošību katrā no atsevišķajām sistēmām, ieskaitot arī Krievijas sistēmu, savukārt gadījumā, ja Baltijas valstu energosistēmas pārtrauc sinhronu

⁴ Jesien, Leszek & Tolak, Łukasz & Balticum, Centrum. (2013). BALTIC SEA POLICY BRIEFING 4 / 2013 The Kaliningrad nuclear power plant project and its regional ramifications. ISSN-L 2323-4989 ISSN 2323-4989.

⁵ Centrum Balticum. Policy Briefing Energy security in Kaliningrad and geopolitics. 2014. Izgūts (30.09.2022) no: https://www.centrumbalticum.org/files/3804/BSR_Policy_Briefing_2_2014.pdf

⁶ NATO Energy Security Centre of Excellence. The Synchronization of the Baltic States': Geopolitical Implications on the Baltic Sea Region and Beyond Izgūts (30.09.2022) no <https://enseccoe.org/data/public/uploads/2021/02/nato-ensec-coe-the-synchronization-of-the-baltic-states-j.juozaits.pdf>

darbību šajā lokā, rodas vērā ņemami stabilitātes izaicinājumi arī Krievijai un Baltkrievijai. Krievijas no jauna uzbūvētās elektropārvades līnijas, kuras ir izvietotas salīdzinoši tuvu Baltijas valstu robežām, faktiski aizstāj Baltijas valstu pārvades sistēmas, tādējādi lielā mērā padarot Krieviju no tām neatkarīgu.

Baltijas valstīm tehnoloģiski vairāk izaicinājumu

Neskatoties uz to, ka tieši Baltijas valstis ir uzskatāmas par vēsturiskās sadarbības ar Krieviju un Baltkrieviju pārtraukšanas iniciatorēm, Krievijai sagatavošanās darbus nepieciešamajām pārmaiņām ir izdevies paveikt ātrāk, tādēļ, sākoties Krievijas un Ukrainas karam, Baltijas valstu politiķiem un energoapgādes uzņēmumiem ir tikusi veltīta kritika. Tomēr būtu jāapzinās, ka vairāku ļoti būtisku politisku un tehnisku apsvērumu dēļ Baltijas valstu un Krievijas iespējas veikt nepieciešamos sagatavošanās darbus ievērojami atšķiras. Pirmkārt, ir jāmin fakts, ka Krievijas gadījumā liela daļa nepieciešamo sagatavošanās darbu, tajā skaitā jaunu elektropārvades līniju būvniecība, notiek Krievijas teritorijā, tātad, atšķirībā no Baltijas valstīm, Krievijai būtiskai daļai investīciju nav bijis nepieciešams darbību saskaņojums ar ārvalstu sadarbības partneriem un nav bijis jāpanāk vienošanās par kopīgu elektropārvades savienojumu attīstību. Otrkārt, Krievijas sadarbība ar tās būtiskāko ārvalstu sadarbības partneri Baltkrieviju lielā mērā ir balstīta uz Krievijas ļoti nozīmīgo politisko un ekonomisko ietekmi šajā valstī, un tas ievērojami vienkāršo tīkla modernizācijas darbu veikšanu arī Baltkrievijas teritorijā. Treškārt, būtu jāmin arī fakts, ka Krievijā paredzamā sadarbības pārtraukšana ar Baltijas valstīm nerada nepieciešamību pēc būtiskām izmaiņām tīklu pārvaldībā un arī tehniskajos līdzekļos tīkla darbības stabilitātes nodrošināšanai.

Salīdzinājumam jāmin, ka Baltijas valstīm integrācija ar ES ir ievērojami izaicinošāka, jo Eiropas Savienības valstu energosistēmas strādā pēc nedaudz atšķirīgiem tehniskajiem principiem, kas rada nepieciešamību pielietot iekārtas, kuras līdz šim Baltijas valstīs nav bijušas nepieciešamas.^{7,8} Papildus tam, ņemot vērā Baltijas valstu energosistēmu salīdzinoši nelielo izmēru, jaunas,

⁷ Augstsprieguma Tīkls. Baltijas sinhronizācijas projekta progress. Izgūts (30.09.2022) no https://www.ast.lv/sites/default/files/editor/A.Kutjuns_Sinhro_progress_23.10.2020.pdf

⁸ NATO Energy Security Centre of Excellence. The Synchronization of the Baltic States': Geopolitical Implications on the Baltic Sea Region and Beyond Izgūts (30.09.2022) no <https://enseccoe.org/data/public/uploads/2021/02/nato-ensec-coe-the-synchronization-of-the-baltic-states-j-juozaitis.pdf>

proporcionāli ļoti lielas elektroapgādes infrastruktūras būvniecība rada ievērojami lielāku finansiālo slogu uz elektroenerģijas patērētājiem. Šī iemesla dēļ viens no būtiskākajiem priekšnosacījumiem projekta attīstībai sabiedrībai politiski pieņemamā formā Baltijas valstīs bija arī papildu finansiālā atbalsta saņemšana no ES. Par nozīmīgu izaicinājumu projektam aizvien vairāk kļuva arī fakts, ka projektu nav iespējams īstenot bez Polijas starpniecības un būtiska finansiāla ieguldījuma, vienlaikus nesniedzot nekādus vērā ņemamus ieguvumus Polijas elektroenerģijas lietotājiem. Atsevišķi projekta kontekstā jāvērtē arī fakts, ka laika posmā no 2011. gada līdz 2020. gadam elektroenerģijas ražošanas jaudas Baltijas valstīs pakāpeniski samazinājās. Tas galvenokārt bija saistīts ar nelabvēlīgu tirgus situāciju (ļoti zemām cenām) Skandināvijas valstu elektroenerģijas tirgū, kā arī ar oglekļa emisiju cenu pieaugumu un pieprasījuma samazināšanos pēc koģenerācijas elektrostacijās saražota siltuma lielajās reģiona pilsētās, kas savukārt bija saistīts ar atjaunojamo energoresursu siltumenerģijas ražošanu attīstību. Lai gan elektroenerģijas ražošanas jaudu samazināšanās Baltijas valstīs projekta īstenošanu tiešā veidā neskar, tas ir aktualizējis jautājumu par nepieciešamību esošās elektroenerģijas ražošanas jaudas saglabāt un arī attīstīt jaunas jaudas, lai nodrošinātos pret iespējamām apjomīgām avārijām elektropārvades līnijās, kuras nākotnē savienos Baltijas valstis ar Polijas energosistēmu un nodrošinās faktisko Baltijas valstu integrāciju ar Eiropas Savienības sinhroni strādājošo elektropārvades sistēmu. Vērā ņemamas diskusijas ir izraisījis arī jautājums par to, kā ir organizējama sadarbība ar Krieviju un Baltkrieviju – lai nākotnē nodrošinātu tirdzniecības iespēju ar Krieviju un Baltkrieviju, vienai no iesaistītajām pusēm ir nepieciešams veikt tehnisku modernizāciju, lai nodrošinātu no tikliem saņemtās maiņstrāvas pārvēršanu līdzstrāvā un pēc tam pārvēršanu maiņstrāvā, kas var tikt droši ievadīta katras valsts tīklos. Jāsaka, ka, lai gan sākotnēji iespējama atsevišķu pārvades savienojumu saglabāšana ar Krievijas un Baltkrievijas sistēmām tika apsvērta, iecere neguva nozīmīgu atbalstu ne Baltijas valstīs, ne Krievijā, jo, objektīvi vērtējot faktiskos pēdējo gadu elektroenerģijas tirdzniecības apjomus starp Baltijas valstīm, šāda plāna izmaksas attiecībā pret ieguvumiem šķita neproporcionāli augstas, savukārt vēlāk, 2014. gadā sākoties Krievijas agresijai Ukrainā, šāda tirdzniecība būtu pretrunā ar Baltijas valstu drošības un ekonomiskajām interesēm.

Projekta plānošanu ievērojami paildzināja arī diskusijas starp Baltijas valstīm par projekta iespējamajiem tehniskajiem risinājumiem, no kuriem

kā nozīmīgākā jāmin Latvijas, Lietuvas un Igaunijas atšķirīgā nostāja jautājumā, vai ir pieļaujama projekta realizācija, izmantojot šobrīd vienīgo elektropārvades savienojumu ar Poliju. Lietuva, kura atbalstīja ieceri par to, ka sinhronizācijas projekts jāīsteno pēc iespējas ātrāk, uzskatīja, ka Baltijas valstu energosistēmu sinhrona darbība ar esošo elektropārvades līniju ir pietiekami droša, tomēr Latvijas puse pamatoti norādīja, ka viena elektropārvades līnijas drošība sinhronās darbības savienojumam ir vērtējama kā neapmierinoša un rada nepieciešamību Baltijas valstu energosistēmām strādāt režīmos ar augstākām darbības izmaksām, kā arī neproporcionālu atbildību un izmaksu sadalījumu starp Baltijas valstīm.⁹ Šī iemesla dēļ par visām pusēm pieņemamu risinājumu Baltijas valstīm izdevās vienoties salīdzinoši vēlu – vien 2019. gadā.¹⁰

Atšķirībā no Krievijas, plānojot jebkādu projektu attīstību un ar energosistēmu vadību saistītas darbības, Baltijas valstu pārvades sistēmas operatoriem ir jārēķinās arī ar būtiskām izmaiņām faktiskajā Baltijas valstu un Skandināvijas valstu elektroenerģijas ražošanas struktūrā. Iepriekšējo gadu laikā gan Baltijā, gan Skandināvijā ir samazinājies fosilā kurināmā elektrostaciju skaits, savukārt būtiski pieaudzis videi draudzīgāku, bet ievērojami svārstīgāku ražošanas avotu īpatsvars, aizvien lielāku vietu ieņemot tieši vēja enerģijai un arī saules enerģijai. Jāmin, ka tieši saules enerģija, kura Baltijas valstīs piedzīvo strauju attīstību kopš 2021. gada rudens, var kļūt par nozīmīgāko izaicinājumu Baltijas valstu elektropārvades sistēmu operatoriem, jo, atšķirībā no vēja elektrostacijām, kuru darbību operatori sekmīgi ir iemācījušies prognozēt ar salīdzinoši augstu precizitāti, saules elektrostaciju darbība ir ievērojami grūtāk prognozējama, un straujas svārstības to darbībā ir iespējamās arī tādu praktiski neparedzamu faktoru kā mākoņu kustība iespaidā.

Karadarbība maina apsvērumus

Jau no Krievijas uzsāktā uzbrukuma Ukrainai pirmajām dienām apsvērumi, kas skar Baltijas valstu energosistēmu sinhronizāciju ar Eiropas Savienības valstīm, ir būtiski mainījušies. Rēķinoties ar Krievijas iespējamu

⁹ The Baltic Course, Baltic power grids to be synchronized with Europe via LitPol Link, reserve link; Izgūts (29.09.2022) no http://www.baltic-course.com/eng/good_for_business/?doc=141100&output=d

¹⁰ Ministru kabinets. Informatīvais ziņojums "Politiskā ceļa karte par Baltijas valstu elektroenerģijas tīklu sinhronizācijas ieviešanu ar kontinentālās Eiropas tīklu caur Poliju" Izgūts (01.10.2022) no http://tap.mk.gov.lv/doc/2019_06/EMzino_Sinhro_Roadmap_040619.1146.docx

agresiju un centieniem vērst sankcijas pret valstīm, kuras pauž nosodījumu Krievijai, Baltijas valstu pārvades sistēmas operatori nekavējoties spēra pirmos soļus, lai samazinātu iespējamos tehnoloģiskos riskus, kurus varētu izraisīt Krievijas un Baltijas valstu energosistēmu desinhronizācija. Pirmkārt, Baltijas valstu operatori būtiski ierobežoja tirdzniecībai pieejamās jaudas ar Krieviju, šādi nodrošinoties pret iespēju, ka Krievijas pēkšņs vienpusējs lēmums atslēgt Baltiju no energosistēmas varētu izraisīt lielu elektroenerģijas deficītu. Savukārt jau ar nākamajiem lēmumiem tika pārtraukta tirdzniecība ar Krieviju ar balansējošajām jaudām, kuras tiek izmantotas sistēmas stabilitātes uzturēšanai, kā arī pilnībā pārtraukta vēl atlikusī tirdzniecība ar Krieviju un Baltkrieviju. Jāuzsver, ka lēmums par elektroenerģijas tirdzniecību nav vienpusējs – arī Krievijas elektroenerģijas ārējās tirdzniecības operators “Inter RAO”, ņemot vērā Krievijas noteiktos sankciju nosacījumus par nepieciešamību veikt norēķinus Krievijas rubļos, kā arī Ziemeļvalstu elektroenerģijas tirdzniecības biržas “Nord Pool Spot”, kā arī Eiropas Savienības noteiktos ierobežojumus norēķiniem rubļos, ir paziņojis par tirdzniecības pārtraukšanu Baltijas valstīs un Skandināvijā.

Vienlaikus, atbilstoši Baltijas valstu energosistēmu operatoru investīciju un projektu attīstības plāniem, līdz iespējai pilnvērtīgi integrēties ar Eiropas Savienības energosistēmām nāksies gaidīt vēl vismaz 3 gadus, jo projekta noslēgums ir paredzēts vien 2025. gadā. Ko tas nozīmē Baltijas valstīm no energoapgādes drošības viedokļa? Pirmkārt, būtu jāuzsver, ka, neskatoties uz projekta nozīmīgumu, Baltijas valstu energoapgāde nav pakļauta tik lieliem drošības riskiem, kā tiek uzskatīts sabiedrībā. Galvenokārt tas ir saistīts ar faktu, ka sinhronas saites darbība ar Poliju nav obligāts priekšnosacījums Baltijas valstu energosistēmu darbībai, jo ir iespējama energosistēmu darbība arī tā sauktajā “salas” režīmā – proti, Baltijas valstis turpina tirdzniecību ar Skandināvijas valstīm un Poliju, izmantojot līdzstrāvas savienojumus, kā arī palielina vietējās elektroenerģijas ražošanas apjomus. Lai gan šāds darbības režīms ir saistīts ar lielākiem iespējamajiem elektroenerģijas avāriju un atslēgumu riskiem, kā arī ar lielākām sistēmas darbības izmaksām, kopumā šāda darbības režīma sekas ir nesalīdzināmi mazāk smagas, nekā tās būtu gadījumā, ja elektroenerģijas apgāde Baltijā nebūtu iespējama pilnībā. Otrkārt, jāuzsver, ka līdzšinējie Baltijas valstu veiktie priekšdarbi ir pietiekami, lai nepieciešamības gadījumā varētu tikt uzsākta arī sinhronas darbības nodrošināšana ar Poliju, izmantojot esošo elektropārvades infra-

struktūru. Šāds iespējamais energosistēmu darbības scenārijs ir uzskatāms par kompromisu starp darbību tā sauktajā salas režīmā un darbību ar pilnu paredzēto tīkla modernizāciju un nepieciešamo iekārtu uzstādīšanu, jo tīkla darbība ar šādu “operatīvo” sinhronizāciju būtu ar augstākiem atslēgumu riskiem, tomēr tā spētu nodrošināt lielāku stabilitāti nekā autonoma Baltijas valstu darbība. Tiesa, arī šajā scenārijā, visticamāk, būtu jāreķinās ar lielāku nepieciešamību palielināt Baltijas valstu vietējo ražošanu, jo, izmantojot Lietuvas–Polijas pārvades savienojumu sinhronās darbības vajadzībām, tā pieejamību elektroenerģijas tirdzniecībai nāksies ierobežot, un Baltijas valstīm samazināsies pieejamā elektroenerģijas importa apjoms.¹¹

Vienlaikus, neskatoties uz to, ka faktiskā Baltijas elektroenerģijas apgādes sistēmas kopējā gatavība iespējamajiem Krievijas drošības draudiem ir raksturojama kā salīdzinoši augsta, un faktiski situācijas, kurās Baltijas valstu sistēmas atslēdzas no Krievijas un Baltkrievijas tīkliem, ir tikušas modelētas jau labu laiku, jāatzīmē, ka saglabājas būtisks netiešas elektroenerģijas apgādes stabilitātes risks, kas ir saistīts ar dabasgāzes tirgu un piegādēm Baltijas reģionam. Jau neilgi pēc kara sākuma gan politisku, gan ētisku apsvērumu dēļ liela daļa no dabasgāzes lielākajiem patērētājiem un tirgotājiem dabasgāzes iegādi no Krievijas pārtrauca, savukārt nākamajos mēnešos dabasgāzes piegādes Baltijas, Somijas un Polijas reģionam no Krievijas kļuva faktiski neiespējamā, šādi reģionā radot vērā ņemamus dabasgāzes deficīta draudus apkures sezonas laikā.¹² Saskaņā ar dabasgāzes pārvades sistēmas operatora atzinumu, “gadījumā, ja dabasgāzes piegādes Baltijas-Somijas reģionā, sākot ar 2023. gadu, no Krievijas nenotiek, prognozēts, ka gāzes krājumi Inčukalna PGK varētu tikt izsmelti 2023. gada martā, līdz ar to apkures periodā Baltijas–Somijas reģionā paredzams gāzes deficīts un prognozētā pieprasījuma apmierināšanai būtu nepieciešams vēl viens papildus SDG terminālis Latvijā, Igaunijā vai Somijā”¹³. Elektroenerģijas sistēmas darbībai šāda situācija

¹¹ Ministry of Energy of the Republic of Lithuania. Lithuania already has a synchronisation-ready link with Poland; Izgūts (30.09.2022) no: <https://enmin.lrv.lt/en/news/lithuania-already-has-a-synchronisation-ready-link-with-poland>

¹² AS Conexus Baltic Grid. Dabasgāzes pārvades sistēmas operatora ikgadējā novērtējuma ziņojums par 2021. gadu; Izgūts (30.09.2022) no https://www.conexus.lv/uploads/filedir/Zinojumi/PSO_zinojums_2022_LV.pdf

¹³ AS Conexus Baltic Grid. Dabasgāzes pārvades sistēmas operatora ikgadējā novērtējuma ziņojums par 2021. gadu; Izgūts (30.09.2022) no https://www.conexus.lv/uploads/filedir/Zinojumi/PSO_zinojums_2022_LV.pdf

apkures sezonā rada vērā ņemamus stabilitātes draudus, jo gan Lietuvā, gan Latvijā lielāko daļu no elektroenerģijas ražošanas jaudām, kuras var tikt izmantotas pieprasījuma segšanai apstākļos, ja reģionam pieejamās elektroenerģijas importa jaudas un atjaunojamās enerģijas izstrāde vēja elektrostacijās ir nepietiekama, veido tieši ar dabasgāzi apkurināmas termoelektrostacijas. Turklāt gadījumā, ja Baltijas valstis tiek atslēgtas no Krievijas un Baltkrievijas energosistēmām, paredzamais dabasgāzes pieprasījums gan Latvijā, gan Lietuvā vērā ņemami palielināsies, jo tieši lielajām termoelektrostacijām, strādājot salas režīmā vai arī šobrīd iespējamajā sinhronās darbības režīmā ar Poliju, būs jānodrošina virkne nozīmīgu sistēmas pakalpojumu, piemēram, energosistēmas frekvences uzturēšana un regulēšana. Ņemot vērā šos apsvērumus, izšķiroša elektrosistēmas stabilitātes nodrošināšanai var izrādīties tieši valsts pārvaldes institūciju rīcības operativitāte, pirmkārt, nepieciešamības gadījumā savlaicīgi izsludinot dabasgāzes apgādes krīzi un sperot nepieciešamos soļus dabasgāzes patēriņa samazināšanai, kā arī prioritizēšana. Jāmin, ka atbilstoši ES dabasgāzes krīzes novēršanas un pārvaldības vadlīnijām¹⁴, kā arī Latvijas Republikas normatīvajiem aktiem¹⁵, elektroenerģijas ražotnēm, kuru darbībai ir nepieciešama dabasgāze, jau ir piešķirts prioritāru dabasgāzes lietotāju statuss. Iespējamās dabasgāzes krīzes gadījumā, ar nosacījumu, ja ir izlietoti Latvijas teritorijā izvietotie dabasgāzes krājumi Inčukalna pazemes gāzes krātuvē, nepieciešama arī cieša elektroenerģijas apgādes drošības pasākumu koordinācija Baltijas valstu līmenī, lai nodrošinātu dabasgāzes piegāžu pieejamību kritiski nozīmīgajām elektroenerģijas ražotnēm, pirmkārt, Rīgas termoelektrostacijām, kā arī Elektrēnu elektrostacijai Lietuvā, arī no Lietuvas kontrolētā Klaipēdas sašķidrinātās dabasgāzes termināļa, kurš šobrīd tiek izmantots gan Baltijas valstu, gan arī Somijas dabasgāzes pieprasījuma nodrošināšanai.

¹⁴ Eiropas Komisija. Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 2017/1938 of the European Parliament and of the Council concerning measures to safeguard the security of gas supply and Regulation (EC) n°715/2009 of the European Parliament and of the Council on conditions for access to natural gas transmission networks; Izgūts (28.09.2022.) no <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0135&qid=1649254861786>

¹⁵ Ekonomikas ministrija. Dabasgāzes piegādi energoapgādes krīzes gadījumā primāri nodrošināmiem lietotājiem nodrošinās AS "Latvenergo"; Izgūts (28.09.2022) no <https://www.em.gov.lv/lv/jaunums/dabasgazes-piegadi-energoapgades-krizes-gadijuma-primari-nodrosinamiem-lietotajiem-nodrosinas-latvenergoaktiem>

5G un 6G ieviešana Eiropas Savienībā – vienotas pieejas trūkums un iespēja mācīties no kļūdām

Kate Elizabete Kanasta,

Politikas zinātnes doktorantūras studente, Latvijas Universitāte

Pienesumu no 5G attīstības Eiropas un citu valstu iedzīvotāji potenciāli sajūtīs jau drīzumā – tam būtu jāpalīdz attīstīt digitālo ekonomiku un ražošanas procesus, veicinot viedo automatizāciju. 5G ieviešana vēl ir tikai procesā, taču jau tagad tiek plānota 6G attīstība, kam būtu jāpaceļ kiberfizisko sistēmu un virtuālās realitātes risinājumi citā līmenī un pieejamības stadijā. Tomēr var secināt, ka 5G ieviešana ES nenorit gludi – tiek kavēti termiņi, trūkst izteiktākas Eiropas Komisijas uzraudzības, dalībvalstis piekopj dažādas pieejas, veidojas digitālā plaisa. No vienas puses, 5G ieviešanas process vēl ne tuvu nav pabeigts, turklāt arī tā uzturēšana prasīs krietnus līdzekļus, taču vienlaikus gan Komisijai, gan dalībvalstīm kritiski svarīgi ir laikus domāt ne tikai par stratēģiskiem lēmumiem, bet arī par atbilstošu finansējumu 6G ieviešanai. Nespēja uzlabot esošos procesus un pieeju var novest pie būtiskas Eiropas atpalikšanas no globālā tehnoloģiskā progresā.

Atslēgvārdi: 5G ieviešana, Eiropas Savienība.

The population of Europe and other countries will potentially feel the benefits of 5G development soon – it should help develop the digital economy and production processes by promoting intelligent automation. The introduction of 5G is still in the process, but the development of 6G is already being planned, which should raise cyber-physical systems and virtual reality solutions to another level and stage of accessibility. However, it can be concluded that the implementation of 5G in the European Union is not going smoothly - the deadlines are delayed, there is a lack of stronger supervision by the European Commission, the member states follow

different approaches, and a digital divide is forming. On the one hand, the 5G implementation process is far from complete yet, and its maintenance will also require significant funds, but at the same time, it is critically important for both the Commission and the member states to think in time not only about strategic decisions, but also about adequate funding for the implementation of 6G. Failure to improve existing processes and approaches could lead to Europe falling significantly behind global technological progress.

Keywords: 5G implementation, European Union.

5G un 6G aktuālā situācija Eiropā un pasaulē

Telekomunikāciju sistēmu piektā paaudze jeb 5G ir digitālo tehnoloģiju attīstības posms, par ko ilgstoši tiek runāts ne tikai uzņēmējdarbības vidē, bet arī rīcībpolitikas veidotāju vidū. Tā pielietojums tiek minēts visdažādākajās jomās, sākot no veselības nozares digitālajiem risinājumiem un “gudrajām” pilsētām līdz pat mūsdienu karadarbībai, saistot to ar inovatīviem militārajiem risinājumiem. 5G ir jauns globālais bezvadu standarts, kas spēj nodrošināt daudz lielāku datu jaudu un pārraides ātrumu, nekā līdz šim ierastais 4G. 5G tīkls sniedz praktiski universālu platjoslas un zema latentuma savienojamību ne tikai atsevišķiem lietotājiem, bet arī savienotiem objektiem. 5G potenciāli būs galvenais mākslīgā intelekta sistēmu attīstības elements, jo tas var nodrošināt datu ievākšanu un analīzi reāllaikā.¹

Efektīva 5G pilna apjoma ieviešana ļaus telekomunikāciju operatoriem un citiem pakalpojumu sniedzējiem nodrošināt augstākas kvalitātes pakalpojumus un nodrošināt lielāku tiešsaistes ātrumu. Taču 5G gadījumā runa nav tikai par *status quo* uzlabošanu, jo šis tehnoloģiskais risinājums, kas ļauj savstarpēji savienot apjomīgu ierīču skaitu, paver iespējas pilnīgi jaunu pakalpojumu izveidei, piemēram, jauniem virtuālās un paplašinātās realitātes pakalpojumiem, viedajām mājas ierīcēm un citiem.² Balstoties uz Eiropas Komisijas pasūtītā 2017. gada pētījuma rezultātiem, var lēst, ka ieguvumi, ko 5G ieviešana radīs četrās galvenajās stratēģiskajās Eiropas

¹ Eiropas Komisija. *Shaping Europe's Digital Future*. Izgūts (15.08.2022.) no: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/node/144>

² The European Round Table of Industry.(2020) *Assesment of 5G Deployment Status in Europe*.

rūpniecības nozarēs (autobūve, veselība, transports un enerģētika), var sasniegt pat 113 miljardus eiro gadā un varētu radīt līdz pat 2,3 miljoniem darba vietu.³ Savukārt 2021. gadā veiktajā pētījumā secināts, ka laika posmā no 2021. līdz 2025. gadam 5G papildinās Eiropas iekšzemes kopproduktu līdz 1 triljonam eiro.⁴

Eiropas Komisijas pirmā vērā ņemamā iniciatīva 5G iespēju apzināšanai tika aizsākta jau 2013. gadā, izveidojot publiskā un privātā sektora partnerību 5G (5G-PPP) jautājumos, lai veicinātu pētniecību un inovācijas 5G tehnoloģiju jomā. Partnerība, līdztekus vēlāk tapušajam plānam par 5G ieviešanu, palīdz nodrošināt vienotu standartu izveidi un kaut nedaudz izlīdzināt attīstības tempus dalībvalstu starpā. Šīs pašas partnerības ietvaros nu jau ir uzsākti vairāki projekti arī 6G koncepta attīstībai. Dažādas ar 6G tehnoloģijām saistītas pētniecības un inovāciju (P&I) iniciatīvas pakāpeniski tiek uzsāktas visā pasaulē, un pirmie produkti, tajā skaitā infrastruktūras attīstība, jau sagaidāma šīs desmitgades beigās.⁵ Ko tad jaunu piedāvās 6G tikli? 6G sistēmas jaudas apmērus palielinās no gigabītiem uz terabītiem, vienlaikus piedāvājot reakcijas laiku, kas ir mazāks par milisekundēm. Tas palīdzēs attīstīt jaunas lietojumprogrammas, piemēram, ar reāllaika automatizāciju saistītas vai paplašinātas realitātes noteikšanu (t.s. sajūtu inter-nets), kas spēj ievākt datus fiziskās pasaules digitālajam dvīnim. Turpinot EK un Eiropas IKT industriju sadarbības formātu, 5G-PPP ietvaros tika uzsākts pirmais 6G projektu kopums 60 miljonu eiro vērtībā. *Hexa-X* konsorcijs kā flagmanis izstrādā pirmo 6G sistēmu koncepciju, papildinot to ar 8 projektiem, kuros tiek pētītas konkrētas 6G tehnoloģijas.⁶

Pēc Eiropas 5G novērošanas centra (*European 5G Observatory*) aktuālākajiem datiem pašlaik visās ES dalībvalstīs vismaz daļā valsts teritorijas ir pieejams 5G pakalpojums, ko nodrošina aptuveni 150 000 aktīvas 5G bāzes stacijas. No visas ES populācijas aptuveni 66% tiek nodrošināti ar vismaz vienu 5G tīkla pārklājumu.⁷ Tomēr, neskatoties uz potenciālo 5G

³ European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology, (2017). *Identification and quantification of key socio-economic data to support strategic planning for the introduction of 5G in Europe : executive summary*, European Commission.

