



2013 / 4

LATVIJAS INTERESES EIROPAS SAVIENĪBĀ

2013/4

LATVIJAS INTERESES EIROPAS SAVIENĪBĀ

iEspēja



Izdevumu finansē no Eiropas Komisijas un Latvijas valdības noslēgtās Vadības partnerības līdzekļiem. Tās mērķis ir sabiedrības informēšana par Eiropas Savienību. Izdevuma autors uzņemas pilnu atbildību par izdevuma saturu, un Eiropas Komisija neatbild par to, kā var tikt izmantota izdevumā iekļautā informācija.

Redakcijas kolēģija:

Daunis Auers (Latvijas Universitāte), Andris Gobiņš (Eiropas Kustība Latvijā), Mindaugas Jurkynas (Vītauta Magnusa universitāte), Anna Marija Legloaneka (Starptautisko studiju un pētījumu centrs, Sciences Po), Žaneta Ozoliņa (Latvijas Universitāte), Fabricio Tasinari (Dānijas Starptautisko pētījumu institūts), Bens Tonra (Dublinas Universitāte).

Zinātniskā redaktore **Žaneta Ozoliņa**

Projekta vadības grupa **Iveta Reinholde, Nora Vanaga**

Literārā redaktore **Inga Kanasta-Zabarovska**

Angļu valodas redaktore **Zinta Uskale**

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

Saturs

Redaktora sleja	5
I. EIROPAS SAVIENĪBAS POLITIKAS	7
Vallo Olle. <i>What good governance means for Estonians?</i>	7
Jānis Neimanis. <i>Labas pārvaldības princips</i>	16
Iveta Reinholde. <i>Pārvaldība: laba vai vieda?</i>	22
Ieva Beinaroviča. <i>Ārkārtas situāciju pārvaldība</i>	28
Marta Banceviča. <i>Uz pierādījumiem balstītas rīcībpolitikas nozīme pārvaldībā</i>	43
Katri Vintiša. <i>Kā vadīt darbiniekus efektīvāk? Risinājumi Latvijas valsts pārvaldes darbinieku darba izpildes vadības sistēmas uzlabošanai</i>	55
II. INTERVIJAS	71
Ina Strazdiņa. <i>Atjaunot uzticību. Intervija ar Eiropas ombudu Emīliju O'Reiliju</i>	71
Iveta Reinholde. <i>Sargājot pārvaldību. Intervija ar Latvijas Republikas tiesībsargu Juri Jansonu</i>	76
III. PREZIDENTŪRAS AKTUALITĀTES	83
Asnāte Kalniņa. <i>Latvijas prezidentūra Eiropas Savienības Padomē: labas pārvaldības principa ievērošana</i>	83
Žaneta Ozoliņa, Iveta Reinholde. <i>Latvijas prezidentūras Eiropas Savienības Padomē trīs "i". Publisko diskusiju otrā posma secinājumi</i>	93
Jānis Glazkovs, Maija Anspoka. <i>7. Eiropas Kvalitātes konferences atskaņas</i>	102

Redaktora sleja

Diskusijas par labu pārvaldību ik pa brīdim uzvirto Latvijas un Eiropas Savienības publiskajā telpā gan saistībā ar amatpersonu uzvedību, gan publiskās pārvaldes efektīvu darbību. Sabiedrības kritiskā attieksme pret veidu, kā tiek pārvaldīta ES, valstis un pašvaldības, liecina, ka nepieciešama šīs tēmas aktualizācija arī Latvijā. Diemžēl traģiskais notikums Zolitūdē 21. novembra pievakarē, kurā dzīvības zaudēja 54 cilvēki, mums visiem atgādināja, ka viens no šīs nelaimes cēloņiem meklējams nespēja izveidot sistēmu, kas novērstu cilvēku dzīvību apdraudošas vides pastāvēšanu.

Viens no 2013. gada pēdējā žurnāla “Latvijas intereses Eiropas Savienībā” numura uzdevumiem bija analizēt pārvaldības jēdzienu tā daudzveidīgajās izpausmēs un pieejās. Pārvaldības jēdziena būtība ir definēta ES Baltajā grāmatā “Eiropas pārvaldība”. Tajā ir formulēti pamatprincipi, uz kuriem Eiropas Savienībai būtu jābalstās, organizējot valstu un sabiedrību dzīves. Pārvaldībai ir jāsakņojas iedzīvotāju interesēs un pašiem iedzīvotājiem jāklūst par ES attīstības dalībniekiem. Pārvaldības jēdziens ir ielauzies nacionālo politiku dienaskārtībā, kur tas tiek attiecināts gan uz veidu, kā rīcīpolitika tiek piepildīta ar jēgpilnu saturu, gan uz procesiem, kuros tiek nodrošinātas iedzīvotāju tiesības uz saprātīgām pārvaldes procedūrām.

Pārvaldības jēdziens ir daudzšķautņains gan izpratnes, gan arī pielietošanas ziņā. Tomēr tas arvien vairāk tiek lietots dažādās zinātņu nozarēs un praktiskās rīcīpolitikās. Juridisku skatījumu uz labu pārvaldību piedāvā Jānis Neimanis. Marta Banceviča izskaidro, cik liela loma pārvaldībā ir uz pierādījumiem balstītas rīcīpolitikas veidošanai un ieviešanai. Savukārt Iveta Reinholde ieskicē viedo pārvaldību kā labas pārvaldības nākamo attīstības soli. Katri Vintišas un Ievas Beinarovičas raksti atklāj, ka pārvaldības principi ir svarīgi, gan motivējot darbiniekus, gan arī analizējot ārkārtas situācijās gūtās mācības. Ļoti bieži Latvija tiek salīdzināta ar Igauniju, tāpēc šajā žurnāla numurā lasītājiem ir iespēja gūt ieskatu Vallo Olles rakstā par to, kā pārvaldība tiek izprasta Igaunijā.

Gadījumos, kad iedzīvotāji saskaras ar sliktas pārvaldības gadījumiem vai cieš no tās kļūmēm, palīdzība tiek meklēta pie ombuda. Intervijās ar

Eiropas ombudu Emīliju O'Reiliju un Latvijas Republikas tiesībsargu Juri Jansonu atklājas gan pārvaldības jēdziena daudzveidīgās izpratnes, gan tā dinamiskā attīstība pēdējo gadu laikā.

Žurnāla sadaļā, kas veltīta prezidentūras aktualitātēm ES Padomē, ir ietverti trīs materiāli. Asnāte Kalniņa savā rakstā parāda, kā jau tagad, gatavojoties Latvijas prezidentūrai, tiek ņemti vērā labas pārvaldības principi. Iveta Reinholde un Žaneta Ozoliņa iepazīstina ar galvenajiem secinājumiem no publisko diskusiju otrā cikla, kurā tika apspriestas Latvijas prezidentūras iespējamās prioritātes. Savukārt ieskatu vienā no Lietuvas prezidentūras pasākumiem sniedz Jānis Glazkovs un Maija Anspoka. 7. Eiropas Kvalitātes konferencē, kas tiek rīkota reizi divos gados kā daļa no ES prezidentūras pasākumu kopuma, ES dalībvalstis prezentēja labās prakses piemērus publiskās pārvaldes attīstībā.

Latvijas Politologu biedrības vārdā vēlamies novēlēt žurnāla lasītājiem veiksmīgu jauno — 2014. gadu! Turpināsim tikties un diskutēt par ES aktualitātēm un gatavosimies Latvijas prezidentūrai ES Padomē.

Žaneta Ozoliņa, LU profesore,
žurnāla “Latvijas intereses Eiropas Savienībā” zinātniskā redaktore
Iveta Reinholde, LU asociētā profesore, līdzredaktore

I

EIROPAS SAVIENĪBAS POLITIKAS

**What good governance means
for Estonians?****Vallo Olle,**

University of Tartu, docent of administrative law

Within the framework of Article 86 of the Constitution, the concept of executive power includes both governance as political decision-making and administration — practical activity related to the performance of executive functions. These two aspects are mutually intertwined at the ministerial level. The right to good administration has been recognized by the Supreme Court as a fundamental right. Good governance, on the other hand, is a dynamic phenomenon, which can be characterized as a normative conception for analyzing “what governance should be”. In Estonia the principles related to good governance are upheld by several legislative acts. Nevertheless, much remains to be done to satisfy public expectations in this respect.

Keywords: executive power, good governance, good practices, non-governmental organizations, People’s Assembly, public involvement, values.

Konstitūcijas 86. paragrāfs paredz, ka izpildvaras koncepts ietver pārvaldību gan kā politisku lēmuma pieņemšanu, gan administrēšanu — izpildvaras funkciju praktisku īstenošanu. Šie divi aspekti ir savstarpēji saistīti ministriju līmenī. Tiesības uz labu pārvaldību ir fundamentālās brīvības, ko ir atzinusi Augstākā tiesa. No otras puses, laba pārvaldība ir dinamisks fenomens, kas var tikt raksturots kā normatīva koncepcija, lai analizētu

“kādai vajadzētu būt pārvaldībai”. Labas pārvaldības principi Igaunijā ir nostiprināti vairākos normatīvajos aktos. Neskatoties uz to, vēl ir daudz darāmā, lai īstenotu sabiedrības gaidas šajā jomā.

Atslēgvārdi: izpildvara, laba pārvaldība, laba prakse, nevalstiskās organizācijas, Tautas Asambleja, sabiedrības iesaiste, vērtības.

Governance and administration — two levels of executive power

Article 86 of the Estonian Constitution¹, pursuant to which executive power is vested in the Government of the Republic, includes two concepts: governance as a formation of general political objectives and their realization (political decision-making), as well as administration — practical activity related to the performance of executive functions (i.e. planned and purposeful activity for implementing governance). Both governance and administration as functions of executive state power are organizationally intertwined, particularly at the ministerial level. Thus, a minister who directs a ministry performs a double function: on the one hand he/she is a member of the Government of the Republic dealing with governance, and on the other — the head of the ministry as a government agency, implementing legislation and performing administration. Generally, the Constitution proceeds from the principle of the institutional connection of the roles of a member of the Government of the Republic and that of the independent head of the ministry.

The executive power shall be exercised solely pursuant to the Constitution and laws which are in conformity therewith.² Hence, it can be said that the activity of executive power is limited by legal boundaries and cannot be free of law. At the same time, governance as political guidance of the state is related to the legal framework of a more general nature, within which the Government of the Republic has rather large-scale rights of discretion, both by decision-making and choosing of adequate means. The function of political governance of the state (i.e. governance in a material sense) is not vested

¹ The Constitution of the Republic of Estonia. Passed 28.06.1992. <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X0000K2&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=p%F5hiseadus> (Home page of Justiits Ministerium; visited 05.10. 2013.).

² *Ibid.*, para. 3 (1).

only to the Government of the Republic, but also to other constitutional authorities — Riigikogu (parliament) and, to a lesser degree, President of the Republic.³

Administration, on the other hand, is in principle determined by law. In the Judgment of the Supreme Court it is stated that the analysis of the principles recognized in the European legal space had led to the conclusion that Article 14 of the Constitution (pursuant to which it is the duty of the legislature, the executive, the judiciary and the local authorities to guarantee the rights and freedoms provided in the Constitution) gives rise to a person's right to good administration, which is one of the fundamental rights.⁴

Manifold concept of good governance

Good governance seems to be something that everybody knows about, but has never seen. An exhaustive approach on how various segments of Estonian society perceive the phenomena of good governance would self-evidently be hereby doomed to failure. Hence, only some fragments of the full range of opinions can be given.

The term itself is dynamic and with several meanings, often large-scale and diffused, giving rise to various misconceptions on its essence, values and application.⁵ It is, for instance, superficial to reduce good governance to only participatory democracy. The focal point of good governance lies not only in relations between the state and society, but rather in state structures and institutions, the main aim of which is to provide responsibility and correctness of the processes of law-making and application of legislation. Prof. W. Drechsler describes good governance as a concept of a non-neutral nature. Rather, one has to do with a normative concept, which includes a strong valuation in favor of the limitation of state: the state should subject

³ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. (Constitution of the Republic of Estonia. Commented Edition.) Tallinn: Juura, 2012, para. 86, comm. 1.2, p. 604.

⁴ Judgment of the Constitutional Review Chamber of the Supreme Court. Case No. 3-4-1-1-03, 17.12.2003. <http://www.nc.ee/?id=418&print=1> (Home page of the Supreme Court of Estonia; visited 05.10.2013.).

⁵ Lack of a common definition can be explained by the fact that the given conception is used not only analytically, but also normatively. Please see: Knill C. Valitsemismudelid ning nende hindamine. (Models of Governance and their Assessment.) Valitsemine ja hea valitsemine. Konverentsi kogumik. (Governance and Good Governance. Conferencial Collection.) Tallinn: Praxis, 2004, p. 11.

itself to standards, principles and — last but not least — to the interests of the business sector. In this sense “good governance” prefers the second sector (business) to the first sector (state), even in the spheres of the latter.⁶ According to R. Kruuda, the ideals of governance and good governance proceed from the capability of the private sector and non-profit sector to offer alternatives to state-centered governance, and from the belief that competition, option, as well as partnership and co-operation between government, entrepreneurs and NGOs, will bring desired changes for managing society.⁷

Good governance can be characterized as a normative conception for analyzing “what governance should be”. By application of the conception of good governance, the structure and process of governance, principles of good governance to be observed, co-operative relations etc. should be defined and analyzed in order to achieve correct results in the right way.

It should be noted that good governance is not an aim in itself: it helps to achieve the desired aims in the right way — both results as well as the process of their achievement are essential.

The aim of good governance is to help define the principles, conformity to which lays the foundation to assertion on whether the process of governance (performance of various tasks of governance) has been good or not. Both sides (requirements) of governance — conformance (indicates how the arrangements made on governance are used to respond to laws, regulations, standards and expectations of society) and performance (use of arrangements made on governance to achieve the result for the organization: provision of public services, goods, programs etc.), as well as their largest possible extent should be taken notice of.⁸ It is not uncommon, in practice, that in order to achieve results, the organization observes all relevant laws, but nevertheless

⁶ Ibid., Drechsler W. Valitsemine, hea valitsemine ja valitsus: Eesti haldussuutlikkuse juhtum. (Governance, Good Governance and Government: A Case of Administrative Capacity of Estonia.), p. 43.

⁷ Kruuda R. Rohkem riiki või vähem riiki? (More State or Less State?) *Eesti Päevaleht*, 25.12.2004. <http://www.epl.ee/news/arvamus/ruta-kruuda-rohkem-riiki-voi-vahem-riiki.d?id=50984776> (Home page of Eesti Päevaleht; visited 05.10.2013.).

⁸ Valitsemine. Juhendmaterjal täidesaatva riigivõimu asutustele. Sisekontrolli koordineerimise talitus. Finantskontrolli osakond. Rahandusministeerium. (Governance. Instructive material for the agencies of executive power. Service on Co-ordination. Department of Financial Control. Ministry of Finance.) December 2011, p. 12 <http://www.fin.ee/sisekontrollisusteemide-rakendamine> (Home page of Ministry of Finance; visited 04.10. 2013.).

does not take into account the expectations of groups of interest. Consequently, good governance is about the observance of certain values.

In Estonia there are no unified principles of good governance established for institutions of the public sector. These principles, however, are supported by various legislative requirements regarding public sector agencies and their staff: CRE, Public Service Act⁹, Administrative Procedure Act¹⁰, Public Procurement Act¹¹, Public Information Act¹², State Assets Act¹³, Anti-corruption Act¹⁴, Language Act¹⁵, Government of the Republic Act¹⁶, State Budget Act¹⁷, Local Government Organization Act¹⁸, National Audit Office Act¹⁹ etc. Principles of good governance operate to a great extent as good practices²⁰ (similar to the European custom of good administrative behavior). These principles represent characteristic features of the democratic state,

⁹ Civil Service Act. Passed 13.06.2012. <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=2013X11&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=avaliku+teenistuse+seadus> (Home page of Justiits Ministerium; visited 05.10. 2013.).

¹⁰ Administrative Procedure Act. Passed 06.06.2001. <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X40071K4&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=Haldusmenetlus+seadus> (Ibid.).

¹¹ Public Procurement Act. Passed 24.01.2007. <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=XXX0005K6&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=Riigihangete+seadus> (Ibid.).

¹² Public Information Act. Passed 15.11.2000. <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X40095K6&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=Avaliku+teabe+seadus> (Ibid.).

¹³ State Assets Act. Passed 15.02.1995. <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X1011K7&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=Riigivara> (Ibid.).

¹⁴ Anti-corruption Act. Passed 20.06.2012. <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=2012X15&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=korruptsioonivastane+seadus> (Ibid.).

¹⁵ Language Act. Passed 23.02.2011. <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=XXXXXX08K4&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=keeleseadus> (Ibid.).

¹⁶ Government of the Republic Act. 13.12.1995. <http://www.legaltext.ee/text/en/X0007K16.htm> (Ibid.).

¹⁷ State Budget Act. Passed 09.06.1999. <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X60037K2&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=riigieelarve+seadus> (Ibid.).

¹⁸ Local Government Organization Act. Passed 02.06.1993. <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X2009K10&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=kohaliku+omavalitsuse+korralduse+seadus> (Ibid.).

¹⁹ National Audit Office Act. Passed 29.01.2002. <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=X60016K5&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=riigikontrolli+seadus> (Ibid.).

²⁰ See also: The Good Governance Standard for Public Services. The Independent Commission on Good Governance in Public Services. Hackney Press, 2004.

hence they are also applicable in Estonia. By application of various aspects of good governance, the specifics of the context must be taken into consideration. After mapping the processes and activities of the organization, an obligation to adhere to the particular principles can be established in the relevant working regulations. This makes it possible for assessors (including internal audit units) to use the principles of good governance as a foundation for the assessment of the quality of the particular process of governance. The State Audit Office, for instance, uses and promotes the Good Governance Standard for Public Services.²¹

Various aspects of good governance can also clash with each other. The success of good governance of an agency consists primarily in achieving a proper balance between them. In addition to the principles emanating from various laws, there are also principles and values, which have been defined by the agency as being important to it. Usually these principles and values are fixed in the development plan of the organization.

It is probably not far from the “truth” to suggest that for many representatives of the public sector the principles of “good governance” are identical to New Public Management. Lead words like “efficiency”, “transparency”, “flexibility”, “rule of law”, “participation”, “market economy”, “democracy” etc., are also quite widespread. These, and similar concepts (being of course dependent on their interpretation), were used quite recently for the substantiation of the new Public Service Act, which entered into force on April 1 this year. At the beginning of October a new independent council on the ethics of public officials (this institution is foreseen by the Public Service Act) assembled, to focus on the strengthening of the main values and ethics of public servants.

One of the essential aspects of a viable society is the existence and active engagement of various independent NGOs. Good governance is relevant to their management as well, binding them to a lawful execution of power and ethics, and setting values such as clarity, transparency, responsibility, openness and honesty for the governance of NGOs. The Network of Estonian Nonprofit Organizations (NENO) has published topical material, “Good Governance: A Handbook for Present and Future Administrators

²¹ The Good Governance Standard for Public Services. The Independent Commission on Good Governance in Public Services. Hackney Press, 2004.

of Non-Government Organizations”, which includes the key issues and main concepts of good governance and offers practical instructions through which a more precise content can be given to the relevant values in the respective organization. The seven fields of responsibility of the governing body (organized group of persons having power and authority to collectively control and promote the organization, which is generally managed and administered by a qualified leader and personnel) are: 1) strategic planning; 2) values and code of ethics; 3) organization; 4) analysis of the organization, programs and services; 5) communication; 6) resources and 7) development of the governing body.²² As the main duties of the members of the governing body, those of care and loyalty should be mentioned.

Some cases to highlight the situation

Some examples can hereby be given to illustrate the existing controversial situation with one of the essential aspects of good governance — public involvement.

- The Government of the Republic has adopted new “Good Practices of Involvement”²³ (the political framework document, “Estonian Civil Society Development Concept”²⁴, was adopted by Parliament already in 2002). At the beginning of 2011, new “Regulations of the Government of the Republic”²⁵ were adopted, foreseeing an increased linkage of public involvement to substantial decision-making procedures. Pursuant to these Regulations, on December 13, 2012 “The Methodology of Assessment of Influences” was also adopted. The aim of this methodology is to provide instructions to government agencies on how to arrange the analysis of influences and, through this, improve and unify the capability of government

²² Hea valitsemine: käsiraamat tänastele ja tulevastele vabäühenduste valitsejatele. Eesti Mit-tetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit. 2007, pp 12-32. http://www.ngo.ee/sites/default/files/files/Hea_valitsemineWEB.pdf (Home page of Estonian Civil Society; visited 04.10. 2013.).

²³ Kaasamise hea tava. <http://valitsus.ee/et/riigikantselei/kaasamine-ja-mojude-hindamine/kaasamise-hea-tava> (Home page of the Estonian Government; visited 04.10. 2013.).

²⁴ Estonian Civil Society Development Concept. 12.12.2012. <http://www.ngo.ee/node/1090> (Home page of Estonian Civil Society; visited 04.10. 2013.).

²⁵ Vabariigi Valitsuse reglement. 13.01.2011. <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011233> (Home page of State’s Official Journal; visited 05.10. 2013.).

agencies in the drafting, execution and assessment of government policies. The Methodology explains how to follow the requirements of the “Trends of Development of Legal Policy until 2018”²⁶ adopted by the Parliament, as well as those of the “Rule on good law-making and legal techniques”²⁷, adopted by the government.

- As the first local government in Estonia, the city of Tartu has taken to involving citizens in the budget drafting process, pursuant to which distribution of part of the budget will be entrusted to them. This process started already on August 21 this year. The sum of 140 000 euros has been allotted for citizens to decide upon, forming approximately one percent of the investment budget of the city. As from 2014 the process of involving citizens in the budget will start already in spring, and will be synchronized with the process of the drafting of the entire city budget.
- In November 2012 Charter 12 appeared as an Estonian citizens' initiative,²⁸ signed by seventeen prominent public figures (mostly academics and thinkers), calling for greater democratic accountability on the part of the authorities. The document quickly attracted more than 17,000 online signatures. Its demands included a radical overhaul of Estonia's electoral legislation, as well as laws regulating the conduct of political parties, in order to reverse what the original signatories felt was a dangerous erosion of democratic feedback mechanisms in Estonia.²⁹ As a follow-up in November, the President of the Republic convened a meeting of parliamentary parties, NGOs and scientists. The Rahvakogu (People's Assembly) started as a web portal for crowd-sourcing ideas and proposals, in order to prepare, through open co-authorship of citizens and politicians, amendments to legislation focusing on five fields: electoral system, openness of competition between political parties and inner democracy of

²⁶ “Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018” heakskiitmine. 23.02.2011. <https://www.riigiteataja.ee/akt/307032011001> (Ibid.).

²⁷ Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri. 22.12.2011. <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011228> (Ibid.).

²⁸ Harta 12. <http://petitsioon.ee/harta12> (Petition home page; visited 04.10. 2013.).

²⁹ Lobjakas A. Charter12: Estonia's stab at direct democracy. 29.11. 2012. <http://www.open-democracy.net/ahto-lobjakas/charter-12-estonias-stab-at-direct-democracy> (Home page of Open Democracy; visited 04.10. 2013.).

political parties, financing of political parties, opportunities for citizen participation in the formation of policies between elections, and inhibition of the politicizing of the public sphere. By January this year over 1300 proposals had been accumulated on the website of the Rahvakogu. The Praxis Center for Policy Studies classified the proposals into 49 sub-themes and in March experts drafted an analysis of influences. From 18 to 22 March seminars on all five main themes took place, where the relevance and efficaciousness of the selected sub-themes was discussed, and the most important themes for the discussion day of the Rahvakogu were selected. On April 6 the discussion day of the Rahvakogu was held by the Open Estonia Foundation and NENO, during which participants tried to establish for which of the raised problems society has the highest expectations for a solution. Over 300 persons took part in this event and 18 proposals were deliberated upon. Proposals formed in such a way were delivered to the Parliament and it remains to be seen to what extent they will be accepted by the legislator.³⁰

³⁰ Sprüds A. *Eiropa — nebeidzamais stāsts*. 2012. <http://www.lvportals.lv/viedokli.php?id=251701> (LV portāls; aplūkots 01.08.2013.).

Labas pārvaldības princips

Jānis Neimanis,

Latvijas Universitātes Juridiskās fakultātes asociētais profesors,
Augstākās tiesas Senāta Administratīvo lietu departamenta senators

Labā pārvaldība ir vērtība, bet labas pārvaldības princips ir šīs vērtības tiesiskā izpausme ar tiesiskas atbildības konsekvencēm. Jebkuras vērtības izpratne ir dinamiska sabiedrības apziņas daļa, arī principa saturs apziņšanās ir dinamiska. Latvijas tiesiskajā sistēmā labas pārvaldības princips atklājas kā administratīvā procesa tiesību principu vienība. Vienlaikus labas pārvaldības principam būtu pieskaitāmi arī materiālo tiesību principi — legalitāte, tiesiskā drošība, tiesiskā palāvība. Pateicoties labas pārvaldības principam, cilvēka pamattiesībās ienāk tiesības uz efektīvu valsts pārvaldi.

Atslēgvārdi: efektīva valsts pārvalde, labas pārvaldības princips, tiesību princips.

Good governance is a value, and the principle of good governance is the legal expression of this value with the consequences of legal responsibility. The comprehension of any value is a dynamic part of public awareness, and the cognizance of the contents of a principle is also dynamic. The legal system of Latvia elucidates the principle of good governance as a unity of legal principles of the administrative procedure. At the same time, the principles of material law — legality, legal safety, legal certainty — are also to be added to the principle of good governance. The right to effective public administration enters the basic human rights through the principle of good governance.

Keywords: effective public administration, legal principle, principle of good governance.

Ir novērots, ka tiesību zinātne pie mums kādā noteiktā jautājumā atstās sprādzienveidā. Piemēram, tiesību normu iztulkošanas jautājumi Latvijas lasītājam tika atklāti 1996. gadā un līdz 2001. gadam piedzīvoja īstu “bumu”. Tam sekoja izpratne par tiesību principiem, tiesību tālāku veidošanu, pašreiz — arī mediāciju. Tādēļ ir aizraujoši vērot, kā Latvijas tiesiskā sistēma ir pieņēmusi labu pārvaldību kā valsts pārvaldes pamatelementu, tiesību principu un vispārēju vērtību.

Jēdziens “labas pārvaldības princips” pirmoreiz Latvijas tiesībās parādījās normatīvajā tiesību aktā — Valsts pārvaldes iekārtas likumā, kurā tika normatīvi nostiprinātas mūsdienu demokrātiskas un tiesiskas valsts pārvaldes darbības pamatnostādnes. Būtībā Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10. pants ir atbilde uz tobrīd valdošo teorētiskas izpratnes trūkumu.¹ Ņemot vērā Latvijas tiesību zinātnes vājumu un tiesību piemērotāju pārmērīgo piesliešanos juridiskajam pozitīvismam, Latvijai ir raksturīgi, ka teorētiskās zināšanas valsts tiesību sistēmā ienāk tieši ar normatīvo tiesību aktu starpniecību.

Tikai kopš 2005. gada labas pārvaldības principa saturs ir izvērstāk skaidrots juridiskajā doktrīnā. Līdzās norādēm uz Eiropas Savienības tiesu spriedumiem, Eiropas Savienības Pamattiesību hartu un Eiropas Savienības ieteikumtiesībām un vienpusējiem paziņojumiem par labas pārvaldības principu izteikti šādi vairākkārtēji apstiprināti secinājumi:

1. labas pārvaldības princips ir *vienots* valsts pārvaldes princips ar subjektīvu un objektīvu izpausmes formu²;
2. labas pārvaldības princips ir *konstitucionāls princips* — atvasināms gan no Satversmes 1. panta³, gan 89. panta⁴;
3. no labas pārvaldības principa *izriet prasība iestādēm ievērot administratīvā procesa principus*⁵;
4. principa *konkretizācijas elementi* atrodami gan normatīvajos aktos, gan judikatūrā. Principa elementi ir likumīgums, vienlīdzīga attieksme,

¹ Levits E. Piezīmes par labas pārvaldības principu. Biriņu semināra materiāli. 27.–28.07.2005., 10. tēze.

² Turpat, 6. tēze.

³ Satversmes tiesas 25.03.2003. sprieduma lietā Nr.2002-12-01 6. punkts. *Latvijas Vēstnesis*. 26.03.2003., Nr. 47.

⁴ Satversmes tiesas 06.04.2005. sprieduma lietā Nr.2004-21-01 9.3.1. punkts. *Latvijas Vēstnesis*. 07.04.2005., Nr. 55.

⁵ Kovaļevska A. Labas pārvaldības princips. *Jurista vārds*. 16.08.2005., Nr. 30.

samērīgums, varas ļaunprātīgas izmantošanas nepieļaujamība, amatpersonas neieinteresētība un objektivitāte, tiesiskā palāvība, taisnīgums, pieklājība, saprātīgs termiņš lēmuma pieņemšanai, tiesības tikt uzklausiņtam un izteikt savu viedokli, tiesības uz aizstāvību, pienākums lēmumu pamatot, norāde uz pārsūdzības iespējām, lēmuma paziņošana, datu aizsardzība, pienācīga dokumentu reģistrācija, godīgs, kompetents un efektīvs civildienests.⁶

Labas pārvaldības principu pašlaik piesauc ne tikai tiesību izpratnē, bet arī *plaši izmanto politiskos strīdos* un pārmetumos par tādu vai citādu pārvaldes vai politisku lēmumu.⁷ Tas ir pareizi, jo laba pārvaldība ir arī politikas un valsts pārvaldes iekšējas funkcionēšanas vērtība.

No privātpersonas tiesību aizsardzības viedokļa nozīme ir vienīgi tam, vai no labas pārvaldības principa var atvasināt *konkrētu subjektīvo tiesību* un kāds ir šā tiesību principa (normas) tiesiskais sastāvs (piemērošanas priekšnoteikumi) un tiesiskās (ne politiskās vai ētiskās) sekas.⁸ Konkrētu tiesisko seku atvasināšana no labas pārvaldības principa ir *kompleksa*. Tā ir atkarīga pirmkārt *no principa apzināšanās*. Vērtību pastāvēšana ir atkarīga no *sabiedrības apziņas*. Kad sabiedrības apziņā nostabilizējas uzskats par konsekvencēm, kas būtu nosakāmas vērtības pārkāpuma gadījumā, ir radusies atbildības dimensija. Tiesību princips ir sabiedrībai būtiska vērtība, par kuras neievērošanu sabiedrība *sagaida tiesiskas atbildības* (seku) iestāšanos.

Ne tikai Latvijā labas pārvaldības principa saturu *identificē ar administratīvā procesa principiem*. Tas ir likumsakarīgi. Laba valsts pārvaldība ir bijusi *aktualitāte visos laikos*, arī Senajā Romā. Taču svarīgi, lai tās sniegtais labums būtu pakārtots ne tikai valdniekam, bet arī viņa pavalstniekiem. Attīstoties sabiedrības izpratnei par vispārcilvēciskām vērtībām — taisnīgumu, tiesiskumu, vienlīdzību, cieņas aizsardzību — vistālāko apzināšanās

⁶ Iljanova D. Labas pārvaldības princips kā vispārējais tiesību princips: konkretizācija un piemērošana. *Laba pārvaldība*. Red. Ž. Ozoliņa, I. Reinholde. Rīga: Zinātne, 2009, 152. lpp.

⁷ Piemēram sk.: Pūcem disciplinārlietā aizrādījums par labas pārvaldības principu neievērošanu. 16.09.2013. <http://www.delfi.lv/news/national/politics/pucem-disciplinarieta-aizradijums-par-labas-parvaldibas-principu-neieverosanu.d?id=43566151#ixzz2lCYvK5Qf> ("Delfi" portāls; aplūkots 19.11.2013.); Izvēloties LNO valdes locekļus, nav ievēroti labas pārvaldības principi. 02.09.2013. <http://www.kasjauns.lv/lv/zinas/128681/kulturas-ministrei-parmet-labas-parvaldibas-neieverosanu-izveloties-lno-valdes-locekļus> ("Kas Jauns" portāls; aplūkots 19.11.2013.).

⁸ Tiesību princips ir nerakstīta tiesību norma. Sk.: Iljanova D. Labas pārvaldības princips kā vispārējais tiesību princips: konkretizācija un piemērošana. *Laba pārvaldība*. Red. Ž. Ozoliņa, I. Reinholde. Rīga: Zinātne, 2009, 140. lpp.

pakāpi piedzīvojušas tieši tās vērtības, ar kurām saskaras privātpersona valsts pārvaldes administratīvajā procesā. Iestādes objektivitāte un neieinteresētība, privātpersonas uzklauššana, iespēja iepazīties ar lietu un iestādes pienākums pamatot savu nolēmumu un izlemt jautājumu noteiktā termiņā mums ir pazīstami kā atsevišķi administratīvā procesa principi, kuru neievērošana rada valsts tiesiskās atbildības pienākumu.⁹

Kā zināms, Eiropas Savienības tiesību sistēmai nav vienota administratīvā procesa likuma, bet ir atsevišķu nozaru specifisks procesuāls regulējums. Tādēļ likumsakarīgi, ka blakus iepriekšminētajiem administratīvā procesa principiem, kas atrodami katrā kontinentālās Eiropas tiesību lokam piederīgajā tiesību sistēmā un tādējādi ir kopīgas Eiropas tiesību telpas vērtības, Eiropas Savienības tiesas *tiesībsalīdzinošas analīzes ceļā* formulēja labas pārvaldības principu. Šāda principu attīstīšanas metodoloģija tālāk būtiski ietekmējusi gan nacionālās tiesības, gan Eiropas Savienības tiesības.

Tagad labas pārvaldības *principus rakstveidā izteikts* Pamattiesību hartas 41. pantā.¹⁰ Atsauce uz labas pārvaldības principu un nozīmi ietverta projektā par vienota Eiropas administratīvā procesa pamatnoteikumiem.¹¹ Ar labas pārvaldības principa iekļaušanu Pamattiesību hartā šā principa nozīme ir pacelta Eiropas *primāro tiesību* kategorijā. Tas ir tieši piemērojams un tā pārkāpums rada valsts atbildības pienākumu ar Eiropas Savienības tiesību kontekstā. Tāpat arī ir skaidrs, ka tieša Eiropas Savienības iestāžu darbība bez nacionālo iestāžu sadarbības pilnvērtīgi nav iespējama. Tādēļ, lai arī panta tekstā labas pārvaldības princips minēts vienīgi Eiropas Savienības valsts pārvaldes iestāžu darbības kontekstā, tomēr tā *praktiskā ietekme* ir plašāka.

Izvērtējot principa praktisko piemērošanu, jāatzīst, ka Latvijā labas pārvaldības principa *praktiskā nozīme pieaug*, taču vienlaikus tiesību piemērotāji sastopas ar grūtībām. Pirmkārt, tiesību principa piemērošanas vispārējās praktiskās grūtības slēpjas tajā, ka trūkst tik *ierastā piesaiste* tiesību tekstam. Otrkārt, pat, ja tiesību principa saturs formulēts tiesību aktā rakstveidā,

⁹ Labas pārvaldības princips nebūtu uzskatāms tikai par procesuālo tiesību principu. Tā saturam pieskaitāmi arī materiālo tiesību principi — legalitātes, tiesiskās drošības, tiesiskās palāvības princips.

¹⁰ Eiropas Savienības Pamattiesību harta. *Oficiālais Vēstnesis*. C 310, 16.12.2004.

¹¹ Ziņojums ar ieteikumiem Komisijai par Administratīvā procesa likumu Eiropas Savienībā. Eiropas Parlaments. 12.11.2012. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0369+0+DOC+XML+V0//LV> (Eiropas Parlamenta mājaslapa; aplūkota 19.11.2013.).

aprakstā ietverti nenoteikta satura jēdzieni, kas prasa tālāku konkretizāciju (kā pats princips).

Caurskatot tikai šā gada Senāta nolēmumus, atklājas labas pārvaldības principa ietekme uz valsts pārvaldi un tās lēmumiem. Senāts ir apskatījis vismaz divus gadījumus, kuros laba pārvaldība atklājusies *objektīvi*, t.i., kā iestādes *iekšēja laba darba organizācija*. Piemēram, Finanšu ministrijas paskaidrojoša atbilde privātpersonai par tai interesējošu jautājumu,¹² vai, piemēram, cietuma rīcība, piešķirot papīru notiesātajam sarakstei ar valsts iestādēm (tiesu), kaut arī cietuma budžetā nav paredzēti līdzekļi naudas kancelejas preču iegādei ieslodzīto vajadzībām un likumā nav paredzēts šāds cietuma iestādes pienākums.¹³

Tomēr lielāko daļu gadījumu veido labas pārvaldības *subjektīvā* izpausme, t.i., kā subjektīvas tiesības prasīt no iestādes labu pārvaldību un tās pārkāpuma gadījumā — tiesisku atbildību. Ja uzklausišanas pienākums vai tiesības iepazīties ar lietu tiek piemērots tieši (atsaucoties uz atbilstošo Administratīvā procesa likuma normu), tad iestādes pienākums rīkoties saprātīgā termiņā tiek vērtēts tieši no labas pārvaldības principa viedokļa. Piemēram, tiesa konstatēja, ka privātpersona izslēgta no palīdzības saņēmēju pretendentu rindas septiņus gadus pēc izslēgšanu pamatojošo apstākļu iestāšanās. Tiesa atzina, ka šāda iestādes rīcība neatbilst labas pārvaldības principam, jo iestāde nav īstenojusi taisnīgas procedūras saprātīgā laikā. Lai arī šāds iestādes lēmums nav mainījis rezultātu, pieteicējam *atzītas tiesības uz atlīdzinājumu*.¹⁴ Citā gadījumā, apskatot iestādes rīcību, atprasot kļūdaini veiktos maksājumus, tiesa norādījusi, ka pārmaksāto summu atgūšana veicama saprātīgā laikā, kas noskaidrojams atbilstoši konkrētā gadījuma apstākļiem. Trīs līdz astoņi mēneši atzīti par saprātīgu laiku.¹⁵ Labas pārvaldības principa izmantošana tāda iestādes procesuālā termiņa noteikšanai, kas nav norādīts likumos, izskaidrojama ar to, ka šis aspekts ar rakstveida tiesību normām nav noregulēts, tomēr *cilvēciskais saprāts* liek pārvērtēt, vai tādā gadījumā iestāde patiesām nav saistīta ne ar kādiem termiņiem. Tiesa to noraida, norādot, ka šādā gadījumā iestādes rīcība vispārēji vērtējama no labas pārvaldības

¹² Senāta 23.08.2013. lēmuma lietā Nr. SKA-735/2013 6. punkts.

¹³ Senāta 24.05.2013. lēmuma lietā Nr. SKA-571/2013 2.4. punkts.

¹⁴ Senāta 12.06.2013. rīcības sēdes lēmuma lietā Nr. SKA-412/2013 6. punkts.

¹⁵ Senāta 08.04.2013. rīcības sēdes lēmuma lietā Nr. SKA-364/2013 6. punkts.

aspekta jeb faktiski — pēc tiesas noteiktām “saprātīga laika” *konkretizācijas vadlīnijām*.¹⁶

Visbeidzot, šajā gadā Senāts izskatīja lietu, kurā privātpersona (valsts amatpersona) disciplināri sodīta par to, ka tā nav rīkojusies atbilstoši labas pārvaldības principam. Policijas amatpersona, izskatot administratīvā pārkāpuma lietu, saskārās ar situāciju, ka šādos gadījumos trūkst tieša tiesību regulējuma, kā iegūstama tiesiskā palīdzība no ārvalsts. Amatpersona kavēja ar aktīvu rīcību, līdz iestājās pārkāpuma lietvedību izbeidzošs apstāklis — noilgums. Pirmās instances tiesa uzskatīja, ka šeit nav vietas juridiska rakstura pārmetumiem amatpersonai, bet Senāts bija citās domās. Senāts norādīja, ka tiesai jāpārbauda amatpersonas rīcība no labas pārvaldības viedokļa, t.i., vai tā rīkojusies saprātīgā laikā un vai informējusi atbildīgās amatpersonas par tiesiskā regulējuma trūkumu, kas traucē pārbaudes veikšanu.¹⁷ Šis gadījums norāda, ka labas pārvaldības principa pārkāpums rada ne tikai tiesisku atbildību — valsts atlīdzības pienākumu, bet arī dienesta personas pienākumu rīkoties aktīvi arī tiesiski neskaidrā situācijā, nevilcinoties, pieliekot visas pūles rezultatīvam lietas atrisinājumam.

Tātad valsts pārvaldei ir jāfunkcionē ne tikai tiesiski, bet vēl jo vairāk — arī efektīvi. Sabiedrībai apzinoties labu pārvaldību kā vērtību ar tiesību nozīmi, pamattiesībās ienāk tiesības uz efektīvu valsts pārvaldi.

¹⁶ Sk. salīdzin. Eiropas Savienības Pirmās instances tiesas 14.07.1997. sprieduma lietā Nr. T-81/95 65. punktu.

¹⁷ Senāta 04.01.2013. sprieduma lietā Nr. SKA-70/2013 8. punkts.

Pārvaldība: laba vai vieda?

Iveta Reinholde,

LU Sociālo zinātņu fakultātes Politikas zinātnes nodaļas asociētā profesore

Šī raksta mērķis ir ieskicēt pārvaldības jēdziena izpratnes izmaiņas un izaicinājumus mūsdienu pasaulē, kā arī izskaidrot atšķirības starp jēdzieniem ‘laba pārvaldība’ (angl. — *good governance*) un ‘vieda pārvaldība’ (angl. — *smart governance*). Viedā pārvaldība piedāvā visaptverošu un krietni plašāku skatījumu uz rīcībpolitiku izstrādes un ieviešanas procesu nekā laba pārvaldība. Viedās pārvaldības uzmanības centrā ir sarežģītu, kompleksu problēmu risināšana, kuras nav iespējams atrisināt ar birokrātiskām, rutīnas darba metodēm, bet ir jāmeklē jaunas pieejas un iestāžu sadarbības formas, vienlaikus domājot gan par problēmas risināšanas procesa racionalitāti, gan arī par sagaidāmā rezultāta noderību iedzīvotājiem.

Atslēgvārdi: laba pārvaldība, publiskā pārvalde, viedā pārvaldība.

The aim of the article is to explain the challenges of good governance in the modern world. At the same time, the article explains the main differences between the concepts of good governance and smart governance. Smart governance offers a wider and more comprehensive view towards policy development and policy implementation than good governance. Smart governance provides the basic elements necessary for the solution of complex problems, which cannot be resolved with traditional and bureaucratic approaches. Smart governance emphasises both the rationality of the policy making process and the results achieved.

Keywords: good governance, public administration, smart governance.

Ievadskaidrojums

Labas pārvaldības izpratne Latvijā nav atdalāma no Eiropas Baltās grāmatas “Eiropas pārvaldība”, kas tika publicēta 2001. gadā. Reformu virzieni

un mērķi tika ieskicēti jau vairāk nekā pirms desmit gadiem. Protams, var teikt, ka Eiropas Baltās grāmatas mērķi bija un ir cēli, skaisti un tāpēc tik netverami. Pārvaldības jēdziens visbiežāk tiek lietots tādā ierastā kombinācijā kā “laba pārvaldība”, jo praksē ir pierādījies, ka, tiklīdz amatpersona ir grēkojusi, iestāde ir vilcinājusies, bet politiķis ir pieķerts melos (lielākos vai mazākos), tā “labas pārvaldības” piesaukšana ir gluži vai zelta vārdi, kā audzināt ierēdņus, reformēt iestādes un vēlēšanās izbalsot politiķus.

Vai laba pārvaldība kā “jauns pārvaldīšanas process”¹ vai “jauna metode sabiedrības pārvaldīšanai”² tiešām ir jauna? Vai pārvaldības jēdziena izpratne mainās vai arī ir palikusi nemainīga? Šī raksta mērķis ir ieskicēt pārvaldības jēdziena izpratnes izmaiņas un izaicinājumus mūsdienu pasaulē, kā arī izskaidrot atšķirības starp jēdzieniem ‘laba pārvaldība’ (angl. — *good governance*) un ‘vieda pārvaldība’ (angl. — *smart governance*).

No vienkāršā uz .. vienkāršo

Eiropas Baltā grāmata ir vienkārša savā būtībā, jo atvērtība, līdzdalība, atbildīgums, efektivitāte un saskaņotība ir pamatprincipi, kas būtu jāievēro katrai iestādei, un tie būtu jāzina katram ierēdnim. Visticamāk, ierēdņi šos principus zina, taču šo vienkāršo principu ieviešana nevedas tā, kā gribētos.

Taču laikmets ir dinamisks, globāli katra valsts ir ierauta gandrīz visos notikumos. Līdz ar to valsts pārvaldei un pašvaldībām risināmie jautājumi kļūst arvien sarežģītāki. Jo sarežģītāks jautājums, jo vairāk ir nepieciešama kopēja risinājuma meklēšanas stratēģija, kur publiskās pārvaldes iestādes kopā ar sabiedrību un politiķiem konstruktīvi sadarbojas. Realitāte ir tāda, ka vara ir izšķīdusi daudzās rokās. Formāli valsts vara vēl arvien ir institūcijām, bet faktiski daļa varas ir nonākusi sociālo tīklu, kopienas organizāciju un indivīdu rokās. Attiecīgi ir jājautā, vai visiem varas tīkla dalībniekiem ir kopīga vērtības un, vēl jo vairāk, kopīga izpratne par to, kas ir un kādām jābūt vērtībām, uz kuru bāzes tiek veidota sadarbība, lai risinātu sarežģītas sociālās, ekonomiskās vai laika apstākļu izraisītas ārkārtas situācijas.

¹ Rhodes R. A.W. Understanding Governance: Ten Years On. *Organisation studies*. Vol. 28, no. 8, 2007, p. 1246.

² Turpat.

Viedā (angl. — *smart*) pārvaldība ir jēdziens, ko lieto gan Pasaules Veselības organizācija, gan Eiropas Savienība.³ Abas šīs organizācijas viedo pārvaldību uzlūko kā pārvaldības procesa organizēšanu tā, lai gala patērētājs (iedzīvotājs, uzņēmums) saņemtu valsts sniegtos pakalpojumus visefektīvākajā veidā.

Līdz ar to galvenās atšķirības starp labu pārvaldību un viedo pārvaldību ir šādas:

1. Laba pārvaldība definē principus, kas jāvēro procesa gaitā, veidojot rīcībpolitikas un normatīvos aktus, tā pieņemot, ka, ja rīcībpolitiku veidošanas process ir bijis atbilstošs un atklāts, tad arī rezultāts būs tāds, kas apmierinās sabiedrību.
2. Viedā pārvaldība paredz, ka uzmanība ir vienlīdz jāpievērš gan procesam, gan sasniegtajam rezultātam. Viedās pārvaldības pamatā ir pieņēmums, ka, jau veidojot rīcībpolitikas, normatīvos aktus un jebkādu administratīvo regulējumu, ir jāņem vērā paredzamais iegūstamais rezultāts, ko iegūst gala patērētājs, nevis citas pārvaldes institūcijas.⁴
3. Viedās pārvaldības uzmanības centrā ir sarežģītu problēmu risināšana, kuras nav iespējams atrisināt ar birokrātiskām, rutīnas darba metodēm, bet ir jāmeklē jaunas pieejas un iestāžu sadarbības formas, vienlaikus domājot gan par problēmas risināšanas procesa racionalitāti, gan arī par sagaidāmā rezultāta noderību iedzīvotājiem.

Savukārt, iedziļinoties viedās pārvaldības būtībā, jāuzsver tās pazīmes, kuras būtiski uzlabotu gan rīcībpolitikas izstrādes procesu, gan arī rezultātu.

Pirmkārt, viedā pārvaldība paredz to, ka rīcībpolitikas ietver tālredzīgu, uz nākotni vērstu skatījumu.⁵ Jaunas rīcībpolitikas izstrādes gaitā vai izmaiņu

³ Governance for health in the 21st century: a study conducted for the WHO Regional Office for Europe. World Health Organisation. 18.08.2011.

http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/148951/RC61_InfDoc6.pdf (PVO Eiropas reģionālā biroja mājaslapa; aplūkota 12.11.2013.).

Smart regulation. <http://ec.europa.eu/smart-regulation/> (Eiropas Komisijas mājaslapa; aplūkota 12.11.2013.).

⁴ Turpat.

⁵ Governance for health in the 21st century: a study conducted for the WHO Regional Office for Europe. World Health Organisation. 18.08.2011. http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/148951/RC61_InfDoc6.pdf (PVO Eiropas Reģionālā biroja mājaslapa; aplūkota 12.11.2013.).

veikšanas gadījumā tiek ņemti vērā dati, kas jau ir uzkrāti iestādēs par attiecīgo rīcībpolitiku un tiek aprēķināta ietekme gan finansiālā un monetārā izteiksmē, gan sociālā izpratnē. Līdz ar to, piemēram, Latvijā izmantotajās normatīvo aktu anotācijās tiek diezgan rūpīgi aprēķināta ietekme uz valsts budžetu, bet pietrūkst tikpat detalizēts un rūpīgs sociālās uzvedības un iedzīvotāju rīcību stratēģiju modelējums.

Otrkārt, viedās pārvaldības centrā ir pierādījumu izmantošana lēmumu pieņemšanai, nevis lēmumu pieņemšana, balstoties uz politiskiem vai intuitīviem apsvērumiem.⁶ Turklāt labus pierādījumus var sniegt arī kopienas pārstāvji, ja tiek iesaistīti jau rīcībpolitikas vai normatīvā akta izstrādes agrīnās stadijās. Latvijā gan politikas veidotāji, gan pētnieki dažkārt nonāk situācijā, ka dažādām iestādēm dati ir, bet tie nav savstarpēji savietojami. Tādēļ, redzot ar kādu entuziasmu pašvaldības mēģina pārliecināt sabiedrību par jaunas celtnes būvniecību, gribas jautāt — vai pašvaldība ir veikusi modelēšanu par celtnes noslodzi un uzturēšanas izmaksām? Lai beigās nesanāk, ka celtnie ir skaista, bet pārāk dārga.

Treškārt, viedā pārvaldība ir ieviesta tur, kur iestādes neatkarīgi no to padotības un resoriskās piederības ir spējīgas vienoties par kopīgu rīcību sarežģītas problēmas risināšanai vai stratēģiskā mērķa sasniegšanai.⁷ Spēju apvienot pūles labi raksturo gan pašvaldību sadarbība sociālo problēmu risināšanai, gan arī nespēja savstarpēji vienoties. To, cik tāls ceļš ejams līdz viedās pārvaldības ieviešanai, lieliski raksturo, piemēram, situācija, ka divas pašvaldības nevar vienoties par veco ļaužu aprūpi — vienai pašvaldībai ir veco ļaužu aprūpes iestāde, bet otrai nav, un otrā uzskata, ka labāk cels savu aprūpes iestādi, nevis apvienos pūles ar pirmo pašvaldību.

Ceturtkārt, viedā pārvaldība paredz, ka pirms kārtējo politikas plānošanas dokumentu izstrādāšanas tiek veikts iepriekšējo dokumentu novērtējums ar mērķi noskaidrot, kuri pasākumi tika ieviesti un kuri netika.⁸ Taču pats galvenais šeit ir saprast, kāpēc pasākumi netika ieviesti, kā arī svarīgi ir novērtēt, kādas sekas radījuši tie pasākumi, kuri tika ieviesti.

⁶ Governance for health in the 21st century: a study conducted for the WHO Regional Office for Europe. World Health Organisation. 18.08.2011. http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0010/148951/RC61_InfDoc6.pdf (PVO Eiropas Reģionālā biroja mājaslapa; aplūkota 12.11.2013.).

⁷ Turpat.

⁸ Strengthening the foundations of Smart Regulation — improving evaluation. European Commission. Brussels, 2.10.2013., COM(2013) 686 final. http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com_2013_686_en.pdf (Eiropas Komisijas mājaslapa; aplūkota 12.11.2013.).

Piektkārt, viedās pārvaldības skatījumā, ja reiz rīcībpolitika ir pieņemta, tā tiek uzraudzīta ieviešanas gaitā, lai, tiklīdz ir konstatētas novirzes, tiktu veiktas izmaiņas, lai nodrošinātu virzišanos uz mērķi⁹. Diemžēl mēs Latvijā vēl arvien nespējam atteikties no liela skaita pamatnostādņu un tajos ietvertā vēl lielākā pasākumu skaita, kas tiek uzrakstīti, bet tā arī netiek ieviesti.

Sestkārt, viedā pārvaldība pieprasa iekļaujošu rīcību: nosakot, ka rīcībpolitikas seku prognozēšana aptver pēc iespējas vairāk sociālo grupu, tā nevis koncentrējas uz vienu vai divām dominējošām sociālām grupām attiecīgās rīcībpolitikas jomā, bet aptver vairākas sociālās grupas — arī tādas, kuras var izjust tikai attiecīgās rīcībpolitikas blakusefektus.¹⁰

Aptverošās izpildvaras pieeja

Jau tika minēts, ka sarežģītu problēmu risināšanai nepieciešama visu pārvaldes līmeņu iesaistīšanās. Viedā pārvaldība balstās uz aptverošās izpildvaras (angl. — *the whole-of-government approach*) pieeju, paredzot, ka valsts un pašvaldības nevar sevi pozicionēt kā neatkarīgas, nesaistītas vienības.¹¹ Gluži pretēji, visam publiskajam sektoram ir jāstrādā kopā, lai tiktu sniegti pakalpojumi iedzīvotājiem un uzņēmējiem, tādēļ jebkurš mākslīgs valsts un pašvaldību dalījums ne tikai apgrūtina pakalpojumu sniegšanu un funkciju izpildi, bet patiesībā rada laika un finanšu zaudējumus sabiedrībai.

Aptverošās izpildvaras pieeja pagaidām ir optimālākais veids, kā rast risinājumus sarežģītām starpnozaru problēmām. Jāatzīst, ka šī pieeja ir laika ziņā ietilpīga, taču jebkurā gadījumā tā ietaupa daudz vairāk laika nekā pārvaldes līmeņu spītīgā nesadarbošanās. Parasti šādā pieejā pastāv centrālās plānošanas vienības, kas definē sasniedzamos mērķus un spiež iestādes sadarboties.¹² Tomēr prioritāte ir un paliek uzstādījums, ka dažādi pārvaldes līmeņi un iestādes sadarbojas konstruktīvi un pragmatiski, izmantojot esošos sadarbības instrumentus, nevis veidojot jaunas institūcijas un rakstot jaunas pamatnostādnes.

⁹ Strengthening the foundations of Smart Regulation — improving evaluation. European Commission. Brussels, 2.10.2013., COM(2013) 686 final. http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/com_2013_686_en.pdf (Eiropas Komisijas mājaslapa; aplūkota 12.11.2013.).

¹⁰ Turpat.

¹¹ Christensen T., Laegreid P. The whole of government approach to public sector reform. *Public Administration Review*. Vol. 67, 2007, pp. 1059–1066.

¹² Turpat.

Secinājums

Var daudz diskutēt par labu pārvaldību un viedu pārvaldību, bet nedz viena, nedz otra nekļūs par sociālo realitāti, ja publiskā pārvalde nesāks pārvaldības principus ieviest, bet iedzīvotāji pieprasīt šo principu ieviešanu. Taču ir jāatceras vispārzināms fakts, ka labi un viedi strādājoša publiskā pārvalde nav luksuss par papildu samaksu vai īpaša laipnība, bet gan elementāra nepieciešamība valsts attīstībai un loģisks produkts, ko saņemam par samaksājamiem nodokļiem.

Ārkārtas situāciju pārvaldība

Ieva Beinaroviča,

LU Sociālo zinātņu fakultātes Politikas zinātnes nodaļas maģistrante

Šī raksta mērķis ir pievērst uzmanību tieši reakcijai uz ārkārtas situācijām Latvijā, lūkojoties uz publiskās pārvaldes darbību. Balstoties uz vairāku ārkārtas situāciju gadījumu analīzi Latvijā laikā no 2010. gada līdz 2013. gadam, izvērtēt, vai Latvijas publiskās pārvaldes institūcijas ir mācījušās no pagātnes notikumiem un pieļautajām kļūdām. Rakstā tiek analizēti trīs gadījumi — pavasara plūdi, elektrības padeves traucējumi ziemā un Rīgas pils ugunsgrēks 2013. gada jūnijā. Noslēgumā tiek izdarīti secinājumi un izteikti minējumi par nepieciešamo rīcību situācijas uzlabošanai.

Atslēgvārdi: ārkārtas situāciju pārvaldība, elektrības padeves traucējumi, pārvaldība, plūdi, publiskā pārvalde.

The aim of this article is to focus on emergency situations in Latvia by looking at the work of public administration, and, by analysing several emergency situations in Latvia between the years 2010 and 2013, evaluate whether Latvia's public administration has learned from past events and mistakes. In the article three cases are analysed — winter power cuts, spring floods and the fire in Riga Castle in June 2013. In conclusion, observations are summarized and recommendations made about what needs to be improved in the field of emergency situation management.

Keywords: emergency situation management, floods, governance, power cuts, public management.

Ievads

Lai gan jo dienas, jo tuvāk ir Latvijas prezidentūra Eiropas Savienības padomē un gatavošanās tai rit pilnā sparā, jautājumi, kas saistīti ar valsts publiskās pārvaldes darbību iekšpolitikā, nedrīkst tikt pamesti novārtā. Tā

kā šajā laika posmā Latvijai tiks pievērsta pastiprināta uzmanība, ir svarīgi ne tikai tas, kā pārvalde spēs tikt galā ar papildu uzdevumiem, kurus uzliek prezidentūra, bet arī tas, kā tā spēj tikt galā ar rutīnas pienākumiem. Tomēr bieži vien rutīna nav vienīgais, ar ko publiskajai pārvaldei nākas tikt galā. Gadās arī dažādi neparedzēti notikumi, kas parāda to, cik ātri publiskās pārvaldes organizācijas ir spējīgas reaģēt, mobilizēties un risināt radušos problēmu. Šī raksta mērķis ir pievērst uzmanību tieši reakcijai uz ārkārtas situācijām Latvijā, lūkojoties uz publiskās pārvaldes darbību. Atbilstoši raksta mērķim tiek izvirzīts izpētes jautājums — kā Latvijas publiskās pārvaldes organizācijas līdz šim ir spējušas tikt galā ar ārkārtas situācijām? Lai sniegtu atbildi uz šo jautājumu, tiks aplūkoti dažādi ārkārtas situāciju gadījumi Latvijā vairāku gadu griezumā. Ar “ārkārtas situāciju” šī darba kontekstā tiks saprasta situācija, kad publiskās pārvaldes dienaskārtībā notiek straujas izmaiņas saistībā ar tādas situācijas iestāšanos, kas apdraud iedzīvotāju drošību un labklājību, un kas var nodarīt lielus finansiālus zaudējumus, un ir nepieciešams pieņemt lēmumus īsā laika posmā, lai sniegtu palīdzību un novērstu vēl lielākus postījumus un zaudējumus.

Nozīmīguma pamatojums

Labas pārvaldības principi ietver arī efektīvu risku pārvaldības mehānismu eksistenci. Lielākoties šis uzstādījums tiek aplūkots no organizācijas analīzes perspektīvas, kā riskus klasificējot iekšējos faktoros, kas saistīti ar finansēm, cilvēkiem, pakalpojumu sniegšanas problēmām, tehnoloģijām utt. Tomēr šo skatījumu ir iespējams izvērst plašāk, aplūkojot ārējos faktoros pilsētas, pašvaldības, reģiona un valsts līmeņos. Šajā gadījumā tas nozīmē piemērot šo risku pārvaldības principu ārkārtas situāciju pārvaldībai, ar ārkārtas situācijām saprotot krīzes un katastrofas, kas var izpausties kā dabas katastrofas — plūdi, ekstrēms sausums vai aukstums, pārmērīgi nokrišņi, pandēmijas, dažāda apmēra satiksmes — gaisa, jūras, dzelzceļa un sauszemes — katastrofas, industriālie negadījumi un ķīmisko vielu noplūdes.

Šajā brīdī, protams, var rasties diezgan pašsaprotams jautājums — kāpēc ir nepieciešams paplašināt skatījumu uz riskiem? Atbilde ietver vairākus iemeslus. Pirmkārt, mūsdienu situācija Eiropā un daudzviet citur pasaulē atbilst demokrātiskā miera teorijas uzstādījumam — demokrātiskas valstis savā starpā nekaru un arī nebūs tendētas tā vienkārši uzsākt karus.

Demokrātiskā miera dēļ valstīm ir jāsāk pievērst pastiprināta uzmanība netradicionālajiem draudiem. Netradicionālo draudu koncepts ietver tos draudus, kas nav saistīti ar militāro jomu, bet tik un tā apdraud valsts un indivīdu labklājību un veiksmīgu attīstību — kontrabanda, dabas katastrofas, pandēmijas, terorisms u.c. Šāda tipa draudi indivīdos var neradīt tūlītēju apdraudējuma sajūtu, kā tas ir gadījumā, kad tiek izsludināts kara stāvoklis un vispārēja mobilizācija. Tomēr šāda veida draudi 21. gadsimtā ir daudz nozīmīgāki, jo tie realizējas daudz biežāk. Piemēram, tādi gadījumi ir cūku un putnu gripas vīrusu epidēmijas, narkotiku, alkohola, cigarešu kontrabanda un cilvēku tirdzniecība. Šie un vēl daudzi citi notikumi atkārtos periodiski vai jau ir kļuvuši par ikdienas sastāvdaļu, tādējādi mazinot gan valsts, gan indivīdu labklājību, piemēram, nenomaksātu nodokļu veidā par valstī ievestām precēm.

Otrkārt, ir jāņem vērā arī izmaksas. Daļēji tas attiecas uz jau minēto kontrabandas jautājumu, kuras gadījumā valsts nesaņem nodokļus, kas būtu par šīm precēm maksājami, kā arī saistīts ar cilvēkiem, kas cieš no narkotiku atkarības, nespēj būt funkcionāli sabiedrības locekļi un apdraud gan sevi, gan citus. Tomēr ir jāņem vērā arī zaudējumi, kurus nodara katastrofas, kuras tehniski būtu bijis iespējams novērst vai vismaz mazināt to radītās sekas. Piemēram, gadījumos, kad tiek pieļauta ēku būvniecība vietās, kuras regulāri applūst pavasaros. Šis fakts netiek atklāts personām, kas iegādājas īpašumu, un plūdu gadījumā nereti tiek pieprasīts, lai valsts sedz privātpersonai nodarītos zaudējumus. Tādējādi valsts ir spiesta tērēt resursus šādiem jautājumiem, lai gan tos būtu nepieciešams vai nu novirzīt citām sfērām vai arī investēt attīstībā. Turklāt izmaksas nevar vērtēt tikai naudas izteiksmē. Katastrofu gadījumos nereti tiek nodarīti zaudējumi, kurus pilnībā nebūs iespējams izmērīt naudas izteiksmē. Piemēram, gadījumos, kad tiek zaudētas cilvēku dzīvības. Protams, ir iespējams aprēķināt zaudējumus nodokļu izteiksmē — cik konkrētais cilvēks strādājot būtu samaksājis nodokļos valsts budžetā vai cik lielus zaudējumus radīs tūrisma samazināšanās. Tomēr pastāv arī psihoemocionālās izmaksas, kā tas ir novērojams ASV pēc 2001. gada 11. septembra notikumiem. Sabiedrība dzīvo pastāvīgās bailēs no potenciāla uzbrukuma, kuras pastiprina arī valstsvīru uzturēta retorika.