⁴ Accenture Strategy, (2021). *The Impact of 5G on the European Economy*.

⁵ Eiropas Komisija. Shaping Europe's Digital Future. Izgūts (21.08.2022.) no: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/node/144>

⁶ Turpat.

⁷ European 5G Observatory. (2022) *Quarterly Report* 16. July.

(un nākotnē arī 6G) ieviešanas pienesumu un ieguldījumu no ES puses, gan Eiropas Revīzijas palātas (ERP), gan privātā sektora dažādos ziņojumos tiek secināts – 5G ieviešana Eiropā kavējas un pat diezgan būtiski atpaliek globālā mērogā. Dažādos 5G ieviešanas aspektos Eiropas valstīm priekšā ir tādi spēlētāji kā Austrālija, Japāna, Singapūra un Dienvidkoreja, kā arī Ziemeļamerika un Ķīna.⁸ Ņemot vērā pašreizējo 5G ieviešanas tempu ES dalībvalstīs, pastāv augsts risks, ka lielākā daļa dalībvalstu neieklausies ES kopīgi izvirzītajā 2025. gada termiņā un līdz ar to arī 2030. gada termiņā attiecībā uz pārklājumu visās apdzīvotajās vietās. ERP savā ziņojumā min vairākus kavēšanās iemeslus, un tie ir meklējami gan ES kontroles un uzraudzības trūkumā, gan dalībvalstu atšķirīgajās pieejās 5G jautājumiem.

ES iniciatīvas un politiskais regulējums

Lai gan mobilo sakaru tīklu operatori ir atbildīgi par 5G drošu ierīkošanu, un dalībvalstis ir atbildīgas par valsts drošību, 5G tīkla drošība ir stratēģiski svarīgs jautājums visam vienotajam tirgum un ES tehnoloģiskajai suverenitātei, tāpēc Komisija un ES aģentūras atbalsta un koordinē dalībvalstu darbības attiecībā uz 5G tīklu tehniskajiem un drošības aspektiem. ES nav īpašu pilnvaru attiecībā uz 5G, un tai ir arī jāievēro valstu pilnvaras. Kā sistēmai, kuras kompetences ir sadalītas starp Savienību un tās dalībvalstīm, katram elementam ir jārikojas savu kompetenču robežās un ievērojot citu kompetences. Neraugoties uz šo citreiz sarežģīto atbildību sadalījumu, ES un tās dalībvalstis ir veikušas dažādus pasākumus attiecībā uz 5G ieviešanu. Tomēr ne vienmēr ir viegli pilnībā izprast, kas veic pasākumus un kāpēc tie tiek veikti, vai kā kompetencē ir galvenā atbildība par 5G politiku.⁹ No šī aspekta ar 5G un 5G drošību saistītās iniciatīvas un politisko regulējumu var iedalīt divās kategorijās – “saistošās tiesības”, kas ir juridiski saistošas un izpildāmas (piemēram, regulas), un “nesaistošās tiesības”, kas vairāk uzskatāmas par rekomendācijām vai vadlinijām (piemēram, Komisijas paziņojumi), atstājot diezgan lielu neatkarību dalībvalstu tālākai rīcībai.

⁸ GSMA. *The Mobile Economy 2021*.

⁹ Margarita Robles-Carrillo, *Telecommunications Policy*, <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2021.102216>

Priekšvēsture ES līmeņa 5G ieviešanas iniciatīvām meklējama līdz ar 5G-PPP izveidi 2013. gadā, savukārt par sākumpunktu būtu uzskatāms Komisijas 2016. gadā prezentētais 5G rīcības plāns (*5G Action Plan for Europe*). Plāns pievēršas tādiem aspektiem kā sadrumstalotības risks attiecībā uz 5G spektra pieejamību, pakalpojumu nepārtrauktība pāri robežām, kā arī noteikumu un prasību izpilde, kas varētu būt apgrūtināta, ņemot vērā līdzšinējās nekoordinētās nacionālās pieejas 5G ieviešanai. 5G rīcības plāns paredz koordināciju Eiropas līmenī, balstot to vairākos elementos: (1) vienots laika rāmis 5G ieviešanai, (2) šķēršļu likvidēšana, lai paplašinātu un atvieglotu 5G radiofrekvenču spektru, (3) fiksēto un bezvadu savienojumu pavairošana, (4) globālās savstarpējās savietojamības saglabāšana un (5) 5G inovācijas, lai veicinātu izaugsmi. Galvenais plāna mērķis ir ne vēlāk kā līdz 2020. gada beigām uzsākt 5G pakalpojumus visās dalībvalstīs un tos strauji attīstīt, lai nodrošinātu nepārtrauktu 5G pārklājumu pilsētu teritorijās un gar galvenajiem transporta ceļiem līdz 2025. gadam.¹⁰ Viens no šī plāna trūkumiem ir tāds, ka tas ļāvis dalībvalstīm ļoti dažādi interpretēt formulējumus vai kvalitātes definējumu, piemēram, prasību, ka līdz 2020. gada beigām 5G pakalpojumu pieejamība ir jānodrošina vismaz vienā lielajā pilsētā. Praksē var novērot, ka šo prasību dalībvalstis interpretē, gan aptverot vien dažas ielas pilsētā (Luksemburgas gadījums), gan gandrīz visu pilsētas teritoriju (Helsinki). Līdz ar to, pat ievērojot vienotos termiņus, dalībvalstu starpā veidojas digitālā plaisa.¹¹

2016. gadā EK izstrādāja pārskatu *Gigabit Society*, kurā izklāstīts redzējums par savienojamību ES nākamajā desmitgadē. Viena no prioritātēm ir 100 Mbps ātruma tīklu nodrošināšana visām mājāsaimniecībām un gigabitu ātruma tīklu – galvenajiem uzņēmumiem un iestādēm. 5G var palīdzēt sasniegt izvirzīto mērķi, izmantojot tādas tehnoloģijas kā fiksētā bezvadu piekļuve (FWA). Iniciatīva arī izvirza specifiskus, ar 5G saistītus mērķus, piemēram, nepārtrauktu 5G pārklājumu visās pilsētu teritorijās un galvenajos transporta ceļos un piekļuvi mobilajiem datiem visā ES teritorijā līdz 2025. gadam.¹²

¹⁰ Eiropas Komisija. (2016) *5G Action Plan*.

¹¹ Eiropas Revīzijas palāta, 2022. Īpašais ziņojums. "5G ieviešana Eiropas Savienībā: tīklu ieviešana kavējas, turklāt drošības jautājumi joprojām nav atrisināti."

¹² European 5G Observatory. *EU 5G Initiatives*. Izgūts (19.08.2022.) no: <https://5gobservatory.eu/eu-5g-initiatives/>

Aktuālākais no stratēģiskā līmeņa dokumentiem ir ES digitālais kompass līdz 2030. gadam, kas iezīmē ES digitālo desmitgadi. 2021. gada dokuments identificē vīziju par Eiropas digitālo pārveidi līdz 2030. gadam, izdalot četras galvenās jomas – IKT prasmes, uzņēmējdarbības transformāciju, drošu un ilgtspējīgu digitālo infrastruktūru un sabiedrisko pakalpojumu digitalizāciju. 5G ir būtisks rīks izvirzīto mērķu sasniegšanai. Precīzāk, digitālā desmitgade nosaka mērķi līdz 2030. gadam ar nepārtrauktu 5G pārklājumu nodrošināt visas apdzīvotās vietas. Eiropas 5G novērošanas centrs nodrošina šo politikas iniciatīvu virzības monitoringu.¹³

Lai iespēju robežās mazinātu ar kiberdrošību saistītos riskus, kas rodas līdz ar 5G ieviešanu, izveidota arī ES rīkkopa 5G drošībai (*EU toolbox for 5G security*), kurā precizēti vairāki stratēģiski, tehniski un atbalsta pasākumi 5G tīklu drošības apdraudējumu novēršanai. Viens no būtiskākajiem risinājumiem – 5G iekārtu iegāde no augsta riska piegādātājiem. Rīkkopā identificētie kritēriji piedāvā darbības ietvaru, lai koordinēti novērtētu piegādātāju riska profilu visās dalībvalstīs, tomēr vienlaikus novērtējuma veikšana joprojām ir nacionālā atbildība. Lai gan rīkkopa tika pieņemta 5G ieviešanas agrīnā posmā, vairāki mobilo tīklu sakaru operatori jau bija izvēlējušies savus piegādātājus, tādēļ dalībvalstis, piemērojot ierobežojumus, ne vienmēr saņem lielu atbalstu no mobilo tīklu sakaru operatoru puses. Kopš rīkkopas pieņemšanas ir panākts progress 5G tīklu drošības veicināšanā, lielākā daļa dalībvalstu piemēro vai gatavojas piemērot ierobežojumus augsta riska piegādātājiem. Plānots, ka tālākie tiesību akti par 5G drošību, ko dalībvalstis pieņemušas vai plāno pieņemt, pamatojoties uz rīkkopu, var radīt vienotāku pieeju attiecībā uz augsta riska piegādātājiem. Tomēr, tā kā arī šī rīkkopa nav juridiski saistoša, Komisijai nav pilnvaru panākt to izpildi, tāpēc pastāv risks, ka rīkkopa pati par sevi negarantēs, ka dalībvalstis saskanīgi risina tīkla drošības aspektus.¹⁴

¹³ Eiropas Komisija. Europe's Digital Decade. Izgūts (03.09.2022.) no: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/europes-digital-decade>

¹⁴ Eiropas Komisija. *The EU Toolbox for 5G Security*. Izgūts (03.09.2022.) no: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/eu-toolbox-5g-security>

5G ieviešanas izmaksas un publiskais finansējums

Pēc Eiropas Komisijas aplēsēm 5G ieviešanas kopējās izmaksas visās ES dalībvalstīs līdz 2025. gadam būs diapazonā no 281 miljarda EUR līdz 391 miljardam EUR, kas vienādās daļās sadalīti starp jaunas 5G infrastruktūras būvniecību un fiksētās infrastruktūras modernizāciju līdz pat nepieciešamajam nodrošinājumam gigabitu ātruma sasniegšanai. Lielākā daļa izdevumu gulstas uz mobilo sakaru tīklu operatoru pleciem, tomēr arī Eiropas Savienība velta zināmus līdzekļus 5G ieviešanai. Laika posmā no 2014. līdz 2020. gadam ES ir atvēlējusi finansējumu 5G attīstībai aptuveni 4 miljardu EUR apmērā gan tieši no ES budžeta, gan izmantojot Eiropas Investīciju bankas (EIB) finansējumu.¹⁵

Tomēr jāpiebilst, ka šie skaitļi neatspoguļo pilnu finansējumu, kas veltīts 5G attīstībai, jo arī citu iniciatīvu un projektu ietvaros daļa līdzekļu atvēlēti projektiem, kas saistīti arī ar 5G pētniecību, attīstību un citiem aspektiem. Piemēram, 2020. gadā, dalībvalstīm apjaušot, kādas sekas atstāj Covid-19 izraisītā krīze, valstis vienojās par atveseļošanās plānu *NextGenerationEU*, kas paredz 750 miljardu EUR aizdevumiem un grantiem ES dalībvalstīm. 20% no kopējā budžeta tiek veltīta digitalizācijai, tajā skaitā 5G, ko daudzas valstis identificēja kā atslēgelementu, lai atgūtos no pandēmijas izraisītajām sekām. Arī ES struktūrfondu ietvaros aptuveni 6 miljardi EUR ir paredzēti digitālo tīklu attīstībai. Pieminēšanas vērta ir arī Eiropas Kosmosa aģentūras un Eiropas kosmosa industrijas kopīgā iniciatīva *The ESA Satellite 5G initiative*, kas veltīta tam, lai attīstītu un demonstrētu pievienoto vērtību satelītu iesaistei 5G kontekstā.¹⁶

Aplūkojot tuvāk, redzams, ka projektu, kas finansēti tieši no ES budžeta specifiski 5G attīstībai, pamatmērķis ir pētniecība, savukārt EIB finansējums tiek piešķirts gan pētniecības atbalstīšanai, gan tehnoloģiskā jauninājuma praktiskai ieviešanai. EIB viennozīmīgi ir bijis lielākais 5G jomas projektu ES finansējuma avots – sākot ar 2021. gada augustu, EIB izsniedza aizdevumus 2,5 miljardu EUR apmērā, finansējot deviņus ar 5G saistītus projektus piecās ES dalībvalstīs.

¹⁵ Eiropas Telekomunikācijas, 2021. *Connectivity & Beyond: How Telcos Can Accelerate a Digital Future for All*.

¹⁶ European 5G Observatory. *Public 5G Funding*. Izgūts (06.09.2022.) no: <https://5gobservatory.eu/public-initiatives/public-funding-of-5g-deployment/>

Tiešais finansējuma apjoms var šķīst niecīgs salīdzinājumā ar kopējām izmaksām 5G ieviešanai, kas dalībvalstīm kopumā varētu sasniegt teju pat 400 miljardus EUR, tomēr finansējuma trūkums netiek norādīts starp būtiskiem šķēršļiem 5G ieviešanai Eiropas valstu vidū.

5G ieviešana ES dalībvalstīs – veidojas digitālā plaisa

Komisijas izstrādātajā 5G rīcības plānā tika izvirzīti termiņi un konkrēti mērķi attiecībā uz 5G tīklu ieviešanu ES dalībvalstīs. Kā pirmais starpposms tika iezīmēts 2018. gads, kad valstīm bija jāuzsāk pirmo 5G tīklu darbību. Savukārt līdz 2020. gada beigām vismaz vienā lielā pilsētā bija jānodrošina pilnībā komerciāli 5G pakalpojumi. Nākamā būtiskā mērķa sasniegšana noteikta 2025. gadā, kad dalībvalstīm būtu jānodrošina nepārtraukts 5G pārklājums pilsētu teritorijās, kā arī gar galvenajiem autotransporta ceļiem. Savukārt 2021. gadā Digitālā kompasa līdz 2030. gadam vīzijas ietvaros EK izvirzīja vēl vienu mērķi dalībvalstīm – līdz 2030. gadam 5G pārklājumam jābūt visās apdzīvotajās vietās.¹⁷

Eiropas Revīzijas palāta 2022. gada īpašajā ziņojumā¹⁸ secina, ka 5G tīklu ieviešana dalībvalstīs kavējas, norādot, ka līdz 2020. gada beigām tikai 23 dalībvalstīs bija uzsākušas komerciālu 5G tīkla pakalpojumu sniegšanu, tādējādi sasniedzot starpposma mērķi – nodrošināt 5G piekļuvi vismaz vienai lielai pilsētai. Atbilstoši laika grafikam mērķi sasniegt neizdevās Kiprai, Lietuvai, Maltai un Portugālei. Atbilstoši NPERF datiem 2022. gada 3. ceturksnī šo starpmērķi ir sasniegušas visas dalībvalstis, taču kopumā 5G ieviešanas kavēšanās tendence turpinās. Pēc EK pētījuma rezultātiem līdz 2025. gadam nepārtrauktu 5G pārklājumu visās pilsētu teritorijās, kā arī gar galvenajiem sauszemes transporta ceļiem, visticamāk, spēs sasniegt tikai 11 dalībvalstis¹⁹. Aplūkojot pārējās 16 dalībvalstis, EK uzskata, ka iespējamība sasniegt noteikto mērķi ir vidēja (Austrija, Čehija, Igaunija, Vācija, Īrija, Polija, Lietuva un Slovēnija) vai zema (Beļģija, Bulgārija, Horvātija, Kipra un Grieķija).²⁰

¹⁷ Eiropas Komisija, Digitālais kompass līdz 2030. gadam – Eiropas ceļam digitālajā gadu desmitā, COM(2021) 118 final.

¹⁸ Eiropas Revīzijas palāta, 2022. Īpašais ziņojums. “5G ieviešana Eiropas Savienībā: tīklu ieviešana kavējas, turklāt drošības jautājumi joprojām nav atrisināti.”

¹⁹ Eiropas Telekomunikācijas, 2021. *Connectivity & Beyond: How Telcos Can Accelerate a Digital Future for All*.

²⁰ NPERF. 5G Coverage Map Worldwide. Izgūts (10.09.2022.). no: <https://www.nperf.com/en/map/5g>

Par vienu no iemesliem atšķirīgajiem dalībvalstu 5G ieviešanas tempiem var uzskatīt to, ka ne visas dalībvalstis savās nacionālajās 5G stratēģijās vai platjoslas plānos atsaucas uz ES 2025. un 2030. gada izvirzītajiem mērķiem. Komisijas 2021. gada pētījumā par valstu platjoslas plāniem norādīts, ka tikai 14 dalībvalstis savā valsts 5G stratēģijā vai platjoslas plānu atjauninājumā ir iekļāvušas ES mērķi “līdz 2025. gadam nodrošināt nepārtrauktu 5G pārklājumu visās pilsētu teritorijās un galvenajos sauszemes transporta ceļos”, tomēr pamatoti var apgalvot, ka minētā iekļaušana ir būtisks priekšnoteikums sekmīgai politikas īstenošanai.²¹

Turklāt vairāku valstu nacionālajos tiesību aktos vēl nav transponēts Eiropas Elektronisko sakaru kodekss – līdz 2021. gada februāra beigām tikai trīs valstis (Somija, Grieķija un Ungārija) apstiprināja, ka ir pieņēmušas visus nepieciešamos pasākumus direktīvas transponēšanai. Līdz ar to Komisija uzsāka pārkāpuma procedūras pret pārējām 24 dalībvalstīm. Kā ziņo ERP, 2021. gada novembra beigās 23 pārkāpuma procedūras joprojām bija procesā. Attiecībā uz sešām dalībvalstīm Komisijas nolūks bija drīzumā izbeigt pārkāpuma procedūru (Austrija, Bulgārija, Čehija, Francija, Vācija un Malta), savukārt attiecībā uz pārējām 17 dalībvalstīm Komisijai, iespējams, būs jāvērsas tiesā.²²

Aizkavējusies ir arī 5G spektra piešķiršana. Šādu kavēšanos spektra piešķiršanā var skaidrot ar dažādiem iemesliem: mobilo sakaru tīkla operatoru zemo pieprasījumu, pārrobežu koordinācijas jautājumiem ar trešajām valstīm pie austrumu robežām, Covid-19 ietekmi uz izsoļu grafiku un neskaidrību par to, kā īsti risināt drošības jautājumus. 5G pakalpojumu sniegšanā identificējami divi galvenie aspekti – ātrums un latentums, piemēram, konkrētos automatizācijas procesos ar 5G palīdzību var būt nepieciešams liels ātrums, bet zems tīkla latentums, ko jāspēj nodrošināt, lai varētu notikt konkrētie procesi. Taču tikai divas dalībvalstis pašlaik (Vācija un Grieķija) ir izvirzījušas minimālā ātruma un maksimālā latentuma prasības.²³

²¹ Eiropas Telekomunikācijas, 2021. *Connectivity & Beyond: How Telcos Can Accelerate a Digital Future for All*.

²² Eiropas Komisija. *Komisija sāk piemērot pārkāpuma procedūru 24 dalībvalstīm par jauno ES telesakaru noteikumu netransponēšanu*. Izgūts (08.09.2022.) no: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lv/IP_21_206

²³ Eiropas Revīzijas palāta, 2022. Īpašais ziņojums. “5G ieviešana Eiropas Savienībā: tīklu ieviešana kavējas, turklāt drošības jautājumi joprojām nav atrisināti.”

Kā norāda Eiropas 5G novērošanas centrs, atšķiras arī pieejamie dati par valstu progresu attiecībā uz 5G ieviešanu – atšķiras valstu pieejas gan politikas veidošanā, gan atbildību sadalījumā, gan tehnisko datu mērīšanā un apkopošanā. Piemēram, Vācijas gadījumā regulators uztur izvērstu datubāzi par 5G pārklājumu, kas sniedz arī vairāk informācijas rīcībpolitikas veidotājiem, ļaujot veidot rīcībpolitiku mērķtiecīgāk. Tomēr šādas vienotas izvērstas datubāzes netiek uzturētas visās dalībvalstīs, tādējādi nevar gūt pilnīgu priekšstatu par situāciju ES ietvaros vai to salīdzināt globālā mērogā.

Tas, cik lielā mērā dalībvalstis atpauk 5G ieviešanā, ne tikai apdraud ES mērķu sasniegšanu, bet arī veicina digitālās plaisas veidošanos, radot situāciju, ka Eiropas iedzīvotāji vienus un tos pašus pakalpojumus nevar pilnvērtīgi saņemt visā Savienības teritorijā. Šī digitālā plaisa potenciāli var ietekmēt arī ekonomikas attīstību, jo 5G pilnvērtīga ieviešana (vai tās trūkums) var radīt apvērsumu tādās nozarēs kā veselības aprūpe, izglītība un, piemēram, rūpniecība, bet tikai tad, ja 5G nodrošinājums ir pietiekams un atbilstošā kvalitātē. Komisija ir sniegusi dalībvalstīm atbalstu 2016. gada 5G rīcības plāna īstenošanai, izmantojot gan saistošo, gan nesaistošo tiesību iniciatīvas, norādījumus, kā arī finansiālu atbalstu ar 5G saistītiem pētījumiem, tomēr Komisija joprojām nav skaidri definējusi 5G pakalpojumu iecerēto kvalitāti.

6G kā iespēja labot kļūdas

Līdz ar jaunas tehnoloģiju paaudzes ieviešanu rodas arī jaunas iespējas. 3G attīstība sekmēja tirdzniecības internetā (t.s. e-komercijas) attīstību, savukārt 4G bija stimulš viedtālruņu, mobilo maksājumu un pat dažādu jauno uzņēmumu attīstībai, jo tas ļāva attīstīt tādas platformas kā *Airbnb*, *Uber* u.c. Pienesumu no 5G attīstības Eiropas un citu valstu iedzīvotāji potenciāli sajūtīs jau drīzumā – tam būtu jāpalīdz attīstīt digitālo ekonomiku un ražošanas procesus, veicinot viedo automatizāciju. 5G ieviešana vēl ir tikai procesā, taču jau tagad tiek plānota 6G attīstība, kam būtu jāpaceļ kiberfizisko sistēmu un virtuālās realitātes risinājumi citā līmenī un pieejamības stadijā. Līdzšinējās attīstības tendences liecina, ka bezvadu sakaru standarts ir aktuāls aptuveni 10 gadus, no kā var secināt, ka ap 2030. gadu ne tikai Eiropā, bet globālā līmenī uzmanība tiks pievērsta nākamajam – 6G – standartam. Praktiskākā līmenī 6G būs 5G iesāktā turpinājums, un daudzi

eksperti uzskata, ka tikai līdz ar 6G ieviešanu būs iespējams nodrošināt to, ko bija plānots sasniegt jau ar piekto paaudzi.

Ceļš uz 6G paver Eiropas Savienībai arī jaunas iespējas mācīties no pieļautajām kļūdām gan multinacionālā, gan dalībvalstu lokālā līmenī. Kā to 2020. gadā pauda Eiropas Komisijas prezidente Urzula fon der Leiena, Eiropa ir bijusi pārāk lēna tehnoloģiskajā attīstībā. Darbiem sekojot vārdiem, 2021. gadā tika uzsākts jaunais ES finansētais projekts *HEXA-X*, kam vajadzētu kļūt par lietussarga iniciatīvu un kas pozitīva iznākuma gadījumā pakāpeniski aptvertu plašu ricībpolitiku un iniciatīvu skaitu. Viens no iemesliem, kādēļ šis projekts patiesi varētu palīdzēt veidot veiksmīgāku standarta ieviešanu dalībvalstīs, ir fakts, ka projektā iesaistīti samērā liels skaits Eiropas uzņēmumu un pētniecības centru. Tā vadībā ir somu uzņēmums Nokia, bet konsorcijs veido arī *Ericsson* (Zviedrija), *Siemens* (Vācija), kā arī mobilie operatori – *Telefonica* (Spānija), *Orange* (Francija), *Telecom Italia* (Itālija). Savukārt pētniecību pārstāv Spānijas, Somijas un Itālijas universitāšu centri. Lielo uzņēmumu iesaiste varētu būt izšķiroša veiksmīgākam procesam, jo 5G jautājumos ES tika pārņemta nepietiekama sinerģija ar privāto sektoru un konkrēti šīm kompānijām. Atšķirīgais ir arī tas, ka šī projekta piedāvātais fokuss atkāpjas no līdz šim dominējošā ģeopolitiskā naratīva (tehnoloģiskā sāncensība ar ASV un Ķīnu), izceļot iekšējo harmonizāciju un vienotu pieeju, kas varētu palīdzēt mazināt kavēšanos ar praktisko risinājumu ieviešanu.²⁴

Lai gan *HEXA-X* projekts ir daudzsološs, jānorāda, ka pašlaik 6G attīstībai un ieviešanai atvēlētais finansējums šī projekta ietvaros ir samērā niecīgs – šobrīd tas sasniedz aptuveni 12 miljonus EUR. No vienas puses, 5G ieviešanas process vēl ne tuvu nav pabeigts, turklāt arī tā uzturēšana prasīs krietnus līdzekļus, taču vienlaikus gan Komisijai, gan dalībvalstīm kritiski svarīgi ir laikus domāt ne tikai par stratēģiskiem lēmumiem, bet arī atbilstošu finansējumu 6G ieviešanai. Nespēja uzlabot esošos procesus un pieeju var novest pie būtiskas Eiropas atpalikšanas no globālā tehnoloģiskā progresā.

²⁴ Ricart, R.J. 6G, *Europe and post-2030 scenario: internal coherence for strategic autonomy*. Izgūts (11.09.2022.) no: <https://www.realinstitutoelcano.org/en/6g-europe-and-post-2030-scenario-internal-coherence-for-strategic-autonomy/>

Paveiktais un izaicinājumi ceļā uz Eiropas savienības stratēģisko autonomiju

Samanta Budrecka,

Latvijas Universitātes politikas zinātnes maģistrantūras studente

Rakstā apskatīts stratēģiskās autonomijas jēdziens un tā attīstība, jo tam joprojām nav skaidras definīcijas. Tajā pašā laikā ES īsteno virkni iniciatīvu, lai nodrošinātu stratēģisko autonomiju un mazinātu atkarību no trešajām valstīm. Šī raksta mērķis ir aplūkot ES virzību uz stratēģiskās autonomijas nodrošināšanu un galvenos izaicinājumus, ar kuriem ES nākas saskarties mūsdienu mainīgajā ģeopolitiskajā vidē. Rakstā tiek identificēti tādi izaicinājumi kā neviennozīmīga stratēģiskās autonomijas jēdziena izpratne, ģeopolitiskie izaicinājumi un atkarība no trešajām valstīm, un piegādes ķēžu diversifikācijas izmaksas uzņēmumiem. Tiek apskatīts arī paveiktais ceļā uz stratēģiskās autonomijas nodrošināšanu. Secināts, ka ES ir būtiski paātrinājusi virzību uz stratēģiskās autonomijas nodrošināšanu stratēģiski nozīmīgās nozarēs, taču, lai nodrošinātu šo jomu stratēģisko autonomiju, nepieciešama cieša dalībvalstu sadarbība un līdzīgi stratēģiskie mērķi.

Atslēgvārdi: ģeopolitiskie izaicinājumi, piegādes ķēdes, savstarpējā atkarība, stratēģiskā autonomija.

The article examines the concept of strategic autonomy and its development, as it still does not have a clear definition. At the same time, the EU implements initiatives to ensure strategic autonomy and reduce dependence on third world countries. The purpose of this article is to examine the EU's progress towards achieving strategic autonomy and the main challenges that the EU faces in today's changing geopolitical environment. The article identifies challenges such as the ambiguous understanding of the concept of strategic autonomy, geopolitical challenges, dependence on third world countries and the costs of diversifying supply chains for companies. It also examines what has been accomplished on the way to

ensure strategic autonomy. It is concluded that the EU has significantly accelerated the progress towards ensuring strategic autonomy in strategically important sectors, but in order to ensure the strategic autonomy of these areas, the member states need close cooperation and similar strategic goals.

Keywords: geopolitical challenges, interdependence, strategic autonomy, supply chains.