Treškārt, valsts pārvaldes sistēmu spēja veiksmīgi tikt galā ar ārkārtas situācijām ne tikai mazina vai palielina indivīdu uzticību tām, bet arī atspoguļo sabiedrību. “Iemesls tam ir tāds, ka publiskās pārvaldes institūcijas bieži

vien pastāv, lai izpaustu kādas konkrētas sabiedrības vērtības (piemēram, izglītībā vai sociālajos pakalpojumos). Turklāt, kā savu valdības organizāciju “īpašnieki”, sabiedrības locekļi bieži vien uzskata, ka organizācijām būtu jāatspoguļo viņu prioritātes — gan mērķos, gan līdzekļos. (Bozeman 1987)¹. Tādējādi publiskā pārvalde kļūst par savdabīgu sabiedrības spoguļi, jo, pirmkārt, to veido personas, kas arī pieder attiecīgajai sabiedrībai, un tādējādi publiskā pārvalde nav atsevišķs autonomš organisms, kas funkcionē pilnībā neatkarīgi no valdošajām vērtībām un uzskatiem. Otrkārt, publiskā pārvalde nemaz nevar darboties tā, lai neatbilstu noteiktiem sabiedrības uzskatiem un gaidām, pretējā gadījumā sabiedrība būtu tiesīga pieprasīt, lai pārvalde tiktu reformēta.

Apkopojot iepriekš minēto, var teikt, ka uzmanības pievēršana ārējiem riskiem dažādos līmeņos ir nozīmīga, jo šādi riski jeb apdraudējumi mūsdienās materializējas daudz biežāk nekā tradicionālie militārie draudi. Tas, kā publiskās pārvaldes organizācijas spēj reaģēt uz šiem riskiem, sniedz ieskatu visas sabiedrības attieksmē pret attiecīgajiem jautājumiem. Raksta turpinājumā tiks aplūkoti vairāki ārkārtas situāciju gadījumi. Taču vispirms uzmanība tiks pievērsta tam, kā un vai valsts nozīmes plānošanas dokumentos tiek pievērsta uzmanība ārējiem riskiem, kas šajā gadījumā var tikt klasificēti kā netradicionālie draudi.

Valsts nozīmes plānošanas dokumenti

Nacionālā aizsardzības koncepcija

Jaunākā Valsts aizsardzības koncepcija Latvijā ir tikusi pieņemta 2012. gadā. Aplūkojot dokumentu, uzreiz top skaidrs, ka tajā uzmanība galvenokārt tiks pievērsta tradicionālajai jeb militāro draudu izpratnei, ko skaidri izsaka jau ievadā minētais pirmais punkts: “Valsts aizsardzības koncepcija ir politikas plānošanas dokuments, kas nosaka valsts militārās aizsardzības stratēģiskos pamatprincipus, prioritātes un pasākumus valsts aizsardzības nodrošināšanai. Valsts aizsardzības koncepcija nosaka vadlīnijas miera laikam

¹ Ali-Aiban K.M., Pearce J.L. The influence of values on management practices: A test in Saudi Arabia and the United States. *Int. Studies of Mgt. & Org.* Vol. 23, no. 3. <http://sites.uci.edu/jlpearce/files/2012/02/Influence-of-ValuesAlAibanPearce.pdf> (Kalifornijas Universitātes mājaslapa; aplūkots 09.11.2013.).

un valsts apdraudējuma gadījumiem.”². Dokumentā tiek iztīrīta nepieciešamība mazināt valsts apdraudējuma iespējas, lūkojoties caur militāra apdraudējuma prizmu. Tiek izklāstīti dažādi aspekti, kas ir nozīmīgi drošības saglabāšanai un uzlabošanai, tai skaitā sadarbība ar sabiedrību, diplomātijas un ekonomisko līdzekļu izmantošana, kā arī darbību savietojamība ar dalību ES un NATO. Dokuments aplūko drošību nacionālajā līmenī, kur galvenais uzsvars tiek likts uz Nacionālo bruņoto spēku spējām, kā arī drošību kolektīvajā līmenī, kas uzsver sadarbību ar NATO attiecībā uz resursu apvienošanu un dalību starptautiskajās misijās, kā arī turpmākas stratēģiskās sadarbības ar ASV uzturēšanu. Kopumā valstiskā un reģionālā vai kopējā drošība tiek traktēta stingri militāros lielumos, neiztīrējot netradicionālo draudu iespējamību, sekas un cīņu pret tiem.

Nacionālā drošības koncepcija

Nacionālās drošības koncepcijas informatīvajā daļā ir minēts, ka “Nacionālās drošības politika ir iekšpolitisku un ārpolitisku pasākumu kopums, kuru mērķis ir apdraudējumu un potenciālo risku faktoru apzināšana, to novēršana, pārvarēšana un iespējamās negatīvās ietekmes samazināšana”³. Tas norāda uz to, ka koncepcija ir izstrādāta, pamatojoties uz potenciālo draudu analīzi. Tomēr, turpinot lasīt šo dokumentu, top skaidrs, ka arī šeit galvenā uzmanība tiks pievērsta tradicionālajiem draudiem, uz ko norāda tas, kā tiek definēta nacionālā drošība: “Nacionālā drošība ir valsts un sabiedrības īstenotu vienotu, mērķtiecīgu pasākumu rezultātā sasniegts stāvoklis, kurā ir garantēta valsts neatkarība, tās konstitucionālā iekārta un teritoriālā integritāte, sabiedrības brīvas attīstības perspektīva, labklājība un stabilitāte.”⁴

Arī šajā dokumentā liels uzsvars tiek likts uz militāro drošības izpratni, sadarbību ar ES, NATO un Baltijas valstīm. Tiek uzsvērti arī nepieciešamība novērst apdraudējumu, kuru rada ārvalstu izlūkošanas dienesti. Dokumenta turpinājumā tiek pievērsta uzmanība nepieciešamībai veicināt pilsoniskās sabiedrības vienotību, izmantojot, piemēram, integrācijas politiku, darbu

² Valsts aizsardzības koncepcijas informatīvā daļa. Apstiprināta ar 10.05.2012. http://www.mod.gov.lv/~media/AM/Par_aizsardzibas_nozari/Plani,%20konceptijas/Valsts_aizsardzibas_koncepcija_2012.ashx (LR Aizsardzības ministrijas mājaslapa; aplūkota 10.11.2013.).

³ Nacionālās drošības koncepcija (informatīvā daļa). Apstiprināta ar 10.03.2011. <http://likumi.lv/doc.php?id=227460> (Latvijas Republikas tiesību aktu portāls; aplūkots 10.11.2013.).

⁴ Turpat.

ar jauniešiem un vienotas informatīvās telpas izveidi. Attiecībā uz netradicionālajiem draudiem dokumentā tiek minēta nepieciešamība novērst ekonomisko apdraudējumu, novērst draudus, ko rada radikāli noskaņoti ekstrēmistu grupējumi, kā arī terorisms; visbeidzot tiek minēta nepieciešamība uzlabot drošību, kas saistīta ar informāciju tehnoloģijām un personas datu aizsardzību. Tādējādi arī šajā dokumentā netiek pievērsta uzmanība draudiem, ko var radīt ekstrēmi laika apstākļi vai strauja infekcijas slimību izplatība jeb pandēmijas.

Valsts civilās aizsardzības plāns

Valsts civilās aizsardzības plāna II nodaļā kā galvenie apdraudējumi Latvijai tiek minēti: vētras, lietusgāzes, snigšana, apledojums, putenis jeb ekstremāli laika apstākļi; zemestrīces; plūdi; mežu un kūdras purvu ugunsgrēki; bīstamo vielu noplūdes; radiācijas negadījumi vai incidenti; transporta avārijas; avārijas siltumapgādes, gāzes, kanalizācijas un ūdensapgādes sistēmās; elektrotīklu avārijas; dzīvnieku masveida saslimšana ar infekciju slimībām; sabiedriskās nekārtības; terora akti; un visbeidzot — karš, militārs iebrukums vai to draudi. Kopumā var sacīt, ka dokuments veiksmīgi identificē plašu apdraudējumu klāstu, tā pielikumos ir pievienoti tādi dokumenti kā, piemēram, trauksmes izsludināšanas shēma, paaugstinātas bīstamības objektu saraksts. Dokumentā tiek uzsvērti arī nepieciešamība dažādām publiskās pārvaldes organizācijām sadarboties savā starpā, ar atbildīgajiem glābšanas un palīdzības dienestiem un pašvaldībām, lai plāns tiktu precizēts un uzlabots. Tomēr šis dokuments nepievērš uzmanību draudiem, kas saistīti ar modernajām tehnoloģijām jeb kibernetizāciju. Turklāt netiek sniegta arī skaidra definīcija tam, kas ir “katastrofa”.

Kopumā var sacīt, ka Latvijā nacionālas nozīmes plānošanas dokumenti galvenokārt tiek veidoti, lūkojoties caur militārā apdraudējuma prizmu. Tiem būtu jābūt savstarpēji saskaņotiem un papildinošiem, tomēr trūkst šīs saskaņotības sajūtas. Raksta turpinājumā tiks aplūkotas dažādas ārkārtas situācijas un to risinājumi, analizēts, cik saskanīgi vai pretrunā risinājumi ir galvenokārt ar Valsts civilās aizsardzības plānu, jo tas ir dokuments, kurā uzmanība visvairāk ir veltīta mūs interesējošo situāciju pārvaldībai.

Ārkārtas situāciju pārvaldība Latvijā — gadījumu analīze

Pavasara plūdi Latvijā

Latvijai ir raksturīgas aukstas ziemas ar lielu nokrišņu daudzumu. Tādējādi, iestājoties pavasarim, ledus iešana upēs un ledus sastrēgumi, kā arī sniega kušana un ūdens līmeņa celšanās upēs ir saistītas un loģiskas parādības. Līdz ar to noteiktās vietās apmēram vienā un tajā pašā laikā nereti ir novērojami dažāda apmēra plūdi. Arī Valsts civilās aizsardzības plānā ir identificētas vietas, kur plūdu risks ir visaugstākais.

Valsts civilās aizsardzības plāna I nodaļas 1.3. apakšpunktā ir minēts, ka viens no plāna mērķiem ir “novērst vai mazināt katastrofu iespējamo apdraudējumu cilvēku dzīvībai un veselībai, kaitējumu īpašumam, videi un tautsaimniecībai”⁵. Tas nozīmētu, ka ikreiz, kad notiek katastrofa, valsts pārvaldes iestādes ne tikai novērš katastrofas radītās sekas, bet arī veic uzlabojumus, lai nākotnē šādu notikumu radītās sekas novērstu vai vismaz mazinātu. Tomēr, aplūkojot praktisko situāciju, rodas pretrunas ar šo plāna punktu.

Lielās upes ledus sastrēgumu un sniega kušanas dēļ iziet no krastiem un appludina teritorijas, kas ir tikušas identificētas Valsts civilās aizsardzības plānā. Tā tas bija novērojams gan 2010. un 2011. gadā, gan 2012. un 2013. gadā. Piemēram, 2010. gada martā vienas nakts laikā applūda Pļaviņas, ūdens līmenim Daugavā strauji ceļoties un appludinot galveno ielu, slimnīcu un veco ļaužu pansionātu. Līdzīgā situācijā atradās arī daudzas citas Latvijas pašvaldības, kas atrodas upju tuvumā, un dažos gadījumos cilvēki bija spiesti arī evakuēties. Piemēram, Ogrē tika evakuēti cilvēki, bet Daugavpili no ārpasaules tika nošķirtas vairāk nekā 60 māsājniecības. Notika arī elektrības padeves pārrāvumi. Plūdu rezultātā, piemēram, Jelgavas novada infrastruktūrai nodarītie zaudējumi tika lēsti 75 000 latu apmērā⁶, Daugavpils novadā — aptuveni 200 000 latu⁷, Pāles pagasta plūdu ūdeņu izskalo

⁵ Valsts civilās aizsardzības plāns. Apstiprināts ar 09.08.2011. <http://polsis.mk.gov.lv/view.do?id=3736> (Politikas plānošanas dokumentu datubāze; aplūkota 10.11.2013.).

⁶ Jelgavas novada infrastruktūrai plūdos nodarīti zaudējumi 75 000 latu apmērā. 23.10.2010. <http://nra.lv/latvija/regionos/jelgava/21460-jelgavas-novada-infrastrukturai-pludos-nodariti-zaudējumi-75-000-latu-apmera.htm> (Neatkarīgās rīta avīzes mājaslapa; aplūkota 10.11.2013.).

⁷ Kalniņa D. Latgalē apkopo plūdu bilanci. 06.05.2010. <http://nra.lv/latvija/22255-lagale-apkopo-pludu-bilanci.htm> (Neatkarīgās rīta avīzes mājaslapa; aplūkota 10.11.2013.).

ceļa remontdarbi izmaksāja 2320 latus⁸. Nopietni zaudējumi tika nodarīti arī kompānijai “Latvenergo”, kuras zaudējumi viena novada ietvaros sasniedza aptuveni 30 000 latu⁹. Protams, šie nav vienīgie zaudējumi, kas saistāmi ar 2010. gada plūdiem, jo ir jāņem vērā arī postījumi, kas tika nodarīti lauksaimniecībai un ražai.

Ņemot vērā medijos pieejamo informāciju, 2011. un 2012. gads plūdu ziņā nav bijuši ievērojami, un nopietni postījumi nav tikuši nodarīti. Tomēr 2013. gada pavasara notikumi nepatīkami pārsteidza daudzus lielo upju tuvumā dzīvojošos. Plūdu apmēri pārsniedza 2010. gada rādītājus un valdība bija spiesta apspriest ārkārtas situācijas izsludināšanu vairākos novados, kas arī tika izdarīts Daugavpils novadā, kur bez elektrības padeves palika vairāki desmiti māsaimniecību. Daugavpils novadā applūda un tika izskaloti ceļi un vilcienu sliedes, tika izteikti brīdinājumi par dzeramā ūdens piesārņojuma riskiem, kā arī evakuēti cilvēki. Savukārt Ogres upē tika spridzināts ledus, lai palīdzētu atvieglot situāciju, bet Pļaviņu novadā nācās iesaistīties glābšanas dienesta darbiniekiem no citiem novadiem, jo tur bez elektrības padeves tika atstātas vairāk nekā 100 māsaimniecības. Plūdu novēršanā tika iesaistīti arī Nacionālo bruņoto spēku karavīri. Tika evakuēti vairāki desmiti cilvēku, un plūdus dzīvību zaudēja viens cilvēks. Kopumā plūdu nodarītie zaudējumi pārsniedza 5,2 miljonus latu.

Ko šie notikumi liecina par publiskās pārvaldes iestādēm attiecīgajās teritorijās? Pirmkārt, var secināt, ka 2010. gada plūdi nebija pietiekami liels stimuls, lai veiktu nopietnus uzlabojumus drošības pasākumos pret plūdiem, piemēram, veiktu regulārus pilsētu aizsargvaļņu labošanas un uzturēšanas darbus. Otrkārt, 2011. un 2012. gada notikumi neradīja sabiedrības satraukumu. TNS 2011. gada februārī veiktā aptauja uzrādīja, ka 54% aptaujāto personu nebija uztraukušies par plūdu sākšanos pavasarī, ļoti uztraukušies bija tikai 9%, bet drīzāk uztraukti bija 35% aptaujāto personu.¹⁰ Tas ir straujš kritums salīdzinājumā ar 2010. gadu, kad par plūdiem neuztraucās vien

⁸ Tauriņa L. Plūdu sekas Pālē novērstas. 06.05.2010. http://www.tvnet.lv/zala_zeme/daba/329646-pludu_sekas_pale_noverstas (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

⁹ Jelgavnieki.lv. “Latvenergo” plūdi ap Jelgavu izmaksā 30 000 latu. 07.04.2010. http://www.tvnet.lv/zala_zeme/daba/325994-latvenergo_pludi_ap_jelgavu_izmaksas_30_000_latu (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

¹⁰ Šogad Latvijas ekonomiski aktīvie iedzīvotāji ir mazāk satraukti nekā pērn par iespējamiem plūdiem. 25.02.2011. <http://www.tns.lv/?lang=lv&fullarticle=true&category=showuid&id=3388> (Tirgus, sociālo un mediju pētījumu aģentūras mājaslapa; aplūkota 10.11.2013.).

28% aptaujāto personu.¹¹ No tā var secināt, ka šis “atslābums” sabiedrībā attiecīgi arī atspoguļojās publiskās pārvaldes organizāciju darbā. Treškārt, var secināt, ka arī paši attiecīgo teritoriju iedzīvotāji netika pievērsuši pietiekami lielu uzmanību sagatavošanās darbu veikšanai, neraugoties uz to, ka reāli plūdu riski pastāv, un to, ka līdzīgas situācijas jau ir bijušas.

Ceturtkārt, medijos ir pieejama informācija par to, ka novadu pašvaldības nav spējušas sadarboties ar Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienestu. Nesaskaņas izcēlušās galvenokārt par evakuācijas jautājumiem. Piemēram, Daugavpils novada domes izpilddirektors vietnieks Aleksandrs Aizbalts raksturojis VUGD darbinieku rīcību plūdu situācijā kā vienaldzīgu.¹² Tas norāda, ka nav sasniegts Valsts civilās aizsardzības plāna I nodaļas 4. punktā paredzētais mērķis par dažādu publiskās pārvaldes organizāciju veiksmīgu un mērķtiecīgu sadarbību ārkārtas situācijās, lai pēc iespējas samazinātu nodarīto kaitējumu un draudus.

Pēc 2013. gada plūdiem Krīzes vadības padome plānoja apsekt pārplūstošo upju tuvumā esošo pilsētu aizsargdambjus. Tika plānots veikt aizsargdambja Ogrē atjaunošanu un uzlabošanu. Tomēr to, vai tiešām no 2013. gada plūdiem publiskās pārvaldes institūcijas būs guvušas mācību un veiks uzlabojumus plānos, sistēmās un darbībās, varēs pateikt tikai tad, kad Latvijā atkal būs līdzīga apmēra plūdi.

Elektrotīklu bojājumi

Elektrības padeves traucējumi Valsts civilās aizsardzības plānā ir paredzēti kā viens no potenciālajiem riskiem. Pārrāvumi elektrotīklos var notikt stipru vētru, kā arī liela sniega daudzuma ziemās dēļ. Plāna 24. pielikumā ir uzskaitīti preventīvie pasākumi, kā arī reaģēšanas un seku likvidēšanas pasākumi. Lai vērtētu to, kā plāns darbojas šādās ārkārtas situācijās, raksta turpinājumā tiks analizēti elektrības padeves traucējumu gadījumi, ar kuriem Latvijas iedzīvotāji visbiežāk sastopas ziemas mēnešos, kad nokrišņu un apledējuma dēļ notiek pārrāvumi elektrotīklos. Jāpiebilst, ka atšķirībā no

¹¹ 69% Latvijas iedzīvotāju uztraucas par iespējamiem plūdiem sniega kušanas rezultātā. 05.03.2010. <http://www.tns.lv/?lang=lv&fullarticle=true&category=showuid&id=3108> (Tirgus, sociālo un mediju pētījumu aģentūras mājaslapa; aplūkota 10.11.2013.).

¹² Pašvaldība un VUGD kašķējas par evakuāciju. 18.04.2013. http://www.tvnet.lv/zala_zeme/daba/461195-pasvaldiba_un_vugd_kaskejas_par_evakuaciju (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

iepriekšējā — pavasara plūdu — gadījuma, šajā situācijā līdztekus publiskās pārvaldes organizācijām nozīmīgs spēlētājs ir valstij piederošais elektroapgādes uzņēmums “Latvenergo”, kuram ir eksperti un resursi šī specifiskā jautājuma risināšanai.

2010. gada decembrī laika apstākļu pasliktināšanās dēļ daudzviet Latvijā notika elektroapgādes tīklu pārrāvumi. 25. decembrī dažu stundu laikā bez elektrības padeves palikušo māsasaimniecību skaits pieauga no 10 000 līdz 17 000.¹³ 2011. gada 1. janvārī elektrotīklu pārrāvumu likvidēšanā tika iesaistīti zemessargi, jo elektrības padeves traucējumi skāra vairāk nekā 50 000 “Latvenergo” klientu.¹⁴ Savukārt 2011. gada 4. janvārī tika ziņots, ka bez elektrības padeves ir palikušas 21 000 māsasaimniecību.¹⁵ Vissmagākā situācija bijusi Latgalē un Vidzemes austrumu rajonos. Elektrības padeves traucējumi nodarījuši zaudējumus veikalu īpašniekiem, kā arī apgrūtinājuši mediķu darbu, gan dodoties uz izsaukumiem, gan pašās slimnīcās. Līdz ar to 6. janvārī tika izsludināts ārkārtas stāvoklis 40 novados¹⁶, kas turpinājās līdz 2011. gada 25. janvārim¹⁷. Papildus zemessardzei elektrotīklu pārrāvumu likvidēšanas darbos nācās iesaistīt arī speciālistus no Igaunijas uzņēmuma “Eesti Energia”. Arī vietējie iedzīvotāji izteica gatavību doties palīgā, lai pēc iespējas ātrāk tiktu atjaunota elektrības padeve. Kopumā tika prognozēts, ka pilnībā elektroenerģijas padeve tiks atjaunota janvāra beigās vai februāra sākumā, taču atjaunošanas darbos bojā gāja viens cilvēks.

Līdzīga situācija atkārtojās arī 2011. gada nogalē, kad pārrāvumus elektrotīklos radīja spēcīga vētra. 27. decembrī aptuveni 3 stundu laikā to māsasaimniecību skaits, kuras skāra elektroenerģijas padeves traucējumi vai

¹³ Elektrības padeve traucēta aptuveni 17 tūkstošiem klientu. 26.12.2010. http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/359509-elekrības_padeve_trauceta_aptuveni_17_tukstosiem_klientu (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

¹⁴ Elektrības pārrāvumu likvidēšanā iesaistās arī zemessargi. 01.01.2011. http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/360115-elekrības_parravumu_likvidesana_iesaistas_ari_zemessargi (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

¹⁵ Bez elektrības - 21 tūkstotis “Latvenergo” klientu. http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/360375-bez_elekrības_21_tukstotis_latvenergo_klientu (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

¹⁶ Izsludina ārkārtas situāciju 40 novados. 06.01.2011. http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/360818-izsludina_arkartas_situaciju_40_novados (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

¹⁷ Valdība atceļ ārkārtas situāciju. 25.01.2011. http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/363392-valdiba_atcel_arkartas_situaciju (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

trūkums, pieauga no aptuveni 3000¹⁸ līdz 30 000¹⁹. Savukārt 28. decembrī šo skaitli papildināja vēl 10 000 līdz 13 000 mājsaimniecību.²⁰ Lielākā daļa elektrotīkliem nodarīto bojājumu tika likvidēti jau 29. decembrī²¹, un palīdzības dienesti saglabāja augstu gatavību sakarā ar prognozēm par vēja brāzmu pastiprināšanos.

2012. gadā sarežģījumi ar elektroenerģijas padevi sākās jau novembra beigās, kad 30. novembrī tika ziņots par vairākiem tūkstošiem mājsaimniecību, kam netika piegādāta elektroenerģija, visvairāk — Gulbenes, Madonas un Lubānas novados un to apkārtnē.²² 1. decembrī situācija pasliktinājās, kad elektrības padeves traucējumi sākās arī Latgales reģiona novados, kopumā sasniedzot 5000 klientu.²³ Tomēr jau 3. decembrī šis skaitlis saruka līdz dažiem simtiem.²⁴ Jauni sarežģījumi radās decembra vidū, kad spēcīga vēja dēļ tika pārrautas elektrolīnijas. 16. decembrī tika konstatēti vairāk nekā 200²⁵ avārijas atslēgumu. Savukārt 25. decembrī avārijas atslēgumi notika 365 vietās.²⁶ Tomēr jau 26. decembrī avārijas atslēgumu skaits tika samazināts no 515 līdz 247.²⁷

¹⁸ Elektrības nav ap 3000-5000 mājsaimniecību. 27.12.2011. http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/404895-elektrības_nav_ap_30005000_majsaimniecību (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

¹⁹ Elektrības nav 30 000 klientu; Rīgā ēkai norauj jumtu. 27.12.2011. http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/404945-elektrības_nav_30_000_klientu_rīgā_ēkai_norauj_jumtu (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

²⁰ Vakarā bez elektrības vēl ap 2000 «Latvenergo» klientu. 28.12.2011. BNS.

²¹ Novēršot elektrolīniju bojājumus, nomainīti 550 balsti. 29.12.2011. http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/405194-noversot_elektrolīniju_bojajumus_nomainiti_550_balsti (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

²² Sniega sarauto vadu dēļ Latvijā bez elektrības palikuši vairāki tūkstoši klientu. 30.11.2012. http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/445049-sniega_sarauto_vadu_del_latvija_bez_elektrības_palikusi_vairaki_tukstosi_klientu (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

²³ Bez elektrības joprojām vairāki tūkstoši mājsaimniecību. 01.12.2012. http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/445204-bez_elektrības_joprojam_vairaki_tukstosi_majsaimniecību (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

²⁴ Bez elektrības joprojām daži simti mājsaimniecību. 03.12.2012. http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/445365-bez_elektrības_joprojam_dazi_simti_majsaimniecību (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

²⁵ Sniega un vēja dēļ daudzi bez elektrības. 16.12.2012. http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/446990-sniega_un_veja_del_daudzi_bez_elektrības (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

²⁶ Dažviet traucēta elektroapgāde. 25.12.2012. http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/447913-dazviet_trauceta_elektroapgade (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

²⁷ Elektropiegādes traucējumu šorīt uz pusi mazāk. 26.12.2012. http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/447940-elektropiegades_traucejumu_sorit_uz_pusi_mazak (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

Kopumā, aplūkojot elektrības padeves traucējumu problēmu ziemas mēnešos 3 gadu griezumā, var secināt, ka “Latvenergo” ir notikusi organizacionālā mācīšanās. 2010. gada nogales un 2011. gada sākuma notikumi radīja pietiekami lielu iespaidu, lai uzņēmuma darbībā un gatavībā tiktu veiktas nopietnas izmaiņas. Par to liecina, pirmkārt, tas, ka 2011. un 2012. gadā avārijas elektrotīklos tika novērstas dažu dienu, nevis mēneša laikā. Otrkārt, vairs nebija nepieciešamības iesaistīt papildu speciālistus no Igaunijas uzņēmuma. Treškārt, vairs netika ziņots par nepieciešamību iesaistīt zemessardzes spēkus tīklu pārrāvumu seku likvidēšanā. Ceturtkārt, valstī nebija nepieciešamības izsludināt ārkārtas stāvokli. Tātad ir iespējams apgalvot, ka “Latvenergo” iekšienē ir notikusi 2010. gada notikumu un pieļauto kļūdu izvērtēšana un novēršana, kas atspoguļojās turpmāko gadu seku novēršanas efektivitātes pieaugumā.

Rīgas pils degšana 2013. gada jūnijā

Naktī uz 21. jūniju medijos parādījās ziņas par ugunsgrēku Rīgas pili. Arī sociālo mediju vietni Twitter pārpludināja aculiecinieku ziņojumi un uzņemtās fotogrāfijas. “Informāciju par to, ka no Rīgas pils jumta redzami dūmi, VUGD saņēma plkst. 22.11. Struktūrvienības uz notikuma vietu jau sākotnēji tika izsūtītas pēc īpaši paaugstināta notikuma ranga, kas nozīmē vairāk nekā desmit autocisternas un citus specializētos ugunsdzēsības transportlīdzekļus. Pirmā struktūrvienība notikuma vietā ieradās jau pēc četrām minūtēm.”²⁸ Problēmas radās ar ugunsdzēsības aprīkojumu, kas nebija piemērots konkrētā ugunsgrēka dzēšanai — ūdens sūkņiem nepietika jaudas, nebija iespējas izmantot velkoņa sūkni tehnisku nesakritību dēļ, un tika atteikta NBS helikoptera iesaistīšana glābšanas darbos drošības apsvērumu dēļ.²⁹ Papildus tika piesaistītas arī vairākas ugunsdzēsēju brigādes no Jūrmalas. Glābšanas darbus apgrūtināja arī ziņkārīgo skatītāju pūļi, kas pulcējās pils tuvumā un uz Vanšu tilta. Aculiecinieki kritizēja ugunsdzēsējus par lēnu darbību, sagatavotības trūkumu un nespēju atbilstoši uzstādīt tehniku.³⁰ Lai

²⁸ Kopsavilkums — Ugunsgrēks Rīgas pili. 21.06.2013. <http://nra.lv/latvija/riga/97277-kopsavilkums-ugunsgrēks-rigas-pili.htm> (Neatkarīgās Rīta Avīzes mājaslapa; aplūkota 11.11.2013.).

²⁹ Valsts prezidenta pils; liesmas ir lokalizētas. 20.06.2013. http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/468898-deg_valsts_prezidenta_pils_liesmas_ir_lokalizetas (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

³⁰ Turpat.

gan glābšanas darbos iesaistījās gandrīz visas Rīgā pieejamās glābšanas brigādes 80 speciālistu sastāvā, ugunsgrēka pilnīga nodzēšana prasīja 16 stundas. Rezultātā uguns nopostīja 3200 kvadrātmetru lielu platību, kā arī cieta 40 000 Rīgas pils telpās esošā muzeja eksponātu. Glābšanas darbu laikā ar dūmiem saindējās viens ugunsdzēsējs. Kopējās ugunsgrēka seku novēršanas izmaksas tiek prognozētas 220 000 latu apmērā.³¹ Turklāt teju 3 miljoni latu būs nepieciešami muzeja eksponātu un krājumu saglabāšanai un pārvietošanai.³²

Gūtās mācības

Salīdzinot trīs minētos gadījumus — pavasara plūdus, elektroenerģijas padeves traucējumus ziemā un ugunsgrēku Rīgas pilī — ir iespējams izdarīt vairākus secinājumus, kas attiecas uz ārkārtas situāciju pārvaldīšanu Latvijā. Pirmkārt, publiskās pārvaldes iestāžu starpā trūkst efektīvas komunikācijas. Uz to norāda arī jau minētais piemērs par konfliktu starp VUGD un Daugavpils novada pašvaldību attiecībā uz evakuācijas jautājumiem. Tādējādi netiek īstenoti Valsts civilās aizsardzības plānā izvirzītie uzstādījumi par sadarbību kā nozīmīgu faktoru nevajadzīgu zaudējumu novēršanā. Šāda tipa komunikācijas barjera var būt nopietns šķērslis arī nākotnē, gan izvērtējot pagātnes kļūdas, gan cenšoties pārvaldīt jaunas ārkārtas situācijas. Tādējādi nenotiek tas, ko katastrofu pārvaldība dēvē par “mitigation”, kas burtiskā tulkojumā nozīmē “mīkstināšana”, bet ko var raksturot arī kā profilaksi. Galvenais uzsvārs šajā konceptā ir uz sagatavošanos nākotnes katastrofām, gan veicot potenciālo draudu un risku analīzi, gan mācoties no pagātnes notikumiem. Pavasara plūdu gadījumā šāda mācīšanās no 2010. gada notikumiem nenotika. Arī 2011. un 2012. gada “atslābums” negatīvi ietekmēja profilaksi, jo sabiedrība neuztraucās par plūdu iespējamību. Tādējādi arī publiskās pārvaldes iestādēm netika dota motivācija pievērst pastiprinātu uzmanību drošības un profilakses pasākumiem, kā rezultātā gatavība

³¹ Rīgas pils ugunsgrēka seku likvidēšanas izmaksas — 220 000 latu. 10.07.2013. <http://www.apollo.lv/zinas/rigas-pils-ugunsgrēka-seku-likvidēšanas-izmaksas-220-000-latu/576238> (Apollo ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.)