Ievads

Eiropas Savienības dalībvalstu starpā nav skaidras vienprātības par to, kas ir stratēģiskā autonomija, un šis jēdziens nav skaidri definēts, tādēļ šī raksta pirmā daļa koncentrēta uz šī jēdziena un tā attīstības aplūkošanu. Raksta mērķis ir aplūkot ES līdzšinējo virzību uz stratēģiskās autonomijas nodrošināšanu un galvenos izaicinājumus, ar kuriem ES nākas saskarties mūsdienu mainīgajā ģeopolitiskajā vidē. Rakstā tiek identificēti tādi izaicinājumi kā neviennozīmīga stratēģiskās autonomijas jēdziena izpratne, kas var ietekmēt dalībvalstu rezultātus stratēģiskās autonomijas nodrošināšanai, radot nevienmērīgu stratēģisko autonomiju; mūsdienu ģeopolitiskie izaicinājumi, un nepieciešamība diversificēt piegādes ķēdes. Lai arī stratēģiskās autonomijas jēdziens nav definēts, tas tiek aizvien plašāk izmantots, un ES īsteno virkni iniciatīvu, lai nodrošinātu stratēģisko autonomiju vismaz stratēģiski nozīmīgās nozarēs un mazinātu atkarību no trešajām valstīm, tādēļ rakstā tiek apskatīts paveiktais ceļā uz stratēģiskās autonomijas nodrošināšanu – Atvērēšanās un noturības mehānisms, kam ir svarīga nozīme, lai palielinātu dalībvalstu stratēģiskās investīcijas, tādējādi stiprinot ES stratēģisko autonomiju; Eiropas mikroshēmu akts, kura mērķis ir uzlabot ES stratēģisko autonomiju attiecībā uz tehnoloģijām, u.c. iniciatīvas. Secināts, ka pēdējo divu gadu notikumi pasaulē ir būtiski pāātrinājuši ES kopējo virzību uz stratēģiskās autonomijas nodrošināšanu stratēģiski nozīmīgās nozarēs, taču, lai nodrošinātu šo jomu stratēģisko autonomiju, nepieciešama cieša dalībvalstu sadarbība un līdzīgi stratēģiskie mērķi, kā arī vienota izpratne par draudiem un ievainojamību.

Eiropas savienības stratēģiskās autonomijas jēdziens

ES stratēģiskās autonomijas jēdziens nav jauns fenomens, tas dažādos ES formātos jau ilgstoši raisījis diskusijas un tiek plaši izmantots, taču joprojām nav vienas vispārpieņemtas definīcijas, kas skaidrotu stratēģisko autonomiju ES kontekstā. Jaunā realitāte, kuru ieviesa COVID-19 pandēmija un Krievijas militārais iebrukums Ukrainā, jautājumu par ES stratēģisko autonomiju neapšaubāmi atkal izvirzījusi ES diskusiju priekšplānā, balstot uz to jaunu rīcībpolitiku izstrādi.

No 2013. līdz 2016. gadam ES stratēģiskā autonomija galvenokārt tika uztverta kā pieeja drošības un aizsardzības jautājumiem. Pirmoreiz to izmantoja ES Ārlietu padomē 2013. gada decembrī, un šādu jēdziena izpratni drošības kontekstā daudzas ES valstis kritizēja. Lai gan stratēģiskā autonomija nebija skaidri definēta, tā tika izvirzīta kā plašāks stratēģisks mērķis 2016. gada ES globālajā stratēģijā, par kuru tika panākta vienošanās tūlīt pēc Brexit referenduma.¹ No 2017. līdz 2019. gadam ES stratēģiskā autonomija tika uzskatīta par līdzekli, ar kuru aizstāvēt Eiropas intereses naidīgā ģeopolitiskā vidē, ko raksturoja Brexit, Donalda Trampa (*Donald Trump*) prezidentūra un Ķīnas pieaugošā pārliecība.² Pašreizējās debatēs stratēģiskā autonomija ir definēta dažādi, bieži koncentrējoties uz to, kas tā nav, nevis uz to, kas tā ir. 2022. gadā stratēģiskā autonomija ieņem vienu no centrālajām vietām ES debatēs, neskatoties uz to, ka koncepcija joprojām ir slikti definēta un arvien tiek apspriesta. Pašlaik tiek īstenots tas, ko ES saprot ar savu stratēģisko autonomiju. Vispārīgi runājot, tā ir “spēja rīkoties autonomi, kad un kur nepieciešams, un ar partneriem, kur vien iespējams” un “paļauties uz saviem resursiem galvenajās stratēģiskajās jomās”, kā arī “izvēlēties, kad, kurā jomā un vai rīkoties ar līdzīgi domājošu partneri.”³ Novērojams, ka, pieaugot izaicinājumiem un krīzēm, ES lideri aizvien biežāk norāda, ka nepieciešams stiprināt ES stratēģisko autonomiju, taču ko tas nozīmē

¹ Tocci, N. (2021). European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It. (07.10.2022.). Izgūts no: <https://www.iai.it/sites/default/files/9788893681780.pdf>

² Eiropas Parlaments (2022). EU strategic autonomy 2013-2023 From concept to capacity. (07.10.2022.). Izgūts no: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI\(2022\)733589_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733589/EPRS_BRI(2022)733589_EN.pdf)

³ European Liberal Forum. (2022). Decoding EU Digital Strategic Autonomy Sectors, Issues, and Partners. (07.10.2022.). Izgūts no: https://liberalforum.eu/wp-content/uploads/2022/06/Decoding-EU-Digital-Strategic-Autonomy_ELF-Study_Techno-Politics_vol.1-2.pdf

praktiski un kas ES dalībvalstīm jādara, lai šim jēdzienam piešķirtu praktisku nozīmi un sasniegtu stratēģisko autonomiju? Vai tā ir praktiski iespējama vai tomēr bīstama ilūzija?

Runājot par ES stratēģisko autonomiju, novērojams, ka bieži tiek likta vienādības zīme starp jēdzienu 'autonomija' un tādiem jēdzieniem kā 'suverenitāte' un 'neatkarība'. Tomēr, analizējot šo terminu, tā nozīme ir diezgan specifiska. Kā liecina vārda grieķu etimoloģija, autonomija nozīmē patības (*autos*) spēju dzīvot pēc saviem likumiem (*nomos*). Tādējādi autonomija, salīdzinot ar suverenitāti, ir nosacījums, nevis atribūtu kopums, lai gan subjekts ar suverenitātes atribūtiem, domājams, spēj nodrošināt savu autonomiju. Citiem vārdiem sakot, autonomija ir suverenitātes priekšnoteikums.⁴ Tātad, lai ES spētu būt suverēna, tai būtu nepieciešams stiprināt savu autonomiju, savukārt virzība uz lielāku stratēģisko autonomiju nozīmē, ka ES dalībvalstīm būtu jāatdod lielāka daļa savas valsts suverenitātes ES kā savienībai, taču šis jautājums tiks plašāks diskutēts šī raksta turpinājumā.

Kopumā stratēģiskā autonomija ir nepieciešama, lai stiprinātu ES izturētspēju (*resilience*) dažādās krīzēs, lai sevi nodrošinātu jomās, kas nepieciešamas dažādu krīžu pārvarēšanai ģeopolitisko pārmaiņu kontekstā. Izpratne par stratēģisko autonomiju tirdzniecības un rūpniecības politikā ir spēja nodrošināt iedzīvotāju veselību, dzīvību un drošību, kā arī nepārtrauktību preču un pakalpojumu sniegšanā neatkarīgi no ārējiem apstākļiem. ES ekonomika joprojām ir lielā mērā atkarīga no ārējiem enerģijas avotiem, izejvielām, tehnoloģijām, kā arī to piegādātājiem un piegādes ķēdēm. Var novērot, ka ES stratēģiskā autonomija ir ES stratēģiskā tendence. Tā caurvij teju visas ES politikas jomas, taču tā nav konkrēta politikas joma, tā drīzāk uzskatāma par ES politikas orientāciju un ilgtermiņa mērķi, kas ietverts ES rīcībpolitikās. Taču kādi ir galvenie izaicinājumi ES virzībai uz stratēģisko autonomiju?

⁴ Tocci, N. (2021). European Strategic Autonomy: What It Is, Why We Need It, How to Achieve It. (07.10.2022.). Izgūts no: <https://www.iai.it/sites/default/files/9788893681780.pdf>

Eiropas savienības izaicinājumi virzībai uz stratēģisko autonomiju

Viena no ES problēmām ceļā uz stratēģiskās autonomijas ieviešanu ir tā, ka ES dalībvalstis nav vienojušās par vienotu stratēģiskās autonomijas izpratni. Dalībvalstu redzējumi par stratēģiskās autonomijas jēdziena tvērumu un to, kas ar šo jēdzienu tiek saprasts, ir ļoti atšķirīgi. Pat divu aktīvāko stratēģiskās autonomijas idejas atbalstītāju un virzītāju – Francijas un Vācijas – redzējumos pastāv viegli saskatāmas atšķirības, nemaz nerunājot par uzskatu dažādību visu dalībvalstu starpā.⁵ Ja valda domstarpības par to, ko visas valstis kopā vēlas panākt un kas ir šī stratēģiskā autonomija, uz kuru ES cenšas virzīties, stratēģiskās autonomijas izveide noteikti kļūst sarežģīta. Arī lielā daļā mācību grāmatu “stratēģiskais” vai “stratēģija” tiek uztverts kā process, lai īstenotu izmērāmus ilgtermiņa mērķus, kas ir kopīgi visiem tiem dalībniekiem, kas ir atbildīgi par šo mērķu sasniegšanu. Šādus kopīgus mērķus ES var būt grūti noteikt, jo tās dalībvalstu stratēģiskās intereses mēdz atšķirties. ES dalībvalstis un iestādes parasti saskaņo atšķirīgās intereses, bieži izmantojot *logrolling*⁶ pieeju. Tādējādi dažādu mērķu progress ievērojami atšķiras, un katra valsts sasniedz atšķirīgu rezultātu. Tāpēc centieni pēc lielākas “stratēģiskās autonomijas”, visticamāk, radīs “mainīgu autonomiju”⁷ gadījumā, ja atšķirsies intensitāte, ar kādu dalībvalstis īsteno pasākumus stratēģiskās autonomijas ieviešanai. Tādēļ uz stratēģisko autonomiju būtu jāskatās caur vienotības prizmu – jo mazāk vienotības ES valstu starpā, jo grūtāk nodrošināt stratēģisko autonomiju un panākt ES kopējos mērķus. Jānorāda arī, ka runāt par ES stratēģisko autonomiju neizbēgami nozīmē runāt arī par lielākas suverenitātes apvienošanu, jo suverenitāte starptautiskajā sistēmā tiek izprasta kā valsts tiesības uz pilnīgām pašnoteikšanās

⁵ Franke, U. (2020). What are we actually fighting about? Germany, France, and the spectre of European autonomy. (07.10.2022.). Izgūts no: <https://ecfr.eu/article/what-are-we-actually-fighting-about-germany-france-and-the-spectre-of-european-autonomy/>

⁶ *Logrolling* – balsot par kaut ko, ko kāds cits vēlas apmaiņā pret to, ka viņi balso par kaut ko, ko vēlaties jūs. Cambridge Dictionary (09.10.2022). Izgūts no: <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/logrolling>

⁷ Clingendael. (2022). Phoenix or Icarus? European strategic autonomy in light of Ukraine. (07.10.2022.). Izgūts no: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-02/Policy_brief_EU_Strategic_Autonomy_Ukraine.pdf

tiesībām, pašpārvaldi.⁸ Taču, aizvien vairākās jomās darbojoties pēc ES noteiktām vadlīnijām, varētu uzskatīt, ka notiek dalībvalstu suverenitātes deleģēšana ES. Lai arī ģeopolitiskās konkurences jomā tas, visticamāk, nozīmētu ārpolitikas, drošības, digitālās, fiskālās, migrācijas, enerģētikas u.c. politiku uzlabošanu, dalībvalstu viedokļi par stratēģiskajiem mērķiem atšķiras, tādēļ viens no galvenajiem izaicinājumiem ES iekšienē ir jautājums par to, kā samērot ES dalībvalstu viedokļus, īstenojot visaptverošu stratēģisko autonomiju, kas ir spēkā visās dalībvalstīs, vienlaikus izvairoties no protekcionisma, bet nodrošinot ES pašpietiekamību. Viens no svarīgākajiem aspektiem šo viedokļu samērošanā varētu būt vienprātība par draudiem un ģeopolitiskajiem izaicinājumiem.

Nākamie būtiskākie izaicinājumi stratēģiskās autonomijas kontekstā ir ģeopolitiskie izaicinājumi. Covid-19 radītās sekas, kā arī Krievijas uzsāktais karš Ukrainā ir mainījis ģeopolitisko un ekonomisko realitāti. Enerģijas un pārtikas cenu paaugstināšanās, potenciālā nepieciešamība uz laiku palielināt ogļu izmantošanu, papildu spiediens uz publiskajām finansēm, augstāka inflācija, palielināti kiberriski, problēmas ar piegādes ķēdēm un apgrūtināta piekļuve kritiski svarīgām izejvielām un tehnoloģijām norāda uz aizvien pieaugošu nepieciešamību ES kļūt autonomākai mainīgajā ģeopolitiskajā vidē, lai križu gadījumā iedzīvotājiem tiktu nodrošinātas nepieciešamās preces un pakalpojumi, kā arī netiktu pasliktināts iedzīvotāju labklājības un drošības līmenis. Ģeopolitiskie izaicinājumi jau ir veicinājuši piegādes ķēžu pārveidošanos, tiek palielināta nepieciešamība pāriet uz ne tik neaizsargātām, daudzveidīgākām un uzticamākām piegādes ķēdēm un, iespējams, pārcelt ražošanu uz ES draudzīgām valstīm.⁹ Kopumā diskusijām par stratēģiskās autonomijas un piegādes ķēžu diversificēšanu ir piešķirta vēl lielāka nozīme, kā arī būtiski ticis paplašināts šīs diskusijas tvērums. Sākotnēji tikai aizsardzības jomā lietotais jēdziens 'stratēģiskā autonomija' šobrīd aptver arī ekonomikas sektoru, rūpniecības politiku, ārējo tirdzniecību, finanšu sektoru, digitālo, tehnoloģiju un inovāciju nozari, kā arī enerģētikas sektoru. Ģeopolitiskie un pandēmijas radītie izaicinājumi ir atklājuši jaunas un akcentējuši jau iepriekš zināmas ES ekonomikas vājās vietas, un viena no tām ir ES ekonomikas atkarība no

⁸ Lētiņa, L. (2000). Vai Eiropas Savienībā iespējama suverēna Latvija? (07.10.2022.). Izgūts no: <https://www.vestnesis.lv/ta/id/13706>

⁹ Eiropas Komisija. (2022). 2022. gada stratēģiskās prognozēšanas ziņojums. (07.10.2022.). Izgūts no: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0289&from=EN>

globālām piegāžu ķēdēm un ievainojamība pret to pārrāvumiem. Jāmin arī ES lomas samazināšanās un dažādu lielvaru pieaugošā ietekme, piemēram, Ķīnas un Indijas. ES ir atkarīga no Ķīnas attiecībā uz digitalizāciju un tehnoloģijām, tādēļ viens no izaicinājumiem ir tas, kā ES veidos tirdzniecības attiecības ar Ķīnu, un vienlaikus liela nozīme ir tam, kā Ķīna turpinās attīstīties. ES arvien vairāk apzinās iespējamo ievainojamību, ko rada arvien nelīdzsvarotākās ekonomiskās attiecības ar Ķīnu, un ES ir jābūt gatavai reaģēt arī uz izmaiņām ASV un Ķīnas attiecībās. “Šajā nolūkā ES ir jāklūst pašpietiekamai ekonomikas pamatnozarēs, mainot piegādes ķēžu veidus (pārceļot ražošanu tuvāk Eiropai) un ievērojami palielinot investīcijas pētniecībā un izstrādē.”¹⁰ Ekonomikas pamatnozares ir primārās nozares, kurās jācenšas samazināt stratēģiskās atkarības un piegādes ķēžu pārskatīšana, un ieguldījumi pētniecībā, attīstībā un izstrādē ir būtisks instruments, lai sekmētu jaunu produktu radīšanu, tādējādi arī radot risinājumus, kā ES var nodrošināt iedzīvotājus ar stratēģiski nozīmīgiem produktiem arī piegādes ķēžu pārrāvumu vai pārslodžu gadījumos, mazinot stratēģisko atkarību ne tikai no ASV un Ķīnas, bet arī citām trešajām valstīm. Saskaņā ar Ž. Borela (*J. Borell*) pausto “Eiropai nav problēmu ar pašas Ķīnas ekonomisko attīstību un ieguvumiem, ko tā ir sniegusi tās iedzīvotājiem. Taču ES nevar pieļaut, ka Ķīnas starptautiskā ekspansija notiek uz mūsu pašu interešu un vērtību rēķina. Tāpēc mēs esam izvēlējušies duālu pieeju, uzskatot Ķīnu par svarīgu partneri, bet arī par konkurentu un sistēmisku sāncensi”.¹¹ Ķīnas ekonomiskā un rūpnieciskā attīstība līdz šim lielā mērā ir notikusi uz ES interešu rēķina un ir ļāvusi ES uzņēmējiem paļauties uz Ķīnas ražotnēm un materiāliem, tādējādi ļaujot samazināt ražošanas izmaksas un mazinot stratēģisko autonomiju. Šobrīd, kad ES Ķīnu uzskata ne tikai par stratēģisku partneri, bet arī sāncensi, ES izaicinājums ir – kā nodrošināt līdzvērtīgu preču, pakalpojumu un ražošanas kvalitāti, kādu uzņēmējiem sniedz Ķīnas tirgus ES vai ES draudzīgajās valstīs, jo ES ir jābūt gatavai samazināt pārmērīgo paļaušanos uz Ķīnas rūpniecām gadījumam, ja notiktu konfrontācija ar Ķīnu.

¹⁰ EPP Group. (2021). ES un Ķīnas attiecības — taisnīgas un savstarpējas partnerības veidošana. (08.10.2022.). Izgūts no: <https://www.eppgroup.eu/lv/zinu-vietne/publikacijas/es-un-kinas-attiecibas-taisnigas-un-savstarpejas-partneribas-veidosana>

¹¹ Borell, J. (2020). European Strategic Complacency Is Not an Option. (08.10.2022.). Izgūts no: <https://www.project-syndicate.org/commentary/why-the-eu-must-achieve-strategic-autonomy-by-josep-borrell-2020-11>

Lai tiktu galā ar plašākas diversifikācijas izmaksām un lai paredzētu potenciālu atsaistīšanos no, piemēram, Ķīnas tirgiem, uzņēmumiem būtu nepieciešama daudz lielāka izpratne par pieaugošajiem ģeopolitiskajiem riskiem Eiropas patērētāju vidū un daudz lielāka izpratne par nepieciešamību aizstāvēt “ES intereses”. Iespējams, ka Krievijas sāktais karš Ukrainā kalpos par katalizatoru labākai ES interešu izpratnei, un ir sagaidāma aktīvāka piegādes ķēžu diversifikācija.¹² Šeit ir būtiska ES loma, jo jādoma par to, kā mērķtiecīgi atbalstīt arī mazos un vidējos uzņēmumus, lai tie spētu nodrošināt ne tikai piegādes ķēžu diversifikāciju, bet arī atrast savu vietu piegādes ķēdēs un īstenot pētniecību, attīstību, un, būtiskākais – komercializāciju ES iekšienē. Tiek uzskatīts, ka komercializācija ES iekšienē vai ES draudzīgo valstu vidū ir būtiska, lai labākie ES izstrādātie risinājumi neaizplūstu ārpus ES robežām un netiktu pārdoti trešajām valstīm, bet būtu iespējams tos ražot ES iekšienē vai draudzīgajās valstīs. Tāpēc nākotnē ES jādoma arī par izpratnes veicināšanu uzņēmēju vidē par piegādes ķēžu diversifikācijas nozīmi, kā arī jāveic mērķtiecīgs atbalsts uzņēmējiem. Jāņem vērā, ka vietējās ražošanas pārbūve dažām kritiski svarīgām precēm ir dārgs process. Tāpēc uzņēmumi visbiežāk dod priekšroku diversifikācijai, pievienojot alternatīvu piegādātāju (piem., Ķīna + vēl kāds piegādātājs).¹³ Galvenais izaicinājums šeit ir jautājums par to, kā ne tikai izgudrot, bet arī nodrošināt ražošanu ES iekšienē, kā arī tas, cik daudz ES ir gatava investēt stratēģiskās autonomijas nodrošināšanā, jo visbiežāk stratēģiski nozīmīgo produktu ražošana ES iekšienē būs dārgāka, un tas var veicināt inflācijas procesus un apgrūtināt dārgo preču pārdošanu pasaules tirgos.

Es virzība uz stratēģiskās autonomijas nodrošināšanu

ES dalībvalstu saliedētība, sastopoties ar Donalda Trampa agresīvo vienpusējo tarifu politiku, jau pirms COVID-19 izraisītās pandēmijas un Krievijas iebrukuma Ukrainā stiprināja eiropiešu pārliecību par viņu spēju demonstrēt stratēģisko autonomiju. ES dalībvalstis spēja ātri un samērīgi reaģēt uz Trampa tērauda un alumīnija tarifu paaugstināšanu. Tāpat arī veiksmīgi izdevās ieviest atturēšanas stratēģiju pret ASV draudiem, ka

¹² Fabry, E. (2022). Leveraging trade policy for the EU's strategic autonomy. (08.10.2022.). Izgūts no: https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2022/07/PB-EUs-Trade-Policy2_AC.pdf

¹³ Turpat.

automobiļu importam tiks noteikti augsti tarifi.¹⁴ Šī pieaugošā ES pašpārliecībā, iespējams, palīdz izprast arī stratēģiskās autonomijas konceptuālo ietvaru, kas Eiropai ir nepieciešams, lai izprastu piegādes ķēžu jautājumus un to savstarpējo saistību un ievainojamību. Piemēram, skatoties atsevišķi, sejas maskas un medikamenti nav stratēģiski produkti. Taču stratēģiskais aprēķins mainās, ja to ražošana ir koncentrēta tikai dažās valstīs. Tas pats attiecas uz reto metālu iegūšanu, sociālajiem medijiem un citām digitālajām platformām, kā arī tehnoloģijām, piemēram, 5G.¹⁵ Tādēļ teju visās jomās ES ir svarīgi pārskatīt savas piegādes ķēdes, lai krīzes gadījumā iedzīvotājiem joprojām tiktu nodrošinātas nepieciešamās preces un pakalpojumi. Laikā pēc Krievijas iebrukuma ir nepieciešama spēcīga rūpniecības politika, lai izveidotu stratēģisku iekšzemes ražošana un rezerves. Taču mērķis nevar būt visu ražot iekšzemē, tā vietā nepieciešams izmantot stratēģiskās autonomijas konceptu kā līdzekli, lai definētu stratēģiski nozīmīgus produktus, attiecībā uz kuriem eiropieši ir konstatējuši pārmērīgu paļaušanos uz vienu valsti vai ražotāju. Tomēr, neskaitot acīmredzamākos stratēģiskos produktus (piem., akumulatorus, mikroshēmas un citas augsto tehnoloģiju preces), joprojām ir grūti noteikt galvenos riskus un iespējamo kritisko produktu trūkumu.¹⁶ ES strādā pie kritisko izejvielu (CRM) saraksta, kuru sāka veidot jau 2008. gadā, un ES ir sākusi pārveidot savas rīcībpolitikas, lai stiprinātu stratēģisko autonomiju, un aktīvi domā par stratēģisko resursu atkarības mazināšanu.

ES mikroshēmu akts (European Chips Act) ir viens no piemēriem iniciatīvām, kuru mērķis ir uzlabot ES stratēģisko autonomiju attiecībā uz tehnoloģijām. Saskaņā ar Eiropas Komisijas nodomu “mikroshēmas ir galveno industriālo vērtību ķēžu stratēģiskie aktīvi,”¹⁷ tādēļ ir būtiski nodrošināt mikroshēmu piegādes ķēžu nepārtrauktību. Akta mērķis ir uzsākt

¹⁴ Fabry, E. (2022). Leveraging trade policy for the EU's strategic autonomy. (08.10.2022.). Izgūts no: https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2022/07/PB-EUs-Trade-Policy2_AC.pdf

¹⁵ Borell, J. (2020). European Strategic Complacency Is Not an Option. (08.10.2022.). Izgūts no: <https://www.project-syndicate.org/commentary/why-the-eu-must-achieve-strategic-autonomy-by-josep-borrell-2020-11>

¹⁶ Fabry, E. (2022). Leveraging trade policy for the EU's strategic autonomy. (08.10.2022.). Izgūts no: https://feps-europe.eu/wp-content/uploads/2022/07/PB-EUs-Trade-Policy2_AC.pdf

¹⁷ Eiropas Komisija. Eiropas mikroshēmu akts. (08.10.2022.). Izgūts no: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_lv

plašu investīciju programmu trīs virzienos. Akta pirmais pīlārs atbalsta liela mēroga tehnoloģisko kapacitāti un inovācijas visprogresīvāko mikroshēmu jomā. Otrais pīlārs paredz liela mēroga investīcijas ražošanā. Trešā pīlāra mērķis ir uzlabot spēju pamanīt pusvadītāju piegādes krīzes un reaģēt uz tām. Šī iniciatīva ir būtisks solis ceļā uz stratēģiskās autonomijas nodrošināšanu mikroshēmu jomā, jo apvieno politisko, rūpniecisko, tehnoloģisko un finansiālo atbalstu tehnoloģiju un inovāciju jomā. Vienlaikus jāatzīmē, ka absolūtu stratēģisko autonomiju sasniegt varētu būt izaicinoši, jo, visticamāk, saglabāsies atkarība no trešajām valstīm, tostarp attiecībā uz retzemju elementiem un citiem ražošanas materiāliem, kas nepieciešami pusvadītāju ražošanai. Tomēr valstis, kas ražo šos materiālus, jo īpaši Ķīna, visticamāk, joprojām būs atkarīgas no ASV un ES dizaina vai ražošanas aprīkojuma ziņā. No tā izrietošā stratēģiskā savstarpējā atkarība ir noteicošais elements, lai nodrošinātu stratēģisko stabilitāti.¹⁸

Līdz šim ir veiksmīgi izdevies ieviest praksē vairākus pasākumus, reaģējot uz apzinātajām stratēģiskajām atkarībām. Piemēram, Atveseļošanas un noturības mehānisms (ANM), kam ir svarīga nozīme, lai palielinātu dalībvalstu stratēģiskās investīcijas, piemēram, saistībā ar digitālajām tehnoloģijām (mākoņpakalpojumi, pusvadītāji, procesori u.c.), kas ir stratēģiski nozīmīgi produkti. Vienlaikus ANM paātrina arī zaļo un digitālo pāreju, jo katrai dalībvalstij vismaz 37% no sava atveseļošanas un noturības plāna izdevumiem ir jāvelta pasākumiem, kas veicina klimata mērķu sasniegšanu, un vismaz 20% no izdevumiem – digitālajiem mērķiem.¹⁹ Līdzīgi izveidota izejvielu alianse, kuras mērķis ir dažādot piegādes ķēdes, kā arī apzināt šķēršļus, izaugsmes un investīciju iespējas, lai veidotu kapacitāti visos izejvielu vērtības ķēdes posmos. Būtisks ir arī ES ieguldījums, atbalstot kosmosa industrijas projektus, lai novērstu riskus kosmosa telpā un programmās. Šobrīd ES var lepoties ar zināmu stratēģisku autonomiju kosmosā. Tādi projekti kā Galileo ir ne tikai uzlabojuši ES ekonomiku, bet arī var ļaut stiprināt ES kopējo drošības un aizsardzības politiku. Lai gan ES turpina veicināt drošu

¹⁸ Timmers, P. (2022). How Europe aims to achieve strategic autonomy for semiconductors. (08.10.2022.). Izgūts no: <https://www.brookings.edu/techstream/how-europe-aims-to-achieve-strategic-autonomy-for-semiconductors/>

¹⁹ Eiropas Komisija. Recovery and Resilience Scoreboard. (08.10.2022.). Izgūts no: https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/index.html

un ilgtspējīgu kosmosa izmantošanu, ir jāņem vērā, ka, attīstoties tehnoloģijām, kosmoss strauji kļūst par politisko arēnu, kas veicina ģeopolitisko konkurenci uz zemes,²⁰ tādēļ būtiski, ka ES domā arī par stratēģiskās autonomijas nodrošināšanu kosmosā.