³² Rīgas pils muzeju krājumu pārceļšana izmaksās 3 miljonus latu. 08.10.2013. http://www.tvnet.lv/zinas/latvija/481754-rigas_pils_muzeju_krajumu_parcelšana_izmaksas_3_miljonus_latu (TVNET ziņu portāls; aplūkots 11.11.2013.).

2013. gada plūdiem bija nepietiekama un nodarītie zaudējumi pārsniedza 5 miljonus latu.

Otrkārt, pašiem Latvijas iedzīvotājiem trūkst nopietnas gatavības ārkārtas situācijām pat tad, ja tās jau iepriekš ir piedzīvotas vairākas reizes. Uz to norāda fakts, ka, caurskatot ziņu materiālus, kuros tika intervēti plūdos cietušie cilvēki, daudzi atzina, ka attiecīgā situācija netiek piedzīvota pirmo reizi, tomēr nekas netika darīts, lai kaut nedaudz mazinātu potenciālās sekas. Arī evakuācija no applūdušajām teritorijām bieži vien notika tikai tad, kad bija nepieciešams izsaukt glābšanas dienestu, nevis jau tad, kad tika novērota strauja situācijas pasliktināšanās. Daļēji pamatojumu šādai rīcībai var rast, ņemot vērā zemo Latvijas iedzīvotāju savstarpējo uzticību. Bieži vien nevēlēšanās pamest mājokļus tika pamatota ar bailēm tikt aplaupītiem. Turklāt savstarpējās uzticības trūkums neveicina tradīciju rašanos kopienās, tādējādi pasliktinot ikviena kopienas locekļa izdzīvošanas iespējas nopietnas katastrofas gadījumā. Tā kā nepastāv šī savstarpējā uzticēšanās un mācīšanās no pagātnes notikumiem, sabiedrība nav spējīga apvienoties, lai kopīgi paustu savas intereses un bažas publiskās pārvaldes iestādēm, vēl pirms ir iestājusies ārkārtas situācija.

Treškārt, ņemot vērā “Latvenergo” gadījumu, var secināt, ka lielāka motivācija mācīties no pagātnes kļūdām ir gadījumos, kad ārkārtas situācijas ne tikai nodara zaudējumus, bet arī ietekmē peļņu. “Latvenergo” gadījumā 2010. gada nogalē un 2011. gadā izveidojusies situācija ne tikai radīja neparedzētus tēriņus, kas bija saistīti ar elektroenerģijas padeves pārrāvumu novēršanu, glābšanas brigāžu darbinieku virsstundu apmaksu un samaksu piesaistītajiem ārvalstu speciālistiem, bet arī radīja zaudējumus, jo nebija iespējams gūt peļņu no māsaiņniecībām, kas nesaņēma pakalpojumus. Tas, savukārt, ļauj izdarīt secinājumus, ka ārkārtas situāciju vadība, mācīšanās no pagātnes kļūdām un motivācija izvērtēt riskus un uzlabot efektivitāti ārkārtas situāciju pārvaldībā ir lielāka uzņēmējdarbības sektorā. To pierāda jau minētie argumenti par izmaiņām, kas bija vērojamas “Latvenergo” darbībā 2011. un 2012. gadā.

Ceturtkārt, ugunsgrēks Rīgas pili norāda uz atbildīgo glābšanas dienestu sagatavotības trūkumu un nepietiekamo finansējumu. Ugunsdzēsības tehnika tika raksturota kā savu laiku nokalpojusi, ar to radās tehniskas grūtības un ar tās palīdzību nebija iespējams piekļūt ugunsgrēkam tā, lai to pēc iespējas ātrāk lokalizētu un likvidētu. Turklāt novecojusi tehnika ne tikai

samazina glābšanas darbu efektivitāti, bet arī apdraud iesaistīto glābēju veselību un dzīvību. Papildus materiālajiem zaudējumiem kaitējums tika nodarīts arī Latvijas tēlam, jo par šo incidentu tika plaši ziņots starptautiskajos medijos. Tomēr šai situācijai ir arī pozitīvās sekas — “Ministru kabinets septembrī izdeva rīkojumus, kas paredz iegādāties 93 jaunas speciālo ugunsdzēsības un glābšanas transportlīdzekļu vienības 25 502 243 latu apmērā un piešķirt finansējumu 8 100 000 latu apmērā Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienesta (VUGD) depo ēku būvniecībai, rekonstrukcijai vai renovācijai.”³³

2013. gadā Latvijā ir notikušas liela apmēra ārkārtas situācijas, kuru kopējie nodarītie zaudējumi jau pārsniedz 8,5 miljonus latu. Vai Latvijas publiskās pārvaldes iestādes ir guvušas mācību un veikušas atbilstošas izmaiņas savos darbības un sadarbības plānos, rādīs laiks. Iepriekš minētā finansējuma piešķiršana VUGD liecina par pozitīvu tendenci, tomēr ar to vien nepietiek, jo ārkārtas situāciju profilakse ir jāveic arī pašiem iedzīvotājiem. Lai gan tā sabiedrības daļa, kas plūdos 2013. gada pavasarī cieta visvairāk, izteica neapmierinātību ar publiskās pārvaldes iestāžu gatavību un darbību ārkārtas situācijās, īslaicīga neapmierinātība nemotivēs nopietnu pārmaiņu ieviešanu. Ir nepieciešams veidot dialogu starp iedzīvotājiem, publiskās pārvaldes iestādēm un atbildīgajiem glābšanas dienestiem. Vienlaikus ir nepieciešams arī paaugstināt iedzīvotāju informētību un izglītības līmeni, lai tie apzinātos riskus un savlaicīgi tiem gatavotos. Iespējams, būtu nepieciešamas arī izmaiņas normatīvajos aktos, kas ierobežotu celtniecību plūdu apdraudētās un citās paaugstināta riska teritorijās, lai novērstu potenciālos zaudējumu riskus. Atbildīgie glābšanas dienesti ir jānodrošina ar atbilstošu finansējumu un tehnisko aprīkojumu, lai paaugstinātu glābšanas darbu efektivitāti, tādējādi mazinot potenciālos zaudējumus. Kopumā, aplūkojot šos trīs ārkārtas situāciju gadījumus, var secināt, ka Latvijas publiskās pārvaldes organizācijas ir motivētas mācīties no pagātnes notikumiem un kļūdām un veikt uzlabojumus tikai pēc tam, kad jau ir radušies lieli finansiālie zaudējumi — šajā gadījumā vairāki miljoni latu.

³³ VUGD iegādāsies jaunu tehniku un rekonstruēs depo. 10.09.2013. <http://www.diena.lv/latvija/vugd-iegadasies-jaunu-tehniku-un-rekonstrues-depo-14024183> (Laikraksta “Diena” mājaslapa; aplūkota 11.11.2013.).

Uz pierādījumiem balstītas rīcībpolitikas nozīme pārvaldībā

Marta Banceviča,

LU Sociālo zinātņu fakultātes Politikas zinātnes nodaļas doktorante

Raksta mērķis ir pievērst uzmanību pierādījumu būtiskumam rīcībpolitikas un pārvaldības ietvaros. Pārvaldība pēc būtības ir uz **zināšanām balstīta** spēja rīkoties noteikta mērķa sasniegšanai¹. Pierādījumu esamība nosaka pārvaldības pamatotību. Bez pierādījumu sastāva pārvaldība nebūs vērsta uz ilgtspējīgu attīstību un cilvēku dzīves kvalitāti, un būs pretrunā labas pārvaldības konceptam. Ideja par uz pierādījumiem balstītu rīcībpolitiku norāda uz apzinātu atkāpšanos no politiskās ideoloģijas un rīcībpolitiku modernizāciju. Pieprasījums par uz pierādījumiem balstītu rīcībpolitiku radies, jo pastāv nepieciešamība pēc labākas informācijas bāzes starp rīcībpolitikas īstenotājiem.

Atslēgvārdi: pārvaldība, publiskā pārvalde, uz pierādījumiem balstīta rīcībpolitika.

The aim of the paper is to draw attention to the essentiality of evidence in the framework of policy and governance. Governance is essentially a **knowledge-based** capability to act, according to a defined objective. The existence of evidence determines the validity of governance. Without evidence governance will not be focused on sustainable development and quality of human life, and will be in contradiction with the concept of good governance. The idea of evidence-based policy refers to a deliberate retreat from political ideology and policy modernization. The demand for evidence-based policy has occurred because of a need for a better information base between policy implementers.

Keywords: evidence-based policy, governance, public policy.

¹ *Laba pārvaldība*. Red. Ž. Ozoliņa, I. Reinholde. Rīga: Zinātne, 2009, 143., 151. lpp.

*“Fakti ir spītīgas lietas; un lai arī kādas būtu mūsu vēlmes,
mūsu tieksmes vai mūsu aizraušanās diktāts,
tas nevar mainīt faktu un pierādījumu stāvokli.”*

(J. Adams)

Jebkuras valsts funkcionalitātes nodrošināšanas pamatā ir noteiktu procesu kopums. Šo procesu kvalitātes un efektivitātes priekšnoteikumi nosaka funkcionalitātes kapacitāti. Tieši noteikto procesu kvalitātes, efektivitātes un sekmīguma priekšnoteikumi ir pamats valsts vai noteiktas struktūras ilgtspējīgai attīstībai, tādējādi nodrošinot iedzīvotāju dzīves kvalitātes pieaugumu. Labas pārvaldības konceptuālās idejas pamatā ir priekšstati par to, kādai tai būtu jābūt, lai veicinātu efektivitātes, kvalitātes un sekmīguma priekšnoteikumus tiešsaistē ar sabiedrības vēlmēm un vajadzībām.

Pārvaldība

Pārvaldība ietver izpratni par vadītāju vadīšanas procesu saskaņā ar noteiktu regulējumu kopumu. Taču pārvaldības procesu kopums ir tiešsaistē ar sabiedrību un pastāv mijiedarbība starp pārvaldes struktūrām, iedzīvotājiem un sociālajām organizācijām, jo pārvaldība ir administratīvās, politiskās un ekonomiskās varas realizācija.²

Laba pārvaldība ietver atvērtu, paredzamu un pārdomātu rīcībpolitiku veidošanu. Rīcībpolitiku veidošanai ir nepieciešams caurspīdīgs process, birokrātija ar profesionālo ētosu, atbildīga izpildvara un stipra pilsoniskā sabiedrība, jo pārvaldības procesu kopums notiek likuma varas ietvaros. Pārvaldības pamatā būtiska nozīme ir četrām dimensijām: publiskā sektora vadībai, atbildīgumam, tiesiskajam ietvaram, caurspīdīgumam un informācijai.³

Pārvaldības koncepts attiecināms uz dažādiem līmeņiem — nacionālo, institucionālo, kopienas un arī globālo.⁴ Arī Eiropas Savienības darbības

² What is our approach to governance? The World Bank. <http://go.worldbank.org/MKOGR258V0> (Pasaules Bankas mājaslapa; aplūkota 12.11.2013.).

³ *Governance: the World Bank's Experience*. Washington D.C.: The World Bank, 1994, vii-xv. http://books.google.lv/books?id=lYlQWqEdtrkC&printsec=frontcover&hl=lv&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false (“Google” grāmatu tiešsaistes portāls; aplūkots 12.11.2013.).

⁴ Graham J., Amos B., Plumptre T. *Principles for good governance in the 21st century*. Ottawa, ON: Institute on Governance, 2003.

vērsta uz labas pārvaldības principu ieviešanu un pilnveidošanu, jo ilgtspējīga attīstība iespējama tikai gadījumā, ja tiek ievēroti vispārīgi, t.s. labas pārvaldības principi: atbilstošas un saprātīgas sociālās un ekonomiskās rīcībpolitikas, demokrātiska lēmumu pieņemšana, caurspīdīgums un atbildīgums, vide tirgus attīstībai, likumu un cilvēktiesību ievērošana, viedokļa un preses brīvība, mērķi pret korupciju. Eiropas Savienība pievērsusies iekšējo pārvaldības procedūru uzlabošanai, 2001. gadā izdodot Balto grāmatu “Eiropas pārvaldība”, kas nosaka būtiskākos reformu virzienus attiecībā uz sabiedrības iesaisti lēmumu pieņemšanā, uzlabojot rīcībpolitiku un normatīvu kvalitāti, veicinot iestāžu sadarbību.⁵

Raksta ietvaros pārvaldība tiek saprasta kā *uz zināšanām balstīta* spēja rīkoties noteikta mērķa sasniegšanai, iesaistot visplašāko dalībnieku loku. Tas ir process un rīcība kopīga labuma radīšanai, nodrošinot ilgtspējīgu attīstību un cilvēku dzīves kvalitāti.⁶ Faktiski šis izpratnes pamatā ir zināšanas, spēja un visplašākais dalībnieku loks. Zināšanu, izpratnes un pierādījumu esamība nosaka pārvaldības pamatotību, jo, ja netiek ievēroti šie priekšnoteikumi, nevar cerēt, ka pārvaldība būs vērsta uz ilgtspējīgu attīstību un cilvēku dzīves kvalitāti.

Pierādījumi rīcībpolitikā — 21. gadsimta aktualitāte

Uz zināšanām balstītu spēju rīkoties skaidro uz pierādījumiem balstītas rīcībpolitikas pieeja, par kuru pēdējo gadu laikā starp zinātniekiem un rīcībpolitikas īstenotājiem ir parādījusies pastiprināta interese, uzsverot tās nozīmīgumu teorijā un praksē. Pastāv dažāda veida kategorizācijas par to, kas tieši ietekmē rīcībpolitiku. Viena no tām nosaka četrus būtiskākos faktoros: informācija, intereses, ideoloģijas un institūcijas. Ar informāciju tiek saprasts zināšanu kopums, kas rīcībpolitikas īstenotājiem ievieš skaidrību par bijušo, esošo, paredzamo un plānojamo. Intereses ir pārsvarā individuālā pašinterese. Ideoloģijas ir filozofijas, principi, vērtības un politiskā orientācija. Institūcijas ne tikai pilda pārstāvniecības funkciju locekļu vidū, formulējot vērtības, ideoloģijas, intereses, bet arī spēj ietekmēt lēmumu pieņemšanas

⁵ Reinholde I. Pārvaldības daudzās sejas. *Laba pārvaldība*. Red. Ž. Ozoliņa, I. Reinholde. Rīga: Zinātne, 2009, 89. lpp.

⁶ *Laba pārvaldība*. Red. Ž. Ozoliņa, I. Reinholde. Rīga: Zinātne, 2009, 143., 151. lpp.

procesu.⁷ Ir grūti nosakāms katra faktora ietekmes svars, kas atkarīgs no katra individuālā gadījuma, tāpēc ir jārūnā par pašu rīcībpolitikas procesa izvēlēto pieeju.

Pierādījumu izmantošana, informējot rīcībpolitikas īstenotājus, kopumā nav jauna ideja; jauns ir uzsvars attiecībā uz šīs pieejas nozīmīgumu. Jau senajā Grieķijā Aristotelis pauda uzskatu, ka dažāda veida zināšanām ir jābūt noteikumu izstrādes pamatā.⁸ Pašreizējās debātes par uz pierādījumiem balstītas rīcībpolitikas nozīmi cēlušās Lielbritānijā deviņdesmitajos gados, kur tika veicināta ideja par uz pierādījumiem balstītu medicīnu. Vienas no pirmajām uz pierādījumiem balstītas rīcībpolitikas aprisēm iezīmējās arī 1997. gadā, kad Lielbritānijā leiboristi tika ievēlēti ar saukli: “*būtisks ir tas, kas strādā*”. Tas norādīja uz apzinātu atkāpšanos no politiskās ideoloģijas un rīcībpolitiku modernizāciju, no kuras 21. gadsimtā tiek sagaidīta uz pierādījumiem balstīta rīcībpolitika, atkāpšanās no rīcībpolitikām, kas konstruētas uz politiskās ideoloģijas pamata, pievēršanās racionālai lēmumu pieņemšanai rīcībpolitiku ietvaros. Tātad, pieprasījums par uz pierādījumiem balstītu rīcībpolitiku radies, balstoties uz nepieciešamību pēc labākas informācijas bāzes starp rīcībpolitikas īstenotājiem.

Arī Eiropas Savienība pēdējo desmit gadu laikā ir noteikusi standartus rīcībpolitikas ietekmes novērtēšanai, ieviešot ietekmes novērtējuma sistēmu un definējot mainīgos rādītājus regulu un citu iniciatīvu kvalitātes novērtēšanai. Uz doto brīdi ietekmes novērtējums nav formāli saistošs ES dalībvalstīm, tam ir tikai ieteikuma raksturs. Taču Eiropas Komisija ir izveidojusi integrētās ietekmes novērtējuma modeli, kas ir spēkā kopš 2003. gada. Tas nosaka to, ka lēmumu pieņēmēji pirms lēmumu pieņemšanas apzinās lēmumu sekas attiecībā pret rīcībpolitikām, iedzīvotājiem un institūcijām, un tā pamatā ir uz pierādījumiem balstītas rīcībpolitikas pieeja.

⁷ Weiss C. H. Ideology, Interests, and Information. In: *Ethics, The Social Sciences, and Policy Analysis. The Hastings Center Series in Ethics*. Eds. D. Callahan & B. Jennings. New York: The Hastings Center, 1983, pp. 213-245.

⁸ Flyvbjerg B. *Making social science matter: why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge, UK: University Press, 2001.

Pierādījums

Runājot par uz pierādījumiem balstītu rīcībpolitiku, skaidri jānovelk robežšķirtne par pierādījumu raksturu un saturu. Meklējot vārda ‘pierādījums’ nozīmi, sākotnēji jāsaprot ar vairākiem konceptiem, kas veido pierādījuma nozīmes lauku: pierādījums, hipotēze, uzskati, cēlonis, atbalsts, attaisnojums, labs iemesls, apstiprinājums, apliecinājums, patiesība, varbūtība, indikācija, operacionalizācija u.c. Šie koncepti palīdz skaidrot pierādījuma saturu, taču nenosaka to. Ar pierādījumiem var tikt saprasts: līdzekļi, kas apliecina nezināmu vai apstrīdētu faktu; pieņēmumu apstiprinājums; norāde un indikācija; liecība u.c.^{9,10} Tātad pierādījums ir kaut kas tāds, kas attaisno uzskatus. Daudzos gadījumos ir iespējams runāt par divu veidu pierādījumiem: pozitīvie un negatīvie. Pierādījumu analīze un piemērošana pats par sevi ir ļoti sarežģīts process — tajā iespējamās situācijas, kad lēmumu pieņēmēji un rīcībpolitiku īstenotāji var būt ļoti selektīvi savās izvēlēs, tādējādi izvēloties un pielāgojot tos pierādījumus, kas attaisno viņu individuālos uzskatus un redzējumu, attaisnojot savu rīcību, izmantojot pierādījumus, nevis pierādījumi ir pamats noteiktai rīcībai. Pozitīvie pierādījumi ir tie, kas tiek ņemti vērā rīcībpolitiku ietvaros, bet negatīvie pierādījumi ir tie, kas ir pakļauti riskam tikt nepamanīti un ignorēti. Pastāv uzskats, ka pierādījumi var tikt izmantoti, lai attaisnotu jau pieņemtus lēmumus un īstenotas rīcībpolitikas, kas patiesībā ir manipulācija ar sabiedrisko domu¹¹, taču tas ir pret-runā idejai par uz pierādījumiem balstītu rīcībpolitiku. Galvenie aspekti, kas nosaka pierādījumu izmantošanu vai neizmantošanu rīcībpolitiku ietvaros, ir pierādījumu kvalitāte, ticamība, attiecināmība un noteiktās rīcībpolitikas izmaksas.¹² Uz pierādījumiem balstītas rīcībpolitikas pieejas izmantošana norāda arī uz pierādījumu pieejamību, jo ne vienmēr visi pierādījumi būs pieejami.

⁹ Pawson R. *Evidence-based Policy. A Realist Perspective*. London: SAGE Publications, 2006, pp. 2-16.

¹⁰ Strydom W.F., Funke N., Nienaber S., Nortje K. & Steyn M. Evidence-based policy making: A review. *South African Journal of Science*. Vol. 10, 2010, pp. 1-8.

¹¹ Koslowski B. *Theory and Evidence: The Development of Scientific Reasoning*. Cambridge, US: Massachusetts Institute of Technology, 1996, pp. 83-84.

¹² Kelly M. P., Morgan A., Bonnefoy J., Butt J. & Bergman V. The social determinants of health: Developing an evidence base for political action. Final report to World Health Organization Commission on the Social Determinants of Health. October 2007. http://www.who.int/social_determinants/resources/mekn_final_report_102007.pdf (Pasaules Veselības organizācijas mājaslapa; aplūkota 12.11.2013.).

Jau 1999. gadā Lielbritānijas Ministru kabinets ir veicis mēģinājumu definēt izpratni par pierādījumu saturu. Ar pierādījumiem tika saprastas ekspertu zināšanas, publicētie un esošie pētījumi, rezultāti apspriedēm ar iesaistītajām pusēm, iepriekš īstenotu rīcībpolitiku izvērtēšana, interneta resursi, konsultāciju rezultāti, izmaksu noteikšana rīcībpolitiku iespējām, ekonomiskās un statistiskās modelēšanas rezultāti.¹³ Tiesa, universāla pierādījumu rakstura un satura skaidrojuma nav. Faktiski pastāv divas pretstatītas izpratnes. Viena no izpratnēm nosaka to, ka pierādījumiem ir jābūt saskaņā ar noteiktiem zinātniskiem priekšstatiem un konstrukcijām. Otra izpratne nosaka to, ka ikviens novērojums par noteikto jautājumu var tikt uzskatīts par pierādījumu. Taču neatkarīgi no izpratnes vienojošais elements, skaidrojot pierādījuma raksturu un saturu, ir tas, ka pierādījums ir neatkarīgs un pārbaudāms novērojums ar pārliecinošu saturu vairākumā no gadījumiem.¹⁴ Tādējādi uz pierādījumiem balstītai rīcībpolitikai ir jābūt balstītai uz sistematiskiem pierādījumiem un uz pētniecības rezultatīvajiem pierādījumiem.

Pierādījums faktiski pilda atbalsta funkciju rīcībpolitikai ietvaros. Par pierādījumiem var tikt uzskatīti jebkura rakstura dati, ne tikai kvantitatīvie, bet tie var būt fakti, pieredze u.c., ja vien tie ir neatkarīgi un pārbaudāmi. Uz pierādījumiem balstītas rīcībpolitikas ietvaros nepietiek ar to, ka dati ir tikai uzticami, bet datiem ir jābūt arī izrādītai uzticībai, pretējā gadījumā pastāv risks, ka tos neizmantos. Līdz ar to ir arī aplami uzskatīt, ka visu veidu pierādījumi ir vienādi nozīmīgi. Parasti rīcībpolitikas īstenotāji, kas pievērsušies pierādījumu izmantošanai rīcībpolitikas procesā, izvēlas, kādi pierādījumi tiks izmantoti, un veic to prioritizēšanu, balstoties uz ticamības un ietekmes kritērijiem.¹⁵

Ticami pierādījumi ir būtiski labas pārvaldības nodrošināšanai, sabiedrisko pakalpojumu piegādei, lēmumu pieņemšanai visos sektoros, pilnvarošanai, attīstības pārvaldībai, nodrošinot cilvēku vēlmju un vajadzību atspoguļojumu politikās, nodrošinot “logu” starp sabiedrību un rīcībpolitikas īstenotājiem u.c.¹⁶

¹³ Blair T., Cunningham J. *Modernising government*. March 1999. <https://www.wbginvestment-climate.org/uploads/modgov.pdf> (“Investment Climate” mājaslapa; aplūkota 12.11.2103.).

¹⁴ Nutley S. M., Davies H.T.O., Smith P.C. *What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: The Policy Press, 2000, pp. 20-21, 78-82.

¹⁵ Bogenschneider K., Corbett T.J. *Evidence-Based Policy making: Insights from Policy-Minded Researchers and Research minded policy makers*. Taylor & Francis Group, 2010, p. 113.

¹⁶ The Importance of Evidence-Based Policy Making. <http://www.kcl.ac.uk/aboutkings/facts/WorldStatisticsDay/policymaking.aspx> (King's College London mājaslapa; aplūkota 12.11.2013.).

Subjektīvisms un objektīvisms — trausla robeža

Labas pārvaldības pamatā ir pamatota rīcībpolitika. Labu pārvaldību raksturo trīs pamata iezīmes: zināšanas un izpratne, tiesiski noteiktas procedūras un sociālās vērtības.¹⁷ 21. gadsimtā attīstības ietvaros pastāv nepieciešamība, attīstot pārvaldību, formulējot un īstenojot ilgtermiņa rīcībpolitikas un pieņemot pamatotus politiskos lēmumus, balstīties uz zināšanām un pierādījumu saturu. Skaidrs, ka valsts politikas pamatā ir sabiedrība un tās problēmas.¹⁸ Šeit rodas jautājums par to, vai sabiedrības uztvere un pašnovērtējums ir uzskatāms par pierādījumu? Vai sabiedrības uztvere ir objektīvs vai subjektīvs pierādījums?

Pierādījumi un vērtības tiek skatītas kopā, it īpaši, ja ir runa par sociālās politikas jautājumiem. Nošķīrumam starp zinātnisku faktu un sociāliem uzskatiem bieži netiek piešķirta nozīmīga loma, jo ir grūti nosakāma nošķīruma robežšķirtne.¹⁹ Labas pārvaldības ietvaros vērtību noteikšanai ir būtiska loma. Mūdienu izpratnē labas pārvaldības ietvaros zinātne, kas balstīta uz pierādījumiem, un sabiedrība, kas balstīta uz vērtībām, ir saistīta, jo pierādījumi un sabiedrības zināšanas ir jāanalizē kopā.²⁰

Uz pierādījumiem balstītas rīcībpolitikas veidošana

Ar uz pierādījumiem balstītu rīcībpolitiku tiek saprasts metožu komplekss, kas informē par rīcībpolitikas procesu, bet kas nav saistāms ar tiešu mērķi ietekmēt rīcībpolitikas rezultātus. Tā ir pieeja, kas palīdz pieņemt labi informētus un pamatotus lēmumus rīcībpolitiku ietvaros par rīcībpolitiku, programmām un projektiem, nosakot labākos pieejamos pierādījumus un iekļaujot tos rīcībpolitikas procesā. Uz pierādījumiem balstītas rīcībpolitikas pieejas pamata pieņēmums saistāms ar to, ka rīcībpolitiku īstenošanai ir jābūt labāk informētiem par pieejamiem pierādījumiem un, īstenojot

¹⁷ Klinke A., Renn O. Systemic Risks as Challenge for Policy Making in Risk Governance. *Forum: Qualitative Social Research*. Vol. 7, no.1, 2006. <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/64/131> ("Qualitative-Research" mājaslapa; aplūkota 12.11.20013.).

¹⁸ Dewey J. *The Public and its Problems*. New York: Holt, 1927.

¹⁹ Nutley S.M., Davies H.T.O., Smith P.C. *What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: The Policy Press, 2000, pp. 20-21, 78-82.

²⁰ Kickbusch I., Gleicher D. *Governance for health in the 21st century*. World Health Organization, 2012.

rīcībpolitikas, jāiekļauj pierādījumu racionāla analīze, jo rīcībpolitikas, kas balstītas uz sistemātiskiem pierādījumiem, paredz labākus rezultātīvos rādītājus.²¹ Pierādījumi rīcībpolitikas ietvaros ir politiski neitrāli un objektīvi rīcībpolitikas instrumenti.²²

Pierādījumi rīcībpolitiku ietvaros ir nepieciešami, jo tie:

1. nodrošina izpratni par rīcībpolitikas vidi un tās izmaiņām;
2. palīdz izvērtēt iespējamo rīcībpolitiku ietekmi izmaiņu kontekstā, nodrošinot labākās rīcībpolitikas stratēģijas izvēles iespējas saskaņā ar paredzamajām sekām un rezultātiem;
3. atspoguļo skaidru saikni starp rīcībpolitikas mērķiem, stratēģiskās darbības virzienu un paredzamajiem rezultātiem, tā nodrošinot skaidru argumentāciju un atspoguļojumu tam, ka šobrīd veiktās darbības ir nepieciešamas virzībai uz mērķi;
4. nosaka to, kas ir jādara, lai sasniegtu rīcībpolitiku stratēģiskos mērķus vai starprezultātus.²³

Trūkstot pierādījumiem, nav arī saiknes starp rīcībpolitikām un pierādījumu noteiktajiem labākiem rezultativajiem rādītājiem. Tomēr labāki rezultativie rādītāji rīcībpolitiku ietvaros nav vienīgais faktors, kas nosaka rīcībpolitiku izstrādātāju interesi un pielietojumu šai pieejai. Meklējot pamatojumu aizvien pastiprinātakai interesei par šo pieeju, ir jāmin vairāki būtiski faktori. Šie faktori ir sociālo zinātņu zināšanu paplašināšanās un pieejamība, uzticēšanās samazināšanās rīcībpolitikas īstenotājiem un nepieciešamība panākt aizvien lielāku sabiedrības atbildību rīcībpolitiku ietvaros atbilstoši pieprasījumam u.c.²⁴ Minētie faktori pārklājas ar labu pārvaldību, jo laba pārvaldība veicina labklājību un sociālo saliedētību, sabiedrības iesaisti, veicina ekonomisko attīstību, pastiprina uzticību attiecībā pret rīcībpolitikas īstenotājiem. Tieši uzticēšanās rīcībpolitiku īstenotājiem ir viens no būtiskākajiem labas pārvaldības elementiem.²⁵ Tas norāda uz to, ka ne tikai

²¹ Davies P. Is evidence-based government possible? Jerry Lee Lecture. Presented at the 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington DC. 2004.

²² Nutley S. Bridging the policy/research divide: Reflections and Lessons from the UK. Keynote paper at National Institute of Governance Conference, Canberra, Australia, April 2003.

²³ Shaxson L. Is your evidence robust enough? Questions for policy makers and practitioners. *Evidence and Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*. Vol. 1, no. 1, 2005, p. 102.

²⁴ Strydom W.F., Funke N., Nienaber S., Nortje K. & Steyn M. Evidence-based policy making: A review. *South African Journal of Science*. Vol. 106, 2010, pp. 1-8.

²⁵ Annual Report 2001. OECD, 2001.

sabiedrības ilgtspējīga attīstība ir atkarīga no labas pārvaldības esamības, kas nav iespējama bez uz pierādījumiem balstītas rīcībpolitikas, bet arī uzticēšanās trūkums ir risināms caur virzību uz labu pārvaldību, kuras pamatā ir uz pierādījumiem balstīta rīcībpolitika. Sabiedrības izmaiņas ir izaicinājums rīcībpolitiku īstenotājiem, kas nosaka analīzes nepieciešamību uz pierādījumiem balstītas rīcībpolitikas īstenošanas ietvaros. Uz pierādījumiem balstīta rīcībpolitikas pieeja palīdz rīcībpolitiku īstenotājiem pieņemt pamatotus lēmumus, iekļaujot labākos pieejamos pierādījumus rīcībpolitiku konstruēšanā un īstenošanā.

Pastāv arī atgriezeniskā saite starp rīcībpolitiku un pierādījumiem, jo uz pierādījumiem balstīta rīcībpolitika ne tikai iekļauj pierādījumus rīcībpolitiku ietvaros, bet arī skaidri spēj formulēt to, kas uz doto brīdi nav zināms.²⁶ Taču pastāv arī noteikti ierobežojumi uz pierādījumiem balstītas rīcībpolitikas pieejas neizmantošanai praksē.