ES strādā pie vairākiem virzieniem, lai stiprinātu arī transatlantisko partnerību, tādējādi arī diversificētu piegādes ķēdes un stiprinātu stratēģisko autonomiju. Ceļvedis uz atbilstošu stratēģiskās autonomijas līmeni, kas balstīts uz ES iekšējo sadarbību un integrāciju aizsardzības jomā, lielā mērā ir izstrādāts ar trim savstarpēji papildinošām iniciatīvām: Pastāvīgā strukturētā sadarbība (PESCO), Eiropas Aizsardzības fonds (EAF) un Stratēģiskais kompass. PESCO ietvaros ES NATO dalībvalstis palīdz novērst alianses spēju nepilnības un strādā, lai līdz 2024. gadam izpildītu savu apņemšanos tērēt aizsardzībai 2% no IKP. Arī EAF izveide ir nozīmīgs solis ceļā uz Eiropas militārās rūpniecības spēju uzlabošanu.²¹ Kopējā drošības un aizsardzības politika ir koncentrējusies uz drošības kompasa izstrādi. Šī politika uzsver, ka ES jādarbojas, pamatojoties uz četriem pīlāriem: ātra rīcība, iedzīvotāju drošības nodrošināšana pastāvīgi mainīgā starptautiskā klimatā, ieguldījumi aizsardzības un drošības tehnoloģijās un partnerība ar citiem kopīgu mērķu sasniegšanai.²² Novērojams, ka ES īsteno virkni iniciatīvu, kas paredzētas stratēģiskās autonomijas nodrošināšanai kritiski svarīgajās nozarēs.

Secinājumi

Pēdējo divu gadu notikumi ir būtiski paātrinājuši virzību uz stratēģiskās autonomijas nodrošināšanu stratēģiski nozīmīgajās nozarēs. Tomēr virzība uz ES stratēģiskās autonomijas panākšanu ir izaicinoša un, visticamāk, pilnīga stratēģiskā autonomija būs grūti sasniedzama, ņemot vērā atšķirīgos dalībvalstu stratēģiskos mērķus un vajadzības, kā arī grūtības

²⁰ European Parliament. (2020). The European space sector as an enabler of EU strategic autonomy. (08.10.2022.). Izgūts no: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/653620/EXPO_IDA\(2020\)653620_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/653620/EXPO_IDA(2020)653620_EN.pdf)

²¹ Borell, J. (2020). European Strategic Complacency Is Not an Option. (08.10.2022.). Izgūts no: <https://www.project-syndicate.org/commentary/why-the-eu-must-achieve-strategic-autonomy-by-josep-borrell-2020-11>

²² Council of the European Union. (2022). A Strategic Compass for Security and Defence. (08.10.2022.). Izgūts no: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>

definēt kritiski nozīmīgos produktus. Ceļā uz stratēģiskās autonomijas ieviešanu būs nepieciešama iekšēja politiska un ekonomiska noturība un vienotība, kā arī globālās savstarpējās atkarības pārvaldība. Tāpat ir skaidrs, ka nav iespējama stratēģiskā autonomija pilnīgi visās ražošanas nozarēs, taču ES ir jādefinē nozares, kurās dalībvalstīm jācenšas diversificēt piegāžu ķēdes, un jānodrošina atbalsts uzņēmējiem, kuri ir gatavi radītos stratēģiski nozīmīgos produktus komercializēt ES.

Imigrācija un emigrācija Latvijā – vēsturisks atskats un tendences

Asoc. prof. Inta Mierīņa

Latvijas Universitātes Diasporas un migrācijas centra direktore

Latvija savā vēsturē ir piedzīvojusi gan imigrācijas, gan emigrācijas periodus, īsā laika posmā gan iegūstot, gan zaudējot ievērojamu daļu iedzīvotāju. Pēdējos gados dominējusi tieši emigrācija, kulmināciju sasniedzot Lielās Recesijas (*Great Recession*) gados (2009-2010). Emigrācijas apjoms pēdējo gadu laikā samazinās, bet imigrācijas – pakāpeniski pieaug, remigrācijai apjomam sasniedzot pēdējā desmitgadē lielāko apjomu. Tādējādi migrācijas saldo jau pietuvojies paritātei. Tomēr emigrācijas struktūra rada pamatu bažām. Kopš ekonomiskās krīzes arvien biežāk emigrē jauni, izglītoti cilvēki ar ģimenēm, plānojot dzīvi ārvalstīs ilgtermiņā. Apzinoties emigrācijas radītos riskus valsts attīstībai, kopš 2013. gada Latvija īsteno mērķtiecīgu diasporas politiku, kas vērsta uz sadarbību un saiknes uzturēšanu ar aizbraukušajiem, kā arī atgriešanās veicināšanu. Imigrācija Latvijā joprojām saglabājas ļoti zemā līmenī, ko daļēji nosaka gan ierobežojoša migrācijas politika un nepietiekami efektīva imigrantu integrācija Latvijā, gan iedzīvotāju vidū plaši izplatītā negatīvā attieksme pret imigrāciju. Salīdzinoši pozitīvāka attieksme līdz Krievijas uzsāktajai agresijai Ukrainā Latvijas iedzīvotājiem bija pret imigrāciju no NVS reģioniem, taču tieši uz un no šīm valstīm pēdējo gadu laikā migrācijas plūsmas mazinājušās.

Atslēgvārdi: emigrācija, imigrācija.

In its history, Latvia has experienced periods of both immigration and emigration, both gaining and losing a significant proportion of its population in a short period of time. In recent years, emigration has dominated, culminating in the years of the Great Recession in 2009-2010. Emigration rates have been decreasing in recent years, and immigration is slowly rising, too, with return migration rates reaching the highest level in a decade. Nevertheless, the structure of emigration is a cause for concern. Ever since the economic crisis, young, educated people with their families have been emigrating more often, planning their lives abroad in the long

term. Aware of the risk posed by emigration to the country's economy and society, since 2013 Latvia has been implementing a targeted diaspora policy aimed at cooperation and maintaining ties with the diaspora, as well as promoting return migration. Immigration in Latvia still remains at a very low level, which is partly due to both the restrictive migration policy and the insufficiently effective integration of immigrants in Latvia, as well as the widespread negative attitude towards immigration among the population. Latvian residents had a relatively positive attitude towards immigration from the CIS regions until Russia's aggression in Ukraine, but migration flows to and from these regions had decreased in recent years.

Keywords: emigration, immigration.

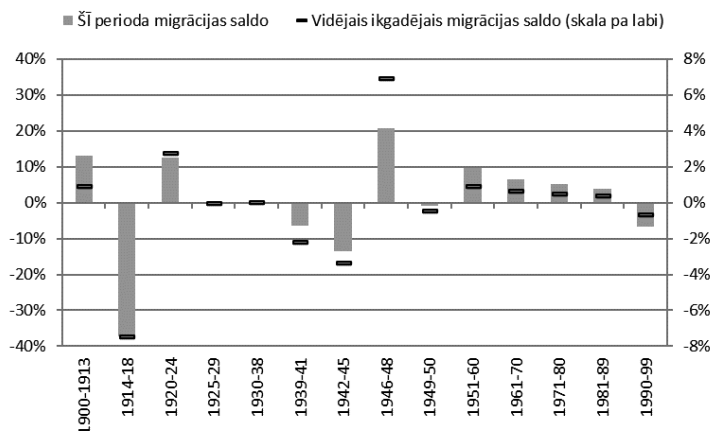
Imigrācijas uz Latviju un emigrācijas no Latvijas vēsturiskie posmi

Pēdējā gadsimta laikā Latvija ir piedzīvojusi daudzus emigrācijas un imigrācijas viļņus. **19. un 20. gadsimta mijā**, Latvijai esot Krievijas Impērijas sastāvā, imigrāciju galvenokārt noteica Latvijas pilsētu izaugsme. Papildus ekonomiskajiem migrantiem Latvijā iecēloja ievērojams skaits ebreju bēgļu no Krievijas, Ukrainas, Baltkrievijas un Polijas, pieaugot antisemitismam un pogromiem šajos reģionos. Tajā pašā laikā ievērojams skaits latviešu (galvenokārt zemnieku) pārcēlās ārpus Latvijas teritorijas. Laikā no 1897. līdz 1913. gadam latviešu diasporas apjoms sasniedza 220 000 cilvēku, tajā skaitā 45 000 Rietumvalstīs (galvenokārt ASV) – starp tiem gandrīz 8000 politisko bēgļu un deportēto pēc 1905. gada revolūcijas Latvijā. Tomēr migrācijas bilance (t.i., starpība starp imigrāciju un emigrāciju) šajā laikā bija ievērojami pozitīva.

Lielākos iedzīvotāju zaudējumus Latvija piedzīvoja **Pirmā pasaules kara un Krievijas pilsoņu kara laikā**. Apmēram viens miljons Latvijas iedzīvotāju pārcēlās uz citām teritorijām (galvenokārt uz Krieviju) bēgļu, pārvietoto personu, piespiedu evakuēto statusā vai pēc mobilizācijas bruņotajos spēkos. Piecu gadu laikā Latvija zaudēja 37% iedzīvotāju (1. attēls): aptuveni puse no tiem nomira ārpus Latvijas, citi apmetās uz dzīvi Padomju Krievijā, Igaunijā, Lietuvā un Vācijā. Mazāk nekā viena trešdaļa emigrantu atgriezās pēc kara.¹

¹ Hazans, M (2019). Emigration from Latvia. Brief History and Driving Forces in the Twenty-first Century. In: R. Kaša and I. Mieriņa, *The Emigrant Communities of Latvia: National Identity, Transnational Belonging and Diaspora Politics*. Springer.

1. attēls. Vidējais gada migrācijas saldo un migrācijas saldo pa apakšperiodiem (% no sākotnējās populācijas)



Avots: Hazans, M (2019). Emigration from Latvia. Brief History and Driving Forces in the Twenty-First Century. In: R. Kaša and I. Mieriņa, *The Emigrant Communities of Latvia: National Identity, Transnational Belonging and Diaspora Politics*. Springer, pp. 35-68.

Desmitgadē **pēc Latvijas valsts izveidošanas 1918. gadā** Latvijā atgriezās ap 300 000 cilvēku (lielākā daļa no tiem 1919.–1921. gadā). Tajā pašā laikā vairāk nekā 10 000 pārcēlās uz Padomju Krieviju vai tika izraidīti no Latvijas par iesaistišanos “pretvalstiskā darbībā”, bet aptuveni 15 000 pārcēlās uz Latviju, bēgot no padomju režīma. Neatkarīgās Latvijas vēlākajos gados emigrācijas rādītāji bija zemi, jo zemes reforma un labie ekonomiskie apstākļi lielā mērā likvidēja motivāciju emigrēt.

Desmitgade **no 1939. līdz 1949. gadam** Latvijā tiek raksturota kā “pārvietoto personu un bēgļu laikmets”². 51 000 etnisko vāciešu devās uz Vāciju 1939.–1940. gadā Hitlera valdības uzsāktās “repatriācijas” programmas ietvaros. Vēl 10 500 etnisko vāciešu sekoja 1941. gada ziemā pēc Latvijas iekļaušanas Padomju Sociālistisko Republiku Savienībā (PSRS). 1941. gada 14. jūnijā padomju režīms izsūtīja 15 424 Latvijas iedzīvotājus (0,8% no

² Zelče, V. (2011). Major Flows of Migration: Early 19th Century to 1991. In: B. Zepa and E. Kļave (eds.), *Latvia. Human Development Report 2010/2011: National Identity, Mobility and Capability*. Riga: University of Latvia Press, pp. 53-69

visiem iedzīvotājiem), no kuriem aptuveni 40% gāja bojā nometnēs vai trimdā. 1941. gada vasarā, baidoties no draudošās nacistu okupācijas, aptuveni 53 000 cilvēku aizbēga no Latvijas uz citām PSRS republikām. Kopumā no 1939. līdz 1941. gadam Latvija zaudēja aptuveni 6,6% no saviem iedzīvotājiem kā repatriantus, deportētos un bēgļus. Vēl 242 000 cilvēku (13,4% iedzīvotāju) tika zaudēti dažāda veida piespiedu migrācijas dēļ laikā no 1942. līdz 1945. gadam, ieskaitot nacistu vai Sarkanās/Padomju armijas mobilizētos un bēgļus, kas bēga no padomju režīma.³ Lielākā daļa bēgļu, kā arī daļa bijušo vācu armijas karavīru nokļuva pārvietoto personu nometnēs, bet 1947. gadā pēc šo nometņu likvidēšanas pārcēlās uz valstīm, kuras bija gatavas viņus uzņemt – pārsvarā uz ASV (45 000), Austrāliju un Kanādu (katrā pa 20 000), Lielbritāniju (17 000), Vāciju (15 000) u.c., aizsākot pēckara latviešu diasporu.

Desmitgadē **pēc Padomju Savienības reokupācijas** Latvija piedzīvoja lielāko imigrācijas vilni (īpaši 1946.–1948. gadā). Pirmkārt, tā piedzīvoja masveida bēgļu un militārpersonu atgriešanos, kā arī (daļēji centralizēti pārvaldītu) migrantu pieplūdumu no citām Padomju Savienības daļām. Trīs gadu laikā Latvijas iedzīvotāju skaits pieauga par vairāk nekā 323 000 jeb 21%. Remigrācija un imigrācija turpinājās arī 1949.–1950. gadā, taču to daļēji atsvēra Padomju spēku lielākā piespiedu deportācija – 42 125 cilvēku (2,2% iedzīvotāju) uz Sibīriju vai PSRS Tālajiem Austrumiem 1949. gada 25.–28. martā. Tomēr vēlāk (galvenokārt 1956.–1957. gadā) aptuveni 80% trimdinieku atgriezās Latvijā⁴.

Padomju režīma laikā **no 1951. līdz 1990. gadam** Latvija turpināja piedzīvot lielu migrantu pieplūdumu no citām Padomju Savienības daļām, galvenokārt saistībā ar centralizētu lēmumu pieņemšanu par resursu, tostarp darbaspēka, sadali un augstāku dzīves līmeni Latvijā nekā citās Padomju republikās. Rezultātā latviešu īpatsvars Latvijas iedzīvotāju vidū 1989. gadā samazinājās līdz 52%. Ar dažiem izņēmumiem⁵ emigrācija no Latvijas padomju režīma laikā bija gandrīz neiespējama.

³ Hazans, M (2019). Emigration from Latvia. Brief History and Driving Forces in the Twenty-First Century. In: R. Kaša and I. Mieriņa, *The Emigrant Communities of Latvia: National Identity, Transnational Belonging and Diaspora Politics*. Springer.

⁴ Centrālā statistikas pārvalde (2017).

⁵ Hazans, M (2019). Emigration from Latvia. Brief History and Driving Forces in the Twenty-First Century. In: R. Kaša and I. Mieriņa, *The Emigrant Communities of Latvia: National Identity, Transnational Belonging and Diaspora Politics*. Springer.

20. gadsimta pēdējā desmitgadē notika masveida krievvalodīgo iedzīvotāju aizplūšana no atjaunotās (1991. gadā) neatkarīgās Latvijas uz Krieviju un citām Neatkarīgo Valstu Sadraudzības (NVS) valstīm. To izraisīja dramatiskās izmaiņas politiskajā režīmā. 90. gados notika arī atsevišķas iedzīvotāju daļas oportūniska emigrācija uz Rietumiem, paļaujoties uz atbalstu no pēckara latviešu bēgļiem vai mazāk formāliem sociālajiem tīkliem starp krievvalodīgajiem emigrantiem no Padomju Savienības. Tomēr 20. gadsimta beigās pēcpadomju latviešu diasporas Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (OECD) valstīs bija tikai 21 000 cilvēku. Jāatzīmē, ka daļa latviešu pēckara bēgļu izmantoja iespēju atgriezties neatkarīgajā Latvijā.⁶

Nesenie emigrācijas posmi Latvijā

Neatkarības atgūšana, kas pavēra iedzīvotājiem jaunu pārvietošanās brīvību, atspoguļojās gan migrācijas plūsmās, gan virzienos. Emigrācija sāka dominēt pār imigrāciju, bet migrācijas Austrumu virzienu nomainīja Rietumu virziens⁷.

Emigrācijas vēsturi no Latvijas laikā no 2000. gada var iedalīt četros posmos: (i) periods pirms Latvijas iestāšanās Eiropas Savienībā (pirmsiestāšanās periods, 2000.–2003. gads); ii) ekonomiskās izaugsmes periods pēc pievienošanās (2004.–2008. gads); iii) ekonomiskās krīzes periods (2009.–2010. gads); un iv) pēckrīzes periods (kopš 2011. gada)⁸. **Pirmsiestāšanās emigrācijas vilnim** (2000.–2003. gads) bija raksturīga izteikti pozitīva cilvēkkapitāla selektivitāte – daudziem emigrantiem bija augstāka kvalifikācija nekā Latvijā palikušajiem, krievvalodīgo lielāka pārstāvība, kā arī ģeogrāfiskā daudzveidība. Tā kā emigrācija nebija viegla (vīzu prasību, izmaksu u.c. dēļ), neskatoties uz augstajiem stimuliem, Latvijas valstspiederīgo neto aizplūšana bija zema (1. tabula).

⁶ Hazans, M (2019). Emigration from Latvia. Brief History and Driving Forces in the Twenty-First Century. In: R. Kaša and I. Mieriņa, *The Emigrant Communities of Latvia: National Identity, Transnational Belonging and Diaspora Politics*. Springer.

⁷ Krišjāne, Z. (2022). Iedzīvotāju migrācija Latvijā. Nacionālā enciklopēdija. Izgūts (14.09.2022.) no: <https://enciklopedija.lv/skirklis/21014>

⁸ Hazans, M (2019). Emigration from Latvia. Brief History and Driving Forces in the Twenty-First Century. In: R. Kaša and I. Mieriņa, *The Emigrant Communities of Latvia: National Identity, Transnational Belonging and Diaspora Politics*. Springer.

Brīva darbaspēka kustība ES un lielais un augošais pieprasījums pēc migrantu darbaspēka ES-15⁹ būtiski samazināja gan monetārās, gan nemonetārās migrācijas izmaksas. Tādējādi **pēcpievienšanās gados** (2004.–2008. gads) bija vērojams emigrācijas līmeņa pieaugums, ko galvenokārt noteica pievilksanas faktori. Tomēr pēc Latvijas Centrālās statistikas pārvaldes (CSP) datiem, iestāšanās ES 2004. gadā neizraisīja masveida emigrācijas rādītāju pieaugumu no Latvijas. Pēcpievienšanās migrācija lielā mērā bija īstermiņa un/vai cikliska.

Latvija bija viena no Eiropas valstīm, ko visvairāk skāra 2009.–2010. gada Lielā recesija (*Great Recession*), kas izraisīja strauju emigrācijas rādītāju pieaugumu. **Lielās recesijas gados** (2009–2010) nozīmi ieguva gan ekonomiskie, gan neekonomiskie emigrāciju stimulējošie faktori. Iedzīvotāji zaudējuši cerību, ka situācija varētu uzlaboties, izvēlējās valsti pamest.¹⁰ Krīzes gados (2009–2010) Latvijas gada neto emigrācijas līmenis pieauga vairāk nekā divas reizes, un laikā no 2008. līdz 2011. gadam par 47% pieauga to Latvijas pilsoņu skaits vecumā no 15 līdz 64 gadiem, kuri pēdējo trīs gadu laikā bija ieradušies citā ES dalībvalstī.¹¹ Ekonomiskie faktori – vēlme nopelnīt pienācīgu algu, uzlabot dzīves kvalitāti un atļauties vidusšķiras dzīvesveidu – bija vieni no galvenajiem emigrācijas virzītājiem.¹² Satraucoša šī krīzes izraisītā emigrācijas viļņa īpatnība bija jauniešu skaita palielināšanās migrantu vidū, kā arī pāreja uz veselu ģimeņu emigrāciju ar nolūku uzsākt pastāvīgu darbu un dzīvi ārvalstīs. Bruto aizplūde 2009.–2013. gadā veidoja 9,1% no iedzīvotāju skaita.¹³

⁹ Kahanec, M., Pytlikova, M., and Zimmermann, K. F. (2016). The Free Movement of Workers in an Enlarged European Union: Institutional Underpinnings of Economic Adjustment. In: M. Kahanec and K. F. Zimmermann (eds.), *Labor Migration, EU Enlargement, and the Great Recession*. Berlin, Heidelberg: Springer, pp. 1-34. ES-15 ietvēra visas Eiropas Savienības dalībvalstis pirms tā sauktās paplašināšanās austrumu virzienā 2004. gadā. Tās bija: Austrija, Beļģija, Dānija, Somija, Francija, Vācija, Grieķija, Lielbritānija, Īrija, Itālija, Luksemburga, Nīderlande, Portugāle, Spānija un Zviedrija.

¹⁰ Mieriņa, I., Ose, L., Kaprāns, M. & Lāce, A. (2017a). Vienojošas nacionālās identitātes un Latvijas kultūrtelpas nostiprināšana. Priekšlikumi sabiedrības integrācijas politikas plānam 2019.–2025. gadam. Ekspertu ziņojums. Rīga: LU Diasporas un migrācijas pētījumu centrs

¹¹ Hazans, M. (2013). Emigration from Latvia: Recent trends and economic impact. In: *Coping with emigration in Baltic and East European countries*, pp. 65-110. OECD Publishing.

¹² Masso, J., Mieriņa, I., and Espenberg, K. (2016). Is the World of Work Stimulating Middle-Class Growth in the Baltic States. In: Vaughan-Whitehead, D. (ed.), *Europe's Disappearing Middle Class? Evidence from the World of Work*, Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing, pp. 62-111.

¹³ Hazans, M. (2016a). Migration Experience of the Baltic Countries in the Context of Economic Crisis. In: M. Kahanec and K. F. Zimmermann (eds.), *Labor Migration, EU Enlargement, and the Great Recession*. Berlin, Heidelberg: Springer, pp. 297-344.

Pēckrīzes gados (2013–2016) emigrācijas intensitāte mazinājās, taču emigrācijas rādītāji joprojām saglabājās krietni virs pirmskrīzes līmeņa un migrācijas saldo saglabājas negatīvs. Jāatzīmē, ka darbs ārzemēs nu ir kļuvis par latviešu nacionālās identitātes neatņemamu sastāvdaļu un emigrācija – par “jauno normalitāti”¹⁴.

1. tabula. Latvijas iedzīvotāju migrācijas saldo, 2000-2016

	1000s	Procenti no kopējā iedzīvotāju skaita 2000. g.	Efektīvā gada neto emigrācijas likme
2000-2003	33.5	1.4%	0.35%
2004-2008	75.9	3.2%	0.65%
2009-2012	125.0	5.3%	1.41%
2013-2016	56.9	2.4%	0.67%
2000-2016	291.4	12.2%	0.76%

Piezīme: Neto emigrācija jeb migrācijas saldo ir starpība starp emigrāciju un imigrāciju.

Piemērs: Laika posmā no 2000. līdz 2003. gadam Latvija zaudēja neto 33,5 cilvēkus uz 1000 iedzīvotājiem, jo emigrācija pārsniedza imigrāciju. Tas atbilda 1,4% iedzīvotāju 2000. gadu sākumā. Tas nozīmē, ka Latvija emigrācijas dēļ ik gadu zaudēja vidēji 0,35% iedzīvotāju.

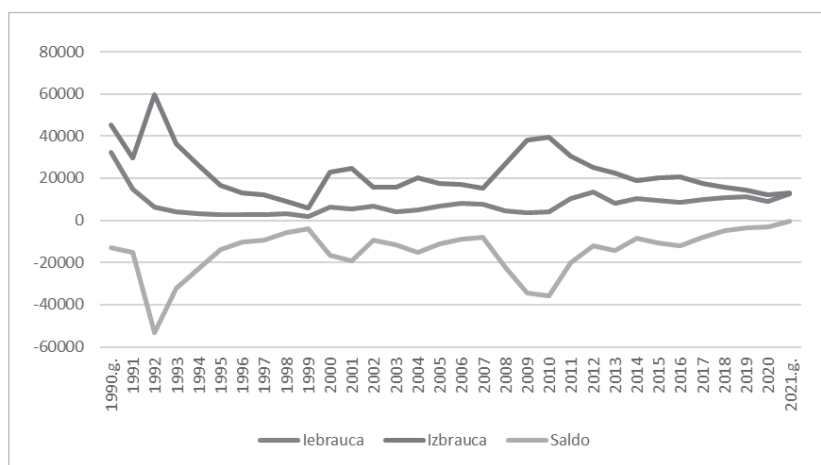
Avots: Hazans, M (2019). Emigration from Latvia. Brief History and Driving Forces in the Twenty-First Century. In: R. Kaša and I. Mieriņa, *The Emigrant Communities of Latvia: National Identity, Transnational Belonging and Diaspora Politics*. Springer, pp. 35-68.

Ekonomikai pamazām atkopjoties un stabilizējoties, pēc 2016. gada emigrācijas rādītāji ir samazinājušies. 2013.–2016. gadā Latviju katru gadu atstāja aptuveni 20 000 iedzīvotāju, savukārt 2019.–2021. gadā šis skaits samazinājies uz aptuveni 13 000. Ievērojami uzlabojies arī migrācijas saldo. Ja 2013.–2016. gadā Latvija katru gadu migrācijas rezultātā zaudēja ap 10 000 iedzīvotāju, šobrīd neto migrācijas rādītāji jau pietuvojušies paritātei (2. attēls). Emigrantu vidū joprojām salīdzinoši lielākā skaitā ir pārstāvētas minoritātes un augstskolu absolventi. Lai gan pēdējo gadu tendences bijušas pozitīvas, jāatceras, ka pētījumi liecina par augstu emigrācijas potenciālu

¹⁴ Hazans, M (2019). Emigration from Latvia. Brief History and Driving Forces in the Twenty-First Century. In: R. Kaša and I. Mieriņa, *The Emigrant Communities of Latvia: National Identity, Transnational Belonging and Diaspora Politics*. Springer.

Latvijā, tādēļ iespējams, ka 2022. gads ieviesīs kādas korekcijas ne vien imigrācijas, bet arī emigrācijas plūsmās saistībā ar energoresursu cenām un starptautiskās politiskās spriedzes pieaugumu Krievijas–Ukrainas kara kontekstā. Vienaļikus jāreķinās, ka no visa lielā Latvijas izbraucēju kopuma Latvijā atgriežas vai plāno atgriezties tikai neliela daļa.¹⁵ 2011.–2012. gadā aptuveni puse no tiem, kas pārcēlās uz Latviju, bija latvieši, savukārt pēdējos gados tie ir vairs tikai aptuveni 30%¹⁶. Tas nozīmē, ka migrācijas “iztrūkums” arvien lielākā mērā tiek kompensēts uz citu valstu pilsoņu rēķina.

2. attēls. Migrācijas skaitliskie rādītāji Latvijā gadu griezumā



Avots: Latvijas Centrālā statistikas pārvalde, 2022

Latvijas pašreizējo imigrantu un etnisko minoritāšu iedzīvotāju raksturojums

Imigrācijas rādītāji Latvijā ir daudz zemāki nekā vidēji OECD valstīs un pat zemāki nekā kaimiņvalstīs Igaunijā un Lietuvā (3. attēls). 2018. gadā Latvijā imigrēja 10 909 cilvēki, 2019. gadā – 11 223, 2020. gadā bija vērojams

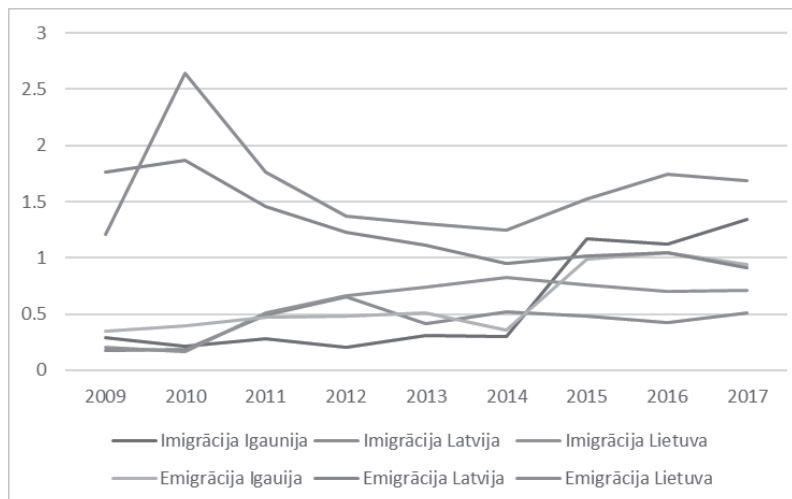
¹⁵ Hazans, M. (2015a). *Poland and the Baltics: The Nature of the Four Emigration Waves over 2000-2013*. Presentation at The World Bank—European Commission Joint Seminar on Active Aging, Brussels, Belgium, March 11, 2015.; Hazans, M. (2015b). *Return Migration Intentions to Latvia, Based on Recent Survey of Emigrants*. Presentation at the conference Migration in the Nordic - Baltic Region. New Trends of Labour Migration – Ready for the Changes? Tallinn, Estonia, March 27, 2017.

¹⁶ CSP (2022).

samazinājums – 8840 cilvēki (iespējams, Covid-19 ietekmē), bet 2021. gadā atkal kāpums – 12 689 cilvēki.¹⁷ Lai gan imigrācijas apjoms pret kopējo iedzīvotāju skaitu nedaudz aug (šobrīd 0,67% no iedzīvotāju kopskaita), tas joprojām ir viens no zemākajiem Eiropā.

Statistika par imigrantu izcelsmes valsti liecina, ka 2021. gadā 29% Latvijā ieceļojušo imigrantu iepriekš dzīvoja citā ES dalībvalstī, 20% Apvienotajā Karalistē, 3% Eiropas Brīvās tirdzniecības asociācijas (EBTA) valstīs, 25% NVS valstī, bet 23% – kādā citā valstī¹⁸. CSP atklāj, ka pēdējos gados bija vērojama tendence samazināties imigrācijas apjomam no NVS valstīm, bet pieaugt – no ES un Apvienotās Karalistes. Atbilstoši CSP datiem, 2021. gadā aptuveni puse (54,8%) no visiem, kas pārcēlās uz pastāvīgu dzīvi Latvijā, bija Latvijas valstspiederīgie.¹⁹ Tādējādi remigranti veido ievērojamu daļu no “imigrantiem” Latvijā; viņu migrāciju motivē ne tikai pragmatiski, bet arī emocionāli ieguvumi.²⁰

3. attēls. Emigrācijas un imigrācijas rādītāji Baltijas valstīs (procentos no iedzīvotāju skaita)



Avots: autore aprēķini, balstoties uz Eurostat (2019) datiem.

¹⁷ CSP (2022).

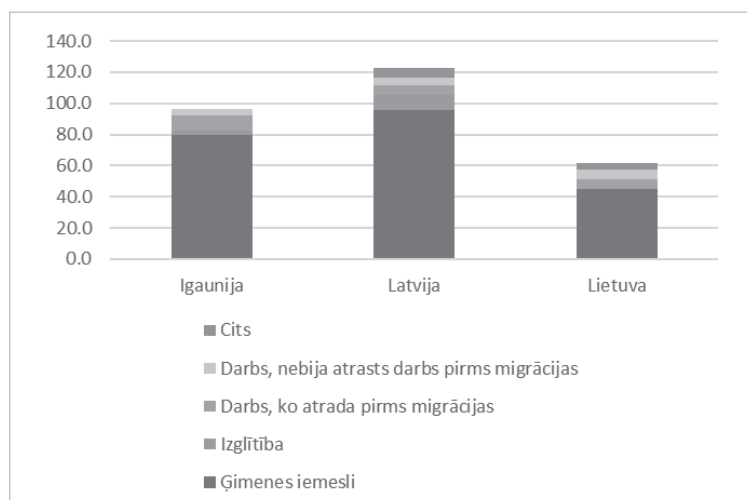
¹⁸ CSP (2022).

¹⁹ CSP (2020). Izgūts (15.09.2021.) no: <https://nra.lv/latvija/391846-latvija-pagajusaja-gada-no-arvalstim-atgriežas-gandrīz-7000-remigrantu.htm>

²⁰ Hazans, M. (2016b). *Atgriešanās Latvijā. Remigrantu aptaujas rezultāti*. LU Diasporas un migrācijas pētījumu centrs.

Saskaņā ar Eiropas Statistikas biroja (Eurostat) datiem 2018. gadā 12,7% Latvijas iedzīvotāju bija nepilsoņi, no kuriem gandrīz visi (218 tūkstoši no 246 tūkstošiem) – trešo valstu pilsoņi²¹. Lielākā daļa citu valstu imigrantu ir ieradušies no NVS valstīm, pārsvarā no Krievijas (50% no ārvalstīs dzimušajiem iedzīvotājiem), bet arī no Ukrainas un Baltkrievijas. Viņu motivāciju imigrēt uz Latviju veicina plašais krievu valodas lietojums dažādās tautsaimniecības nozarēs apvienojumā ar konkurētspējīgāku atalgojumu, salīdzinot ar migrantu mītnes zemi.²²

4. attēls. Imigrācijas iemesli Baltijas valstīs (pirmās paaudzes migranti)



Avots: Eurostat (2014).

Eurostat 2014. gadā veiktā aptauja atklāj, ka lielākā daļa pirmās paaudzes imigrantu Latvijā ieradušies ģimenes iemeslu dēļ (4. attēls)²³. Viņu vidū ir arī remigrantu dzīvesbiedri. Darba migranti pašlaik ir neliela daļa no visiem imigrantiem.

Statistika par izsniegtajām pirmreizējās uzturēšanās atļaujām liecina, ka gan darba migrantiem, gan starptautiskajiem studentiem izsniegto atļauju

²¹ Eurostat (2018).

²² Anghel, R., G. & Mierîna, I. (2019) From emigration to immigration? CEE countries in post-crisis context. M.Palmer & M.Mocan (eds.) Europe 30 years after the fall of the Berlin Wall. LSE IDEAS Central and South-East Europe Programme Desk at FSPAC., pp. 15-20.

²³ Eurostat (2014).

skaits ir zems (aptuveni 2000 gadā katrs veids), taču tas lēnām pieaug. Līdz 2014. gadam lielākā daļa uzturēšanās atļauju tika izsniegtas ieguldījumiem īpašumā vai uzņēmējdarbībā (2014. gadā – aptuveni 5000), taču pēc grozījumu ieviešanas normatīvajos aktos tas ir mainījies. Kopējais izsniegto pirmreizējās uzturēšanās atļauju skaits 2016. gadā bija aptuveni 6500.

Latvijas uzņemto bēgļu skaits ir ļoti mazs. No 1998. līdz 2020. gadam bēgļa statuss ir piešķirts kopumā 225 personām un alternatīvās aizsardzības statuss piešķirts 569 personām²⁴. 2020. gadā Latvijā starptautisko aizsardzību lūdza 147 cilvēki, bet tika piešķirti tikai 8 bēgļa statusi un 17 alternatīvās aizsardzības statusi. Atsevišķos gadījumos personas tiek pārvietotas saskaņā ar ES pārvietošanas programmu. Galvenās patvēruma meklētāju izcelsmes valstis 2020. gadā bija Krievija, Baltkrievija un Sīrija.

Vēsturisku iemeslu dēļ Latvijas etniskais sastāvs ir ļoti daudzveidīgs – 62% iedzīvotāju sevi uzskata par latviešiem, 25% ir etniskie krievi, 2–3% ir baltkrievi, ukraiņi vai poļi, turklāt ir arī mazākas etnisko minoritāšu grupas.²⁵

Latvijas imigrācijas, integrācijas un naturalizācijas politika

Imigrācijas, integrācijas un naturalizācijas politikas attīstību Latvijā ir ietekmējusi negatīvā attieksme pret imigrantiem Latvijā. Cilvēki pārsvarā neatzīst imigrantu ieguldījumu valsts ekonomiskajā izaugsmē un nevēlas viņus uzņemt.²⁶ Eiropabarometra dati liecina, ka 49% respondentu justos nekomfortabli, ja imigrants būtu kaimiņš, tikai 54% piekrīt, ka imigrantu integrācijas veicināšana ir valstij nepieciešams ieguldījums ilgtermiņā, un kopumā lielākā daļa iedzīvotāju trešo valstu valstspiederīgo imigrāciju uztver negatīvi vai ļoti negatīvi. Ļoti negatīvas attieksmes pieaugums bija vērojams 2015. gadā līdz ar migrācijas krīzi Eiropā, un kopš tā laika tas nav būtiski samazinājies. Tiesa, jāņem vērā, ka Latvijas iedzīvotāju attieksme pret imigrantiem no dažādām valstīm būtiski atšķiras – vispieņemamākā ir iedzīvotāju attieksme pret imigrantiem no Ukrainas, Baltkrievijas un Krievijas (jāatzīmē gan, ka pētījums veikts īsi pirms Krievijas uzsāktās karadarbības Ukrainā), savukārt attieksme pret musulmaņiem un afrikāņiem lielai daļai

²⁴ PMLP (2019). Patvēruma meklētāju statistika līdz 2021. gadam. Izgūts 15.09.2022. no: <https://www.pmlp.gov.lv/lv/patveruma-mekletaju-statistika-lidz-2021-gadam>

²⁵ CSP (2019).

²⁶ Eurobarometer (2017).

sabiedrības ir negatīva.²⁷ Aptuveni puse Latvijas iedzīvotāju uzskata, ka Latvijai nevajadzētu uzņemt nevienu imigrantu no Somālijas, Afganistānas vai Sīrijas.²⁸

Kamēr kaimiņvalsts Igaunija ir mērķtiecīgi centusies piesaistīt ārvalstu strādniekus, mainīt noteikumus un strādāt pie Igaunijas kā galamērķa valsts pievilcības,²⁹ Latvijā imigrācijas nozīmes ekonomikas izaugsmē apzināšanās ir bijusi lēna, īpaši uz iedzīvotāju negatīvās attieksmes fona. Latvijā dominē birokrātiskā regulējuma pieeja, kuras mērķis ir ierobežot un kontrolēt migrāciju, savukārt imigrācijas politika balstās uz selektīvu pieeju un iekšējā darba tirgus aizsardzību.³⁰ Tā vietā priekšroka skaidri tiek dota latviešu atgriešanās veicināšanai. Tomēr Latvijas ilgtspējīgas attīstības stratēģijā līdz 2030. gadam norādīts, ka demogrāfiskās un darba tirgus izmaiņas nosaka nepieciešamību pēc mērķtiecīgas politikas, lai maksimāli palielinātu atbalstu remigrācijai, kā arī kontrolētas darbaspēka imigrācijas politikas. Valdība ir sastādījusi sarakstu ar profesijām, kurās trūkst darbaspēka un kurās var uzaicināt strādāt strādniekus no trešajām valstīm. Šo sarakstu pastāvīgi atjaunina un apstrīd arodbiedrības un darba devēji. Uzsvars tiek likts uz kvalificētu darbinieku piesaisti, un uzaicinātajiem darbiniekiem ir jāmaksā vismaz tāda summa, kas vienāda ar vidējo bruto algu Latvijā iepriekšējā gadā pirms viņu imigrācijas. Taču Latvijas kā migrantu galamērķa valsts pievilcību kavē ne tikai salīdzinoši zemās algas, bet arī neefektīvā integrācijas politika.

Saskaņā ar 2019. gada migrantu integrācijas politikas indeksa (MIPEX) datiem Latvijai līdz ar citām Centrāleiropas un Austrumeiropas (CAE) valstīm ir “samērā nelabvēlīgi” apstākļi integrācijai. No visām ES valstīm Latvija un Lietuva ieņem pēdējo vietu. Lielākie izaicinājumi ir saistīti ar pastāvīgo dzīvesvietu, ģimenes atkalapvienošanos un diskrimināciju. Starp citām problēmām, kas kavē trešo valstu valstspiederīgo integrāciju Latvijā, iepriekšējos pētījumos ir minēts nepietiekams finansiālais atbalsts patvēruma meklētājiem un bēgļiem uz pārāk īsu laiku (mazāk par gadu), nepietiekama pieeja

²⁷ Kaprāns, M., Mieriņa, I., Saulītis, A. (2020) Starpkultūru stereotipi un aizspriedumi Latvijā. Rīga, LU FSI; Kaprāns, M., Saulītis, A., Mieriņa, I. (2021) Latvijas iedzīvotāju attieksme pret imigrāciju un imigrantiem. Rīga: LU FSI.

²⁸ Turpat.

²⁹ Johanson, A. (2017). Estonia's Open Migration Policy Surprising even in Europe. Postimees, 6 March.

³⁰ Indāns, I. (2013). Starptautiskās migrācijas procesi un Latvijas politika pēc pievienošanās Eiropas Savienībai. Izgūts (27.09.2019.) no: <http://dspace.lu.lv/dspace/handle/7/4788>.

sistemātiskām valodu nodarbībām, diskriminācija (īpaši attiecībā uz darba meklēšanu un nodarbinātību), kā arī nepietiekama izpratne par konkrētu imigrantu grupu īpašajām vajadzībām. Īpaši tiek uzsvērta nepieciešamība atbalstīt imigrantu integrāciju darba tirgū, jo 60% trešo valstu valstspiederīgo Latvijā nestrādā, bet 67% no tiem, kuri strādā, saņem mazāk par vidējo algu³¹. Kopumā, runājot par migrantu integrāciju darba tirgū, kā arī sabiedrībā, jāņem vērā, ka integrācija ir divvirzienu savstarpējas pielāgošanās process, kas prasa abu pušu pūles.³²

Interesanti, ka arī remigranti, atgriežoties Latvijā, sastopas ar dažādām problēmām, piemēram, darba atrašanu (40%), pierašanu pie citas darba kultūras (31%), skaidrības trūkumu par nodokļiem (30%) vai veselības aprūpi (24%), un grūtībām integrēties sabiedrībā ar atšķirīgu mentalitāti (26%). Tikai 15% apgalvo, ka viņiem nav bijušas problēmas ar reintegrāciju.³³

Secinājumi

Latvija ir viena no valstīm ar lielākajiem neto emigrācijas rādītājiem Eiropā. Lai gan trūkst precīzu datu, tiek lēsts, ka kopš 2000. gada Latvija migrācijas dēļ ir zaudējusi vairāk nekā 260 000 cilvēku (vismaz 13% no tās iedzīvotājiem).³⁴ Latvijas valstspiederīgo un bijušo valstspiederīgo skaits ārvalstīs 2020. gada sākumā bija aptuveni 300 000. Pieskaitot arī Latvijas izcelsmes personas un to pēctečus ASV, Austrālijā, Kanādā un citviet, kam nav un nav bijusi Latvijas pilsonība, kopējais diasporas apjoms ir nozīmīgi lielāks, līdz pat 500 000 cilvēku.³⁵ Būtiski, ka Latvijas gadījumā emigranti ir vidēji daudz jaunāki un izglītotāki nekā valstī palikušie.³⁶

³¹ Mierina et al. (2017).

³² Huddleston, T., Niessen, J., Tjaden, J. D. (2013). *Using EU Indicators of Immigrant Integration*. Brussels: European Commission.

³³ Hazans, M. (2016b). *Atgriešanās Latvijā. Remigrantu aptaujas rezultāti*. LU Diasporas un migrācijas pētījumu centrs

³⁴ Mierina et al. (2017).

³⁵ Hazans, M., "Diasporas apjoma novērtējums," LU Diasporas un migrācijas pētījumu centrs, 2020, https://www.diaspora.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/projekti/diaspora/petijumi/Diasporas_apjoma_novertejums_-_Zinojums.pdf

³⁶ Atoyan, M. R. V., Christiansen, L. E., Dizioli, A., Ebeke, M. C. H., Ilahi, M. N., Ilyina, M. A., ... & Zakharova, M. D. V. (2016). *Emigration and its economic impact on Eastern Europe*. International Monetary Fund.

Galvenās galamērķa valstis, kā arī dažādu galamērķu īpatsvars kopējā aizplūdē gadu gaitā ir mainījušās, atspoguļojot gan institucionālo, gan ekonomisko attīstību. Kopumā CSP dati liecina, ka lielākā daļa ilgtermiņa emigrantu pārceļas uz Rietumeiropas valstīm, kas piedāvā daudz augstāku dzīves līmeni un atalgojumu: 64% ilgtermiņa emigrantu pārcēlās uz citām ES valstīm, bet 19% – uz Lielbritāniju, 3% pārcēlās uz NVS valstīm (mazāk nekā agrākajos gados), 11% – uz EBTA valstīm un 3% – uz citām valstīm.³⁷

³⁷ CSP (2018).

Demogrāfijas problēmu risināšana un imigrācija Latvijā. Tiesībpolitiska ietvara meklējumos

Kristīne Dupate,

Dr. iur., Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes asociētā profesore

Vadims Mantrovs,

Dr. iur., Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes docents

Ilze Auliciema,

Latvijas Universitātes Sociālo zinātņu fakultātes doktorante

Baiba Kірšteina,

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes Juridiskās zinātnes institūta eksperte

Rakstā meklēta atbilde uz jautājumu, vai Latvijas nacionālais tiesiskais regulējums trešo valstu pilsoņu imigrācijas jomā sekmē Latvijas demogrāfiskās situācijas uzlabošanu. Rakstā secināts, ka Latvijā akūti trūkst nacionālas ieceļošanas politikas kā daļas no nacionālās demogrāfijas un migrācijas politikas, tādēļ nepieciešama nacionālas imigrācijas politikas izstrāde, un jo sevišķi – Imigrācijas likuma pilnveide. Paradoksālā kārtā Latvijas demogrāfijas situācijas negatīvā tendence ir labi apjausta, taču līdz šim Latvijas likumdevējs pasīvi reaģējis uz iespēju šo tendenci ietekmēt ar imigrācijas regulējumu. Lai atbalstītu Latvijas likumdevēju, rakstam pielikumā pievienoti tiesībpolitiski ieteikumi imigrācijas politikas pilnveidei Latvijā, kas ļautu mazināt demogrāfijas situācijas negatīvos aspektus un sekmētu šīs situācijas uzlabošanos.

Atslēgvārdi: demogrāfija, imigrācija, tiesiskais regulējums, trešo valstu pilsoņi.

The article examines whether Latvia's national legal framework on immigration of third country nationals contributes to improving the demographic situation in Latvia. The article concludes that Latvia lacks a comprehensive national immigration policy as part of its national demographic and migration policy. The negative trend of Latvia's demographic situation is well understood at the political level, but until now the Latvian legislator has been passive in reacting and influencing this trend through amendments to immigration regulation. To support the Latvian legislator, the article is accompanied by policy recommendations for improving immigration policy in Latvia, which would reduce the negative aspects of the demographic situation and contribute to improving this situation.

Keywords: demography, immigration, legal framework, nationals of third countries.

Ievads

Līdz šim Latvijā demogrāfijas un migrācijas pētījumi maz tikuši skatīti no tiesībspolitiskās dimensijas viedokļa, aplūkojot demogrāfijas un migrācijas jautājumus vienlaikus gan no tiesiskā, gan politiskā ietvara. Tomēr šādi pētījumi ir aktuāli, jo demogrāfijas un migrācijas problēmu risinājumi var tikt meklēti arī ar tiesībspolitisko līdzekļu palīdzību, kuri atbalsojas tiesiskajā regulējumā. Viens no pētāmajiem aspektiem attiecas uz trešo valstu pilsoņu ieceļošanu un uzturēšanos Latvijā kā vienu no iespējām esošās Latvijas demogrāfiskās situācijas uzlabošanai. Šī aspekta izpēte balstīta uz apsvērumu, ka Latvijā nav prognozējams straujš dzimstības pieaugums, savukārt mirstība katru gadu joprojām ir divas reizes augstāka nekā dzimstība.¹ Nenoliedzami svarīga ir arī valsts politika dzimstības veicināšanā un jaunajām ģimenēm sniegtais atbalsts, kā arī ekonomiskie pasākumi, lai tostarp veicinātu reemigrāciju un novērstu masveida iedzīvotāju izceļošanu uz citām valstīm, kādu Latvija pēdējo gadu laikā ir jau pieredzējusi. Tomēr pieejamā statistika liecina, ka ar šiem pasākumiem vien šobrīd nepietiek, lai ievērojami mainītu demogrāfisko situāciju Latvijā un nepieļautu darbaspējīgo

¹ Oficiālās statistikas portāls, 18.02.2022. Izgūts (10.10.2022.) no: <https://stat.gov.lv/lv/statistikas-temas/iedzivotaju/iedzivotaju-skaitis/preses-relizes/8237-iedzivotaju-skaitis-un>

Latvijas iedzīvotāju skaita sarukumu. Šādā situācijā ir skaidrs, ka Latvijā arvien vairāk būs jūtams darbaspēka trūkums, kuru nav saprātīgi risināt tikai ar pagaidu viesstrādnieku palīdzību, un tāpēc jāizvērtē valsts īstenotā imigrācijas politika kopumā.

Līdz ar to šī raksta mērķis ir analizēt Latvijas nacionālo tiesisko regulējumu trešo valstu pilsoņu imigrācijas jomā nolūkā noskaidrot, vai tas sekmē Latvijas demogrāfiskās situācijas uzlabošanu. Raksta pirmajā nodaļā īsumā raksturota pašreizējā demogrāfiskā situācija Latvijā. Otrajā nodaļā sniegts Latvijai saistošais starptautiskais un Eiropas Savienības (ES), kā arī nacionālais tiesiskais regulējums saistībā ar imigrāciju nolūkā identificēt nacionālās kompetences robežas imigrācijas tiesību jomā. Savukārt raksta trešajā nodaļā analizēts Latvijas tiesiskais regulējums attiecībā uz trešo valstu pilsoņu ieceļošanas un uzturēšanās tiesībām, lai izprastu ieceļošanas un uzturēšanās tiesību pamatus, kā arī identificētu gadījumus, kuros trešo valstu pilsoņiem ir nodrošinātas tiesības uz ģimenes apvienošanu, t.i., tiesības ieceļot un uzturēties Latvijā kopā ar ģimenes locekļiem. Ceturtajā un piektajā nodaļā aplūkoti ieceļošanas politikas apsvērumi kopsakarā ar tiesībpolitisku rekomendāciju vēlamu ietvaru. Raksta noslēgumā pievienots pielikums, kurā koncentrētā veidā formulētas galvenās tiesībpolitiskās rekomendācijas saistībā ar nacionālo politiku trešo valstu pilsoņu imigrācijā.

Pašreizējā Latvijas demogrāfiskā situācija

Viena no Latvijas (tāpat kā jebkuras citas valsts) vērtībām ir Latvijas iedzīvotāji, kuri dzīvo un strādā Latvijā. Tāpēc Latvijas demogrāfiskā attīstība ietekmē ne vien atsevišķas nozares (ekonomika, sociālā politika utt.), bet arī tiesisko regulējumu, kas ir instruments, kuru var dažādi izmantot atkarībā no demogrāfiskās attīstības līmeņa un problēmām. Kā norādīts pirms vairākiem gadiem publicētā pētījumā (situācija kopš tā laika nav būtiski mainījusies), starp faktoriem, kas nosaka iedzīvotāju izvietojumu un skaita izmaiņas Latvijā, ir dzimstības rādītāji, kuri ir zem vienkāršās paaudžu nomaiņas līmeņa un zemāki par mirstības rādītājiem; salīdzinoši zemie mirstības rādītāji un paredzamā mūža ilguma pieaugums; iedzīvotāju

novecošanās un negatīvs starptautiskās ilgtermiņa migrācijas saldo.² Šie faktori izskaidro to, kāpēc Latvijas iedzīvotāju skaita dinamika pēdējos trīsdesmit gados saistīta ar iedzīvotāju skaita samazināšanos un novecošanos. Piemēram, 2011. gadā iedzīvotāju skaits gada sākumā bija 2 074 605, savukārt 10 gadus vēlāk – 2021. gadā – 1 893 223.³ Viena no iespējām mazināt iedzīvotāju skaita sarukumu būtu ārējā imigrācija, taču šis faktors Latvijas situācijā spēlē nelielu lomu. Šāds secinājums pamatojas uz apsvērumu, ka Latvija ir bijusi viena no tām ES dalībvalstīm, kura izsniegusi vismazāk uzturēšanās atļauju. Laika posmā no 2011. gada līdz 2021. gadam (ieskaitot) Latvija kopumā izsniegusi vien 68 495 sākotnējās uzturēšanas atļaujas.⁴

Sarežģītāks būtu jautājums par to, cik daudz ieceļojušo trešo valstu pilsoņu Latvijā ir pastāvīgi nodarbināti, jo sevišķi Latvijas tautsaimniecībai nepieciešamajās nozarēs un profesijās. Tā kā šāda statistika nav pieejama, tostarp attiecībā uz trešo valstu pilsoņu nodarbošanos Latvijā, nav iespējams identificēt datus par to trešo valstu pilsoņu nodarbošanos, kuriem izsniegta uzturēšanās atļauja Latvijā. Tālāk jautājums par trešo valstu pilsoņu nodarbinātību tiks aplūkots no esošā pieprasījuma viedokļa, taču vispirms būtu jāsniedz raksturojums imigrācijas un uzturēšanās regulējumam, kas ir priekšnoteikums, lai rastos pamats runāt par trešo valstu pilsoņu nodarbinātības iespēju Latvijā.

Starptautiskais, ES un nacionālais tiesiskais regulējums imigrācijas jomā. Nacionālās kompetences robežas

Globālā starptautiskā līmenī imigrācijas tiesības un valstu pienākumi uzņemt citu valstu pilsoņus vai bezvalstniekus izriet no 1949. gada 12. augusta Ženēvas konvencijas par civilpersonu aizsardzību kara laikā.⁵ Tas nozīmē, ka valstīm, kuras ratificējušas Ženēvas konvenciju, ir pienākums

² Bērziņš M.; Apsīte – Beriņa E., Eglīte P., Krišjāne Z., Kūle L. VI. Iedzīvotāji un apdzīvojums. Grām.: Latvija. Zeme, daba, tauta, valsts. Otrais laidiens. Rīga: Latvijas Universitāte, 2018, 495. lpp.

³ Oficiālās statistikas portāls. Statistikas datubāze, Iedzīvotāji, Iedzīvotāju skaits un raksturojošie rādītāji, Iedzīvotāju skaita izmaiņas. Izgūts (12.10.2022.) no: https://data.stat.gov.lv/pxweb/lv/OSP_PUB/START_POP_IR_IRS/IRS010/?loadedQueryId=7120&timeType=item.

⁴ Eurostat. First permits by reason, length of validity and citizenship. Retrieved (05.10.2022.) from: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>.

⁵ Latvijas Vēstnesis, Nr.60, 19.04.2002.

uzņemt citas valsts pilsoņus vai bezvalstniekus (civiliedzīvotājus) tikai gadījumā, ja izcelsmes valstī uzturēties ir bīstami karadarbības, bruņota konflikta vai vajāšanas dēļ, līdz ar to šis starptautiskais tiesiskais regulējums attiecas uz bēgļiem vai/jeb patvēruma meklētājiem. Tajā pašā laikā ar jēdzienu “imigrants” tiek apzīmētas personas, kuras nedzīvo savā izcelsmes valstī, bet nav bēgļi vai/jeb patvēruma meklētāji.⁶

No Eiropas Padomes Cilvēka tiesību un pamatbrīvību konvencijas⁷ izriet pienākums neizraidīt patvēruma meklētājus un citas personas tikai gadījumā, ja pastāv reāls risks, ka, nosūtot personu atpakaļ uz pilsonības valsti, viņai draud spīdzināšana, cietsirdīga vai pazemojoša apiešanās (3. pants).⁸ Tāpat jautājumu par tiesībām uzturēties citā valstī Eiropas Cilvēktiesību tiesa skata arī tiesību uz privāto dzīvi kontekstā (8. pants), taču šo tiesību kontekstā būtībā personas var baudīt aizsardzību uz neizraidīšanu tikai gadījumā, ja tā var rezultēties ģimenes izšķiršanā. Tas nozīmē, ka personai ir jābūt dzīvojušai un izveidojušai ģimenes saites attiecīgajā valstī. Tajā pašā laikā valstīm nav pienākuma nodrošināt uzturēšanās tiesības savu pilsoņu ģimenes locekļiem, kuri vēlas iebraukt no citām valstīm, izņemot atsevišķu gadījumu.⁹

Līdz ar to ir secināms, ka šie divi būtiskie starptautiskie līgumi uzliek par pienākumu nodrošināt citu valstu pilsoņu vai bezvalstnieku tiesības uzturēties savas valsts teritorijā tikai gadījumā, ja izcelsmes valstī pastāv draudi viņa dzīvībai, spīdzināšanas un necilvēcīgas apiešanās risks. Tikai atsevišķos gadījumos citas valsts pilsonim var būt tiesības uzturēties uzņemošajā valstī saistībā ar tiesību uz privātās dzīves aizsardzību.