Pētnieciskajā literatūrā ir definēti pieci faktori, kas ierobežo uz pierādījumiem balstītu lēmumu pieņemšanu. Šie faktori ir ātrums, pavisma, štancēšana, slepenība un zinātnes ignorēšana. Ātruma faktors nosaka to, ka rīcībpolitikas īstenotāji nepārtraukti ir politiskā un laika spiediena ierobežoti, tādēļ nereti tie informācijas apguves posmu veic ātri un pavisma. Rīcībpolitiku ietvaros ir jāpanāk kompromiss, kurā laika un politiskā spiediena dēļ nereti tiek pieņemti slikti un nepamatoti lēmumi. Pavismas faktors nosaka to, ka rīcībpolitikas īstenotājiem ir jāaptver plašs tematiskais lauks un viņi nespēj iedziļināties katrā jomas jautājumā padziļināti, tādēļ īstenotāji nereti ir atkarīgi no to cilvēku zināšanām un spējām, kas viņus informē. Štancēšanas faktors nosaka to, ka uztverei rīcībpolitiku ietvaros ir būtiska loma, tomēr šeit jārunā ne tikai par rīcībpolitikas īstenotāju uztveri, bet arī par visu iesaistīto pušu uztveri par plānotajām rīcībpolitikām, kur nereti pastāv pretruna starp sabiedrībai pieņemamāko un ekonomiski izdevīgāko vai labāko. Slepenības faktors nosaka, ka bieži pierādījumi ir pamats kādas rīcībpolitikas attaisnošanai vai pamatošanai, taču tikpat labi pierādījumu saturs var būt slepens vai ar nodomu padarīts slepens, piemēram, kādi šokējoši pētniecības rezultāti vai konfidenciāla satura informācija. Zinātnes ignorēšanas faktors nosaka to, ka pastāv zināma skepse un aizdomas attiecībā uz

²⁶ Law M. C., MacDermid J. *Evidence-based Rehabilitation: A Guide to Practice*. Thorofare: SLACK Incorporated, 2008, pp. 304-305.

zinātniekiem un zinātni, kas varētu ietekmēt rīcībpolitikas procesu, un nereti tas ir saistāms ar rīcībpolitikas īstenošanu nezināšanu.²⁷

Pierādījumu saturs nosaka atbalstošu un attaisnojošu raksturu īstenojamajām rīcībpolitikām, nevis jau īstenotajām rīcībpolitikām. Šeit faktiski ir jārunā par divām ļoti būtiskām lietām uz pierādījumiem balstītas rīcībpolitikas izpratnes ietvaros. Pirmkārt, šādas rīcībpolitikas kvalitāte ir atkarīga no pašu vērtēto pierādījumu kvalitātes. Otrkārt, pats šis pieejas nosaukums nosaka cēloņsakarības saturu: mēs runājam par rīcībpolitiku, kas balstīta uz pierādījumiem, nevis pierādījumiem, kas balstīti uz rīcībpolitiku. Nereti praksē vērojama pretēja tendence, kur pierādījumi tiek piemeklēti vai pielāgoti īstenojamajām rīcībpolitikām, tādējādi attaisnojot tās. Šī pieeja nereti saistāma ar noteiktiem iemesliem, piemēram, nepieciešami cilvēkresursi, laika un finanšu resursi, lai iegūtu pierādījumus, turklāt ieguldītie resursi negarantē pierādījumu iegūvi.

Tādēļ ir būtiski nodalīt divas konceptuāli atšķirīgas pieejas: uz viedokli balstīta rīcībpolitika un uz pierādījumiem balstīta rīcībpolitika. Pāreja no uz viedokli balstītas rīcībpolitikas uz pierādījumiem balstītu rīcībpolitiku nozīmē rīcībpolitikas veidotāju uzvedības maiņu, kad nepieciešams apkopot, kritiski izvērtēt un izmantot rīcībpolitikās augstas kvalitātes pētījumu rezultātīvos rādītājus — pierādījumus.²⁸

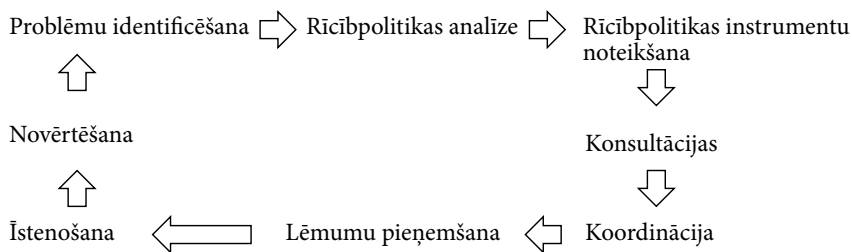
Vienlaikus ir arī jānodala divas lietas — pierādījumu izpēte un rīcībpolitikas izpēte. Pierādījumu izpēte ietver analītisko metožu un pētījumu kopumu, kas izskaidro rīcībpolitikas dažādos posmus. Savukārt rīcībpolitikas izpēte ietver analītisko metožu un pētījumu kopumu, kas skaidro un informē par rīcībpolitikas dažādajiem posmiem.²⁹

Rīcībpolitikas posmi saistāmi ar rīcībpolitikas ciklu (sk. 1. att.).

²⁷ Cable V. *Does Evidence Matter? ODI meeting series*. September 2004, pp. 11-13. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/206.pdf> ("The Overseas Development Institute" mājaslapa; aplūkota 13.11.2103.).

²⁸ Davies P. Is evidence-based government possible? Jerry Lee Lecture. Presented at the 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington DC. 2004.

²⁹ Parsons D. W. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, U.K., Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing, Inc., 1995, p. 16.



1. att. Rīcībpolitikas posmi³⁰

Ikviens no rīcībpolitikas posmiem var ietvert pierādījumu apzināšanu pirms noteiktā posma īstenošanas un ikviens no īstenotajiem rīcībpolitikas posmiem var kalpot par pamatu kā pierādījums turpmāko rīcībpolitiku noteikšanai novērtēšanas ietvaros. Piemēram, problēmas identificēšanas posmā pierādījumi ir pamats problēmas noteikšanai, pierādījumi ir pamats, konstruējot problēmas formulējumu, un attaisno problēmas nozīmīgumu. Šajā posmā pierādījumi ir pamats tam, ka rīcībpolitikas īstenotāji pilnībā izprot situāciju un visus iespējamās situācijas risinājumus, jo tikai viņi pieņem lēmumu par noteiktās rīcībpolitikas īstenošanu un noteiktās problēmas ietveršanu dienas kārtībā. Būtiskākais šeit ir pierādījumu ticamības un kvantitātes (visaptverošais) aspekts. Īstenošanas posmā uzsvars ir uz darbības atspoguļojuma pierādījumiem, kas attaisno paredzamā īstenošanas posma efektivitāti un iniciatīvas. Te var tikt iekļauts analītiskais darbs, ekspertu zināšanas, praktiskā pieredze, nereti liela nozīme ir pilotprojektiem. Būtiskākais šeit ir pierādījumu praktiskais pielietojums. Novērtēšanas posmā ir jābūt noteiktam uzraudzības mehānismam. Novērtēšanas posms ir ļoti būtisks, lai noteiktu īstenoto rīcībpolitiku efektivitāti un izveidotu pamatu turpmākajai lēmumu pieņemšanai. Šajā posmā pierādījumi ir kritērijs novērtēšanas procesā. Šeit būtiski ir paturēt prātā to, ka pierādījumiem ir jābūt ne tikai objektīviem, pilnīgiem un būtiskiem, bet tiem ir jāatspoguļo paveiktais.³¹

Tomēr uz pierādījumiem balstītai rīcībpolitikai ir arī vājie punkti. Pirmkārt, ir aplami pieņemt, ka ikviena rīcībpolitika var tikt balstīta vienīgi uz

³⁰ Bridgman P., Davis G. *Australian Policy Handbook*. St Leonards: Allen & Unwin, 1998.

³¹ Pollard A., Court J. How Civil Society Organisations Use Evidence to Influence Policy Processes: A literature review. Overseas Development Institute. Working Paper. 2005, No. 249.

pierādījumiem, uz zināšanu un izpratnes radīšanu, jo visu, ko var saukt par pierādījumiem vai zināšanām, ir jāsaista ar pastāvošām vērtībām un uzskatiem.³² Pierādījumi ir būtiska un neatņemama sastāvdaļa rīcībpolitiku ietvaros, taču tas nav absolūti vienīgais priekšnoteikums lēmumu pieņemšanas procesā.³³ Otrkārt, sociālie faktori, tādi kā cilvēku vērtības un izziņas veidi, tiešā veidā ietekmē to, kas tiek iegūts. Tas, kādas hipotēzes tiek formulētas, kādas metodes tiek izmantotas, kā tiek interpretēti iegūtie dati, vienmēr atspoguļo autora vērtības, rīcībpolitiku īstenotāju pieredzi, ekspertīzes un pieņēmumus.³⁴ Turpretī sabiedrības vērtības un sabiedrības novērtējums un objektīvie fakti rīcībpolitiku ietvaros var tikt vērtēti kā objektīvi pierādījumi un objektīvs pamats rīcībpolitiku ietvaros.

Ne visas rīcībpolitikas var tikt balstītas vienīgi uz pierādījumiem. Tomēr to trūkuma gadījumā pastāv grūtības efektivitātes, kvalitātes un sekmīguma veicināšanā, un tas ir pretrunā ar labas pārvaldības konceptuālo ideju, sabiedrības vēlmēm un vajadzībām.



EIROPAS SAVIENĪBA



IEGULDĪJUMS TAVĀ NĀKOTNĒ

Šis darbs izstrādāts ar Eiropas Sociālā fonda atbalstu projektā "Atbalsts doktora studijām Latvijas Universitātē".

³² Pawson R. *Evidence-based Policy. A Realist Perspective*. London: SAGE Publications, 2006, pp. 2-16.

³³ Shaxson L. Is your evidence robust enough? Questions for policy makers and practitioners. *Evidence and Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*. Vol. 1, no. 1, 2005, p.102.

³⁴ Buse K., Mays K.N., Walt G. *Making Health Policy*. Berkshire: Open University Press, 2012, pp. 172-173.

Kā vadīt darbiniekus efektīvāk? Risinājumi Latvijas valsts pārvaldes darbinieku darba izpildes vadības sistēmas uzlabošanai

Katri Vintiša,

LU zinātniskā grāda pretendente vadībzinātnē

Tādas darba izpildes vadības sistēmas¹, kura ietver stratēģiski saskaņotus individuālos un organizācijas mērķus un rezultātus, ir “draudzīga” lietotājam, tiek konsekventi ieviesta, ir taisnīga, objektīva un caurskatāma, ar skaidru sasaisti starp vērtējumu un atalgojumu, karjeras izaugsmi un pēctecības plāniem, izveide var būt tikai ilgstoša, mērķtiecīga un saskaņota visas valsts pārvaldes kopdarba rezultāts. Apzinoties ieguvumus, ir vērts uzņemties šī mērķa sasniegšanu, jo efektīva darba izpildes vadības sistēma nozīmē ne tikai augstāku darbinieku motivāciju, bet arī būtiski rezultatīvāku valsts pārvaldes darbību — tātad labāk apmierinātas sabiedrības vajadzības un labāk pārvaldītus publiskos resursus.

Atslēgvārdi: darba izpildes vadība, laba pārvaldība, personāla vadība, valsts pārvalde.

A performance management system that includes strategically conformed individual and organizational objectives and results, is user-friendly and consistently applied, fair, equitable and transparent, with a clear link between appraisal and remuneration, career development and succession plans, can only be implemented if sustained, targeted and coordinated actions within the whole government are achieved. Aware of the benefits, it is worth taking up this objective, since an effective performance management system means not only higher employee motivation, but also a significantly

¹ Angļu val. — *performance management system*.

more effective public administration, better suited for meeting the needs of society and managing public resources.

Keywords: good governance, human resource management, performance management, public administration.

Ievads

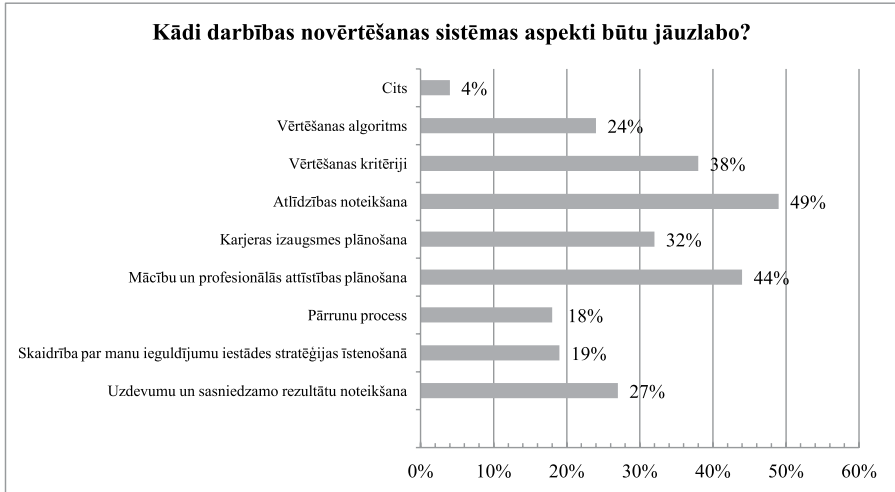
Kontekstā ar publiski izskanējušo diskusiju par publiskajā sektorā nodarbināto zemo atalgojuma līmeni būtu jāvērtē un jāuzlabo arī to darba snieguma kvalitāte un efektivitāte. Kā to visveiksmīgāk panākt? Eiropas publiskās pārvaldes institūta 2007. gadā Kristofa Demmkes (*Christoph Demmke*) vadībā veiktais pētījums² ļauj secināt, ka Eiropas Savienības valstīs arvien plašāk tiek veidotas un ieviestas darbinieku snieguma vadības sistēmas, kuras ietver gan kompetenču vērtēšanu, gan individuālo mērķu noteikšanu. Latvijas valsts pārvaldē darbinieku snieguma vērtēšana notiek kopš 2001. gada — sākotnēji tā tika piemērota tikai attiecībā uz ierēdņiem, bet kopš 2007. gada vērtēti tiek visi valsts pārvaldē nodarbinātie. Autores 2011. gadā veiktais valsts pārvaldē nodarbināto darba izpildes novērtēšanas sistēmas pētījums ļauj secināt, ka tā nesasniedza tos mērķus, kuru sasniegšanai tika izveidota — sekmēt ierēdņu profesionālo izaugsmi un attīstību, motivēt pašpilnveidi un attīstīt komunikāciju vadītāju un padoto starpā, noteikt ierēdņa mācību un karjeras attīstības vajadzības, lai uzlabotu un sekmētu ierēdņa darbību iestādes mērķu sasniegšanā un funkciju izpildē³, tātad, tā nav efektīva. Tas skaidrojams gan ar saturiskām problēmām, kādas piemita izveidotajai sistēmai, gan arī ar veidu, kā sistēma tika īstenota iestāžu ikdienas personāla vadībā un to, kā vadītāji izmantoja šo vadīšanas rīku. Lai labotu sistēmas kļūdas un veicinātu veiksmīgāku sistēmas darbību, bija nepieciešams veikt būtiskus pilnveidojumus sistēmā un tās īstenošanas veidā.

Saskaņā ar autores 2011. gadā veiktās valsts pārvaldē nodarbināto aptaujas par darba izpildes novērtēšanas sistēmu datiem, būtiskākais, kas tajā jāpilnveido, bija sasaiste ar atlīdzību (3.1. attēls). Šāds rezultāts lielā mērā atspoguļoja to, ka sistēma pamatā darbojās kā individuālā atalgojuma

² Demmke C., Hammerschmid G., Meyer R. The impact of Individual Assessments on Organisational Performance in the Public Services of EU Member States. Survey commissioned by the Portuguese EU-Presidency, 2007.

³ Ministru kabineta 13.02.2001. instrukcija Nr. 2 „Ierēdņa darbības un tās rezultātu novērtēšanas kārtība”.

noteikšanas rīks. Tomēr arī mācību un profesionālās attīstības plānošana ir viens no aspektiem, kurus prioritāri nepieciešams uzlabot, un tas savukārt liecina, ka sistēmai ir darbības kvalitātes uzlabošanas potenciāls, t.i., ir skaidri definējami virzieni, kuros prioritāri veicamas pilnveidošanas darbības.



1. attēls. Darbinieku aptaujas rezultāti. Darbinieku skatījums par darbības novērtēšanas sistēmas aspektiem, kuri jāuzlabo.

Avots: Autore izveidota tabula, balstoties uz aptaujas rezultātiem.

Ierosinājumi sistēmas efektivitātes uzlabošanai ir izstrādāti, ņemot vērā Alana Narkevisa (*Alan R. Narkevis*) un Roberta Leija Komptona (*Robert-Leigh Compton*) formulētos efektīvas rezultativitātes vadīšanas sistēmas kritērijus, t.i.:

- stratēģiski saskaņoti individuālie un organizācijas mērķi un rezultāti;
- “draudzīga” lietotājam;
- konsekvence ieviešanas procesā;
- taisnīgums;
- caurskatāmība;
- skaidra sasaiste starp vērtējumu un atalgojumu, karjeras izaugsmi un pēctecības plāniem.⁴

⁴ Narkevis A. R., Compton R. L. Performance management — theory in practice? *Asia Pacific Journal of Human Resources*. Vol. 44, no. 1, 2006, p. 83.

Stratēģiski saskaņoti individuālie un organizācijas mērķi un rezultāti

Lai panāktu stratēģisku saskaņotību starp individuālajiem un organizācijas mērķiem un rezultātiem, būtu lietderīgi izmantot Hūberta Rampersada (*Hubert K. Rampersad*) izstrādāto Vispārējās rezultativitātes mērījumu kartes pieeju, kuras pirmie divi elementi ir personīgā līdzsvarotā mērījumu karte un organizācijas līdzsvarotā mērījumu karte⁵. Lai ieviestu šādu pieeju, nepieciešams izveidot tādu mērķu definēšanas kārtību, kuras ietvaros darbinieku individuālie mērķi un rezultāti izriet no augstāka līmeņa (struktūrvienības) mērķiem un rezultātiem, bet tie savukārt izriet no iestādes līmeņa mērķiem un rezultātiem. Tas nozīmē, ka, lai būtu iespējams noteikt darbinieka individuālos mērķus un rezultātus, ir jābūt skaidrībai par iestādes un struktūrvienības mērķiem un rezultātiem.

Organizācijas līdzsvarotā mērījumu karte parāda saistību starp ilgtermiņa un īstermiņa mērķiem, kritiskajiem veiksmes faktoriem un sasniedzamajiem rezultātiem. Turklāt saskaņā ar Devida Nortona (*David P. Norton*) un Roberta Kaplana (*Robert S. Kaplan*) izstrādāto līdzsvarotās mērījumu kartes pieeju⁶ ieteicams sekot līdzi, lai mērķi tiktu definēti ne tikai vienā virzienā, piemēram, finanšu vai klientu virzienā, bet vismaz 4 pamatvirzienos jeb perspektīvās. Katrā no virzieniem jānosaka ne tikai mērķi, bet arī mērījumi jeb rezultātu rādītāji un vēlamie atskaites punkti katram periodam, piemēram, gadam, kā arī jādefinē nepieciešamie uzlabojumi attiecīgajā jomā, lai nodrošinātu mērķu sasniegšanu. Visas perspektīvas ir savstarpēji saistītas un neviena no tām nav svarīgāka par citām, bet visas kopā tās izriet no organizācijas misijas, vīzijas un stratēģijas, t.i., balstās uz organizācijas darbības iemeslu un virsmērķi.

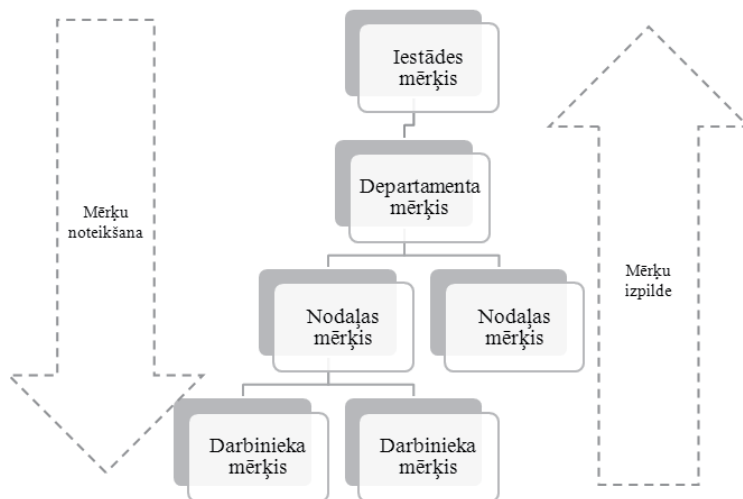
Arī Latvijas valsts pārvaldē nodarbināto 2001. gadā izstrādātā novērtēšanas sistēma paredzēja izvirzīt nodarbinātajam uzdevumus (mērķus) nākamajam novērtēšanas periodam. Kaut arī prasības uzdevumu definēšanai atbilda SMART principam (uzdevumam jābūt specifiskam, mērāmam, atbilstošam spējām jeb sasniedzamam, uz rezultātu sasniegšanu orientētam un ar

⁵ Rampersad H. K. Total Performance Scorecard: the way to personal integrity and organisational effectiveness. *Measuring Business Excellence*. Vol. 9, no. 3, 2005, pp. 21–25.

⁶ Kaplan R. S., Norton D. P. The Balanced Scorecard: measures that drive performance. *Harvard Business Review* January – February, 1992, pp. 71–80.

noteiktu laika termiņu), tomēr nebija izvirzīts nosacījums veidot darbinieka uzdevumu sasaisti ar augstāka līmeņa uzdevumiem/mērķiem un rezultātiem, tādējādi netika panākta mērķtiecīga, integrēta pieeja mērķu definēšanai ne iestādes, ne visas valsts pārvaldes ietvaros. Turklāt netika organizēta padziļināta vadītāju un darbinieku apmācība mērķu noteikšanā un netika veikta definēto uzdevumu analīze, lai konstatētu vadītāju un darbinieku izpratni par plānošanas sadaļas būtību novērtēšanas anketā. Šo faktoru kopums noteica to, ka faktisku ietekmi uz kopējo plānošanas prasmju attīstību un rezultātu sasniegšanas efektivitāti novērtēšanas sistēma nepanāca.

Lai mainītu šo situāciju un ievērotu Rampersada definētās pieejas ieteikumus, būtu nepieciešams ieviest tādu mērķu definēšanas praksi iestādēs, kuras ietvaros ikviens darbiniekam definētais mērķis izrietētu no augstāka līmeņa mērķa, kopā veidojot integrētu mērķu kaskādi, turklāt stingri ievērojot mērķu definēšanas secību — vispirms tiek noteikti iestādes mērķi, balstoties uz tiem — struktūrvienību mērķi un tikai pēc tam — darbinieku mērķi (2. attēls). Šāda pieeja darbiniekiem radītu skaidrību par iestādes un struktūrvienības prioritātēm un viņu lomu to sasniegšanā.



2. attēls. Mērķu definēšanas secība valsts pārvaldes iestādē (mērķu kaskādē).

Avots: Autores veidots.

Papildus kaskādes principa ieviešanai ir svarīgi organizēt visaptverošu (t.i., tādu, kas aptver visas iestādes un visus darbiniekus katrā iestādē) apmācību mērķu definēšanā, skaidrojot sasaisti starp stratēģiskajiem un iestādes līmeņa mērķiem, kuri tiek noteikti atbilstoši institūcijas darbības stratēģijas izstrādes prasībām⁷. Lai panāktu vienotu izpratni par mērķu un sasniedzamo rezultātu definēšanu, ieteicams mācību programmā iekļaut šādus jautājumus:

- mērķu definēšanas nepieciešamība, to nozīme darba motivācijā;
- mērķu definēšanas pamatprincipi un process;
- mērķu kaskadēšana no augstākā (iestādes) līmeņa līdz individuālā līmeņa mērķiem;
- prasības mērķu definēšanai (piemēram, SMART princips);
- rezultātu rādītāju noteikšana, to veidi (kvantitatīvie, kvalitatīvie rādītāji);
- mērķu definēšanas praktiskie piemēri un to analīze.

Lai mācības nodrošinātu iespējami plašam dalībnieku lokam, ieteicams centralizēti (t.i., kopējos mācību semināros, kurus organizē par darba izpildes novērtēšanas sistēmu atbildīgā institūcija) apmācīt tā saucamo treneru komandu, kuri zināšanas nodotu tālāk, savās iestādēs apmācot vadītājus un darbiniekus. Šāda pieeja mācību organizēšanai nodrošinātu iespējami vienotu pieeju mērķu definēšanas skaidrošanai un vienotas izpratnes radīšanai.

Turklāt, ņemot vērā to, ka mērķu kaskadēšana nav vienkārši tehniski jauna pieeja plānošanai valsts pārvaldē, bet nozīmē arī domāšanas maiņu un principiāli savādāku pieeju darba izpildes jeb rezultativitātes vadīšanai, nav pamata cerēt, ka jaunā pieeja uzreiz tiks ieviesta un realizēta tā, kā tā ir iecerēta. Tas nozīmē, ka nepieciešama pakāpenība un pastāvīga rezultātu izvērtēšana, lai izprastu, kas iestādēm, vadītājiem un darbiniekiem vēl pagaidām nav pietiekami saprotams, un sniegtu papildu skaidrojumus. Tāpēc par darba izpildes vadības sistēmu atbildīgajai iestādei (Latvijā tā ir Valsts kanceleja) nepieciešams uzturēt pastāvīgu komunikāciju ar iestādēm par viņu panākumiem un aktualizēt metodiskās vadlīnijas, kas skaidro mērķu definēšanu un pārējos sistēmas aspektus.

Visbeidzot, lai mērķu kaskadēšana būtu pārskatāma un visiem iestādes darbiniekiem viegli pieejama, ieteicams izstrādāt elektronisku rīku, kurš būtu

⁷ Ministru kabineta 04.01.2011. instrukcija Nr.1 "Kārtība, kādā izstrādā un aktualizē institūcijas darbības stratēģiju un novērtē tās ieviešanu".

pieejams visām iestādēm un kurš radītu iespēju veidot un aktualizēt mērķu kaskādes pēc vienotiem principiem. Latvijas valsts pārvaldē šo uzdevumu veiks Novērtēšanas elektroniskās veidlapas informācijas sistēma (NEVIS), kura tika izstrādāta 2011. gadā Eiropas Savienības struktūrfondu projekta ietvaros un tika nodota bezmaksas lietošanai visām valsts pārvaldes iestādēm 2012. gada otrajā pusē.

Sistēma, kura ir “draudzīga” (saprostama) lietotājam

Minētā pētījuma ietvaros veiktās intervijas ar valsts iestāžu vadītājiem apliecināja, ka ļoti būtisks darba izpildes vadības sistēmas aspekts ir tās saprotamība, vienkāršība un ērtums, kā arī, lai tā neprasītu pārāk daudz laika. Ja sistēma ir pārāk sarežģīta un laikietilpīga, rodas paviršas, formālas pieejas risks. Tomēr, kā atzīst Diks Grots (*Dick Grote*), “darba izpildes plānošanas un vērtēšanas veidlapai jābūt pietiekami vienkāršai, bet ne vairāk”⁸. Tas nozīmē, ka nebūtu pareizi to vienkāršot tiktāl, ka tajā nav iekļauti būtiski rezultativitātes aspekti. Ņemot vērā minēto, iespējams izveidot šādu provizorisko darba izpildes plānošanas un vērtēšanas veidlapas struktūru:

- mērķu definēšana nākamajam periodam;
- iepriekšējā perioda darba izpildes novērtēšana atbilstoši iepriekš definētiem vērtēšanas kritērijiem;
- mācību un attīstības vajadzības;
- izaugsmes iespējas;
- nepieciešamās izmaiņas amata aprakstā;
- citi jautājumi pēc nepieciešamības.

Tomēr, izmantojot veidlapu kā MS Word dokumentu vai aizpildot to ar roku, papildu laiks nepieciešams informācijas apkopošanai un analīzei. Iespējams, tā nav uzskatāma par problēmu nelielā iestādē ar mazu darbinieku skaitu, bet lielās iestādēs (piemēram, Valsts ieņēmumu dienestā, Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūrā, Valsts nodarbinātības dienestā u.c.), lai nodrošinātu viegli pieejamu informāciju par definētajiem mērķiem, mācību vajadzībām un citu novērtēšanas procesā radīto informāciju, nepieciešami efektīvāki un mūsdienīgāki risinājumi, t.i., noderīgs ir elektronisks rīks jeb

⁸ Grote D. Performance Appraisal Question and Answer Book. Survival Guide for Managers. AMACOM, 2002, p. 141.

elektroniska darba izpildes plānošanas un vērtēšanas veidlapa. Savukārt vienotas pieejas nodrošināšanai būtu svarīgi, lai šāds rīks būtu visai valsts pārvaldei kopīgs un to uzturētu viens pakalpojuma nodrošinātājs. Arī šo darba izpildes vadības aspektu Latvijas valsts pārvaldē palīdz nodrošināt NEVIS.

Konsekvence ieviešanas procesā

Konsekvences (pastāvības un stabilitātes) nodrošināšana ieviešanas procesā nozīmē, ka vienota un pastāvīga izpratne par darba snieguma vadības sistēmas mērķi, struktūru un ieviešanas gaitu ir vienota un nemainīga ilgstošā laika periodā, neatkarīgi no valdības maiņas vai ekonomiskās situācijas. Tomēr ar konsekvenci nav jāsaprot neelastība un nepieciešamo izmaiņu neveikšana gadījumā, kad konstatētas kļūdas sākotnējā sistēmas ieviešanas plānā vai struktūrā. Kā nodrošināt konsekvenci sistēmas ieviešanā valsts pārvaldē, kur regulāri notiek valdības maiņas? Daži no paņēmieniem varētu būt šādi:

- par atbildīgo par sistēmas uzturēšanu jānosaka augsta līmeņa centrāla valsts institūcija;
- jāapraksta un jāapstiprina sistēmas darbības pamatprincipi;
- jāparedz konsultācijas ar ekspertiem kā obligāts priekšnosacījums sistēmas izmaiņu veikšanas gadījumā.

Tāpat ir svarīgi ievērot konsekvenci sistēmas ieviešanā un uzturēšanā katras iestādes ietvaros, un tā ir tās vadītāja atbildība. Neievērojot konsekvenci, pārāk bieži mainot prasības un uzstādījumus, darbiniekos var rasties nenopietna, formāla attieksme pret sistēmu, tādējādi apdraudot tās efektivitāti.

Taisnīgums

Taisnīgums ir, iespējams, vissvarīgākais sistēmas aspekts — tas nosaka, cik lielā mērā darbinieki uzticēsies pieņemtajiem lēmumiem, saviem vadītājiem un sistēmai kopumā, cik atklāti iesaistīties darba izpildes plānošanas un novērtēšanas, kā arī pārrunu procesā. Vienlaikus taisnīgums ir grūti panākams un nodrošināms, jo lēmumu taisnīgumu nosaka dažādi gan subjektīvi, gan objektīvi aspekti, piemēram:

- vērtētāju prasību līmenis. Dažādiem vadītājiem, balstoties uz viņu pieredzi un personības īpatnībām, var būt atšķirīgas prasības darbinieku darba izpildei;

- vērtētājam pieejamās informācijas pilnīgums un skaidrība. Ne vienmēr vadītāji un darbinieki atrodas tik ciešā kontaktā, lai vadītājam būtu pieejama pilnīga informācija par darbinieka darba izpildes niansēm;
- atalgojuma sistēmas sasaiste ar novērtēšanas rezultātiem. Jo vairāk atalgojuma elementu ir atkarīgi no vērtējuma, jo mazāka iespēja, ka vadītājs būs ieinteresēts noteikt objektīvu darba izpildes vērtējumu.⁹ Kā papildu aspekts saistībā ar atalgojumu jāmin atalgojuma konkurētspēja valsts pārvaldē — jo mazāk konkurētspējīgs tas ir, jo lielāka iespēja, ka vērtējums, kas ietekmē atalgojumu, netiks noteikts taisnīgi un objektīvi.

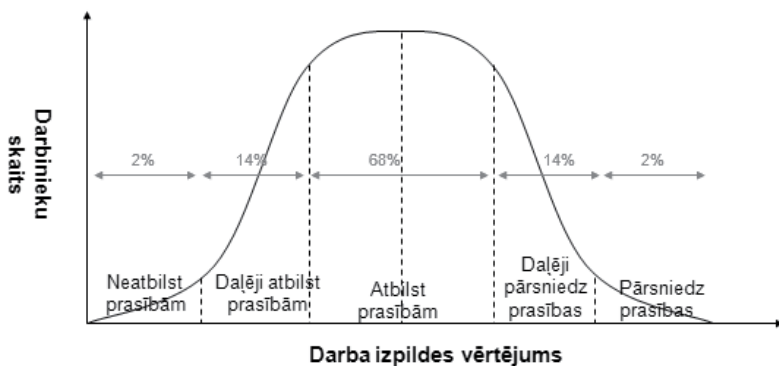
Kā pierāda prakse, vērtējumiem ir tendence ar laiku kļūt pārāk pozitīviem — piemēram, piecu līmeņu skalā parādās nobīde uz divu augstāko vērtējumu pusi, jo vērtētāji vairāk tiecas noteikt augstākos vērtējumus un nemaz nenosaka zemākos vērtējumus. Tāpēc taisnīguma un objektivitātes nodrošināšanai iespējams ieviest citās valstīs jau aprobētus risinājumus, kas līdz šim nav izmantoti Latvijas valsts pārvaldē nodarbināto darba izpildes vadīšanā, piemēram:

- darba izpildes vērtējumu sadalījuma salīdzināšana ar normālo sadalījumu. Vērtēšanas rezultātus salīdzina ar normālo sadalījumu tāpēc, ka ir novērots, ka pietiekama novērojumu skaita (vismaz 100) gadījumā pētāmie objekti un parādības parasti veido sadalījumus ar izteiktu vienību koncentrāciju sadalījuma centrā — *normālo sadalījumu*¹⁰. Vērtējumu izkliede tiek analizēta, pamatojoties uz principu, ka lielākajai daļai (~68%) vērtējumu jābūt “atbilst prasībām”, ~14% vērtējumu — “daļēji atbilst prasībām” un “daļēji pārsniedz prasības”, ~2% vērtējumu — “pārsniedz prasības” un “neatbilst prasībām” (2. attēls). Analizējot novērtēšanas rezultātus, var gūt priekšstatu par tendencēm vērtējumu noteikšanā, kuras papildus jāpārbauda. Normālā sadalījuma principa piemērošana nozīmē nodarbināto darba izpildes vērtējumu salīdzināšanu iestādes ietvaros, lai nodrošinātu, ka viena līmeņa vērtējumi ir savstarpēji atbilstoši (t.i., visi nodarbinātie, kuru darba izpildes vērtējums ir “izcili”, attiecīgajā periodā ir

⁹ Pulakos E. D. Performance Management: A New Approach for Driving Business Results. Wiley-Blackwell, 2009, p. 85.

¹⁰ Krastiņš O., Ciemiņa I. Statistika. Mācību grāmata augstskolām. LR Centrālā statistikas pārvalde, 2003, 93.–96. lpp.

parādījuši līdzīgu sniegumu, kaut arī atšķirīgās jomās). Jāievēro gan, ka normālā sadalījuma principu iespējams nodrošināt tikai gadījumos, kad vērtējumi ir vismaz 100, t.i., tas nav attiecināms uz iestādēm ar mazāku darbinieku skaitu vai atsevišķām struktūrvienībām.



3. attēls. Vērtēšanas rezultātu sadalījums atbilstoši normālā sadalījuma principam. Avots: autorei veidots.

Praksē ir pieļaujamas nelielas modifikācijas vērtējumu sadalījumam skalā, kas izriet no vēlamā iestādes rezultativitātes līmeņa un prasībām nodarbinātajiem. Tā kā valsts pārvaldē daudziem nodarbinātajiem to darba satura dēļ ir sarežģīti noteikt izmērāmus mērķus, par kuru izpildi tie būtu pilnībā atbildīgi, var būt grūti nodrošināt argumentētus, pierādāmus augstākā līmeņa vērtējumus kā “izcili” (“pārsniedz prasības”). Pamatā tiek pieņemts, ka lielākā daļa (~70%) valsts pārvaldes nodarbināto veic savu darbu labi (t.i., darba izpilde atbilst prasībām).

Vērtējuma rezultātu procentuālā sadalījuma analīze atbilstoši normālajam sadalījumam palīdz iestādes vadībai sekot līdzi, vai vērtētāji nav bijuši pārāk optimistiski vai pārāk stingri darba izpildes vērtēšanā un vai pieeja ir bijusi viendabīga visās struktūrvienībās. Praksē ir pieļaujamas nelielas novirzes no normālā sadalījuma skalas, turklāt vērtējumu sadalījuma analīze atbilstoši normālajam sadalījumam ir spēcīga, ja vērtējumu skaits ir vismaz 100. Mazās un vidējās iestādēs, kurās ir mazāk par 100 nodarbinātajiem, normālā sadalījuma princips neīstenojas objektīvu iemeslu dēļ (nepietiekams vērtējumu skaits). Tomēr arī mazās iestādēs jāveic rezultātu kalibrēšana,

pārliecinoties, vai augstākie un zemākie vērtējumi ir noteikti pamatoti un vērtēšanas pieeja ir bijusi viendabīga.

- vērtējumu kalibrēšana (saskaņošana un izlīdzināšana). Ar kalibrēšanas metodi tiek regulēts, lai augstāko vērtējumu skaits nepārsniegtu noteiktu normu, kas modificētā sadalījuma variantā ir aptuveni 20% no kopējā nodarbināto skaita. Piecu līmeņu skalā kalibrē tikai divus zemākos un divus augstākos vērtējumus, t.i., vērtējumus, kas atšķiras no vidējā vērtējuma. Veicot kalibrēšanu, vispirms novērtē nodarbināto darba izpildi, salīdzinot to ar vērtējuma skalu (absolūtais darba izpildes vērtējums), pēc tam nodarbināto darba izpildi salīdzina ar citu tā paša amata līmeņa un grupas nodarbināto darba izpildi (relatīvais (salīdzinošais) darba izpildes vērtējums), pārliecinoties, vai augstākie un zemākie vērtējumi piešķirti savstarpēji pielīdzināmam snieguma līmenim. Vērtēšanas rezultātus kalibrē augstākā līmeņa vadītāju grupa (ar personāla struktūrvienības pārstāvju iesaistišanos) jeb kalibrēšanas komisija pēc tam, kad ir apkopotī visi vērtēšanas rezultāti iestādē.
- 360 grādu vērtēšanas elementu izmantošana, t.i., papildu vērtētāju iesaistišana, lai darbinieka darba izpilde tiktu analizēta iespējami vispusīgāk. 360 grādu vērtēšanas pieeju izmanto kā papildu informācijas iegūšanas avotu tieši vadītāju novērtēšanā, bet šīs metodes modifikāciju — 180 grādu novērtēšanu — var izmantot arī speciālistu darba izpildes novērtēšanā. 360 grādu novērtēšana var sniegt būtisku papildu informāciju par nodarbinātā darba izpildi, jo informācija, kuru sniedz citi cilvēki, var norādīt uz papildu virzieniem, kādos jāorientē attīstība un izaugsme nākotnē, kā arī palīdz vadītājam novērtēt darba izpildes kritērijus. 360 grādu vērtēšanas gadījumā par nodarbinātā darba izpildes aspektiem informāciju sniedz tā paša hierarhijas līmeņa darbinieki — kolēģi un iekšējie klienti, kā arī zemāka hierarhijas līmeņa pārstāvji — padotie. Tomēr jāatceras, ka papildu vērtētāji neveic pilnu darba izpildes vērtēšanu atbilstoši kritērijiem, bet gan sniedz savu viedokli par atsevišķiem darba izpildes aspektiem (piemēram, kompetencēm) vai atsevišķiem mērķiem vai pienākumiem, par kuriem tiem ir pieejama informācija. Vērtējamā nodarbinātā tiešais vadītājs nosaka, tieši kādu informāciju viņš vēlas saņemt no atsauksmju sniedzējiem.

Objektivitāte

Viens no svarīgākajiem objektīva vērtējuma nodrošināšanas instrumentiem ir pareizu — darba raksturam un amata būtībai atbilstošu — darba izpildes analīzes jeb vērtēšanas kritēriju noteikšana, lai darba izpildes analīze balstītos uz pilnīgiem un visaptverošiem kritērijiem. Kā secināts minētajā autores veiktajā pētījumā, 2001. gada vērtēšanas sistēmā izmantotie kritēriji bija nepilnīgi, jo nebija piemēroti visām amatu grupām, kādas ir identificējamās Latvijas valsts pārvaldē. Pētījuma rezultāti arī ļauj formulēt ieteikumus precīzāku kritēriju definēšanā, t.i., vērtējamus kritērijus varētu grupēt 1. tabulā minētajā veidā.

1. tabula

Ieteicamie darba izpildes vērtēšanas kritēriji

Nr.	Kritērijs	Kāpēc jāvērtē
REZULTĀTU KRITĒRIJI:		
1.	Mērķu sasniegšana	Palīdz noteikt, vai ir sasniegti konkrēti plānotie rezultāti. Mērķus definē individuāli katram darbiniekam, pamatojoties uz augstāka līmeņa mērķiem.
2.	Amata pienākumu izpilde	Rutinās jeb regulāri veicamo pienākumu, kurus nav iespējams izteikt mērķu veidā, novērtējums — svarīgs daudziem atbalsta funkciju veicējiem.
IEGULDĪJUMA KRITĒRIJI:		
3.	Profesionālā kvalifikācija	Izglītības, pieredzes, profesionālo un vispārējo prasmju atbilstība amata prasībām. Palīdz saprast, kādas attīstības darbības nepieciešamas profesionālo prasmju/zināšanu jomā.
4.	Kompetences	Palīdz saprast, cik lielā mērā darbinieka rīcība darba situācijās atbilst nepieciešamajām prasībām, kā tiek piemērotas zināšanas un kā tiek veidota sadarbība ar citiem cilvēkiem. Atbilstoši darba raksturam dažādiem amatiem nosakāmas atšķirīgas kompetences.

Kritēriji ne tikai jānosaka atbilstoši amata būtībai, bet pietiekami detalizēti jāizskaidro, īpaši tas attiecas uz mērķiem un kompetencēm. Amata pienākumiem un profesionālās kvalifikācijas prasībām būtu jābūt skaidri definētām amata aprakstā, tomēr praksē ne vienmēr tā ir — amata aprakstu struktūrai ir tikai vispārīgi definētas prasības¹¹, bet trūkst profesionāli izstrādātu

¹¹ Ministru kabineta 05.12.2000. instrukcija Nr. 5 "Ierēdņa amata apraksta izstrādāšanas kārtība".

metodisko ieteikumu amata aprakstu saturam, piemēram, kā definēt pienākumus tā, lai būtu iespējams novērtēt darbinieka sniegumu katrā no tiem, kā noteikt kvalifikācijas prasības u.c.

Caurskatāmība

Darba snieguma vadības sistēmas caurskatāmības nodrošināšanai nepieciešams definēt skaidrus un visiem valsts pārvaldē nodarbinātajiem pieejamus un saprotamus sistēmas darbības nosacījumus. Valsts pārvaldē jebkuras sistēmas darbība sākas ar normatīvā akta apstiprināšanu Ministru kabinetā, tomēr ar to vien pilnvērtīgai caurskatāmībai būs par maz, jo valdības noteikumi vai instrukcija normatīvā valodā nosaka svarīgākos sistēmas parametrus, bet vadīšanas sistēmai ir svarīgi ne tikai paziņot par parametriem, bet arī skaidrot to jēgu un pielietošanas kārtību. Tas nozīmē, ka nepieciešams izstrādāt arī metodiskos, skaidrojošos materiālus — rokasgrāmatas (praktisku palīg līdzekli vadītājiem un darbiniekiem darba izpildes plānošanā un vērtēšanā), kompetenču vārdnīcas (vērtējamo kompetenču skaidrojumu), un, ja tiek izstrādāta elektroniska veidlapa — tās lietošanas instrukcijas, sistēmas darbības piemēri, demonstrācijas versijas, kā arī jau iepriekš minētās mācības par sistēmas darbību (ne tikai mērķu noteikšanu, bet arī pārējiem sistēmas elementiem). Tādējādi mācībās par darba izpildes plānošanu un vērtēšanu jāsniedz arī zināšanas un praktiskas iemaņas šādos darba izpildes vadīšanas aspektos:

- darba izpildes kritēriji, to skaidrojums un analīzes metodes, tajā skaitā vērtējumu atbilstība normālajam sadalījumam, vērtējumu kalibrēšana, 360 grādu vērtēšana;
- mācību un attīstības vajadzību definēšana;
- karjeras attīstības un izaugsmes iespēju definēšana;
- darba izpildes vērtēšanas pārrunas (attīstības pārrunas).

Skaidra sasaiste starp vērtējumu un atalgojumu, karjeras izaugsmi un pēctecības plāniem

Skaidra sasaiste starp darba izpildes vērtējumu un citiem personāla vadības sistēmas elementiem ir svarīga ne tikai kā sistēmas caurskatāmības elements, bet arī nozīmīgi ietekmē vadītāju un darbinieku ieinteresētību

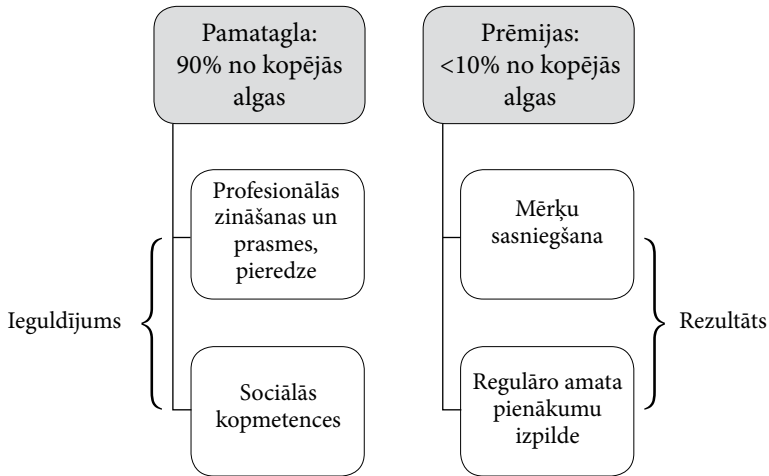
pilnvērtīgi iesaistīties darba izpildes vadīšanas procesā. Ja vadītājiem vai darbiniekiem nebūs saprotama procesa jēga un ieguvumi no tā, motivācijas līmenis būs zems, attiecīgi sagaidāma formāla un neieinteresēta pieeja. Kaut arī pati darba izpildes analīze un regulāras pārrunas ar vadītāju pašsaprotami rada noteiktus ieguvumus (piemēram, lielāku skaidrību par savu sniegumu, sasniedzamajiem mērķiem un rezultātiem, labāku saprašanos ar vadītāju u.tml.), var prognozēt, ka vadītāji un darbinieki gaidīs “taustāmākus” ieguvumus kā kompensāciju par ieguldīto laiku un pūlēm, gatavojoties darba izpildes plānošanai un vērtēšanai un veicot pārējos procesa soļus. Tāpēc ir būtiski skaidri formulēt un skaidrot, kādā veidā vērtēšanas rezultāti iespaidos atalgojumu, karjeras izaugsmi un citus lēmumus attiecībā uz personālu.

Turklāt ir svarīgi, lai sasaiste starp vērtējumu un citiem personāla vadības sistēmas elementiem būtu ne vien skaidra, bet arī pamatota. Piemēram, arvien biežāk dažādi autori uzsver, ka mūsdienīgā darba izpildes vadīšanas sistēmā sasaiste starp vērtējumu un atalgojumu ir pastarpināta, nevis tieša,¹² t.i., noteikts vērtējuma līmenis nevis precīzi nosaka konkrētu atalgojuma līmeni, bet iezīmē tendenci, uz kādu atalgojums var tiekties noteiktu nosacījumu gadījumā, piemēram, ja ir pieejami atbilstoši budžeta līdzekļi. Šāda pieeja ļauj mazināt risku, ka atalgojuma sistēma var ātri kļūt neatbilstoša iestādes finanšu iespējām. Tāda situācija tiek novērota gadījumos, kad augstāks vērtējums kombinācijā ar ilgāku darba stāžu automātiski paredz algas pielikumu, savukārt augstāku vērtējumu iespējams iegūt salīdzinoši viegli, jo nav ieviests normālā sadalījuma princips un vērtēšanas kalibrēšana — šādā situācijā bija nonākusi arī Latvijas valsts pārvaldes atalgojuma sistēma.

Pilnveidojot darba izpildes kritērijus, iespējams pilnveidot arī sasaisti starp vērtējumu un atalgojumu. Tā kā divi no šajā darbā ieteiktajiem kritērijiem raksturo darbinieka ieguldījumu amata pienākumu izpildē (profesionālā kvalifikācija un kompetences) un ir uzskatāmi par stabiliem darbinieku raksturojošiem aspektiem ar tendenci uz izaugsmi, tie būtu jāizmanto par pamatu stabilās atalgojuma daļas noteikšanā, savukārt rezultātu kritēriji (mērķu sasniegšana, amata pienākumu izpilde) ir mainīgi darba aspekti, kuri pakļaujas pārmaiņām ārējā vidē, tāpēc būtu riskanti tos sasaistīt ar

¹² Piemēram sk.: Coens T., Jenkins M. *Abolishing performance appraisals: why they backfire and what to do instead*. San Francisco: Barret-Koehler Publishers Inc, 2002, pp. 153–181; Armstrong M. *Performance Management. Key Strategies and Practical Guidelines*. Kogan Page, 2006, p.10.

nozīmīgu atalgojuma daļu un būtu ieteicams rezultātu kritēriju vērtējumu piesaistīt atalgojuma mainīgajai daļai — prēmijām un materiālajai stimulēšanai (sk. 4. attēlu).



4. attēls. Sasaiste starp darba izpildes kritērijiem un dažādiem atalgojuma elementiem. Avots: autores veidots.

II

INTERVIJAS

Atjaunot uzticību

Ina Strazdiņa

Intervija ar Eiropas Parlamenta runasvīra padomnieci Žanetu Vegneri

Emilija O'Reilija ir pirmā sieviete, kas jebkad ieņēmusi Eiropas ombuda amatu. Kopš oktobra būdama jaunajā amatā, viņa cenšas sadalīt dzīvi starp birojiem Strasbūrā un Briselē un dzimto Īriju. Vēl pirms nokļūšanas Eiropas līmeņa amatā E. O'Reilija bija labi zināma savā valstī gan kā žurnāliste, gan rakstniece, gan kā pirmā sieviete nacionālā ombuda amatā. Ar īriem raksturīgo vieglumu un humoru mūsu saruna notiek darba dienas vakarā viņas birojā Briselē. E. O'Reilijai interesē, cik liela ir latviešu kopiena Briselē, un viņa izsaka cerību, ka drīzumā atbrauks arī uz Rīgu, ja vien saņems uzaicinājumu, un, ja arī ne, tad ciemos ieradīsies pati. Taču pavisam citāds kļūst viņas tonis, kad pieskaramies viņas profesionālajam lauciņam, kur, būdama jauns ombuds, E. O'Reilija grasās slaucīt 'kā jauna slotā'.

Kādu Jūs redzat ombuda misiju šodienas Eiropā?

Manuprāt, Eiropas ombuda kā institūcijas loma ir gluži vienkārši uzlabot Eiropas institūciju vadīšanu. Eiropas Savienībā ir daudz politisku līderu, kuri daudz runā par pilsoņu tuvināšanu Eiropas institūcijām, un es raugos, vai viņi turas pie saviem solījumiem. Viens no būtiskākajiem solījumiem, kādu viņi ir devuši, ir nodarboties tieši ar iedzīvotājiem svarīgiem jautājumiem godīgā, atklātā, caurspīdīgā ceļā, un ombuda biroja uzdevums ir palīdzēt institūcijām to izpildīt.

Jūs esat bijusi diezgan kritiska, izsakoties par to, cik caurspīdīgs ir Eiropas institūciju darbs, un par to, ka iedzīvotāji arvien vairāk zaudē tām uzticību. Kur slēpjas problēmas sakne?

Pēc tam, kad daudzas valstis sāpīgi sīta 2008. gadā sākusies krīze, Eiropas Savienība zaudēja uzticību un pārlicību daudzu iedzīvotāju acīs. Līdz tam bijām dzirdējuši, ka Eiropas Savienības ideja ir ļoti laba iedzīvotājiem, un es joprojām uzskatu, ka tā ir, īpaši manai valstij, Īrijai, no kurienes es nāku, taču, tā kā bijis daudz ciešanu un tās ir joprojām, piemēram, augsts bezdarba līmenis, īpaši jaunu cilvēku vidū, cilvēki ir zaudējuši pārlicību. Taču viņi joprojām raugās Eiropas virzienā ar cerībām, ka tā palīdzēs atrisināt viņu problēmas, un tieši tādēļ institūcijām ir jābūt ļoti atvērtām, atklātām, caurspīdīgām attiecībās ar iedzīvotājiem. Ja tā nav, cilvēki sāk ļoti aizdomīgi raudzīties pat uz pašu Eiropas ideju.

Kas tieši nav caurspīdīgs — lēmumu pieņemšanas process vai veids, kā Eiropas Savienības institūcijas sarunājas ar cilvēkiem?

Ir ļoti grūti vispārināt, jo katrai institūcijai ir sava kultūra. Pieņemu, ka viena no tām iestādēm, uz kuru cilvēki visvairāk raugās, ir Eiropas Komisija. Domāju, ka daudzu dalībvalstu valdībām ir ļoti augsts valdības darba caurspīdīguma līmenis, bet Eiropas Komisijā tas varētu būt visai nevienāds, un ir problēmas, kas attiecas uz caurspīdīgumu, interešu konfliktiem un citām lietām, kas cilvēkiem ļauj izvērtēt uzticamību institūcijas darbam. Es domāju, ka Eiropas Komisijai tas ir ētisks pienākums — cik vien atklāti iespējams parādīt, ka tā strādā tā, kā Eiropas pilsoņi to ir pelnījuši.

Vai jūs varat šajā situācijā palīdzēt?

Jā, noteikti. Eiropas ombuds nodarbojas ar daudziem lūgumiem un pieprasījumiem pēc caurspīdīguma un informācijas brīvības gadījumos, kad cilvēks lūdz dokumentus un kādu īpašu informāciju, kuru Eiropas Komisija dažādu iemeslu dēļ atsakās dot. Tad Eiropas pilsonim ir tiesības vērsties Eiropas ombuda birojā pēc palīdzības, ar lūgumu iesaistīties, sniegt rekomendācijas. Tad es vērsos Eiropas Komisijā ar aicinājumu pamatot šo rīcību un pretī saņemtu, piemēram, skaidrojumu, ka dokuments ir bijis konfidenciāls vai tajā ir atspoguļotas komercintereses u.tml. Taču, ja es justu, ka sabiedrības intereses ir pārkāptas un Eiropas Komisijas rīcībai nav bijis pamata, tad rakstītu rekomendāciju ar aicinājumu izsniegt pilsonim viņam interesējošo dokumentu.

Līdz ar krīzi Eiropas Savienībā ir nākušas klāt jaunas institūcijas, piemēram, Eiropas Stabilizācijas mehānisms. Tas, protams, rada papildu drošību eirozonai, bet vai veicina iedzīvotāju uzticēšanos Eiropas Savienībai?

Tas ir ļoti labs jautājums. Eiropā, protams, ir bijusi krīze un ārkārtīgi smagi laiki vairākās dalībvalstīs, un skaidrs, ka Eiropas Komisija un pārējās institūcijas ir darījušas daudzas lietas, veidojot aizsargmehānismus, lai atvieglotu krīzes smagumu, un tiešām tas ir sekmējies. Taču, piemēram, Grieķijā, Spānijā, arī manā Īrijā, kur strādājusi 'troika' — Eiropas Centrālā banka, Starptautiskais Valūtas fonds un Eiropas Komisija —, un kur cilvēkiem nācās piedzīvot taupības prasības, tagad raugās uz iznākumu un prasa, vai bijusi pielietota pareizā metodoloģija. Nesen Eiropas Parlamentā ir sākusies plašas diskusijas par to, cik caurspīdīgas, legālas, pareizas ir bijušas 'troikas' metodes. Un šie ir ārkārtīgi svarīgi jautājumi, uz kuriem pilsoņiem ir nepieciešams saņemt atbildes. Piemēram, Īrija patiesībā zaudēja ekonomisko un finanšu suverenitāti. Lēmumus, kuri ļoti ietekmēja iedzīvotājus, patiesībā nepieņēma valdība, bet tos lielā mērā noteica 'troika'. Šādā gadījumā, kad cilvēki patiešām zaudē savu ekonomisko suverenitāti un ir spiesti piedzīvot tik pamatīgu taupību, viņiem ir tiesības būt pilnībā informētiem, ka tas bija pareizi, caurspīdīgi, legāli un saskaņā ar pamattiesību hartu un daudziem citiem līgumiem.

Jūs atbalstītu 'troikas' darba izpētīšanu?

Ja Eiropas līderi vēlas, lai pilsoņi viņiem uzticas, viņu rīcībai ir jābūt atklātai un uzticamai. Dažreiz krīzēs ir jāpieņem ārkārtas lēmumi un iniciatīvas un jādara nepopulāras lietas, piemēram, jāsteno taupības programma. Cilvēki var to pieņemt, ja viņi redz, ka pašas procedūras ir pareizas, godīgas un saprātīgas un tas tiešām ir bijis vienīgais ceļš.

Jūs nesen esat asi kritizējusi Eiropas Banku iestādes padomnieku grupu par ģeogrāfisko nevienlīdzību, proti, ka tajās nav pārstāvēts plašāks Eiropas valstu spektrs. Vai ar šo ģeogrāfisko nevienlīdzību jums nācies sastapties arī citur?

Šī arī ir viena no institūcijām, kas daļēji izveidota krīzes dēļ, un, kad novērtējām padomnieku grupas sastāvu, skaidri varējām redzēt, ka tā veidota no veco Eiropas valstu pārstāvjiem, par labu industrijai, nevis pilsoņiem un banku klientiem. Tagad ir izveidota jauna grupa, un mēs esam lūguši

iesniegt tās sastāvu izvērtēšanai. Šobrīd mēs pievēršam lielu uzmanību tam, kā tiek veidotas dažādas ekspertu grupas, jo galu galā tām ir liela ietekme uz gala iznākumu — likumu. Tāpēc te ir ārkārtīgi svarīgs pārstāvēto valstu un interešu balanss, un patlaban, cik man zināms, kopējā tendence ir sliekties veco valstu virzienā. Ir ļoti nepareizi likties nemanot, ka Eiropas Savienība ir izaugusi un paplašinājusies un neievērot, ka pret katru dalībvalsti ir jāattiecas vienādi un katrs devums ir jāvērtē vienādi.

Vai mēs šo ģeogrāfisko balansēšanu varēsim vērot arī tad, kad pavasarī pēc Eiropas Parlamenta vēlēšanām dalīs lielos Eiropas institūciju vadītāju amatus?

Mēs jau tagad varam lasīt, ka viena politiska persona vēlas par vadītāju vienu cilvēku, cita citu. Tā ir politiskā arēna. Cilvēki, kam patiešām rūp Eiropas iedzīvotāju rūpes, nevis vienas partijas vai valsts intereses, meklēs šo ģeogrāfisko balansu. Taču tie ir politiski spēlētāji, un reizēm mēs pat nezīnām, kā pie kāda rezultāta, izvēles, situācijas nonākam. Tā ir politika.

Vai šajā laikā, kopš esat jaunajā amatā, esat jau saņēmusi daudz lūgumu pēc palīdzības un kādus?

Lūgumi ir dažādi — no informācijas caurspīdīguma līdz interešu konfliktiem. Nākamgad mainās Eiropas Parlamenta un Eiropas Komisijas sastāvs, ļoti daudzas nevalstiskās organizācijas uzmana, kas šajā lauciņā notiek. Saņemam ļoti daudz sūdzību par šiem procesiem Eiropas Komisijā, dažādās aģentūrās. Mēs saņemam ļoti daudz sūdzību no institūciju darbiniekiem par dažādām problēmām, kas saistās ar paaugstināšanu darbā un citiem mazāk nozīmīgiem jautājumiem. Jau iepriekš publiski esmu teikusi, ka es vēlētos pēc iespējas mazāk nodarboties ar institūciju darbinieku problēmām, un nevis tāpēc, ka viņiem nebūtu tiesību sūdzēties, bet tāpēc, ka es uzskatu, ka Eiropas ombudam nebūtu ar to jānodarbojas, jo Eiropā ir 500 miljoni iedzīvotāju, kuriem patiešām ir lielas problēmas, bet kuri nemaz nezina par šā biroja esamību.

Vai jūs plānojat doties uz citām Eiropas valstīm un popularizēt Eiropas ombuda darbu?

Pilnīgi noteikti. Pēc dažām nedēļām es došos uz Lietuvu, lai piedalītos Lietuvas prezidentūras un Eiropas Pilsoņu gada noslēguma pasākumā.

Es ļoti gaidu iespēju apmeklēt tā sauktās jaunās dalībvalstis, jo tā ir Eiropas daļa, kas man līdz šim mazāk zināma. Kontaktu tīkla veidošana ir viena no mana darba absolūtām prioritātēm, jo Eiropas likumdošana arvien vairāk ietekmē Eiropas pilsoņus, un ir ļoti svarīgi, lai vietējās organizācijas ne tikai zina par Eiropas ombuda biroju, bet arī vispār par to, kā strādā Eiropas institūcijas, lai pēc iespējas labāk varētu saviem cilvēkiem palīdzēt. Mans priekštecis **Nikifors Diamandours** ļoti daudz darīja šajā jomā.

Vai plānojat apmeklēt arī Latviju?

Pilnīgi noteikti, gaidu uzaicinājumu. Ja nesaņemšu, uzaicināšos pati.

Sargājot pārvaldību

Iveta Reinholde

Intervija ar Latvijas Republikas tiesībsargu Juri Jansonu

Tiesībsargs Juris Jansons amatā tika ievēlēts 2011. gadā uz 5 gadiem. Citās Eiropas valstīs tiesībsargu visbiežāk sauc par ombudu. Taču neatkarīgi no amata nosaukuma funkcijas nemainās — aizsargāt cilvēktiesības, nepieļaut diskrimināciju un stiprināt labas pārvaldības principa ieviešanu. Tieši par labu pārvaldību būs šī intervija, jo laba pārvaldība vai drīzāk labas pārvaldības trūkums ir tiesībsarga Jura Jansona uzmanības lokā kopš ievēlēšanas brīža.

Labā pārvaldība visbiežāk tiek saistīta ar publiskās pārvaldes darbu. Pēc būtības laba pārvaldība ir krietni plašāks jēdziens. Kā Jūs skaidrotu šo jēdzienu no tiesībsarga perspektīvas?

No tiesībsarga skata punkta labas pārvaldības princips ir pamatu pamats, kas attiecināms uz visu un visiem, kas kaut vismazākā mērā pārstāv vai reprezentē valsti, un tas izriet no Latvijas Republikas Satversmes 1. un 89. panta. No Satversmes tiesas prakses izriet, ka šim principam ir konstitucionāls rangs, turklāt tiesības prasīt šā principa ievērošanu ir viena no personas pamattiesībām. Tā kā Latvija ir Eiropas Savienības dalībvalsts, ir jāņem vērā arī labas pārvaldības principa izpratne Eiropas Savienībā. Eiropas Savienībā tiesības uz labu pārvaldību ir atzītas par vienu no personas pamattiesībām.