Savukārt ES imigrācijas tiesiskais regulējums paredz uzturēšanās tiesības ne tikai personām, kurām atgriešanās savā valstī ir bīstama (bēgļi, alternatīvo statusu ieguvušās personas, patvēruma meklētāji), bet arī personu grupām, kuru imigrācija ES ir vēlama ekonomisko interešu dēļ. Attiecīgi ES imigrācijas tiesības regulē ne tikai jautājumus par personām, kurām nepieciešama

⁶ Glossary on Migration, Starptautiskā Migrācijas organizācija, 2004. gads, Izgūts (01.10.2022.) no https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_1_en.pdf.

⁷ Latvijas Vēstnesis, Nr. 143/144, 13.06.1997.

⁸ Pieter Van Dijk, Fried Van Hoof, Arjen Van Rijn, Leo Zwaak (eds), *The Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, p. 418.

⁹ Pieter Van Dijk, Fried Van Hoof, Arjen Van Rijn, Leo Zwaak (eds), *The Theory and Practice of the European Convention on Human Rights*, pp. 715-716.

aizsardzība (patvēruma meklētāji; bēgļi; personas, kurām ir tiesības uz alternatīvo statusu¹⁰ vai pagaidu aizsardzību;¹¹ cilvēku tirdzniecības upuri¹²), bet arī personām, kuru imigrācija sekmē ekonomisko attīstību. Pie pēdējiem minētajiem pieskaitāmi, pirmkārt, paši ES un Eiropas Ekonomiskās zonas pilsoņi un viņu ģimenes locekļi, kuru brīva pārvietošanās un uzturēšanās visā ES ir noteikta kā pamattiesība,¹³ ES pastāvīgie iedzīvotāji,¹⁴ Zilās kartes turētāji un viņu ģimenes locekļi,¹⁵ zinātnieki, studenti,¹⁶ nosūtītie darbinieki¹⁷ un vēl dažas citas grupas.

ES pilsoņu un viņu ģimenes locekļu migrācija un darbaspēka brīva kustība tiek īstenota, balstoties attiecīgi uz Līguma par ES darbību 21. un 45. pantu. Savukārt kopējo patvēruma politiku ES īsteno, balstoties uz Līguma par ES darbību 78. pantu, bet īstermiņa un ilgtermiņa trešo valstu pilsoņu imigrācijas politiku (kura neietver patvēruma meklētājus), balstoties uz šī Līguma 77. un 79. pantu.

¹⁰ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2011/95/ES (2011. gada 13. decembris) par standartiem, lai trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kvalificētu kā starptautiskās aizsardzības saņēmējus, par bēgļu vai personu, kas tiesīgas saņemt alternatīvo aizsardzību, vienotu statusu, un par piešķirtās aizsardzības saturu.

¹¹ Padomes Direktīva 2001/55/EK (2001. gada 20. jūlijs) par obligātajiem standartiem, lai pārvietoto personu masveida pieplūduma gadījumā sniegtu tām pagaidu aizsardzību, un par pasākumiem, lai līdzsvarotu dalībvalstu pūliņus, uzņemot šādas personas un uzņemoties ar to saistītās sekas.

¹² Padomes Direktīva 2004/81/EK (2004. gada 29. aprīlis) par uzturēšanās atļaujām, kas izdotas tādiem trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri ir cilvēku tirdzniecības upuri vai bijuši iesaistīti darbībās, kas veicina nelegālo imigrāciju, kuri sadarbojas ar kompetentajām iestādēm.

¹³ Līguma par Eiropas Savienības Darbību 21. pants; skatīt arī Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2004/38/EK (2004. gada 29. aprīlis) par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK.

¹⁴ Padomes Direktīva 2003/109/EK (2003. gada 25. novembris) par to trešo valstu pilsoņu statusu, kuri ir kādas dalībvalsts pastāvīgie iedzīvotāji.

¹⁵ Padomes Direktīva 2009/50/EK (2009. gada 25. maijs) par trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanu un uzturēšanos augsti kvalificētas nodarbinātības nolūkos.

¹⁶ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2016/801 (2016. gada 11. maijs) par nosacījumiem attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgo ieceļošanu un uzturēšanos pētniecības, studiju, stažēšanās, brīvprātīga darba, skolēnu apmaiņas programmu vai izglītības projektu un viesaukles darba nolūkā (pārstrādāta redakcija).

¹⁷ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 96/71/EK (1996. gada 16. decembris) par darba ņēmēju norīkošanu darbā pakalpojumu sniegšanas jomā; Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva (ES) 2018/957 (2018. gada 28. jūnijs), ar ko groza Direktīvu 96/71/EK par darba ņēmēju norīkošanu darbā pakalpojumu sniegšanas jomā.

Tā kā, balstoties uz Līguma par ES darbību 2. panta otro daļu, imigrācijas jautājumi ietilpst ES un tās dalībvalstu, tostarp Latvijas, dalītās kompetences jomā, dalībvalstis šajā jomā ir tiesīgas pieņemt savu nacionālo tiesisko regulējumu attiecībā uz tiem jautājumiem, kurus jau neregulē ES tiesības. Līdz ar to ES dalībvalstīm ir tiesības noteikt imigrācijas tiesības daudz plašākam trešo valstu personu lokam, proti, tām ir tiesības ļaut ieceļot uz uzturēties trešo valstu pilsoņiem savās valstīs ne tikai saistībā ar apstākļiem, kurus regulē ES tiesību akti. Šajā kontekstā Latvija ir paredzējusi tiesības ieceļot un uzturēties Latvijā saskaņā ar Imigrācijas likumā noteikto regulējumu. Šis regulējums tiks aplūkots atsevišķi nākamajā nodaļā.

Nacionālais tiesiskais regulējums imigrācijas jomā

Imigrācijas likums¹⁸ paredz tādu trešo valstu pilsoņu ieceļošanas un uzturēšanās pamatus, kas galvenokārt saistīti ar nodarbinātību vai pašas personas veiktu komercdarbību, ģimenes apvienošanos, ieguldījumiem vai izglītības ieguvu. Uzturēšanās tiesības persona iegūst, pieprasot vīzu vai uzturēšanās atļauju. Lai gan vīza visbiežāk liecina par īsāku plānoto uzturēšanās laiku, tomēr nereti tā var būt kā pirmais solis, lai persona iepazītu valsti un pēc tam, ja izpildās likumā noteiktie kritēriji, iegūtu termiņuzturēšanās un vēlāk pastāvīgās uzturēšanās atļauju vai ar laiku pat kļūtu par uzņemošās valsts pilsoni.¹⁹ Arī iemesls vīzas un termiņuzturēšanās atļaujas pieprasīšanai vairākos gadījumos var būt vienāds.

Piemēram, Imigrācijas likuma 11. pants paredz, ka ārzemniekam var izsniegt ilgtermiņa vīzu saistībā ar nodarbinātību, ieskaitot sezonas darba veikšanu. Turklāt kopš 2022. gada vasaras Latvijā ir ieviesta t.s. attālinātā darba vīza. Tā dod tiesības Latvijā uzturēties personai, kura veic attālinātu darbu pie darba devēja, kas reģistrēts citā Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (OECD) dalībvalstī, vai ir OECD dalībvalstī reģistrēta

¹⁸ Latvijas Vēstnesis, Nr. 169, 20.11.2002.

¹⁹ Salīdzinājumam sk. K. Hooper, M. Benton, *The Future of Remote Work: Digital Nomads and the Implications for Immigration Systems*. Migration Policy institute, 2022. Izgūts (02.10.2022.) no: https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpi-remote-work-2022_final.pdf, kā arī L.Razavi, *The Great Migration: Remote Work, Digital Nomads and the Future of Citizenship*. Tony Blair institute for Global Change, 2021. Izgūts (02.10.2022.) no: <https://institute.global/policy/great-migration-remote-work-digital-nomads-and-future-citizenship>.

pašnodarbināta persona. Gan Imigrācijas likumā, gan arī likumprojekta anotācijā, kas pavadīja šos grozījumus, uzsvērts, ka pēc tam persona var pieprasīt termiņuzturēšanās atļauju. Tādējādi gan tieši, gan netieši norādot uz iespējamo cerību, ka persona būtu iepazinusi Latvijas biznesa (t.i., saimnieciskās darbības) vidi un, iespējams, izlemtu Latvijā palikt ilgtermiņā, tikai ne vairs kā attālinātā darba veicējs citā valstī, bet gan jau kā daļa no darbaspēka vai saimnieciskās darbības vides Latvijā. Tāpat likumprojekta anotācijā minēts, ka tas nodrošinātu iespēju Latvijas pilsoņiem, kuri dzīvo trešajās valstīs kopā ar partneri vai viendzimuma laulāto, atgriezties uz dzīvi Latvijā kopā ar savu partneri vai laulāto, ja partneris vai laulātais būtu nodarbināts profesijā, kas pieļauj attālinātā darba iespēju. Šobrīd tādas iespējas nav, jo Imigrācijas likums neparedz iespēju partneriem vai viendzimuma laulātajiem saņemt uzturēšanās atļauju ģimenes apvienošanas nolūkā.²⁰

Tā kā minētie grozījumi Imigrācijas likumā stājušies spēkā salīdzinoši nesen, vēl nav iespējams izvērtēt to ietekmi uz imigrācijas rādītājiem ilgtermiņā. Pozitīvi vērtējams, ka tiek meklēti šādi inovatīvi risinājumi gan izglītota darba spēka piesaistīšanā no ārvalstīm, gan veidā, kā atvieglot Latvijas pilsoņu reemigrāciju, ļaujot to partneriem ieceļot kā attālinātā darba veicējiem. Tomēr tā kā šī “digitālo nomadu” vīza vispievilcīgākā varētu šķist tieši cilvēkiem, kas neplāno kādā valstī uzturēties ilgtermiņā, tad ilgtermiņā Latvijā visticamāk varētu palikt vien neliela daļa no šīs vīzas saņēmējiem. Tā kā visas iepriekš aprakstītās personas ir vīzu saņēmēji, tām vispārīgi nav tik plašu tiesību uz ģimenes atkalapvienošanos Latvijas teritorijā, kādas ir uzturēšanās atļauju saņēmējiem. Tāpat jāatzīmē, ka minētās vīzas ieviešana, izvērtējot citu valstu praksi, bija Latvijas iniciatīva, un nav viens no uzturēšanās tiesību iegūšanas pamatiem, ko valstij bija pienākums pārņemt no ES tiesību aktiem.

Ar nodarbinātību vai komercdarbību saistīti arī vairāki no Imigrācijas likuma 23. pantā noteiktajiem termiņuzturēšanās atļaujas pieprasīšanas pamatiem. Proti, persona termiņuzturēšanās atļauju var saņemt kā pašnodarbinātais, individuālais komersants, kā arī valdes vai padomes loceklis,

²⁰ Likumprojekta “Grozījumi Imigrācijas likumā” anotācija, likumprojekts Nr.1335/Lp13. Izgūts (03.10.2022.) no: <https://titania.saeima.lv/LIVS13/SaeimaLIVS13.nsf/0/FE0867D3D7E-07392C22587E2006177DE?OpenDocument>

prokūrists, administrators, likvidators vai personālsabiedrības biedrs, kam ir tiesības pārstāvēt personālsabiedrību, vai persona, kura pilnvarota pārstāvēt komersantu²¹, pārstāvniecības pārstāvis, uzņēmuma ietvaros pārceltie darbinieki vadītāja vai speciālista amatā, kā arī pārceltais darbinieks – stažieris. Tāpat paredzēts termiņuzturēšanās atļauju piešķirt, ja persona plāno veikt ar jaunuzņēmumu darbību saistītas aktivitātes.

Vienlaikus ir arī virkne citu pamatu termiņuzturēšanās atļaujas saņemšanai, kas to mērķa vai izsniegšanas ilguma dēļ acīmredzami nav paredzētas personām, kas valstī vēlētos uzturēties ilgtermiņā. Tādas ir ar dažādu sadarbības projektu vai apmaiņas programmu realizāciju saistītās uzturēšanās atļaujas, uzturēšanās atļaujas, kas izsniegtas, kamēr notiek tiesas process vai krimināllietas izmeklēšana, ārstniecības process, cilvēku tirdzniecības upuriem u.tml.

Citi uzturēšanās atļaujas saņemšanas pamati ir saistīti ar zinātnisko darbību un izglītības ieguvu. Piemēram, pamatojoties uz zinātniskās sadarbības līguma noslēgšanu, uz izglītības iestādes audzēkņa mācību laiku, studenta studiju laiku, papildus dodot četru mēnešu rezervi, lai persona varētu meklēt nodarbinātības iespējas, vai arī kā stažierim, ja izglītība iegūta pēdējo divu gadu laikā. Tāpat uzturēšanās atļauju iespējams iegūt personām, kas ir veikušas ieguldījumus kaitālsabiedrībā vai iegādājušās nekustamo īpašumu ar noteiktu vērtību, vai veikušas cita veida ieguldījumus, piemēram, iegādājoties noteikta veida valsts vērtspapīrus. Ja ārzemnieks ar termiņuzturēšanās atļauju Latvijā nepārtraukti uzturējies piecus gadus, viņš iegūst tiesības pieprasīt pastāvīgās uzturēšanās atļauju.

Imigrācijas likuma 23. panta ceturtajā daļā noteikts arī tas, ka iepriekš minētajos gadījumos termiņuzturēšanās atļauju uz ārzemniekam izsniegtās uzturēšanās atļaujas termiņu ir tiesības pieprasīt arī ārzemnieka laulātajam, ārzemnieka vai viņa laulātā nepilngadīgajiem (arī aizbildnībā esošajiem) bērniem un aizgādībā esošajām personām. Tādējādi arī persona, kas sākotnēji ir ieguvusi termiņuzturēšanās atļauju, ir tiesīga uz ģimenes

²¹ Papildu nosacījumi Imigrācijas likumā paredz, ka tas iespējams gadījumā, ja komercsabiedrība vai ārzemju komersanta filiāle ir ierakstīta komercreģistrā ne mazāk kā vienu gadu pirms uzturēšanās atļaujas pieprasīšanas, tā veic aktīvu saimniecisku darbību un tās darbība dod ekonomisku labumu Latvijas Republikai. Attiecībā uz sabiedrības ar ierobežotu atbildību komercreģistrā reģistrētu amatpersonu šo nosacījumu piemēro, ja sabiedrības ar ierobežotu atbildību pamatkapitāls ir ne mazāks par 2800 euro.

apvienošanās. Tas noteikti veicina termiņuzturēšanās atļauju saņēmēju piesaisti Latvijai un var būt par iemeslu, lai persona apsvērtu arī ilgtermiņa uzturēšanos valstī.

Savukārt Latvijas pilsoņa vai nepilsoņa, vai pastāvīgās uzturēšanās atļauju saņēmēja ārzemnieka radnieks var pieprasīt termiņuzturēšanās atļauju, kuras ilgums atkarīgs no radniecības pakāpes. Piemēram, saskaņā ar Imigrācijas likuma 24., kā arī 25., 26. un 30. pantu personas vecāki vai laulātais sākotnēji var saņemt termiņuzturēšanās atļauju uz gadu, nākamajā reizē uz četriem gadiem, bet pēc tam personai ir tiesības uz pastāvīgās uzturēšanās atļauju. Sprototamu iemeslu dēļ Latvijas pilsoņa vai nepilsoņa, vai pastāvīgās uzturēšanās atļauju saņēmēja ārzemnieka nepilngadīgajam bērnam uzreiz tiek piešķirta pastāvīgās uzturēšanās atļauja. Savukārt tie tuvinieki, kas ir Latvijas pilsoņa vai nepilsoņa, vai pastāvīgās uzturēšanās atļauju saņēmēja ārzemnieka radnieki līdz trešajai pakāpei taisnā līnijā vai līdz trešajai pakāpei sānu līnijā vai arī svainis līdz trešajai pakāpei, saskaņā ar Imigrācijas likuma 23. panta pirmās daļas 1. punktu var saņemt termiņuzturēšanās atļauju tikai reizi kalendāra gadā uz laiku, kas nepārsniedz sešus mēnešus.

Imigrācijas likuma un ES pilsoņu un viņu ģimenes locekļu uzturēšanās tiesību kontekstā ir izceļama mazāk labvēlīga attieksme attiecībā uz iespējām baudīt savu ģimenes dzīvi šeit pat Latvijā gadījumā. Problēma rodas, jo Imigrācijas likums (piemēram, skatīt 24. un 30. pantu) par Latvijas pilsoņa ģimenes locekļiem atzīst daudz šaurāku personu loku, nekā Direktīva 2004/38 (2. un 3(2). pants, kas regulē ES/EEZ pilsoņu un viņu ģimenes locekļu uzturēšanās tiesības citās (ne savas izcelsmes) ES dalībvalstīs. Līdz ar to veidojas situācija, kurā citas ES dalībvalsts pilsonim ir tiesības baudīt savu ģimenes dzīvi Latvijā ar daudz plašāku ģimenes locekļu loku, nekā Latvijas pilsonim Latvijā. Piemēram, Direktīvas 2004/38/EK 2. pants par ģimenes locekļi atzīst ne tikai laulāto, bet arī reģistrēto partneri. Līdz ar to Lietuvas pilsonim saskaņā ar šo direktīvu Latvijā ir tiesības uzturēties ne tikai ar savu laulāto, bet arī reģistrēto partneri un viņa bērniem līdz pat 21 gada vecumam. Tīkmēr Latvijas pilsonis Latvijā šādas tiesības baudīt nevar, jo Imigrācijas likums neatzīst par ģimenes locekli ne reģistrēto partneri, ne viņa bērnus. Tādējādi veidojas situācija, kurā ir konstatējama reversā diskriminācija jeb situācija, kurā mazāk labvēlīgā situācijā tiek nostādītas personas, kuras

pieder pie mažoritārās jeb dominējošās grupas, proti, Latvijas pilsoņi Latvijā. Šis apstāklis sevišķi nozīmīgs var būt reemigrantu kontekstā, kas vēlētos atgriezties Latvijā no trešajām valstīm, bet to nedara, jo partneris nevarēs saņemt uzturēšanās atļauju kā ģimenes loceklis.

Papildus minētajiem gadījumiem uzturēšanās atļauju var pieprasīt personas, kas pierāda saikni ar Latvijas pilsonību (proti, 1940. gada 17. jūnijā ir bijis Latvijas pilsonis vai kuram viens no vecākiem ir Latvijas pilsonis un kurš pārceļas uz pastāvīgu dzīvi Latvijā) vai latvisko vai lībisko izcelsanos (ārzemnieka viens no augšupējiem radiniekiem taisnā līnijā ir latvietis vai lībietis), vai arī ir repatrianta ģimenes loceklis.

Ir loģiski un saprotami, ka valsts nodrošina iespēju Latvijā atgriezties un uzturēties personām ar Latvijas izcelsmi, kā arī repatriantu ģimenes locekļiem, tāpat ir noteikti uzturēšanās pamati, kas Imigrācijas likumā pārņemti no ES tiesību aktiem, un daži, kas ir Latvijas likumdevēja radīti. Tomēr ilgtermiņā, rēķinoties, ka Latvijas sabiedrība noveco, ar esošo regulējumu var nepietikt.

Kā jau minēts iepriekš, migrācijas politika lielā mērā ir arī pašas dalībvalsts kontrolē. Tā, atbildot uz Krievijas Federācijas iebrukumu Ukrainā, Saeima veica grozījumus Imigrācijas likumā, ierobežojot Krievijas un Baltkrievijas pilsoņu iespējas uzturēties Latvijā. Tomēr ne tikai šis piemērs liecina, ka Latvija šobrīd migrācijas jomā ir iespējamo pārmaiņu priekšā.

Proti, ir izstrādāts jauns Imigrācijas likums, kas 2021. gada 16. decembrī Saeimā tika pieņemts pirmajā lasījumā. Raksta tapšanas brīdī, ņemot vērā, ka ir nepieciešami vēl divi lasījumi, kā arī nesen ir notikušas Saeimas vēlēšanas, nav iespējams prognozēt, kad un kādā galīgajā redakcijā jaunais Imigrācijas likums stāsies spēkā. Tomēr šobrīd pieejamais likumprojekts, cik secināms, radikāli nepaplašina ārzemnieku uzturēšanās pamatus Latvijā, kas varētu ilgtermiņā risināt valsts demogrāfisko situāciju. Ir arī uzturēšanās pamati, kas jaunajā Imigrācijas likumā²² nebūtu paredzēti. Piemēram, tiktu izslēgtas normas, kas paredzēja termiņuzturēšanās atļauju piešķiršanu ārzemniekiem, kas veikuši investīcijas Latvijas tautsaimniecībā, iegādājoties

²² Likumprojekts Nr. 1176/Lp13 "Imigrācijas likums" un tā anotācija pieejama: <https://titania.saeima.lv/LIVS13/saeimalivs13.nsf/0/C1B6E344F2D5B5D3C22587670047E254?OpenDocument>

nekustamo īpašumu vai veicot ieguldījumu kredītiestādes pakārtotajās saistībās. Tāpat nav pārņemti termiņuzturēšanās atļaujas saņemšanas iemesli, kas saistīti ar mācībām profesionālās izglītības iestādē, individuālajiem komersantiem un pašnodarbinātām personām, jo to ieguldījums tautsaimniecības attīstībā ir atzīts kā nebūtisks. Plānots pārtraukt termiņuzturēšanās atļaujas izsniegšanu personām, kas iegādājas īpašam mērķim noteiktus valsts vērtspapīrus.

Vienlaikus ir procesi, kas tiktu atviegloti. Piemēram, atteikšanās no termiņuzturēšanās atļauju reģistrācijas, tiktu arī svītrots aizliegums jaunuzņēmuma dibinātājam būt nodarbinātam pie cita darba devēja, nosakot atļaujas piešķiršanas un spēkā esamības kritērijus komercreģistrā reģistrētām amatpersonām, atcelta prasība, lai komercsabiedrība būtu dibināta vismaz vienu gadu pirms amatpersonas uzaicināšanas. Tāpat likumprojektā ir iekļauta iepriekš nebijusi nodaļa, kas paredz pienākumu noteiktām ārzemnieku grupām piedalīties agrīnās integrācijas pasākumos, ja viņu paredzamais uzturēšanās termiņš Latvijas Republikā ir vismaz trīs gadi.

Tādējādi jaunajā Imigrācijas likumā ir atviegloti dažādi tehniski procesi. Ir arī labi saprotami iemesli atteikties no vairākiem līdz šim pastāvošiem uzturēšanās pamatiem, piemēram, lai novērstu noziedzīgi iegūtu līdzekļu legalizācijas risku, fiktīvu komercdarbību, nelegālu migrāciju u.tml. Šie apstākļi, tāpat kā integrācijas pasākumu ieviešana, kopumā ir pamatoti un nozīmīgi. Vienlaikus jaunais likumprojekts nerada pārliecību, ka jauna likuma radīšana būtu izmantota kā iespēja, lai pārskatītu valsts migrācijas politiku un meklētu ilgtermiņa risinājumus. Nenoliedzami, tas ir atkarīgs arī no tobrīd pastāvošās politiskās gribas. Tomēr jāpatur prātā, ka, tā kā diskusijas par likumprojektu visticamāk turpināsies 14. Saeimā, tā galīgā redakcija var ievērojami mainīties.

Ieceļošanas politikas izvērtējums

Latvijas ilgtspējīgas attīstības stratēģija līdz 2030. gadam jau 2010. gadā izvirzīja mērķi saglabāt Latvijas cilvēkkapitāla bāzes vērtību un kāpināt tā ražīgumu līdz ES vidējam līmenim, attīstot prasmes, kas sekmē jaunradi,

elastību un līdzdalību darba tirgū.²³ Kā vienu no prioritārajiem rīcības virzieniem depopulācijas mazināšanai šī stratēģija izcēla nepieciešamību panākt negatīvā dabiskā pieauguma izmaiņas un pozitīvu summāro migrācijas saldo laikā līdz 2030. gadam.²⁴ Tomēr galvenais akcents stratēģijā tika likts uz emigrējušo Latvijas iedzīvotāju atgriešanos Latvijā, vienlaikus akceptējot mērķtiecīgi regulētas, noteiktos apjomos ierobežotas imigrācijas politikas īstenošanu demogrāfiskās slodzes mazināšanai, jo īpaši, ņemot vērā darba tirgus vajadzības.²⁵

Latvijas nacionālajā attīstības plānā 2021.–2027. gadam imigrācijas jaūtājumiem veltīts salīdzinoši maz vērības, tomēr tajā atzīts, ka pasaules attīstītās valstis konkurē, lai piesaistītu jaunus talantus globālajam zinātnes darba tirgum.²⁶

Lai vidējā termiņā nodrošinātu sabalansētu darba tirgus un ekonomikas attīstību, Ministru kabinets 2018. gada 20. februārī apstiprināja to profesiju sarakstu, kurās tobrīd bija vērojams būtisks darbaspēka trūkums un kurās varētu piesaistīt ārvalstu speciālistus, piemērojot atvieglotus nosacījumus darba atļaujas noformēšanā gadījumos, ja darbam Latvijas Republikā šajās profesijās tiek uzaicināti trešo valstu pilsoņi.²⁷ Šis profesiju saraksts ticis veidots, izmantojot Ekonomikas ministrijas rīcībā esošos datus par prognozēto darbaspēka trūkumu, identificējot profesijas, kurās darba devēji saskaras ar darbaspēka iztrūkumu. Šajā sarakstā iekļautas 237 profesijas un specialitātes, kas atbilst Profesiju klasifikatora 1., 2. un 3. pamatgrupai, t.i., tie ir vadītāji, vecākie speciālisti un speciālisti, kas darbojas tādās nozarēs kā zinātne un pētniecība (fiziki, ķيمي, matemātiķi u.c.) informācijas un komunikāciju tehnoloģijas, finanšu analīze, apstrādes rūpniecība, gaisa un zvejas kuģu vadības un tehniskās apkopes speciālisti, būvniecība un elektrotehnoloģijas u.c. Vienlaikus šis saraksts ir veidots tā, lai izvairītos no situācijas, kad darba

²³ Latvijas ilgtspējīgas attīstības stratēģija līdz 2030. gadam. Izgūts (09.10.2022.) no: https://pkc.gov.lv/sites/default/files/inline-files/Latvija_2030_6.pdf, 17. lpp.

²⁴ Turpat, 20. lpp.

²⁵ Turpat, 22. lpp.

²⁶ Latvijas Nacionālās attīstības plāns 2021.–2027. gadam. Apstiprināts ar Saeimas 02.06.2020. lēmumu nr. 418/Lm13. Izgūts (09.10.2022.) no: https://pkc.gov.lv/sites/default/files/inline-files/NAP2027_apstiprinats%20Saeima_1.pdf, 31. lpp.

²⁷ Viesstrādnieki pēc kvalifikācijas saraksta. Izgūts (09.10.2022.) no: <https://lvportals.lv/skaidrojumi/293932-viesstradnieki-pec-kvalifikācijas-saraksta-2018>.

devēji piesaista zemu izmaksu darba spēku no trešajām valstīm ar mērķi samazināt vidējo atalgojumu konkrētajā specialitātē vai nozarē.²⁸

Tomēr darba roku trūkums vērojams ne tikai profesijās, kurās tiek nodarbināti augsti kvalificēti speciālisti. Jau 2017. gadā, apspriežot profesiju sarakstu, kurām tiek piemēroti atviegloti nosacījumi uzturēšanās un darba atļauju noformēšanai, tika konstatēts, ka darba devēji sūdzas, ka visi labākie speciālisti no Latvijas ir aizbraukuši, bet palikušie prasa pārmērīgas algas. Zemā produktivitāte kā lāsts nabadzīgajai tautsaimniecībai tiek piesaukta gadiem ilgi. Izrādās, ka aizbraukušie kļūst ražīgi Īrijā, Anglijā un Vācijā, kur ir veiksmīgāki darba devēji, jo uzņēmums nodrošina produktivitāti, bet Latvijā ir nepieciešams ievest darba spēku.²⁹

Arī starptautisko aizsardzību saņēmušās personas (bēgļi, patvēruma meklētāji un personas, kurām piešķirts alternatīvais statuss) nekompensē trūkstošo darba spēku. Atskatoties uz 2015.–2016. gada bēgļu krīzi, redzam, ka bēgļu pārvietošanas programmas ietvaros no nometnēm Turcijā, Grieķijā un Itālijā praktiski visas Latvijā uzņemtās 374 personas pameta Latviju, lai meklētu labāku dzīvi lielākoties Vācijā. Ja šie bēgļi no citām Eiropas Savienības dalībvalstīm tiek nosūtīti atpakaļ uz Latviju, viņi ir zaudējuši tiem pienākošos valsts atbalstu un riskē palielināt bezpajumtnieku skaitu.³⁰

Ukrainas civiliedzīvotāji, kuri par savu patvēruma valsti ir izvēlējušies Latviju, ir ļoti aktīvi darba tirgū. Arī no valsts puses ir izdarīts daudz, lai šīs personas varētu saņemt gan uzturēšanās, gan darba atļaujas.³¹ Tomēr ar pagaidu aizsardzības statusu saņēmušajiem Ukrainas civiliedzīvotājiem nevar rēķināties kā ar lētu darbaspēku ilgtermiņā. Arī šobrīd darba devēji atzīst, ka ir cerējuši uz Ukrainas civiliedzīvotājiem kā darba spēku lauku darbos, tomēr šīs cerības ir attaisnojušās tikai daļēji. Darba devēji ne vienmēr

²⁸ Viesstrādnieki pēc kvalifikācijas saraksta. Izgūts (09.10.2022.) no: <https://lvportals.lv/skaidrojumi/293932-viesstradnieki-pec-kvalifikācijas-saraksta-2018>.