Tādējādi šim ir jābūt darba pamatinstrumentam ikvienam darbiniekam ne tikai valsts pārvaldē, kas plašākā nozīmē aptver arī pašvaldības, bet arī likumdevējam, radot normatīvos aktus, un tiesu varai, spriežot taisnīgu tiesu. Vēl jo vairāk labas pārvaldības principam ir jābūt ietvertam politikas plānošanas dokumentos, piemēram, valdības deklarācijās, nacionālajā attīstības plānā, vadlīnijās, stratēģijās un tamlīdzīgi. Varētu pat teikt — ja mēs salīdzinām ar bauslību kristietībā, labas pārvaldības princips ir kā bauslība jurisprudencē.

Normatīvajos aktos (piem., Valsts pārvaldes iekārtas likumā) ir ietverts nosacījums, ka valsts pārvalde savā darbībā ievēro labas pārvaldības principu. Kā veicas ar šī principa ievērošanu praksē?

Esot tiesībsarga amatā nu jau vairāk nekā 2 gadus, esmu nonācis pie savdabīga secinājuma. Ļoti bieži, runājot ar amatpersonām, ierēdņiem, citiem darbiniekiem, redzams, ka teorētiskā līmenī visiem ir teju vai teicama izpratne un zināšanas par to, ko ietver labas pārvaldības princips, kādām ir jābūt procedūrām, mērķiem, attieksmei pret personu. Visiem viss ir skaidrs par caurspīdīgām un vienkāršām procedūrām, uzklauššanu, iesaistišanu, pieejamību. Savukārt, tiklīdz sākam vērtēt konkrētu rīcību, konstatējam, ka prakse no teorijas ir ļoti tālu. Uzskatu, ka jau normatīvo aktu līmenī mums ir atsevišķas nozares, kur noteikumi un normatīvi ir tik ļoti sapīti, ka tajos nespēj orientēties pat speciālisti ar jurista vai ekonomista izglītību, kur nu vēl parasts iedzīvotājs vai uzņēmējs. Kā piemēru varu minēt veselības aprūpes nozari vai nodokļu jomu regulējošos tiesību aktus, kur faktiski katru gadu ir normatīvo aktu grozījums pēc grozījuma, nemaz nerunājot par tādiem apjomīgiem normatīviem kā valsts budžeta likums un to pavadošie likumprojekti, kur, manuprāt, pilnīga izpratne ir tikai atsevišķiem Finanšu ministrijas ierēdņiem vai speciālistiem, kas ilgstoši līdzdarbojušies valsts budžeta veidošanas procesā.

Kāda ir izpratne par labu pārvaldību Latvijas publiskās pārvaldes darbiniekiem? Vai ir atšķirības izpratnē starp valsts pārvaldi un pašvaldībām?

Nevarēšu viennozīmīgi apgalvot, ka, piemēram, valsts pārvaldē izpratne būtu dziļāka un, piemēram, pašvaldībās ne tik dziļa, vai otrādi. Šeit nevar vispārināt. Ir atsevišķas valsts pārvaldes iestādes, kas būtu nosaucamas kā labas prakses piemēri, kaut vai vērtējot tikai tādas lietas kā pieejamība, iedzīvotāju apkalpošanas standarts, klientu plūsmas organizēšana, apkalpošanas ātrums, izskaidrošana, skaidras rīcības procedūras, attieksme un tamlīdzīgi (piemēram, CSDD, Lauku atbalsta dienests). Ir iestādes, par kurām regulāri tiek saņemtas sūdzības, bet tas gan lielā mērā ir atkarīgs arī no klientu struktūras. Jāatzīst, ka visvairāk sūdzību tiek saņemts par sociālajiem dienestiem un Valsts ieņēmumu dienestu.

Tāpat par pašvaldībām ir gan labās prakses piemēri, gan ne tik veiksmīgi. Pagājušā gadā, monitorējot pašvaldības, secināju, ka atsevišķām pašvaldībām

izdodas ievērot labas pārvaldības principu, iespējams, pat bez dziļām teorētiskām zināšanām, ievērojot vienkāršu cilvēcisku attieksmi pret iedzīvotājiem. Īpaši tas vērojams mazajās pašvaldībās, kurās pašvaldība pazīst savus iedzīvotājus, zina viņu vajadzības, problēmsituācijas. Tajā pašā laikā ļoti smaga situācija atsevišķās, īpaši lielajās pašvaldībās, vērojama sociālajā jomā, kur nākas konstatēt, ka iedzīvotājs “izkriņ” cauri sociālās drošības tīklam tikai tāpēc, ka viņa ienākumi ir, piemēram, par latu vai diviem lielāki kā tiem, kas var pretendēt uz pašvaldības atbalstu. Te nu cilvēks paliek faktiski viens ar savām grūtībām bez jebkāda atbalsta no valsts puses un, manuprāt, šāda situācija nedrīkstētu rasties, vajadzības ir jāvērtē pēc būtības un faktiskās situācijas.

Kā iestādes reaģē, kad tām tiek norādīts uz labas pārvaldības principa pārkāpumiem?

Arī uz šo jautājumu nav viennozīmīgas atbildes. Ir atsevišķas iestādes, kas pozitīvi reaģē uz tiesībsarga rekomendāciju. Ir bijuši gadījumi, kad iestāde trūkumu novērš vēl pirms rekomendācijas, vēl tikai jautājuma izpētes stadijā. Savukārt citas stūrgalvīgi turas pie savas pozīcijas un nekādi nepiekrīt tiesībsarga vērtējumam. Esam ieviesuši rekomendāciju kontroles sistēmu un gadījumos, ja iestāde nenovērš trūkumu vai pārkāpumu, vienmēr izvērtējam, ko vēl varam darīt, lai tomēr panāktu, ka iestāde labo situāciju. Esmu secinājis, ka Latvijā lakmusa papīriņš bieži vien ir aizbildināšanās ar finanšu trūkumu, kaut bieži vien tas ir gribas un attieksmes jautājums. Piemēram, VSAA cenšas strādāt labi, atbilstoši labas pārvaldības principam, un to mēs arī savā darbā esam ievērojuši, kad saņemam kādu sūdzību par VSAA darbu. Jau uzsākot pārbaudes lietu, nesagaidot mūsu rekomendāciju, bieži vien VSAA izvērtē sākotnējo lēmumu vai faktisko rīcību, un, ja ir bijusi iestādes kļūda, VSAA to labo.

Un kā labu pārvaldību uztver iedzīvotāji? Vai iedzīvotāju iesniegumos un jautājumos dominē kāds noteikts labas pārvaldības aspekts, kas netiek ievērots?

Tiesībsarga birojs labas pārvaldības aspektu vērtē ikvienā iesniegumā. Kopumā varu teikt, ka sūdzību raksturs ir atkarīgs no klientu struktūras, piemēram, sociālo dienestu klienti, ieslodzītie, personas ar invaliditāti vairāk sūdzas par attieksmi kopumā, dzīves apstākļiem, kopējo situāciju valstī, bieži

vien par visu kopā un neko konkrēti. Savukārt uzņēmēji vairāk par sarežģītām, birokrātiskām, nesaprotamām procedūrām.

“Latvijas Republikas tiesībsarga 2012. gada ziņojumā” Jūs norādāt, ka “labas pārvaldības problēmas gluži kā infekcija ir skārušas pilnīgi visas jomas”. Kas, Jūsaprāt, būtu darāms tuvākajā laikā, lai panāktu to, ka laba pārvaldība tiek piepildīta ar jēgpilnu saturu?

Teikšu vienkārši — ir jāmaina attieksme jau valdības vadības līmenī. Šeit, manuprāt, der tas pats princips kā biznesā — valsts pārvaldei ir jāapzinās, ka iedzīvotājs ir klients, respektīvi, valsts ir iedzīvotāju ērtībām un vajadzībām, nevis otrādi.

Jomās, kas ir sabiedrībai svarīgas, jābūt skaidrībai, un vienkāršām, saprotamām procedūrām jābūt orientētām uz iedzīvotāju, klientu, bet patiesībā mēs saņemam pretējo. Likumdošanas procesā par sabiedrībai jutīgiem, aktuāliem jautājumiem, manuprāt, būtu svarīgi informēt sabiedrību, pirms tiek pieņemti kaut kādi lēmumi. Un, ja ir nepieciešams precīzāks sabiedrības viedoklis par to vai citu projektu, normatīvo aktu, tad var veidot dažādas aptaujas. Nekas jauns nav jāizdomā, ir gana daudz efektīvu veidu, kā informēt sabiedrību un noskaidrot tās viedokli.

Kuras būtu tās jomas, kurās ir vissvarīgāk uzlabot pārvaldību?

Ikdienā vienas no nesaprotamākajām ir divas lielas jomas. Pirmā ir nodokļi. Nodokļu jautājumos gadu no gada notiek dažādas izmaiņas, un reizēm pašiem deputātiem nav skaidrs, par ko viņi lemj, nemaz nerunājot par parasto iedzīvotāju, kam ir jākārto jautājumi VID saistībā ar nodokļiem un atvieglojumiem. Prakses un izpratnes atsevišķās VID nodaļās atšķiras, tātad šeit var vērot zināmu nekonsekvenci kopumā.

Piemēram, ir nereti dzirdēts, ka iztikas minimuma grozs ir novecojis. Bet laiki mainās un pie šīs 1991. gada aprēķina procedūras neviens nav ķēries klāt. Visi runā, ka tas neatbilst. Faktiski tas, kas ietilpst šajā minimālās iztikas grozā, ir novecojis diezgan pamatīgi un neatbilst tam, lai cilvēks varētu minimālā līmenī segt savus ikdienas izdevumus. Tajā pašā laikā VID izmanto šo aprēķinu nodokļu uzrēķinu aprēķināšanai.

Mums pat ir bijusi viena pārbaudes lieta, kur no personas VID tika pieprasījis informāciju par personas reālajiem ienākumiem, aprēķinot izdevumus ģimenes uzturēšanai, sareizinot iztikas minimumu ar apgādājamo

personu skaitu. Tā kā personas hipotētiskie izdevumi bija lielāki par uzrādītajiem ienākumiem, VID uzskatīja, ka nepieciešams personai pieprasīt papildus ieņēmumu deklarāciju. Mēs ierosinājām pārbaudes lietu un jautājām VID, vai viņu rīcībā ir pierādījumi, ka cilvēks ir kaut ko slēpis un nav nomaksājis. Izrādījās, ka VID pienākusi anonīma informācija, ka noticis nekustamā īpašuma darījums, un tas neuzrādījās attiecīgos nodokļu administrācijas reģistros. Pēc būtības šeit mēs runājam arī par to, ka procedūrām ir jābūt likumīgām, taisnīgām un pamatotām, nevar ar kaut kādu darbību mēģināt konstatēt kaut ko citu. Iestādei ir jāinformē klients par lietas būtību, nevis, gaidot, ka persona kaut ko pateiks vai kaut ko nepateiks, vai arī citā māņū veidā jā mēģina izvilināt informāciju no klienta. Tas ir absolūti nepareizi.

Otra joma ir veselības aprūpe. Tai mēs ķērāties klāt saistībā ar cilvēktiesību standartu vai izpratni par to, kas ir tas minimums, kas valstij ir jānodrošina. Analizējot normatīvo regulējumu veselības aprūpes jomā — jo vairāk lasām, jo mazāk saprotam. Arī ārsti saka, ka nezina, kas ir jāapmaksā valstij un kādi atvieglojumi paredzēti dažādām sociālām grupām.

Esmu minējis, rakstījis uz ES institūcijām un ombudu saietā norādījis, ka ombudiem un cilvēktiesību institūcijām būtu jāķeras klāt sociālekonomisko tiesību blokam. Tā gan ir nacionālo valstu atbildība, bet, ja aplūkojam ES līgumu, kura preambulā ir rakstīti ES izveidošanas un darbības principi, redzam, ka tur ir minēta labklājība, cilvēktiesības un tiesiskums. ES manā izpratnē un atbilstoši ES līguma regulējumam, jēgai un mērķim par ES izveidi nav tikai ekonomiska telpa. ES ir vienota tiesiskuma izpratnes telpa ar tiesiskuma principiem.

Kā praktiski atrisināt šķietami “mūžīgo staigāšanu pa kabinetiem” un “izziņu pieprasīšanu”?

Šajā jomā, manuprāt, ir vērojams neliels progress, piemēram, e-Latvijas risinājumi. Te gan jāsaprot — lai šo iespēju iedzīvotāji sāktu aktīvi izmantot, ir jānomainās paaudzēm, jo nevaram gribēt, lai vecmāmiņa laukos mūža nogalē gribētu un spētu izmantot e-risinājumus.

Tajā pašā laikā mūsdienu tehnoloģiju laikmetā, manuprāt, nekādā veidā nav pieļaujama izziņu pieprasīšana no iedzīvotāja par informāciju, kas jau ir valsts vai pašvaldības rīcībā, tikai tā iemesla dēļ, ka iestādei nav pieejas kādas citas valsts pārvaldes iestādes datubāzei. Manuprāt, tas ir tikai un

vienīgi sadarbības trūkums valsts pārvaldē un nevēlēšanās rast kopēju risinājumu — sava veida bailes, ka kādam var aprūkties darbs, ja viss tiks datorizēts un informācijas apmaiņa notiks ātri un vienkārši.

Sabiedrības līdzdalība pēc iespējas agrākās normatīvo aktu izstrādes stadijās un laba pārvaldība. Vai tās var pastāvēt līdzās?

Manuprāt, var un tām vajag pastāvēt, bet tas atkal ir jautājums par ierēdņu attieksmi, par to, kad sabiedrības līdzdalības vajadzība tiks uztverta pēc būtības, nevis tikai formāli. Šobrīd vērojam, ka sociālie partneri normatīvo aktu jaunrades stadijā bieži vien tiek piesaistīti tikai skata pēc, lai normatīvā akta anotācijā varētu ierakstīt, ka ir notikušas konsultācijas ar NVO un nozares pārstāvjiem. Prakse liecina, ka bieži vien normatīvā akta apspriešanā tiek aicināti tikai valdībai lojāli sociālie partneri vai arī netiek dots pietiekams laiks sagatavoties iebildumu un viedokļu sagatavošanai. Pat, ja viedokļi tiek uzklauti, neņemot tos vērā, netiek sniegts pamatots skaidrojums, kāpēc viedoklis nav ņemts vērā.

Bet kā mainīt ierēdņu attieksmi?

Es domāju, ka viens ļoti efektīvs līdzeklis varētu būt izglītošana Valsts administrācijas skolā vai citā līdzīgā veidā. Ikvienam ierēdnim vai pašvaldības darbiniekam, kas strādā ar klientiem un ir iesaistīts lēmuma pieņemšanas procesā, pilnīgi noteikti pirms kļūšanas par ierēdni vai pašvaldības darbinieku vai pirms pieņemšanas uz pārbaudes laiku būtu jāiziet apmācības programma, kas aptvertu jautājumus no administratīvā procesa līdz cilvēktiesību standartiem un to izpratnei. Manuprāt, bieži vien darbiniekiem ir vēlme strādāt labi un efektīvi, bet zināšanu trūkums konkrētajā jomā noved pie situācijas, ka “gribēja kā labāk, sanāca kā vienmēr”. Protams, es domāju, ka būtu nepieciešamas kādas obligātas apmācības reizi pa reizei, lai atsvaidzinātu tās zināšanas, jo jurisprudences nestāv uz vietas, tā ir ļoti dinamiska zinātne, īpaši attiecībā uz tiesu atziņām judikatūrā.

Otrkārt, Valsts kancelejai būtu jābūt vadošai iestādei, kas ne tikai runātu vai raudzītu, kā padarīt administratīvo procesu iestādēs efektīvāku, bet būtu kā vadlīniju noteicēja valsts pārvaldē, tajā skaitā arī pašvaldībās — līdzīgi, kā darbības vadlīnijas nosaka ES ombuds un administratīvā procesa principi. Lai gan, ja izlasām Administratīvā procesa likumu kontekstā ar valsts pārvaldes iekārtas likuma 10. pantu, jābūt skaidram, ka pārvaldei ir jāievēro

laba pārvaldība. Bet diemžēl ļoti daudzos gadījumos prakse liecina par pretējo — likumi tiek piemēroti gramatiski, formāli, ļoti vienkāršoti, bez nekādām interpretācijas metodēm, pat nevērtējot konkrēto situāciju pēc būtības un nemēģinot izprast attiecīgās normas jēgu un mērķi.

Kas par labu pārvaldību būtu jāzina katram iedzīvotājam?

“Slikta pārvaldība” iedzīvotājiem, kas pēc būtības ir valsts, izmaksā ļoti dārgi, un ar saviemniecīgajiem resursiem dārgu pārvaldību Latvija nevar atļauties. Katram iedzīvotājam novēlu apzināties savas tiesības un pienākumus, pie valsts un pašvaldības nevērsties ar zemu noliektu galvu, vienlaikus apzinoties, ka neviena cilvēka tiesības nav pārākas par citu līdzcilvēku tiesībām un vajadzībām.

Es ticu, ka situācija uzlabosies, jo par pārvaldību tiek arvien biežāk runāts ne tikai teoretizējot, bet to bieži piesauc arī politiķi. Kaut arī varbūt neapzinoties līdz galam šī principa jēgu, viņi savā retorikā to jau izmanto. Ja politiķis tiešām ir iesaistījies politikā un valsts pārvaldē ar mērķi dzīvi uzlabot, es ticu, ka viņš pilnīgi noteikti ar šo principu iepazīsies un mēģinās to izmantot arī praksē. Pretējā gadījumā tā jau ir tāda kā nodevība vai dīvainība — iesaistīties politikā, piedalīties valsts pārvaldē un manifestēt, ka mērķis ir uzlabot ikviena iedzīvotāja un valsts kopējo dzīvi, bet darīt pretējo.

III

PREZIDENTŪRAS AKTUALITĀTES

Latvijas prezidentūra Eiropas Savienības Padomē: labas pārvaldības principa ievērošana

Asnāte Kalniņa,

Latvijas prezidentūras Eiropas Savienības Padomē sekretariāta
Eiropas Savienības institucionālo jautājumu plānošanas departamenta
projektu koordinatore

Labas pārvaldības princips izpaužas divējādi: tas var attiekties uz valsts pārvaldes labu iekšējo organizāciju un darbību, ko apzīmē kā labas pārvaldības principa objektīvo dimensiju, un tas var attiekties uz valsts pārvaldes labu ārējo darbību — attiecībās ar sabiedrību un privātpersonām, ko apzīmē kā labas pārvaldības principa subjektīvo dimensiju.¹

Šī raksta mērķis ir konkretizēt labas pārvaldības objektīvās dimensijas (angl. — *good governance*) saturu, sniedzot redzējumu, uz kādiem labas pārvaldības principa pamatelementiem valsts pārvaldei iekšēji jāorganizējas un jādarbojas, veicot ar Latvijas prezidentūras Eiropas Savienības (turpmāk — ES) Padomē (turpmāk — prezidentūra) sagatavošanu un norisi saistītos uzdevumus.

Atslēgvārdi: labas pārvaldības princips, Latvijas prezidentūra ES Padomē.

¹ Iljanova D. Labas pārvaldības princips kā vispārējais tiesību princips. *Laba pārvaldība*. Red. Ž. Ozoliņa un I. Reinholde. Rīga: Zinātne, 2009, 143. lpp.

The principle of good governance is expressed in two ways: it may refer either to good internal organization and operation of the state administration, known as the objective dimension of good governance, or to good external operation of the state administration in relation to society and private persons, known as the subjective dimension of good governance.²

The goal of this article is to specify the content of the objective dimension of good governance, by providing a vision of the basic elements of the good governance principle the state administration has to internally focus on and comply with, while performing the tasks related to the preparation and holding of the Latvian Presidency of the Council of the European Union (hereinafter referred to as the Presidency).

Keywords: good governance principle, Latvian Presidency of the Council of the EU.

Ievads

Latvijas prezidentūras ES Padomē sekretariāts (turpmāk — sekretariāts) tika izveidots kā ārlietu ministra pakļautībā esoša iestāde, kuras mērķis ir, ievērojot labas pārvaldības principu, kā arī maksimāli efektīvi izmantojot resursus (tajā skaitā cilvēkresursus, infrastruktūru un finanses), savlaicīgi un kvalitatīvi sagatavot Latvijas prezidentūru, kā arī atbilstoši kompetencei koordinēt darbu prezidentūras laikā, kas notiks no 2015. gada 1. janvāra līdz 30. jūnijam.

Prezidentūras sagatavošanās posma būtiskākie uzdevumi ir kopīgas trio (Itālijas, Latvijas un Luksemburgas) 18 mēnešu darba programmas (turpmāk — trio darba programma) un Latvijas prezidentūras sešu mēnešu darba programmas sagatavošana; prezidentūras sanāksmju un pasākumu kalendāra izstrāde; prezidentūras personāla plānošana un mācības; dažādu finanšu, loģistikas un drošības jautājumu risināšana; prezidentūras kultūras un publiskās diplomātijas programmas, kā arī prezidentūras sabiedrisko attiecību un komunikācijas programmas sagatavošana.

Savukārt prezidentūras laikā galvenais uzdevums būs dažādu ES Pado-
mes sanāksmju, tajā skaitā ES Padomes darba grupu un komiteju³, Pastāvīgo

² Iljanova D. Labas pārvaldības princips kā vispārējais tiesību princips. Laba pārvaldība. Ž. Ozoliņas un I. Reinholdes redakcijā. 2009, 143. lpp.) (*The principle of good governance as a general principle of rights. Good governance. Under the editorship of Z. Ozolina and I. Reinholde. 2009, p. 143*).

³ Latvijai būs jānodrošina aptuveni 150 ES Pado-
mes darba grupu un komiteju vadība.

pārstāvju komitejas (COREPER I un COREPER II), formālo un neformālo ministru padomju sanāksmju, kā arī citu ar prezidentūru saistīto pasākumu rīkošana un vadīšana. Latvijas prezidentūras ES Padomē laikā notiks ap 1500 dažāda līmeņa sanāksmes Briselē un Luksemburgā, kā arī aptuveni 200 pasākumi Latvijā.

Sekretariāta darbība vērsta uz to, lai prezidentūras sagatavošanās procesā izstrādātie un izmantotie mehānismi, kā arī prezidentūras norise kā tāda kļūtu par katalizatoru plašākai labas pārvaldības principa izmantošanai Latvijas valsts pārvaldē.

Labas pārvaldības principa pamatelementi

Labas pārvaldības principa satura skaidrojums sniegts gan nacionālā, gan Eiropas Savienības, gan arī starptautiskā līmenī. Tā, piemēram, nacionālajā līmenī Satversmes tiesa norādījusi, ka minētais princips prasa, lai valstī funkcionētu godīgs, kompetents un motivēts civildienests.⁴ Citā spriedumā Satversmes tiesa uzsvērusi, ka saskaņā ar labas pārvaldības principu “valstij ir pienākums vienkāršot un uzlabot pārvaldes kārtību, kā arī organizēt to pēc iespējas efektīvi”.⁵ ES līmenī Eiropas Komisija norādījusi uz šādiem labas pārvaldības principa pamatelementiem: atvērtība, līdzdalība, atbildīgums, efektivitāte un saskaņotība.⁶ Savukārt starptautiskajā līmenī, piemēram, ANO, identificēti šādi astoņi pamatelementi — līdzdalības nodrošināšana; atbildība likumam (tiesiskums); orientācija uz vienprātību; efektivitāte un lietderīgums; taisnīgums; atbildība; reakcija uz sabiedrības vajadzībām (atsaucība); atklātība un caurskatāmība.⁷

Arī prezidentūras kontekstā iezīmējami konkrēti labas pārvaldības principa pamatelementi, uz kuriem jābalstās prezidentūrai, proti: **lidzatlīdzība** un **sadarbība**, **racionāla (lietderīga) rīcība** un **uz rezultātu vērsta darbība**, **orientācija uz atbildīgu un tālredzīgu risinājuma panākšanu**, kā arī

⁴ “Par Valsts civildienesta likuma 41. panta 1. punkta “f” apakšpunkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 91., 101. un 106. pantam”. Satversmes tiesas 18.12.2003. spriedums lietā Nr.2003-12-01.

⁵ “Par likuma “Par valsts pensijām” pārejas noteikumu 32. punkta atbilstību Latvijas Republikas Satversmes 1. un 109. pantam”. Satversmes tiesas 06.03.2005. spriedums lietā Nr.2004-21-01.

⁶ European Governance. A White paper. European Commission. Brussels, 25.7.2001., COM (2001) 428 final.

⁷ Sk., piemēram, Brikmane E. Labas pārvaldības principi. *Latvijas Vēstnesis*. 10.09.2013.

saprātīga resursu izmantošana. Minētie prezidentūras labas pārvaldības principa pamatelementi jeb vērtības, kuras ir vienlīdz nozīmīgas, ietvertas Latvijas prezidentūras izvirzītajos pamatprincipos — **IESAISTĪŠANĀS**, **IZAUGSME** un **ILGTSPĒJA** jeb “3i”.

Labas pārvaldības princips Latvijas prezidentūrā

IESAISTĪŠANĀS

Latvijas prezidentūras sagatavošanā un norisē iesaistīts liels skaits valsts pārvaldes iestāžu (nozaru ministrijas un to padotībā esošās iestādes), kā arī citas institūcijas. Ievērojot minēto, kā arī jautājumu, kas saistīti ar prezidentūras sagatavošanu un norisi, skaitu un augsto sarežģītības pakāpi, **līdzatbildība** un **sadarbība** prezidentūras kontekstā atzīstamas par centrālajām labas pārvaldības principa vērtībām. Šīs vērtības ir priekšnoteikums, lai valsts pārvalde prezidentūras sagatavošanas posmā un norises laikā darbotos kā viensot veselums.

Līdzatbildība

Valsts pārvaldes kopīgais mērķis ir sekmīgi⁸ un profesionāli novadīt prezidentūru. **Kopīga mērķa un tā nozīmīguma apzināšanās** ir pirmais solis, lai katrs prezidentūrā iesaistītais ierēdnis un darbinieks justos prezidentūrai piederīgs un redzētu sevi kā daļu no prezidentūras procesa. Šāda **piederības sajūta** veicina arī līdzatbildību kopīgā mērķa sasniegšanā.

Minētajā kontekstā ir būtiski arī pēc iespējas agrīni un precīzi noteikt katra prezidentūrā iesaistītā ierēdņa un darbinieka lomu un atbildības limeni.⁹ Tā, piemēram, pašlaik prezidentūras personālā ir 230 ES Padomes darba grupas vai komitejas vadītāji, 200 vadītāja vietnieki, 600 eksperti, 40 komunikācijas speciālisti, 70 koordinatori.

⁸ Prezidentūras sekmīgums var tikt vērtēts pēc dažādiem kritērijiem, piemēram, kvantitatīviem rādītājiem (no Īrijas prezidentūras gala ziņojuma izriet, ka Īrija prezidentūras laikā būtisku progresu panāca 200 jautājumos), kā arī kvalitatīviem rādītājiem (piemēram, rezultāti politiski nozīmīgos jautājumos, kā arī jautājumos, kurus prezidentūra izvirzījusi par prioritāriem un stratēģiski būtiskiem).

⁹ Plašāk sk.: Tomase L. Profesionāls personāls — Latvijas prezidentūras veiksmes atslēga. *Jurista Vārds*. Nr. 29 (780), 16.07.2013.

Savukārt attiecībā uz kopīgā mērķa nozīmīguma apzināšanos jāuzsver, ka prezidentūras vadīšana Latvijai ir ne tikai atbildīgs pienākums, bet arī iespēja. Prezidentūras galvenais uzdevums ir, meklējot kompromisu starp ES dalībvalstīm, darboties kā neitrālam un godīgam vidutājam. Vienlaikus prezidentūra paver iespējas pusgada garumā veidot ES dienaskārtību, tajā skaitā aktualizēt Latvijai būtiskus jautājumus. Tā, piemēram, Lietuva savas prezidentūras laikā īpašu uzmanību ir pievērsusi enerģētikas politikai, kā arī Austrumu partnerībai.

Būtiski, ka pēc prezidentūras jauniegūtās pieredzes rezultātā pieaug Latvijas valsts pārvaldes ierēdņu un darbinieku prasmes izmantot ES lēmumu pieņemšanas mehānismu nacionālo interešu pārstāvībai. Turklāt — jo sekmīgāk un profesionālāk Latvija novadis prezidentūru, jo nopietnāk Latviju turpmāk uztvers mūsu sadarbības partneri — ES dalībvalstis un institūcijas. Līdz ar to prezidentūra Latvijai ir lieliska iespēja stiprināt savu lomu un ietekmi ES ilgtermiņā.

Sadarbība

Viens no sekmīgas sadarbības priekšnoteikumiem ir **atklātība un atvērtība**, ar to saprotot ieinteresēto pušu savlaicīgu apzināšanu, pilnvērtīgu un operatīvu informācijas apriti starp visām ieinteresētajām pusēm, kā arī to iesaistīšanos lēmumu pieņemšanā un citos procesos. Iesaistīšanās kontekstā vienlaikus jāņem vērā valsts pārvaldes iestāžu cilvēkresursu racionālas izmantošanas nepieciešamība. Tas nozīmē, ka iesaistīšanās intensitātei jābūt samērīgai — pamatotai un balstītai uz saprātīgu kompetences satura, kas nostiprināts normatīvajos aktos, izvērtējumu.

Tāpat arī ir būtiski nodrošināt sekmīgu sadarbības koordināciju. Tā, piemēram, sekretariāts ar prezidentūras sagatavošanu saistītos uzdevumus veic ciešā sadarbībā ar **prezidentūras koordinatoriem**, kas nozīmēti katrā nozares ministrijā un, ja nepieciešams, arī citās institūcijās (piemēram, Valsts kancelejā). Prezidentūras koordinatoriem ir nozīmīga loma prezidentūras sagatavošanas posmā; prezidentūras koordinators ir uzskatāms par “prezidentūras vēstnieku” savā ministrijā un tās padotībā esošajās iestādēs. Līdz ar to prezidentūras koordinatoram ir izšķiroša nozīme prezidentūras personāla iekļaušanās prezidentūras procesos veicināšanā. Viens no sadarbības ar prezidentūras koordinatoriem instrumentiem ir sekretariāta rīkotās

ikmēneša “prezidentūras koordinātoru” sanāksmes, kuru laikā tiek diskutēts par prezidentūras sagatavošanas procesa aktualitātēm (piemēram, pārrunājot sadarbības progresu nozaru jautājumos ar trio partneriem, ES Padomes Ģenerālsēkretariātu¹⁰, Eiropas Komisiju, kā arī Eiropas Parlamentu, kas līdz ar Lisabonas līguma spēkā stāšanās 2009. gada 1. decembrī kļuvis par vēl nozīmīgāku spēlētāju ES dienaskārtības noteikšanā un virzībā¹¹).

Tuvojoties prezidentūrai un ņemot vērā, ka Latvija izvēlējusies t.s. Briselē bāzētas prezidentūras modeli¹², sadarbības koordinācijas smagumcentrs pakāpeniski pāries uz **Latvijas Republikas Pastāvīgo pārstāvniecību ES** (turpmāk — Pastāvīgā pārstāvniecība). Šajā kontekstā aktualizējams arī jautājums par piemērotāko Briseles (Pastāvīgās pārstāvniecības) un Rīgas (nozaru ministriju, to padotībā esošo iestāžu, citu institūciju) sadarbības modeli prezidentūras laikā. Tā, piemēram, Īrijas prezidentūras laikā Dublinā katru nedēļu notika augsta līmeņa ierēdniecības sanāksme, kuru vadīja Eiropas lietu ministrs un kurā videokonferences režīmā piedalījās arī Pastāvīgās pārstāvniecības pārstāvji. Sanāksmē tika analizēti darba nedēļas rezultāti, kā arī tika izskatīts nākamās nedēļas darba kalendārs, īpašu uzmanību pievēršot potenciālajiem problēmjautājumiem (it īpaši dialogiem¹³ parastās likumdošanas procedūras ietvaros).