²⁹ Dārziņa L. Viesstrādnieki Latvijā un kvalifikācijas latīņa. Izgūts (10.10.2022.) no: <https://lvportals.lv/norises/291816-viesstradnieki-latvija-un-kvalifikācijas-latina-2017>

³⁰ TV3 ziņas 29.02.2020. "Nav darba, nav naudas. Nav palīdzības no Jūsu valsts"; politiķi nesleidz glābt bēgļus no bezpajumtnieku statusa. Izgūts (10.10.2022.) no: <https://zinas.tv3.lv/latvija/nav-darba-nav-naudas-nav-palidziba-no-jusu-valsts-politiki-nesteidz-glabt-beglus-no-bezpajumtnieku-statusa/>

³¹ BDO Latvija. Publikācija: "Ukraini ļoti vēlas strādāt" – ukraiņi Latvijas darba tirgū. 29.04.2022. Izgūts (10.10.2022.) no: <https://www.bdo.lv/lv-lv/publikācijas/featured-insights/ukraini-leti-velas-stradat---ukraini-latvijas-darba-tirgu>

ir gatavi risināt sadzīves problēmas (pamatā izmitināšanas jautājumi), kas saistīti ar šo cilvēku nodarbināšanu, kā arī atalgojums ne vienmēr ir bijis gana pievilcīgs, lai piesaistītu darbiniekus^{32,33}.

Trešo valstu pilsoņu situācija Latvijā un migrācijas jautājumi ir bijuši pētnieku uzmanības lokā. Šobrīd ir pieejams 2017. gadā veikts pētījums par trešo valstu pilsoņu situāciju Latvijā, kas turpina 2009. gadā un 2015. gadā veiktos pētījumus.³⁴ Šis pētījums parāda, ka Latvijā turpina pieaugt trešo valstu pilsoņu ar termiņuzturēšanās atļaujām un patstāvīgās uzturēšanās atļaujām skaits. Trešo valstu pilsoņu iekļaušanos sabiedrībā un nākotnes nodomus par dzīvi Latvijā būtiski ietekmē mainīgā valsts imigrācijas politika. Laikā kopš 2009. gada ir mainījusies nodarbināto trešo valstu pilsoņu piesaiste dažādām tautsaimniecības nozarēm – ir pieaudzis transporta, loģistikas un komunikācijas (t.sk. IT) nozarē nodarbināto trešo valstu pilsoņu īpatsvars (no 17% 2009. gadā uz 25% 2017. gadā). Padziļināto interviju rezultāti ļauj izvirzīt pieņēmumu, ka darba devēji, kas nodarbina kvalificētos trešo valstu pilsoņus, sniedz būtisku ieguldījumu šīs mērķa grupas sekmīgā integrācijā Latvijas sabiedrībā, nodrošinot gan latviešu valodas apmācības, gan veselības apdrošināšanas pakalpojumus, sniedzot atbalstu mājokļa jautājumā³⁵.

Jauna mērķa grupa šajā pētījumā ir starptautisko aizsardzību saņēmušās personas. Kaut arī starptautiskās aizsardzības ieguvēju tiesību un iespēju kopums ir būtiski atšķirīgs atkarībā no piešķirtā statusa, galvenās šīs grupas grūtības nav saistītas ar uzņemšanu un sākotnējo izmitināšanu, bet tieši ar patstāvīgas dzīves uzsākšanu Latvijā, īpaši tādās jomās kā mājoklis, nodarbinātība un vispārējā izglītība.

Reģionālo ideju darbnīcu apkopojumā, kas veikts Rīgā, Pierīgā, Vidzemē, Kurzemē, Zemgalē un Latgalē, tiek konstatēts, ka iedzīvotāji atzīst

³² Rūta Kesnere. "Ogas sapūst, lasītāju nav". Diena. 29.06.2022. Izgūts (10.10.2022.) no: <https://www.diena.lv/raksts/latvija/zinas/ogas-sapust-lasitaju-nav-14282388>.

³³ Talsu novada zemnieces cerības par ukraiņu iesaisti zemeņu vākšanā neattaisnojas. LSM. 30.06.2022. Izgūts (10.10.2022.) no: <https://www.lsm.lv/raksts/zinas/ekonomika/talsu-novada-zemnieces-ceribas-par-ukrainu-iesaisti-zemenu-vaksana-neattaisnojas.a463601/>

³⁴ Trešo valstu pilsoņu situācijas izpēte Latvijā 2017. Nr. PMIF/12/IZV/2017/1/01 Pētījuma rezultātu ziņojums. Izgūts (10.10.2022.) no: https://www.km.gov.lv/sites/km/files/tvp_petijuma_zinojums_2017-biss1.pdf. 4. lpp.

³⁵ Turpat, 5. lpp.

nepieciešamību būt atvērtiem selektīvai imigrācijai, t.i., tādu speciālistu piesaistei, kuru trūkst reģiona attīstībai.³⁶

Reģionālo darbnīcu dalībnieki ir norādījuši, ka internacionalizācija, ar to saprotot kvalificētā ārvalstu darbaspēka un studentu piesaisti reģioniem, netiek vadīta ne plānošanas reģionu, ne pašvaldību līmenī. Imigrācija notiek pēc pašu iniciatīvas, nesaņemot nekādu atbalstu.³⁷ Šī atziņa atbilst pētījumā “Trešo valstu pilsoņu situācijas izpēte Latvijā 2017” konstatētajam, ka tieši darba devēji, kas nodarbina kvalificētos trešo valstu pilsoņus, sniedz būtisku ieguldījumu šīs mērķa grupas sekmīgā integrācijā Latvijas sabiedrībā.

Tiesībspolitisko rekomendāciju vēlamais ietvars

Latvijas ilgtermiņa attīstības stratēģija atzīst, ka Latvijai demogrāfisku un globālās ekonomikas tendenču (t.sk. migrācijas) dēļ nepieciešama nopietna diskusija par ilgtermiņa sociālā modeļa turpmāko attīstību, kas noteiktu valsts, pašvaldību un indivīdu atbildības sadalījumu.³⁸ Apkopojot rakstā iepriekš paustās atziņas, varam secināt, ka depopulācijas mazināšana un pozitīvs migrācijas saldo ir viens no Latvijas ilgtspējīgas attīstības mērķiem saskaņā ar Latvijas ilgtspējīgas attīstības stratēģiju, tomēr galvenais akcents šajā jomā tiek likts uz reemigrāciju.

Imigrācija no trešajām valstīm šobrīd galvenokārt aprobežojas ar darba devēju iniciatīvām, piesaistot vadītājus un kvalificētus speciālistus, kā arī sezonas darbu strādniekus. Imigrācijas jautājumus attiecībā uz trešo valstu pilsoņiem regulē Imigrācijas likums, kas aplūkots iepriekš. Taču jāņem vērā, ka Imigrācijas likumā iekļautais regulējums nosaka procedūras, t.sk. atvieglojumus uzturēšanās atļauju saņemšanai noteiktām personu grupām, bet nenosaka vispārīgus priekšnoteikumus, kurus izpildot, plašāks trešo valstu pilsoņu loks, kuru ieguldījums tautsaimniecībā Latvijai varētu būt noderīgs, varētu pārcelties uz patstāvīgu dzīvi Latvijā un integrēties Latvijas sabiedrībā. Nenoliedzami šāds solis prasītu nozīmīgu politisko izšķiršanos,

³⁶ “Ilgtermiņīgas un saliedētas Latvijas sabiedrības attīstība: risinājumi demogrāfijas un migrācijas izaicinājumiem” (DemoMig) Nr. VPP-IZM-2018/1-0015. Reģionālo ideju darbnīcu apkopojums Rīgā, Pierīgā, Vidzemē, Kurzemē, Zemgalē, Latgalē. Rīga: LU, 2020. 11. lpp.

³⁷ Turpat, 22. lpp.

³⁸ Turpat, 25. lpp.

kā arī, protams, būtu jāizvērtē un jāparedz risinājumi tādu risku novēršanai kā nelegālā migrācija vai ieceļošana Latvijā, lai pēc uzturēšanās tiesību saņemšanas dotos uz citu Eiropas Savienības dalībvalsti ar augstāku ekonomisko labklājību utt. Šāds risinājums, lai gan nav vienkāršs, tomēr nav arī neiespējams.

Jāuzsver, ka risinājums, protams, nav absolūti brīva ieceļošanas politika, jo tas ne vien būtu nesaprātīgi, bet nonāktu pretrunā arī mūsu kā Šengenas zonas dalībvalsts pienākumiem. Bet, rūpīgi izsverot, kādu profesiju pārstāvji mums nepieciešami ne tikai jomās, kas pieprasa augsti kvalificētu darbaspēku, bet vispārīgi, ieguvums var būt arī demogrāfiskās situācijas uzlabošana. Tāpat var apsvērt arī citus risinājumus, piemēram, sniedzot papildu atbalstu ārvalstu studentiem pēc studiju absolvēšanas Latvijā iesaistīties darba tirgū attiecīgajās jomās. Protams, šajos procesos būtu jāņem vērā arī izaicinājumi integrācijas jomā. Tomēr tas jau šobrīd ir aktuāls jautājums ne tikai attiecībā uz ārvalstu speciālistiem, kurus ir piesaistījuši darba devēji Latvijā, bet arī uz starptautisko aizsardzību saņēmušajām personām. Jautājuma aktualitāti pierāda arī iepriekš aprakstītais jaunā Imigrācijas likuma izstrādes process, kurā lemts integrācijas pasākumus dažādām personu grupām noteikt kā obligātus. Lai labāk identificētu tās grupas, kuru pienesums tautsaimniecībā varētu būt nozīmīgs, ir vērts konsultēties ne tikai ar darba devējiem, bet arī pašvaldībām, kas tāpat būs iesaistītas imigrantu un reemigrantu vajadzību nodrošināšanā (plānojot infrastruktūru, nodrošinot pakalpojumu pieejamību u.tml.).

Kopumā secināms, ka Latvijā tiek monitorēta trešo valstu pilsoņu situācija gan darba tirgū, gan integrācijas jomā, bet nepastāv efektīva, mērķtiecīgi veidota rīcībpolitika, kas raudzītos uz trešo valstu pilsoņiem, kuri strādā un dzīvo Latvijā, kā uz potenciāliem tās pastāvīgajiem iedzīvotājiem, kuri dod savu ieguldījumu valsts attīstībā. Šāda politika ir jāveido un jādiskutē ar Latvijas pilsoņiem, lai tā iegūtu visiem pieņemamas aprises un tiktu akceptēta sabiedrībā.

Būtu arī jānovērš pašlaik pastāvošā reversā diskriminācija pret Latvijas Republikas pilsoņiem attiecībā uz viņu ģimenes locekļu uzturēšanās tiesībām salīdzinājumā ar citu ES dalībvalstu pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām uzturēties Latvijā. Reversā diskriminācija veidojas, jo Direktīva 2004/38/EK par ES pilsoņa ģimenes locekļiem atzīst plašāku personu loku

nekā Imigrācijas likums, līdz ar to citu ES dalībvalstu pilsoņiem Latvijā tiek nodrošinātas iespējas uzturēties ar plašāku ģimenes locekļu loku, piemēram, reģistrētajiem partneriem un viņu bērniem līdz 21 gadu vecumam, kamēr Latvijas pilsoņiem šādu iespēju Imigrācijas likums neparedz.

Vienlaikus redzams, ka pēdējā gada laikā likumdevējs ir ātri reaģējis uz ģeopolitisko situāciju reģionā un izveidojis efektīvu normatīvo ietvaru Ukrainas civiliedzīvotāju vajadzību nodrošināšanai un ekonomiskai iekļaušanai. Ukrainas civiliedzīvotāju atbalsta likums³⁹, lai gan radīts attiecībā uz personām, kas bija spiestas pamest valsti karadarbības dēļ un nenoliedzami atspoguļo valsts piedāvāto risinājumu krīzes situācijā, tomēr var kalpot kā viena no vadlīnijām iekļaujošāka imigrācijas un tam sekojošā integrācijas procesa regulējuma izveidē. Piemēram, līdz ar tādām plaši zināmām jomām kā atvieglotas iespējas stāties darba attiecībās jau pirms vīzas vai uzturēšanās atļaujas iegūšanas, kā arī atvieglojumiem no prasības pārzināt valsts valodu, ja tas netraucē darba pienākumu veikšanai, likums piedāvā arī niansētākus atbalsta veidus, ko pēc atbilstošas pārveides būtu vērts apsvērt kā ilgtermiņa risinājumu. Piemēram, likums paredz individuālāku un daļēji vienkāršotāku procesu profesionālās kvalifikācijas atzīšanai reglamentētajās profesijās. Tāpat izdalītas tādas jomas kā ārstniecība, izglītība, kurās Latvijā jau ilgstoši vērojams strādājošo trūkums un kurās šīs personas ar atbilstošiem nosacījumiem var darboties. Tādējādi, ja šos risinājumus arī standarta imigrācijas procesā pavadītu efektīva integrācijas programma, kas ietver valodas apguvi un citus līdzīgus pasākumus, tad, pārņemot tos ilgtermiņā, kopējie ieguvumi tautsaimniecībā varētu atsvērt potenciālos riskus (piemēram, valodas aizsardzību, sekundāro migrāciju u.c.).

Savukārt otrs darbības virziens, kurā jāstrādā, neapšaubāmi ir politikas koordinācija, t.sk. nodarbinātības politika, nodokļu politika u.c. jautājumi, kas palīdzētu novērst situācijas, kad atalgojums darbiniekam, kurš strādā pilnu slodzi, tomēr nesedz izdevumus ģimenes pamatvajadzību (mājoklis, uzturs, apģērbs u.tml.) apmierināšanai, un tam ir jālūdz palīdzība vai jādodas strādāt ārvalstīs, kur atalgojums par tādu pašu darbu ir augstāks.

³⁹ Latvijas Vēstnesis, 45A, 04.03.2022.

Tiesībpolitiskas rekomendācijas saistībā ar nacionālo politiku trešo valstu pilsoņu imigrācijā

Pamatojoties uz rakstā ietvertu diskusiju, trešo valstu pilsoņu imigrācijas regulējuma pilnveidei nolūkā veicināt Latvijas demogrāfijas situācijas negatīvo tendenču mazināšanu no šo pilsoņu nodarbinātības viedokļa, var izteikt šādas tiesībpolitiskas rekomendācijas:

1. nepieciešams izstrādāt nacionālo imigrācijas politiku, lai nodrošinātu Latvijas nacionālās intereses, mazinot nelabvēlīgās Latvijas demogrāfiskās situācijas ietekmi uz Latvijas sabiedrību un tās attīstību;
2. būtu jāpārskata Imigrācijas likumā iekļautais regulējums, lai noteiktu priekšnoteikumus, kurus izpildot, trešo valstu pilsoņi un viņu ģimenes varētu pārcelties uz pastāvīgu dzīvi Latvijā un integrēties Latvijas sabiedrībā saistībā tieši ar tām profesijām, kurās Latvijā trūkst darba roku;
3. Imigrācijas likumā iekļautajam regulējumam jābūt vienlaikus saskaņotam ar citiem normatīvajiem aktiem, tostarp Darba likumu, kā rezultātā Imigrācijas likuma pilnveide būtu skatāma no likumprojektu paketes viedokļa;
4. lai izpildītu iepriekš izteikto rekomendāciju Nr. 2, nepieciešams identificēt noteiktas profesijas un nodarbošanās jomas, kuru pārstāvjiem – trešo valstu pilsoņiem – būtu piešķirams atvieglots vai labvēlīgāks režīms saistībā ar ieceļošanu un uzturēšanos Latvijā;
5. profesiju identificēšanas gaitā būtu nepieciešams dialogs ne vien ar saimnieciskās darbības veicējiem, kuru saimnieciskās darbības īstenošanai trūkst darbaspēka, bet arī ar pašvaldībām, uz kuru pleciem gulsies ar trešo valstu pilsoņiem un to ģimenes locekļiem saistītu jautājumu, tostarp sociālo, risināšana ikdienā.

Raksts un pielikums sagatavots valsts pētījumu programmas “Letonika latviskas un eiropiskas sabiedrības attīstībai” projekta “Jauni risinājumi demogrāfijas un migrācijas procesu izpētei latviskas un eiropiskas zināšanu sabiedrības attīstībai” (DemoMigPro) ietvaros, projekta Nr. VPP-LETONIKA-2021/4-0002.

Challenges and Opportunities of Research Methodology on Intergovernmental Coordination

István Hoffman,

Professor, Eötvös Loránd University (Hungary)

Jarosław Kostrubiec,

Professor, Maria Curie-Skłodowska University (Poland)

Noémia Bessa Vilela,

Head of Research, Institut Pravnih Znanosti, Maribor (Slovenia)

It is clear that intergovernmental coordination is a sophisticated phenomenon, therefore, the analysis of the issues related to intergovernmental relations and coordination are similarly complex. Even coordination and cooperation are required by the different approaches and analysis of the elements on these issues. Hence, it is an important part of the activities of IGCOORD COST Action to define a common methodological framework. Due to the interdisciplinarity of the research network, the methods should not be unified, but coordinated.

Keywords: policy coordination, research methods, vertical and horizontal coordination.

Starptautisko koordināciju ir sarežģīta, tāpēc vienlīdz sarežģīta ir ar starptautisko attiecībām un politikas koordināciju saistīto jautājumu analīze. IGCOORD COST akcijas pētniecības tīkls mēģina definēt kopēju metodoloģisko ietvaru politikas koordinācijas analīzei. Tā kā politikas koordinācija ir starpdisciplināra, metodēm nav jābūt vienotām, bet savstarpēji koordinētām.

Atslēgvārdi: pētniecības metodes, politikas koordinācija, vertikālā un horizontālā koordinācija.

Introduction

Challenges and opportunities of intergovernmental coordination were previously analysed in Policy Brief 1 of IGCOORD. It has been emphasised that intergovernmental coordination is impacted by several factors and the different interpretations of Intergovernmental Coordination have been analysed. It has been summarised by that Policy Brief, that *“this COST Action generates theoretically and empirically well-founded and practical hands-on knowledge on how to organize intergovernmental coordination in multiple settings. In this policy brief, we provide a first outline of the basic challenges of coordination and give hints at paths – to be further developed in the near future – how to improve the efficiency of vertical and horizontal coordination.”*

It is clear that intergovernmental coordination is a sophisticated phenomenon, therefore, the analysis of the issues related to intergovernmental relations and coordination are similarly complex. Even coordination and cooperation are required by the different approaches and analysis of the elements on these issues. Hence, it is an important part of the activities of IGCOORD COST Action to define a common methodological framework. Due to the *interdisciplinarity* of the research network, the methods should not be unified, but coordinated. The main aim is to build a complex system, with ‘interfaces’ of the work of the different working groups.

The challenge of intergovernmental coordination

The main element of the IGCOORD COST Action is its *inter- and multidisciplinary nature*. It is a network of researchers and experts from the various fields of social sciences: political science, sociology, economics and business studies, international studies, and legal studies. Therefore, these different approaches should be coordinated, especially in the first stage of the network. This Policy paper is focusing on these issues.

Firstly, different methods of comparative analysis will be distinguished. The first level of the comparative analysis is the comparison of the different systems of given countries. In this analysis, countries are compared and the methodological unity is provided by a unified view. Thus, the methods and

viewpoints of the analysis are defined in the first – introductory – chapter of these books. Practically, the content of the given country studies (chapters) is determined by this introductory chapter. Therefore, a unified view is followed by country studies. These books will mainly be composed of the works of several authors. Typically, country studies are written by experts from the given country. The editor and the author of the methodological (introductory) chapter and the closing, summarising chapter is typically an internationally accomplished researcher.

The second approach is the comparison of the *different institutions*. In this approach, not the countries but the institutions are compared, and the solutions of the given countries are reviewed *within* the comparative analysis of the given legal institutions. These volumes have typically multiple authors, as well, but the one legal institution is analysed by one author: thus, the analysis is a transnational one.

If we look at the recent research in the field of intergovernmental coordination, the main method and approach is the first level of comparison. The majority of the books written in the last decade on comparative administrative law belong to the first level of the analysis. In the last decade, the second method became more recent, but the comparison of the given countries prevailed as well. A specific combination has evolved, as well. The most significant, model countries and several other countries which have an interesting system or whose systems have altered significantly and are directly compared but the main legal institutions are compared.

The different approaches of the research on intergovernmental coordination

First of all, the general methods of social sciences should be coordinated. The analysis of intergovernmental coordination has different sides and elements. The different methods can be distinguished as *quantitative and qualitative*.

First of all, there is a place for quantitative analysis. The first issues are to build a database of quantitative databases which can be applied by the researchers and stakeholders participating in the activities of IGCOORD Cost Action.

Secondly, these databases should be analysed by the different Working Groups and partners together with Working Group 5 (of the IGCOORD), which is responsible for the research coordination issues. The analysis should especially focus on the comparativeness and methodology (especially the differences in methodology) of these databases.

Thirdly, the use of such databases must be evaluated. It should be built a recommendation on the application of the databases, focusing on the comparativeness of the analysis and the coordination of the different databases.

These databases are mainly the databases of Eurostat, the OECD and the national databases. As part of the preliminary analysis, it has been mentioned, that there are differences between the methodology of them which should be analysed and cooperated by the participants and partners of the COST Action.

Secondly, **qualitative analysis is inevitable** during the cooperation of the network.

Intergovernmental coordination has important *informal elements*, which cannot be analysed by quantitative methods. Therefore, the *methodology of qualitative analysis* should be defined by the working group, especially the methodology of:

- *interviews*: especially the subjects of the interviews and the methods (structuralised or semi-structuralised interviews, in several cases life stories);
- control methods of the interviews should be developed; and
- it is a requirement of refining qualitative data.

As part of the qualitative and even quantitative analysis, the *contextualisation and the impact on society should be analysed*. There are different methods for the analysis of the impact (surveys etc.). These methods should be discussed, especially if different surveys are used, and their application should be coordinated (or focus should be made on one survey – for example, ESS). The role of the media analysis of these topics must also be taken into account as it has become an important element in recent research, in particular the role of the media in the postmodern, ‘post-truth’ time, especially focusing on the analysis of the narratives.

Different Approaches to Intergovernmental Coordination

Institutional analysis is partly based on the analysis of the regulatory environment (especially the legal regulation on the topic) and the actual analysis of the political environment of the institutions. The legal analysis is based on the legal norms, which includes the analysis of legal provisions, major decisions (courts, but mainly constitutional court decisions) and other soft law documents. It should be a wide range of analyses, the general forms of coordination, the coordination of the development issues and the coordination of the policies should be analysed. Similarly, it should be considered to analyse the new forms of coordination, for example, the impact of the 'platform governance' and the 'smart city' concepts, as institutional issues.

It should be emphasised that the tasks and responsibilities of the different (administrative) units and bodies are significantly impacted by their approach to their constitutional status. The general framework of the powers and duties of these bodies is defined by constitutional law. This influence may seem decisive, but it may be "overwritten" by the sectoral regulations. Therefore, the institutional differences between unitary and federal states and the differences between regionalised and 'traditional' unitary states should be analysed. Because the borders between these categories are blurred, for that reason, the actual cooperation should be analysed.

These units, as part of the national governance systems, are tasked with elements of these sectoral policies. Therefore, the organisation, procedure and service provision system of the municipal tasks are strongly impacted by the approach and model of the sectoral policies. The role of the different administrative units is influenced by the chosen model of sectoral policies. The territorial structure, the share of the tasks between the public and private sector, the share of the responsibilities, tasks, and powers between the central and local government (and in federal states between the federation, the member states and the local governments) are mainly defined by the sectoral regulations. These rules are significantly impacted by the sectoral models and policies. The social tasks and responsibilities are a good example of this influence. After Esping-Andersen (Esping-Andersen 1990) three main social welfare models can be distinguished: the liberal or (Anglo-Saxon) model which is based on

the means-tested benefits and services and the “lender of last resort” role of the state, the continental (or Bismarckian or conservative) model which is based on the social security systems and the Nordic (or social democrat) model which is based on the universal benefits and services. Different administrative tasks are induced by these models. For example, the municipalities of the Anglo_saxon countries have broad social competencies. Because the liberal welfare model is based on the means-tested benefits and services and therefore information on the recipients of the services is very important and the municipalities have better access to information, the role of the local government is important. Similarly, the role of the continental local governments is just a subsidiary of the social welfare system. The Bismarckian model is based on the social security (social insurance) model which is managed by the central government or nationally (exceptionally regionally) organised corporative governments, the local government system are responsible for the subsidiary means-tested benefits and services. Although the social tasks of the municipalities are strongly impacted by the chosen welfare model the influence is not a one-way one, it is practically an interaction. A good example is the Scandinavian welfare model and the role of the Scandinavian local governments. The Scandinavian welfare model is based on universal benefits and services. Therefore, the social tasks and responsibilities of the public sector are very broad. These services could be provided by the central state, as well. Although this model could result in a centralised service provision and management system, the tradition and the approach of the Nordic local government caused a model which is based on the broad responsibilities of the Scandinavian municipalities. As I have mentioned, this is an interaction: the responsibilities of these municipalities are very broad, but because of the universal approach to social services and benefits the services are regulated by the central legislation in detail. The quality and the level of the service provisions could not depend on the local needs and opportunities. Therefore, the scope of the local decision-making is very limited: the majority of the decision are made by these central regulations.

Intergovernmental relations and coordination are influenced by the spatial structure of the given country, as well. The spatial structure and the fragmentation of the administrative systems have a strong impact on the given systems. This impact is not a one-way type, but it can be characterised

as an interaction. The responsibilities of the administrative bodies of a given country can be strongly influenced by the spatial structure. The countries with fragmented spatial structure have could perform other tasks than the countries with a concentrated administrative model. For example, the small municipalities have limited economic performance, and therefore they could perform fewer services. Similar problems have evolved in the fragmented French and Italian municipal systems, as well. Therefore, the concept of *concentration* became a current topic of comparative research. It is at the same time linked to the concept of decentralisation. The *economies of scale* problem of public services have evolved in modern countries in the last decades, due to the transformation of the public services. This has led to the transformation of administrative structures: larger entities have evolved. This process is described in the literature as the *concentration of the administrative system*.

The structure of European public service systems has changed in the last decades, too. One of the central challenges everywhere is the economies of scale due to the developments in the field of public services and the related financial challenges. The result is a significant transformation in the spatial structure of the European administrative systems.

The tasks of the administrative units can be different if the public service system – *in general* – is diverse in the given countries. A convergence process could be observed after WWII and during the “*Les Trentes Glorieuses*” (the period between 1945 and 1975) when the welfare state concept based on Keynesian economics ruled the public service provision systems in Europe. The collapse of the Bretton Woods monetary system and the economic difficulties after the oil crisis in 1973 caused the breakdown of the former Keynesian economic policies of Western democracies. The neoliberal critics of this policy – which was drafted by the New Right – strengthened. The New Public Management (NPM) reforms were based on these critics. Several new challenges – which needed answers – resulted from the NPM reforms themselves. Several theories evolved during the 1990s and 2000s which tried to correct the problematic elements of the NPM reforms. Among these theories, the *Public Choices* and the *Good Governance* models have impacted all local government reforms of the millennium.

The impact of concept of the service provision system has an influence on the *constitutional status* of the local governments and on the *sectoral* policies, as well. Several economic, social and cultural rights were institutionalised in the (national) constitutions, but this institutionalisation has different levels and models. The intergovernmental relations and coordination have been influenced by these transformations because the tasks provided by the different administrative units are the realisation of these rights.

As we have mentioned earlier, economic analysis is linked to quantitative and qualitative analysis, but we have detailed economic data. As a preliminary problem, it is detected by the experts, that the two major databases (OECD and Eurostat) have differences, and even the national data shows several different elements. It should be analysed, how these differences can be refined and eliminated during the analysis.

Conclusions

It should be emphasized that the methods of comparison should be multi-dimensional. These tasks are strongly impacted by policies and the politics of the given countries, and these tasks are influenced by the spatial structure. The responsibilities of the municipalities are impacted by the economy and the approach of the public services. Last but not least, the analysis could be distorted by the different approaches of the local government. Therefore, the methods of the different social sciences are widely used. This methodological base could result in an informative analysis of intergovernmental coordination which could show its main characteristics.

Acknowledgement

This publication is based upon work from COST Action CA20123 supported by COST (European Cooperation in Science and Technology). COST is a funding agency for research and innovation networks. Actions help connect research initiatives across Europe and enable scientists to grow their ideas by sharing them with their peers. This boosts their research, career and innovation. <http://www.cost.eu>.

II

INTERVIJA

Skats no Ukrainas

**Intervija ar Odesas I. Mečņikova Universitātes
Starptautisko attiecību, politoloģijas un sociālo zinātņu
fakultātes pasniedzēju Ļevu Kusiku (Лев Кусик)¹ un
uzņēmuma “Seaborne Market” pasaules graudu tirgus
analītiķi Jūliju Perelomovu² (Юлія Переломова).**

Antons Ļamins,

LU Politikas zinātnes nodaļas students

Krievijas sāktais karš Ukrainā ir satricinājis visu pasauli un jūkami mainījis ukraiņu ikdienas rutīnu un paradumus. Latvijas Universitātes Sociālo zinātņu fakultāte jau 8 gadus īsteno Ukrainas studentiem izveidotu programmu, lai atbalstītu Ukrainu tās eiointegrācijas centienos un sagatavotu jaunos ES lietu profesionāļus Ukrainas darba tirgum. Lai saprastu, ar kādiem izaicinājumiem sastopas Ukrainas iedzīvotāji kara laikā un kā tieši studijas Latvijā palīdzējušas studentiem no Ukrainas viņu profesionālajā un personīgajā attīstībā, mēs izvaicājam divus bijušos programmas dalībniekus Ļevu Kusiku no Odesas un Jūliju Perelomovu no Dņipro.

¹ Ļevs Kusiks studēja LU SZF piedāvātajā programmā “Pavasara skola Eiropas Savienības studijas: iekšpolitika un ārpolitika”, kas saņēma Ārlietu ministrijas finansējumu 2016. gadā no attīstības sadarbības budžeta.

² Jūlija Perelomova studēja LU SZF piedāvātajā programmā “Pavasara skola Eiropas Savienības studijas: iekšpolitika un ārpolitika”, kas saņēma Ārlietu ministrijas finansējumu 2017. gadā no attīstības sadarbības budžeta.

Ukrainā pašlaik ir daudz izaicinājumu un problēmu – karš ir ietekmējis visas dzīves jomas. Lūdzu īsumā pastāstiet par dzīvi Ukrainā, par sadzīves jautājumu risināšanu. Kā Ukraina gatavojas ziemai, it sevišķi reģionos, kur ir cietusi civilā infrastruktūra?

Ļevs Kusiks: Karš tiešām ietekmējis visas dzīves jomas. Milzum daudz cilvēku ir zaudējuši īpašumus, darbavietas, daudziem nav pat vietas, kur nakšņot. Paša kara sākumā Krievijas agresijas skartajos reģionos sākās lielas problēmas ar pārtiku, strauji pieauga cenas, radās milzīgs pārtikas produktu deficīts – pat ja cilvēki varēja par tiem samaksāt, veikalu plauktos vienkārši nebija pārtikas produktu. Pašlaik situācija ir stabilizējusies un pārtikas krīzes Ukrainā nav. Iezīmējas cita problēma – medikamentu pieejamība. Cilvēki ar dažādām diagnozēm, piemēram, cukura diabētu, nevar pietiekami ātri saņemt sev tik nepieciešamās zāles vajadzīgajā daudzumā. Pēdējo gadu laikā Ukrainā strauji attīstījās valsts un pašvaldību pakalpojumu sniegšana un komunikācija elektroniski, būtisks izrāviens notika tieši e-paraksta pieejamības ziņā. Tas ārkārtīgi palīdz no kara sekām cietušajiem iedzīvotājiem savlaicīgi sazināties ar sociālajiem dienestiem un saņemt mērķtiecīgu atbalstu, tajā skaitā pagaidu mājokļa atrašanu. Visgrūtāk pašlaik ir cilvēkiem, kas dzīvo fronšu sadursmes reģionos. Man ir draugi un paziņas Harkivā un tās apkaimē, pēdējā laikā ir regulāri ūdensapgādes un elektrības traucējumi, bet ir jāatzīst, ka vietējie komunālie dienesti rīkojas diezgan operatīvi un īsā laikā spēj novērst šīs problēmas. Harkivā jau kādu laiku ir atsācis darbu metro, kas pilda tam paredzēto funkciju, nevis kalpo par bumbu patvertni.

Runājot par gatavošanos ziemai, salīdzinājumā ar maniem draugiem Eiropā ukraiņi nav tik uztraukti par ziemu un izaicinājumiem, kurus tā var atnest. Skaidrs, ka pašlaik visi aktīvi veic siltināšanas darbus, pārbauda komunikācijas (gāzi, ūdeni, elektrību), pērk siltās drēbes. Ir jāsaprot viena lieta – mūs uztrauc ne tik daudz siltuma trūkums, kā regulāri raķešu uzlidojumi mūsu mājām.

Jūlija Perelomova: Katrā Ukrainas reģionā dzīve ir ļoti atšķirīga, atkarībā no frontes tuvuma un apšaudes biežuma. Ikdienā mēs saskaramies ar augstu inflāciju, kā arī darba vietu trūkumu, jo mūsu pilsētā ir daudz imigrantu no citiem reģioniem. Tomēr mēs turpinām dzīvot ar cerību uz labāko. Protams, pēc raķešu uzlidojumiem pilsētā pēkšņi mainās visa ikdienā. Milzīgs stress, bailes un dusmas izsit no domām par normālu dzīvi. Tādos brīžos visa pilsēta cer, ka neviens nav gājis bojā. Papildus stresam ir arī

finansiālas izmaksas. Pilsētas vadība palīdz, bet nav laika vai nevar palīdzēt visiem. Vairāki cilvēki mēnešiem sēž mājās bez logiem. Te nu nonākam pie galvenā – gatavošanās ziemai. Primārais jautājums ir, vai pilsētas vadība visus spēs nodrošināt ar logiem un vai ziemā varēs operatīvi ielikt jaunus logus. Kāda būs apkures sezona, joprojām nav zināms. Taču varas iestādes jau veic informatīvo darbu, skaidrojot cilvēkiem, kā sagatavoties iespējamam siltuma, gāzes, elektrības vai ūdens trūkumam. Attiecībā uz siltumu ir ieteikumi aizlīmēt logus (lai aukstais gaiss neplūst cauri), sagatavot siltas drēbes, iegādāties elektriskos sildītājus utt. Ja nav elektrības un/vai gāzes, ņemiet līdzi kempinga gāzes degli un mazu gāzes baloniņu.

Pirms kara viss bija citādi. Kā veidojās Jūsu profesionālā karjera, kā ritēja dzīve, par ko sapņojāt?

Ļeva Kusiks: Līdz kara sākumam es mācījos Ķīnā, no kuras atgriezos mājās, sākoties pandēmijai. Mājās es strādāju par ķīniešu valodas pasniedzēja asistentu Odesas Universitātē, strādāju arī par kontaktpersonu universitātes starptautisko sakaru departamentā, pārsvarā ar Āzijas valstīm. Lielākoties mēs strādājām ar universitātēm Ķīnā, Korejā un Vjetnamā. Pēc kara sākuma es turpināju strādāt universitātē, sākām aktīvi palīdzēt mūsu studentiem ar attālinātām studijām. Universitāte saņēma ļoti daudz piedāvājumu pasniedzējiem un studentiem turpināt studijas un darbu no Eiropas un Āzijas valstīm. Kara pirmajos mēnešos mūsu prioritāte bija savstarpējās sadarbības uzlabošana ar mūsu ārvalstu partneriem, lai mūsu studentiem nepieciešamības gadījumā būtu iespēja operatīvi doties studēt ārvalstīs. Mēs aktīvi izmantojam programmas “Erasmus” priekšrocības, tieši tāpēc ļoti liela daļa mūsu studentu atrodas Eiropā, kur mācās dažādās programmās. Ir ļoti daudz valstu un universitāšu, kuri pieņem gan mūsu studentus, gan arī pasniedzējus. Tagad mēs turpinām ārvalstu sakaru uzlabošanu, mēs nestāvam uz vietas, daļa mūsu pasniedzēju un studentu, kas nevar ierasties konkrētajā vietā, līdzdarbojas studiju procesā attālināti, bet tiem, kas devušies uz ārvalstīm, ļoti palīdz manis jau pieminētā publiskā sektora digitalizācija, kas būtiski paātrina dokumentu kārtošanas procesu. Mums labi darbojas studentu elektroniskās apziņošanas programma, kas ļauj operatīvi informēt studentus par aktualitātēm, tajā skaitā par iespējām piedalīties dažādās ārvalstu programmās.

Jūlija Perelomova: Kopš 24. februāra mūsu uzņēmums nestrādāja apmēram divas nedēļas, visi centās saprast, kā notikumi attīstīsies, un izlemt,

ko darīt tālāk. Mans uzņēmums pieņēma lēmumu pārtraukt sadarbību ar Krievijas klientiem, kas noveda pie zināmām finansiālām problēmām. Algas tika maksātas vienmērīgi, taču nedaudz mazākas, nekā pirms karadarbības. Inflācija lika vadībai neuzsākt jaunus projektus. Šobrīd visi darbinieki strādā ļoti smagi, lai nodrošinātu uzņēmuma dzīvotspēju. Tālākie lēmumi tiks pieņemti nākamā gada sākumā. Protams, visi ceram uz kara beigām.

Daļu izglītības Jūs ieguvāt, mācoties Latvijas Universitātē. Kā Latvijā iegūtās zināšanas Jums palīdzēja profesionālajā karjerā?

Ļevs Kusīks: Kāds no maniem pasniedzējiem Latvijas Universitātē teica, ka galvenais uzdevums, piedaloties apmaiņas programmās ārvalstīs, ir atrast jaunus draugus. Studiju laikā LU es iepazinās ar ļoti lielu skaitu cilvēku. Daudzi notiem, sākoties karam, mani ļoti atbalstīja. Tie mani kursabiedri, kas kara pirmajās dienās atradās citās Eiropas universitātēs, zvanija, rakstīja man, izteica atbalstu, piedāvāja dažāda veida palīdzību. Es viņus pārvirzīju uz oficiālajām Ukrainas vietnēm, kur var atbalstīt, piemēram, Ukrainas Sarkano Krustu, dažādas humanitāras misijas. Runājot par profesionālo karjeru, studijas LU palīdzēja man iekļūt starptautiskajā vidē. Tā bija mana pirmā mācību programma ārzemēs, atklāja man plašāku pasauli. Šī pieredze palīdzēja man uzlabot sadarbību ar citām universitātēm, ļāva sajust kopienas garu. Tagad es zinu, kā pareizi kontaktēties ar Eiropas institūcijām un kā pareizi nodrošināt sadarbību ar tām no Ukrainas universitāšu puses. Tas ir svarīgākais ieguvums no studijām Latvijā.

Jūlija Perelomova: Zināšanas, ko es ieguvu Latvijas Universitātē, palīdzēja manai attīstībai kopumā, deva man izpratni par to, kas ir ES, kā tā ir izveidota, kā valstis funkcionē savā starpā. Studijas Latvijā deva labas komunikācijas prasmes angļu valodā, sociālās prasmes, un universitātē man iemācīja, kā pareizi analizēt lielus datu apjomus un kā izcelt svarīgāko un izklāstīt šo informāciju kodolīgi. Šīs prasmes man ir ļoti palīdzējušas karjeras attīstībā, jo strādāju par analītiķi starptautiskajā graudu tirgū, kur ikdienā tiek izmantota analīze, angļu valoda un komunikācija ar dažādiem cilvēkiem.

Vai Jūs izjutāt kādas atšķirības starp Latvijas un Ukrainas augstāko izglītību?

Ļevs Kusīks: Salīdzinot ar 2016. gadu, kad es mācījos Latvijā, Ukrainas augstākā izglītība bija daudz konservatīvāka. Bija milzīgs daudzums vecas

padomju laika teorijas. Šī padomju pieeja studijās neļāva studentiem domāt plašāk un piespieda iekļauties noteiktos rāmjos. Tieši Latvijas Universitātē es pirmo reizi dzirdēju, ka nepastāv pareizas atbildes. Viss ir atkarīgs no tā, no kuras puses tiek apskatīta konkrēta problēma vai gadījums un no tā, kā cilvēks spēj argumentēt. Pašlaik Ukrainā es redzu, ka izglītības pieeja sāk līdzināties pieejai Latvijā un citās Eiropas valstīs. Daudzi mūsu pasniedzēji ir praktizējušies Eiropas universitātēs un tagad ievieš līdzīgu mācību pieeju arī Ukrainā. Mēs arvien vairāk tuvojamies Eiropai šajā ziņā, arvien lielāku uzmanību pasniedzēji pievērš nevis teorētiskajām zināšanām, bet argumentācijai un tiem instrumentiem, ko konkrēts students izmanto savā argumentācijā. Tās diskusijas, ko veicina šī pieeja, noved pie ļoti spraigām debatēm, no kurām var daudz ko iemācīties.

Jūlija Perelomova: Galvenā atšķirība izglītībā ir mācīšanas stils. Diemžēl Ukrainas augstskolās pasniedzēji nereti vienkārši lasa informāciju bez paskaidrojumiem. Latvijā visi pasniedzēji vienkāršos un saprotamos vārdos skaidroja materiālu, ievilināja diskusijās, kas lika aizdomāties un atcerēties. Galvenais, ka tiešām bija interesanti. Visā savā studiju laikā Ukrainā es satiku vien dažus pasniedzējus, kuri patiešām mīlēja savu mācību priekšmetu, spēja stāstīt interesantus stāstus un nodot zināšanas ikvienam.

Kādas ir Jūsu spilgtākās atmiņas par studijām Latvijas Universitātē?

Ļevs Kusiks: Tādu atmiņu ir daudz. Mums bija brīnišķīgas ekskursijas pa Vecrīgu, īpaši atmiņā palicis Melngalvju nams un Rīgas dome, kur mums bija vizīte. LU mani īpaši pārsteidza pasniedzēju attieksme un pats studiju process. LU nebija tādas attiecību hierarhijas kā students-pasniedzējs. Studiju vide bija ļoti draudzīgā formātā. Mums bija nodarbības spēļu veidā, bija debates, kad viena grupa iestājās par vienu valdības daļu, cita grupa – par otru, vajadzēja aizstāvēt savu pozīciju, kur mums uzdeva milzīgi daudz jautājumu un vajadzēja burtiski “atkausties”. Īpaši patika vieslekcijas. Atceros – kad vienu no tām vadīja profesors no Norvēģijas, mēs dzērām tēju ar cepumiem un diskutējām par Game Theory. Šī mierīgā, draudzīgā un atvērta vide ļoti veicināja mācību vielas apguvi.

Jūlija Perelomova: Viena no spilgtākajām atmiņām ir par tikšanos ar Latvijas studentiem, kur katrs parādīja savus talantus un tradīcijas. Bija ļoti spilgti, interesanti un jautri. Arī eksāmenus atceros labi, drīzāk ļoti aizraujoši. Tik ilgi un cītīgi mācījušies, gatavojušies. Bijām ļoti noraizējušies, bet,

atnākot nodot kādu darbu, izrunāties, atbildēt uz jautājumiem, redzi lielu pasniedzēju atbalstu un uzreiz nomierinies. Tā bija ļoti patikama sajūta.

Mēs visi ceram, ka karš reiz beigsies. Tāpēc lūkojoties uz nākotni, pēc kara, kas, Jūsprāt, būtu jāizdara Ukrainas augstskolām, lai tās pilnībā iekļautos Eiropas aprītē?

Ļevs Kusiks: Viennozīmīgi pēc iespējas ātrāk pilnībā jātiek vaļā no vecās pieejas, kurā pastāv viena vienīga pareiza atbilde un noteiktas formulas. Uzskatu, ka ir nepieciešams lielāks skaits apmaiņas programmu, piemēram, tādu, kādā piedalījos es. Tie pasniedzēji, kam ir bijusi prakse Eiropas universitātēs, ļoti rūpīgi pārnes Eiropā gūto pieredzi uz Ukrainu. Jo vairāk tādas pieredzes būs un jo vairāk pasniedzēju ieviesīs šo Eiropas pieeju Ukrainas augstskolās, jo ātrāk mēs integrēsimies Eiropas akadēmiskajā saimē.

Jūlija Perelomova: Vispirms vajadzētu veikt remontdarbus un risināt tehniskā aprīkojuma problēmu, lai studenti justos ērti. Otrkārt, samazināt obligāto mācību priekšmetu skaitu un ieviest izvēles priekšmetus. Treškārt, lai principiāli mainītu pasniegšanas stilu, ir jāpāriet no sausas teorijas lasīšanas uz atbilstošākām mācību metodēm (ir vērts mācīties no Eiropas pasniedzējiem). Un sāpīgākais, diemžēl, ir fakts, ka atsevišķās izglītības iestādēs joprojām valda korupcija, kas ir pilnībā jāizskauž.

Kā Ukrainas jaunieši redz savu nākotni Eiropā? Ar ko Jums saistās Eiropa?

Ļevs Kusiks: Pirms kara bija dažādi viedokļi par Ukrainas nākotni, īpaši izplatīta bija nostāja, ka Ukrainai jādraudzējas ar visiem, tobrīd cilvēki nevarēja iedomāties, ka var sākties karš. Uzreiz pēc kara sākuma visas ilūzijas sabruka. Visai Ukrainas jaunatnei ir vienots redzējums par savas valsts attīstību – Ukraina ir daļa no Eiropas saimes. Mums ir viens variants – atgriešanās Eiropas saimē un būt kopā ar tiem cilvēkiem un valstīm, kas visu laiku bija kopā ar mums un palīdzēja. Interesanti ir tas, ka pašlaik jaunieši neuzskata ES par kaut ko atsevišķu, viņi jau pozicionē sevi kā daļu no ES un mentāli jūt, ka ir daļa no Eiropas Savienības. Pēc kara sākuma, pēc visām tām šausmām, kuras Krievija ir darījusi mūsu zemē, tie, kas simpatizēja Krievijai, ir sapratuši, ka ir jāmaina sava domāšana un uzskati. Mainās arī cilvēku ieradumi, piemēram, kad sākas apšaudes un jādodas patvertnēs, ielās stāvošie cilvēki vairs nemet cigaretes zemē, bet met atkritumu kastēs. Ir jāpiemin arī

brīvprātīgo skaita palielināšanās, cilvēki bez maksas piedalās humanitārajos pasākumos, vācot medikamentus, apģērbu, ēdienu cietušajiem, tajā skaitā ziedojot savas mantas tiem, kam tās ir vairāk nepieciešamas.

Jūlija Perelomova: Eiropa tiek asociēta ar vienlīdzību, brīvību, kārtību un godīgumu. Jauniešiem ir daudz iespēju apgūt ko jaunu un strādāt vadošos uzņēmumos, iegūt pieredzi, ko pēc tam var īstenot Ukrainā.

Karš ir saliedējis un izveidojis ukraiņus par nāciju, kas apzinās savas valsts vērtību. Kā Jūs redzat savas valsts attīstību nākotnē?

Jūlija Perelomova: Mūsu valstij ir liels potenciāls. Sākotnēji tiks atjaunotas apdzīvotās vietas, visa infrastruktūra, un viss būs daudz labāk nekā līdz šim. Piesaistīsim investīcijas ražotņu atjaunošanai un modernizācijai. Attīstīsim lauksaimniecības nozari. Attīstības vektors, iespējams, būs pāreja no lauksaimniecības un izejvielu modeļa uz gatavās produkcijas ražošanu un pakalpojumu sniegšanu. Turpināsim modernizēt izglītības un medicīnas sfēru. Ukrainā digitalizācija šobrīd ir aktīvi uzņēmusi apgriezienus, un mēs turpināsim to attīstīt. Militārās sfēras stiprināšana un savas drošības nodrošināšana ir obligāts attīstības vektors. Es ticu, ka lielākā daļa cilvēku būs uzticīgi un ar mīlestību palīdzēs savai valstij un tiks pāri visām grūtībām.

Eiropas Savienība saistās ne tikai ar brīvu cilvēku un preču kustību, bet arī ar dalībvalsts saistībām, kuru ietvaros tiek nemītīgi stiprināta demokrātija, celta valsts pārvaldes kapacitāte. Protams, iestājoties ir jāpārņem ES *acquis*? Kā Jūs domājat, kādu palīdzību Ukrainai vajadzēs ceļā uz pilntiesīgu dalībvalsts statusu?

Levs Kusiks: Pirmkārt, ir nepieciešamas konsultācijas. Latvija un citas Baltijas valstis ir gājušas to pašu ceļu. Tāpēc, lai pēc iespējas ātrāk integrētos Eiropas Savienībā vērtību un likumdošanas ziņā, mums ir akūti nepieciešami padomi. Mums sevišķi vajadzīgi padomi no valstīm, kas jau izgājušas šo procesu. Es uzskatu, ka liels uzsvars tiesību un likumdošanas integrācijā jāliek uz dažādām konferencēm, Ukrainas amatpersonu vizītēm uz tām valstīm, no kurām mēs gribam mācīties. Kā labu piemēru var minēt Augstākās Radas deputātu vizīti Latvijā, kuras laikā tika uzdoti viņus interesējošie jautājumi saistībā ar dažādu reformu ieviešanu dzīvē. Svarīgs elements ir arī sadarbība ar NVO, kuras var palīdzēt īstenot reformas ne vien no likumdošanas puses, bet arī no tehniskās, piemēram, e-pārvaldes ieviešana. NVO var ieteikt, kā

pareizi organizēt serveru darbību, izveidot kvalitatīvu eID aizsardzības sistēmu un citu infrastruktūru. Mums jau ir labs piemērs šādai sadarbībai – Ukraina konsultējas ar Igaunijas NVO, kas darbojas e-pārvaldes jomā. Sākoties šai sadarbībai, Ukrainā pieejamo e-pakalpojumu skaits bez pārspīlējumiem desmitkāršojās. Ja agrāk varēja vien apliecināt savu identitāti ar pasi viedierīcē, tad pašlaik ir pieejams tiešām plašs pakalpojumu klāsts. Tas ir jo īpaši aktuāli kara apstākļos, jo noņem lielu daļu administratīvā sloga.

Jūlija Perelomova: Nepieciešama palīdzība atjaunošanai pēc kara. Papildus finansiālajai palīdzībai nepieciešami speciālisti, kas spēs sniegt ieteikumus par atveseļošanos un attīstību. Tāpat, manuprāt, vajadzīga palīdzība cīņā pret korupciju, jo arī pēc kara diemžēl būs oligarhi un korumpēti ierēdņi, kas vēlēšies gūt peļņu no investīcijām un finansiālās palīdzības.

Daudz tiek runāts par to, ko ES var dot Ukrainai, bet ko Ukraina var dot ES?

Ļevs Kusiks: Šo jautājumu es bieži uzdošu pats sev un saviem paziņām. Cilvēki bieži min Ukrainas tradicionālo jomu, proti, lauksaimniecību. Ukrainā ir arī ļoti daudz dabas resursu, kuri ieguves tehnoloģiju trūkuma dēļ paliek neapgūtas. Ukrainai ir milzīgs resursu potenciāls. Arī Ukrainas IT speciālistu kompetence nav sliktāka par ES valstu speciālistiem. Bet viedokļi par šo var atšķirties. Es kā izglītības jomā strādājošais varu pieminēt mūsu mācībspēku milzīgo potenciālu, Ukrainā ir tiešām daudz izcilu matemātiķu, fiziķu. Mums ir daudz bioķīmisku laboratoriju, kurās strādā ļoti kompetenti un savu jomu pārzinoši cilvēki. Iespējams, jūs varat iemācīt mūs domāt plašāk sociālajās zinātnēs, bet mēs varam mācīt jūs kādās eksaktajās zinātnēs. Es domāju, ka ir tiešām daudz tā, ko mēs varam iemācīties viens no otra.

Jūlija Perelomova: Mūsu valstī ir izcila lauksaimniecības nozare, milzīgs resursu ieguves potenciāls, labs ģeogrāfiskais novietojums, pieeja jūrām, mežiem, kalniem, un galvenais – ļoti strādīgi un gudri cilvēki. Taču mans personīgais viedoklis ir tāds, ka Ukrainai nevajadzētu pievienoties ES. Mums ir visas iespējas būt neatkarīgai, stiprai un attīstītai valstij. Un es uzskatu, ka mums jācenšas attīstīties kā neatkarīgai valstij, nevis kā daļai no kādas savienības. Protams, iestāšanās ES ir priekšrocības, taču ir arī trūkumi. Nezinu, cik ukraiņu mani atbalstītu šajā jautājumā vai, gluži otrādi, nepiekrīstu. Vēlreiz uzsveru, ka tas ir tīri personisks viedoklis.

Visbeidzot, jautājums par salīdzinoši mazāk aktuālu tēmu. Visa pasaule un Ukraina, šķiet, ir pārvarējušas COVID-19 pandēmiju? Kādas mācības Ukraina ir guvusi no pandēmijas laika?

Ļevs Kusiks: Par šo jautājumu var būt neskaitāmi daudz viedokļu. Mans viedoklis būs subjektīvs, jo, kad tu atrodi Ukrainā, acīmredzami, par COVID-19 pandēmiju domā pēdējā kārtā. Es pat neatceros, kad es pēdējo reizi ziņās vai no cilvēkiem dzirdēju kaut ko par pandēmiju, laikiem tas viss bija vēl pirms kara sākuma. Skaidrs, ka Ukrainā pašlaik ir aktuālākas problēmas, bet, runājot par pasauli kopumā, es uzskatu, ka mēs par kādiem 80% jau esam pārvarējuši pandēmiju.

Pirms kara Ukrainā notika arī pašvaldību apvienošana. Pastāstiet, kā tagad darbojas pašvaldības, kurām ir jābūt gatavām palīdzēt cilvēkiem jebkurā brīdī?

Ļevs Kusiks: Mūsu administratīvais iedalījums atšķiras no Latvijas sistēmas. Pēc pašvaldību apvienošanas Ukrainā parādījās tā saucamas kopienas, kas iedalās pilsētu, lauku un ciemu kopienās. Šīm kopienām ir sava pārstāvniecība apgabala administrācija ar noteiktu mandātu skaitu. Es uzskatu, kas tas būtiski veicināja iedzīvotāju līdzdalību likumdošanas procesos un būtiski palielināja cilvēku iesaisti savā pašpārvaldē. Tas pats ir arī ar mazākumtautībām, piemēram, rumāņiem, kuriem arī ir sava pārstāvniecība sava apgabala līmenī. Šo kopienu pastāvēšana, starp citu, mazināja arī korupcijas riskus. Savukārt kara laikā tā spēlēja drīzāk sliktu lomu, jo cieta komunikācija ar visu līmeņu pašvaldībām. Piemērs tam ir iedzīvotāju evakuācija. Kad apgabala administrācija aicina iedzīvotājus evakuēties no konkrēta reģiona, apkaimes, tā sūta rekomendācijas vietējām kopienām, kas ne vienmēr tiek ievērotas, jo vietējai kopienai ir teikšana arī evakuācijas jautājumos apdraudējuma gadījumos.

Skatoties uz pašvaldību reformu kopumā, es teiktu, ka tomēr ir vairāk plusu nekā mīnusu, jo ir arī izcili sadarbības piemēri, kad vietējās kopienas spēja īstenot ciemu aizsardzību un padzīt ienaidnieku no konkrētas teritorijas bez apgabala spēku iesaistes.



LATVIJAS INTERESES EIROPAS SAVIENĪBĀ