Tāpat arī būtiska ir pastāvīga sadarbība ar **sabiedrības pārstāvjiem**, nodrošinot iespēju iedzīvotājiem, pilsoniskās sabiedrības pārstāvjiem, kā arī sociālajiem partneriem iesaistīties prezidentūras sagatavošanā un norisē. 2013. gada pirmajos desmit mēnešos sekretariāta pārstāvji piedalījušies

¹⁰ Jāņem vērā, ka ES Padomes Ģenerālsēkretariāts ir ļoti nozīmīgs prezidentūras sadarbības partneris; ES Padomes Ģenerālsēkretariāts sniedz būtisku atbalstu gan pirms prezidentūras, gan tās norises laikā. Tā, piemēram, prezidentūras laikā ES Padomes Ģenerālsēkretariāts atbilstoši prezidentūras norādījumiem izstrādā kompromisa priekšlikumu un citu dokumentu projektus, sniedz nepieciešamo atbalstu sanāksmes laikā (satura, taktikas, juridiskajos jautājumos), izsaka priekšlikumus turpmākajai rīcībai.

¹¹ Līdz ar Lisabonas līguma spēkā stāšanos parastā likumdošanas procedūra (bijusī koplēmuma procedūra) kļuvis par galveno ES likumdošanas procedūru, proti, absolūts vairākums ES tiesību aktu tiek pieņemti šīs procedūras kārtībā (proti, ES tiesību aktu, pamatojoties uz Eiropas Komisijas priekšlikumu, pieņem ES Padome un Eiropas Parlaments kopīgi).

¹² Tas, vai prezidentūra uzskatāma par Briselē bāzētu, var tikt vērtēts pēc diviem kritērijiem: pirmkārt, pēc Briselē pastāvīgi strādājošo ES Padomes darba grupu un komiteju vadītāju skaita un, otrkārt, cik liela lēmumu pieņemšanas brīvība ir piešķirta Pastāvīgajai pārstāvniecībai.

¹³ Dialogs ir trīspusējās sarunas starp Eiropas Parlamentu, ES Padomi un Eiropas Komisiju, kuru mērķis ir veicināt un panākt vienošanos starp Eiropas Parlamentu un ES Padomi par ES tiesību akta projektu.

aptuveni 70 pasākumos, uzrunājot vairāk nekā 3000 cilvēku lielu mērķauditoriju. 2013. gada oktobrī un novembrī Rīgā, Jelgavā, Valmierā, Ventspilī un Rēzeknē notika diskusijas, nodrošinot iespēju ikvienam izteikt priekšlikumus un iesaistīties Latvijas prezidentūras darba programmas veidošanā. Diskusiju dalībnieku ierosinājumi tiks izmantoti prezidentūras darba programmas turpmākā izstrādē.

Savukārt 2013. gada 7. februārī tika noslēgta sekretariāta un nevalstisko organizāciju vienošanās par sadarbību prezidentūras jautājumos¹⁴, kuras mērķis ir veicināt informācijas apmaiņu un nevalstisko organizāciju līdzdalību sekretariāta kompetencē esošajos jautājumos, koordinēt komunikāciju ar sabiedrību par prezidentūru, kā arī īstenot kopīgus projektus un aktivitātes. Sekretariāts šo vienošanos ir noslēdzis ar 69 biedrībām un nodibinājumiem, un to skaits turpina pieaugt. Papildus turpinās arī darbs pie sociālo partneru un pilsoniskās sabiedrības pasākumu iekļaušanas prezidentūras kalendārā.

Savukārt, stiprinot sadarbību ar **Saeimu**, Saeimas atbildīgajās komisijās regulāri notiek diskusijas par prezidentūras jautājumiem. Tāpat tiks nodrošināta tieša Saeimas Eiropas lietu komisijas iesaiste Latvijas ieguldījuma trio darba programmas un prezidentūras sešu mēnešu darba programmas apspriešanā.

IZAUGSME

Akadēmiskajā vidē, analizējot labas pārvaldības principa ievērošanu Latvijas nacionālo interešu pārstāvībā ES, norādīts, ka “Latvijā eksistē komplikēts administratīvais mehānisms interešu pārstāvības nodrošināšanai ES institūcijās, un tajā iesaistīts daudz cilvēku. Tas norāda uz politisko gribu rīkoties tā, lai valsts intereses tiktu pārstāvētas efektīvi, taču vienlaikus veids, kādā notiek sagatavošanās šo interešu pārstāvībai, rada risku formālai un neefektīvai pārstāvībai. Laiks, kas būtu veltāms dokumentu analīzei un konstruktīvām diskusijām, tiek patērēts formālu saskaņojumu saņemšanai un parakstu vākšanai”¹⁵. Skaidrojot labas pārvaldības principu, uzsvērts, ka

¹⁴ Sadarbības protokols “Latvijas prezidentūras Eiropas Savienības Padomē sekretariāta un nevalstisko organizāciju vienošanās par sadarbību Latvijas prezidentūras Eiropas Savienības Padomē jautājumos. 07.02.2013. http://www.es2015.lv/images/Sadarbibas_protokols_parakstits.pdf (Latvijas prezidentūras Eiropas Savienības Padomē sekretariāta mājaslapa; aplūkota 12.11.2013.).

¹⁵ Ģermane L. Labas pārvaldības principi nacionālo interešu pārstāvībā. *Laba pārvaldība*. Red. Ž. Ozoliņa un I. Reinholde. Rīga: Zinātne, 2009, 134. lpp.

“svarīgākā pazīme, vai kāda iestāde ievēro labas pārvaldības principus, ir tas, cik tā gatava pārskatīt savas procedūras, lai strādātu vēl efektīvāk, iekļaujošāk, atvērtāk, tiesiskāk”, secinot, ka “labas pārvaldības princips ir valsts pārvaldes pastāvīgs uzdevums pilnveidoties un kļūt efektīvākai”.¹⁶

Būtu akadēmiskās vides vērtējumi ņemami vērā, izstrādājot un ieviešot praksē koordinācijas mehānismu un lēmumu pieņemšanas kārtību prezidentūras sagatavošanās posmā un tās norises laikā. Īstenojot no labas pārvaldības principa izrietošo prasību vienkāršot un pilnveidot valsts pārvaldes darbību (virzību uz izaugsmi), īpaši izceļami šādi labas pārvaldības principa pamatelementi — **racionāla (lietderīga) rīcība un uz rezultātu vērsta darbība**.

Racionāla (lietderīga) rīcība

Racionālas (lietderīgas) rīcības kontekstā iezīmējami vairāki aspekti. Tā, piemēram, pašlaik notiek darbs pie tiesiskā regulējuma izstrādes, lai valsts pārvaldē noteiktu **skaidru kompetences sadalījumu** starp iestādēm un to struktūrvienībām prezidentūras sagatavošanas posmā un tās norises laikā, vienlaikus nodrošinot maksimālu valsts pārvaldes cilvēkresursu kapacitātes un jau uzkrāto zināšanu izmantošanas iespēju. Šāda tiesiskā regulējuma mērķis cita starpā ir arī novērst funkciju izpildes un uzdevumu veikšanas dublēšanos, kas praksē jau dažkārt ticis konstatēts.

Savukārt vairāk praktiskā līmenī — kā centrālie jautājumi izvirzāmi situācijai atbilstošu, saprātīgu procedūru un metožu, tai skaitā termiņu, izvēle, kā arī lieku pārvaldes procedūru izslēgšana, piemēram, iedzīvinot maksimāli tiešu komunikāciju, izvairoties no tādu darbību veikšanas, kurām nav saturiskas pievienotās vērtības.

Uz rezultātu vērsta darbība

Uz rezultātu vērsta darbība ir cieši saistīta ar efektivitātes konceptu. Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija (OECD) ir skaidrojusi¹⁷, ka efektivitāte (angl. — *effectiveness*) ir definēto mērķu (vēlamā rezultāta) sasniegšanas (vai potenciālās sasniegšanas) pakāpe (apjoms).

¹⁶ Brikmane E. Labas pārvaldības principi. *Latvijas Vēstnesis*. 10.09.2013.

¹⁷ Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Development Assistance Committee, OECD, May 2004.

Izstrādājot tiesisko regulējumu par koordinācijas mehānismu un lēmumu pieņemšanas kārtību prezidentūras sagatavošanās posmā un tās norises laikā, īpašu uzsvāru plānots likt uz prezidentūras laikā **sasniedzamajiem rezultātiem**. Tā, piemēram, plānots, ka par prezidentūras kompetencē esošajiem jautājumiem (piemēram, ES tiesību akta projektiem) tiks gatavoti prezidentūras mandāti — stratēģiski dokumenti, kuros norādīts uz prezidentūras laikā sasniedzamo rezultātu attiecīgajā jautājumā. Vienlaikus prezidentūras mandātā netiks norādīts uz procesu, kā šis rezultāts sasniedzams. Tātad prezidentūras mandāts ES Padomes formātu (piemēram, darba grupu vai komiteju) vadītājiem piešķirs plašu rīcības brīvību un atbildību lemt, kā mandātā norādītais rezultāts panākams. Šāda plaša autorizācija ļaus ES Padomes formātu vadītājiem uzņemties iniciatīvu, izmantot mainīgās, dinamiskās vides iespējas un stratēģiski virzīties uz rezultātu, pieņemot ātrus, atbildīgus un profesionālus lēmumus prezidentūras vārdā.

Savukārt, lai šāda piešķirtā rīcības brīvība tiktu sekmīgi izmantota, būtiska nozīme ir prezidentūras **personāla profesionalitātei un kompetencei**. Tādēļ prezidentūras mācībās¹⁸ ierēdņi un darbinieki apgūst detalizētas zināšanas par ES institucionālo ietvaru, lēmumu pieņemšanas procesu, ES dokumentu izstrādi un apriti, kā arī par citiem aktuāliem jautājumiem.¹⁹ Tāpat arī sekretariāts regulāri organizē ES Padomes Ģenerāls sekretariāta, ES institūciju un iepriekšējo prezidentūru pārstāvju vizītes Latvijā, kuru laikā prezidentūras personālam tiek sniegts noderīgs praktisks ieskats prezidentūras norisē.

ILGTSPĒJA

Orientācija uz atbildīga un tālredzīga risinājuma panākšanu

Latvijai prezidentūras laikā būs jārisina jautājumi, kuros saduras dažādas, bieži pretrunīgas intereses. Tādēļ Latvijas ierēdņu un darbinieku orientācijai uz atbildīga un tālredzīga (proti, ilgtspējīga) risinājuma panākšanu ir izšķiroša nozīme. Tāpat arī Latvijai, meklējot šos risinājumus, kā godīgam un neitrālam vidutājam būs jātiecas pēc iespējas lielāka vairākuma vai pat vienprātības panākšanas ES dalībvalstu vidū. Lai veicinātu šādu — atbildīgu un

¹⁸ Eiropas Publiskās pārvaldes institūta (EIPA) un Valsts administrācijas skolas kopīgi organizēta programma, kuras īstenošana uzsākta 2013. gada 20. maijā.

¹⁹ Tomase L. Profesionāls personāls — Latvijas prezidentūras veiksmes atslēga. *Jurista Vārds*. Nr. 29 (780). 16.07.2013.

tālredzīgu — risinājumu panākšanu, prezidentūras personāla mācībās īpaša uzmanība tiek veltīta sanāksmju vadīšanas, kā arī sarunu vešanas prasmēm.

Saprātīga resursu izmantošana

Prezidentūras loģistikas jautājumos tiek ievēroti principi, kuri paredz tādu metožu un pieeju izvēli, kas sekmētu saprātīgu — atbildīgu un tālredzīgu — resursu izmantošanu. Labā prakse, kas tiks attīstīta prezidentūras loģistikas jautājumu risināšanā, varēs kalpot par pamatu arī citu liela apjoma pasākumu rīkošanā Latvijā gan valsts, gan privātajā sektorā.

Tā, piemēram, īpaša uzmanība ilgtspējas principa nodrošināšanā tiek pievērsta vides jautājumiem, tajā skaitā akcentējot sabiedriskā transporta un autobusu izmantošanu, filtrēta krāna ūdens (nevis ūdens pudelēs) piedāvāšanu, atkritumu šķirošanu, drukāto materiālu apjoma ierobežošanu, atkārtotas izmantošanas principu ievērošanu (piemēram, deleģātu ID lentām), kā arī vietējo pārtikas produktu piedāvāšanu. Šādas prakses ieviešana sadarbībā ar nevalstisko un privāto sektoru nodrošinās efektivitāti resursu izmantošanā, samazinās ietekmi uz vidi, demonstrējot, ka “valsts ir atbildīgs, mūsdienīgs, pasaules notikumos iesaistīts partneris”²⁰.

Noslēgums

Prezidentūras kontekstā var iezīmēt sešus labas pārvaldības principa pamatelementus jeb vērtības, uz kurām jābalstās valsts pārvaldes iekšējai organizācijai un darbībai prezidentūras sagatavošanas posmā un tās norises laikā.

Šie pamatelementi jeb vērtības skatāmi caur Latvijas prezidentūras pamatprincipu jeb “3i” prizmu, proti, iesaistīšanos raksturo līdzatbildība un sadarbība, izaugsmi — racionāla (lietderīga) rīcība un uz rezultātu vērsta darbība, savukārt ilgtspēju — orientācija uz atbildīga un tālredzīga risinājuma panākšanu, kā arī saprātīga resursu izmantošana.

²⁰ Anholt S. Latvija: konkurētspējīgas identitātes meklējumos. Latvijas Institūts. 2012. http://latinst.lv/wp-content/uploads/2012/01/strategija_latvijai.pdf (Latvijas Institūta mājaslapa; aplūkota 12.11.2013.).

Latvijas prezidentūras Eiropas Savienības Padomē trīs “i”. Publisko diskusiju otrā posma secinājumi

Iveta Reinholde, Žaneta Ozoliņa,

Latvijas politologu biedrība

Pirms gada Latvijā norisinājās pirmais publisko diskusiju cikls par iespējamajām prioritātēm Latvijas prezidentūras Eiropas Savienības Padomē 2015. gadā. Cikla noslēgumā tika secināts, ka 13 diskusijās, kurās piedalījās ap 1200 dalībnieku, kopumā tika nosauktas 140 tēmas. Viena no atziņām, kas izskanēja gandrīz visos pasākumos, bija aicinājums turpināt publiskās konsultācijas par prioritārajiem jautājumiem, tādējādi gan stiprinot pašas prezidentūras leģitimitāti un saturisko kvalitāti, gan uzturot atvērtu dialogu ar sabiedrību. Atvērtais dialogs būtu instruments, kas ļautu pašiem iedzīvotājiem noticēt, ka viņi var un spēj ietekmēt procesus. Savukārt prezidentūrai publiskās diskusijas ir gandrīz vienīgais instruments, kā gūt informāciju par aktuāliem un sociāli nozīmīgiem jautājumiem, kas rūp iedzīvotājiem.

Pēc pirmā diskusiju cikla beigām Latvijas prezidentūras Eiropas Savienības Padomē sekretariāts veica sabiedrības piedāvājuma auditu un konsultācijas ar nozaru ministrijām. Rezultātā tapa apkopojošs dokuments, kuru īsumā var nosaukt par “3i” (iesaistīšanās, izaugsme, ilgtspēja). Lai apspriestu šo piedāvājumu un turpinātu konsultācijas ar sabiedrību, 2013. gada oktobrī norisinājās otrais diskusiju cikls — Rīgā (3 diskusijas), Jelgavā, Rēzeknē, kā arī Valmierā un Ventspilī. Kādi tad ir galvenie secinājumi, kuros atspoguļotas Latvijas un Eiropas Savienības intereses?

Iesaistīšanās

Viena no pirmā diskusiju cikla atziņām, par kuru vienojās vairākums dalībnieku, bija saistīta ar nepieciešamību izmantot Latvijā uzkrāto pieredzi sabiedrības līdzdalības jomā. Par tādiem Latvijas labās prakses piemēriem kā www.manabalss.lv; www.musovalsts.lv; sekošana Ministru kabineta sēdēm tiešsaistē un citiem ir informētas ES dalībvalstis, kuras jau ir izrādījušas interesi par to pārņemšanu. Prezidentūras laikā Latvija varētu izmantot esošos līdzdalības rīkus un tos pacelt ES līmenī, sākotnēji organizējot un vēlāk arī vadot prezidentūras ikdienas darbu. Latvijas dienaskārtībā būs iekļauta Lisabonas līguma jauninājuma — Pilsoņu iniciatīvas pārskatīšana, jo tā līdz šim nav sniegusi cerēto atdevi un nav vērojama ES pilsoņu līdzdalības aktivizēšanās. Tādēļ dalībvalstis un nevalstiskie spēlētāji meklēs jaunas formas un veidus, kā šo iniciatīvu padarīt par ES pilsoņu iesaistīšanās rīku, kas tuvinātu iedzīvotājus ES politikām.

Iesaistīšanās politiskajos procesos mūsdienās norisinās galvenokārt ar informācijas tehnoloģiju palīdzību. Latvijas prezidentūras laikā norisināsies vairāki ar digitālo jomu saistīti pasākumi — Digitālā programma Eiropai, Pasaules radio konference. To ietvaros būtu iespēja apvienot un popularizēt vairākas Latvijai svarīgas tēmas — līdzdalība, tehnoloģijas, sociālās inovācijas, datu aizsardzība kā cilvēkdrošības sastāvdaļa un citas. Šie pasākumi ļautu popularizēt panākumus digitālajā jomā — e-pārvalde; e-platforma pilsoniskām iniciatīvām; e-izglītība, publisko bibliotēku tīkls.

Iesaistīšanos būs iespējams apliecināt ar dalību starptautiskajos forumos, kas tiks rīkoti Latvijas prezidentūras laikā. Latvijas ārpolitikai svarīgākais būs Austrumu partnerības samits, kura pamati ielikti Lietuvas prezidentūras laikā. Sadarbība ar Latvijas austrumu kaimiņiem pēdējos gados ir kļuvusi daudz aktīvāka, pārklājot plašu attiecību spektru — no ekonomiskiem sākumiem līdz sadarbībai pašvaldību un pilsoniskās sabiedrības līmenī. Taču līdz 2015. gadam varam sagaidīt dažādus attīstības pavērsienus un Eiropas integrācijas tempus, tādēļ būtu svarīgi līdz Rīgas Austrumu partnerības samitam sagatavot vairākus politisko “rīku kompleksus”.

Pirmkārt, būtu jāveic valstu sagrupēšana, nodalot valstis, kuras vēlas kļūt par ES dalībvalstīm nākotnē (Gruzija un Moldova); kurām nepieciešama Eiropas sadarbības prakses apgūšana (Ukraina); un tās, kuras vēlas ilgtermiņa sadarbības formātu (Armēnija, Azerbaidžāna, Baltkrievija). Atkarībā

no Austrumu partnerības valstu izteiktajām Eiropas integrācijas pakāpēm būtu izstrādājami un piedāvājami specifiski sadarbības mehānismi. Ņemot vērā Latvijas labās kaimiņu attiecības ar Baltkrieviju, iespējams uzbūvēt platformu ES un Baltkrievijas neoficiālā dialoga norisei.

Otrkārt, Latvija ir izteikusi vēlmi aktualizēt ES un Centrālās Āzijas sadarbību. Latvija varētu kļūt par pirmo valsti, kas nosauc šo reģionu par savas prezidentūras prioritāti. Tomēr, lai varētu šo uzdevumu pildīt, nepieciešama mērķtiecīga ekspertīzes attīstīšana šajā jomā, jo līdz šim interese par Centrālās Āzijas valstīm apstājusies pie ekonomiskās sadarbības. ES pastāv vērtību un interešu līdzsvarošanas prakse un, ja Latvija akcentēs tikai savas ekonomiskās intereses valstīs, kurām ir atšķirīga izpratne par demokrātiskajām vērtībām, tad būs sarežģīti ar atbalsta gūšanu no citām ES dalībvalstīm šīs prioritātes virzīšanai. Taču, papildinot savas ekonomiskās intereses ar sadarbības projektiem vides, izglītības, pārvaldes, kultūras un citās jomās, izdotos papildināt interešu komponenti ar vērtību dimensiju.

Iesaistīšanās būs nepieciešama sakarā ar 2015. gadā plānoto ANO Tūkstošgades mērķu pārskatīšanu, kas sakritīs ar ES izsludināto Eiropas Attīstības gadu. Lai arī pēdējos gados ekonomiskās krīzes dēļ Latvija ir samazinājusi budžetu attīstības sadarbībai, un tas ietekmējis šīs politikas īstenošanu, tomēr nevalstiskais sektors ir nepārtraukti uzturējis šo politikas jomu dienas kārtībā un stiprinājis savas spējas ar dažādu projektu palīdzību. Attīstības sadarbība un tai labvēlīgais globālais fons ļauj apvienot vairākas prezidentūras prioritārās jomas — līdzdalība, NVO, cilvēkdrošība, Austrumu partnerība, sociālās inovācijas un informācijas sadarbība jauna attīstības koncepta izstrādē un praktiskajā piemērošanā, piedāvājot pieredzi līdzdalības kopienų līmenī savieošanā ar cilvēka iespējošanas stratēģijām, kuras izstrādātas, gatavojot Latvijas Nacionālo attīstības plānu 2014.–2020. gadam.

Jārēķinās ar to, ka ekonomiskā krīze ES nebeigsies 2014. gada 31. decembrī. Tas nozīmē, ka diskusiju centrā joprojām saglabāsies tādi jautājumi kā bezdarba ierobežošana, jauniešu bezdarbs, jaunu nodarbinātību veicinošu politiku izstrāde (sociālā inovācija), ilgtspējīga iekļaušanās darba tirgū, apstākļu darba vietās uzlabošana, sieviešu iekļaušanās darba tirgū, darba un brīvā laika sabalansētība un jauna sociālā dialoga formu meklējumi.

Ekonomiskās krīzes iespaids un ES stratēģijas "Eiropa 2020" pārskatīšana Latvijas prezidentūras laikā turpinās uzturēt dienas kārtībā konkurētspējas jautājumus. Konceptuālā līmenī konkurētspēja ir uzskatāma par

izaugsmes mērauklu un nosacījumu, un tieši tādēļ šis ir bijis viens no centrālajiem diskusiju tematiem Eiropā pēdējo piecu sešu gadu laikā. Latvijai ir jāatrod kāda specifiska konkurētspējas šķautne, kas spētu vispārējas debates par šo jautājumu pārvērst konkrētās rīcībpolitiku iniciatīvās. Latvijas prezidentūra varētu akcentēt tos aspektus, kuri saistīti ar labas un viedas vides radīšanu (līdzsvarota attīstība pilsētās un laukos, pakalpojumu pieejamība un e-pakalpojumu izplatība, cieņpilns darbs, darba un brīvā laika sabalansētība un racionāla izmantošana) un paša cilvēka atbildīgumu par savu izglītību mūža garumā, e-izglītības priekšrocību izmantošanu, dzīves kvalitāti, veselību un drošumspēju.

Pēdējos gados uzsāktā ES institūciju un ES pārvaldes reforma būs aktuāli temati arī Latvijas prezidentūras laikā. Tas attiecas gan uz finanšu disciplīnas uzraugošiem mehānismiem, gan Eiropas Parlamenta un nacionālo parlamentu līdzdalības pieaugumu lēmumu pieņemšanā, gan starpsistucionālo sadarbības mehānismu uzlabošanu. Šie jautājumi kombinācijā ar Lisabonas līguma pārskatīšanu, jaunievēlētā EP un apstiprinātās EK politiskajām ambīcijām var ietekmēt Latvijas prezidentūras dienaskārtību gan pozitīvi, gan negatīvi.

Iesaistīšanās ir jāsaista arī ar pašas prezidentūras dinamisku pielāgošanos situācijai un notikumiem gan Baltijas jūras reģionā, gan ES un pasaulē. Tādēļ citu ES dalībvalstu prezidentūras pieredze, jo sevišķi Lietuvas, var būt lielisks mācību līdzeklis gan dienaskārtības veidošanai, gan reaģēšanas stratēģiju izstrādei.

Izaugsme

Latvijas izaugsme lielā mērā ir notikusi, pateicoties jauno tehnoloģiju attīstībai un to eksportam. Latvijai ir unikāla ekspertīze digitālajā sektorā (preču un pakalpojumu plūsma digitālajā tirgū, inovatīvas informācijas un komunikāciju tehnoloģijas ražošanā, pakalpojumos, transporta un enerģētiskās infrastruktūrā), kas izmantojama prezidentūras laikā, jo tieši 2015. gadā tiek plānotas vairākas nozīmīgas Eiropas un globāla mēroga politiskās diskusijas — digitālās plaisas mazināšana, vienota digitālā tirgus izveide, pilsoņu digitālā drošība, autortiesības digitālajā tirgū. Taču paralēli lielajiem notikumiem, kuri iezīmēs ilgtermiņa politiskos virzienus ES digitālajā jomā (vienotais digitālais tirgus, e-identifikācija ekonomikā, e-pārvalde, e-tiesiskums

un personas datu aizsardzība tieslietās, e-veselība medicīnā, kultūras mantojuma digitalizācija, informācijas drošība aizsardzībā vai interneta infrastruktūra telekomunikācijā), Latvija var nākt klajā ar virkni aktuālu, radošu un ikvienu Eiropas pilsoni interesējošu tēmu — informāciju tehnoloģijas un bērni (pieejamība, drošība, uzvedība, prasmes u.c.); e-uzvedība; e-prasmes un e-pratība visa vecuma iedzīvotāju grupās un cilvēkiem ar īpašām vajadzībām; e-drošība. Tieši šādi “nišas e-produkti” var papildināt Latvijai svarīgos tematiskos lokus Austrumu partnerībā, iesaistīšanās, nodarbinātībā, pētniecībā un inovācijās un ilgtspējā.

Tradicionāli katra prezidentūra rīko vienu vai vairākus starptautiskus forumus, kas veltīti zinātnei, pētniecībai un inovācijām. Lietuvas prezidentūras laikā notiek vismaz četri liela mēroga pasākumi (jaunie zinātnieki, sievietu loma zinātnē, sociālo zinātņu loma pētniecībā, programmas “Apvārsnis 2020” ieviešana). Latvijas intereses un spējas ir koncentrētas divos virzienos — 1) tehnoloģiju pārnese, modeļi, pieredzes, labās prakses un 2) sociālās inovācijas, kas ļauj apkopot citas Latvijas prezidentūras prioritātes (līdzdalība, attīstības politikas modeļi, mūžizglītība, globāla izglītība, cilvēkdrošība, nodarbinātība). Turklāt, 2015. gada pirmajā pusē tiks publicēts zinātnes un inovāciju pārskats, kas iezīmēs faktisko situāciju zinātnes jomā. Ziņojums var kalpot par pamatu plašākai diskusijai par nacionālās, Eiropas un pasaules zinātnes aktualitātēm un Latvijas vietu globālās zinātnes kontekstā.

Ilgtspēja

Ilgtspēja kā jēdziens pats par sevi var kļūt par vienu no Latvijas prezidentūras sociālajām inovācijām, jo tā pārlietu biežā lietošana politiskajā diskursā bez konkrēta satura ir to nonivelējusi un padarījusi par lozungu. Nepieciešamība pēc jēgpilna koncepta, kas izskaidro ilgtspēju 21. gadsimta kontekstā, var kļūt par vienu no ES diskusiju centriem prezidentūras laikā.

Publisko diskusiju laikā ilgtspēja tika aplūkota no trijiem skata punktiem — cilvēka dzīves kvalitāte (vide, veselīgs dzīvesveids un izglītība); lauku attīstība (līdzsvarota un konkurētspējīga saimniekošana) un dzīves drošība. No aplūkotajiem tematiem kā prioritāte izvirzījās izglītība, jo šajā jomā Latvija ir uzkrājusi daudzas nozīmīgas iniciatīvas, kuras varētu kļūt par piensumu ES izglītības telpai — vides izglītība, programmas, kas veicina dažādu

grupu saliedētību, globāla izglītība, pirmsskolas izglītības programmas, skola kā kopienas centrs, izglītības līmeņu sinerģiju meklējumi, veselīgas pārtikas ieviešana skolās un citi. Izglītības temats ļauj savienot tādas prezidentūras uzstādījumus kā pētniecība un inovācijas, nodarbinātība, e-pratība, Austrumu partnerība un ārējās ES attiecības. Izglītības atvērtības veicināšana, kur izglītība ir gan zināšanas, gan kopienas vienojošais elements, ir prezidentūras iespēja.

Viens no tematiem, kas raisīja lielu dalībnieku interesi, akcentējot, ka tas nav pietiekami novērtēts ES līmenī, ir bērni — bērni kā ES nākotnes attīstības virzītāji un pašreizējās paaudzes radīto materiālo un garīgo vērtību patērētāji. Savukārt Latvija pēdējos gados ir īstenojusi vairākas iniciatīvas, kuras var kalpot kā zināšanu avots citām dalībvalstīm un kuras iespējams integrēt citās prezidentūras prioritātēs. Piemēram, dzīves kvalitātes prioritāte atspoguļojas veselīgas pārtikas programmas ieviešanā skolās. Cilvēkdrošības prioritāte var tikt savienota ar drošas skolas iniciatīvas piemēriem. Droša vide bērnam — temats, kas sasaucas ar iesaistīšanās prioritāti, kuru var ilustrēt ar vecāku atbalsta grupu veidošanu. Jaunāko informācijas un komunikācijas tehnoloģiju izmantošana mācību procesā skolā ir temats, kurš savijas gan ar drošību kibertelpā, gan ar e-pratību, gan zināšanu un prasmju integrēšanu mācību procesā. Latvijas pieredze skolās kā kopienas intelektuālā un sabiedriskās dzīves centra izveide atbilst iesaistīšanās, izaugsmes un ilgtspējas prioritātēm prezidentūras laikā.

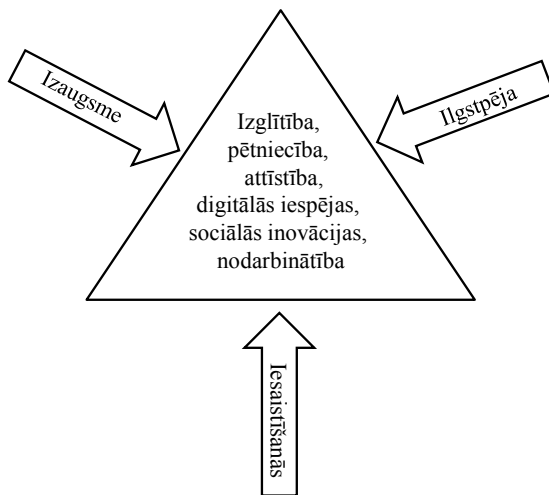
Lauku attīstība bija vēl viens no svarīgiem diskusiju tematiem. Latvijas lauku reģioni saskaras ar tām pašām problēmām, kuras risina citi ES reģioni — depopulāciju, novecošanu, tehnoloģiju plaisu, sociālo plaisu, līdzsvarotu attīstību un ilgtspēju. Vienlaikus ar šīm problēmām reģioni piedzīvo intelektuālo resursu aizplūšanu uz pilsētām vai uz augstāk attīstītiem reģioniem, kas nākotnē ietekmēs gan reģionu konkurētspēju, gan arī tajos izvietoto uzņēmumu konkurētspēju valsts un globālā mērogā. Valsts un ES kontekstā ir svarīgi, lai notiktu reģionālās nevienlīdzības izlīdzināšanās un intelektuālo resursu vienmērīga izkliede, jo tas palīdzēs gan mazināt tehnoloģiju un sociālo plaisu, gan veicinās sociālo inovāciju rašanos. Diskusijās tika uzsvērts, ka reģioni var būt arī prezidentūras notikumu norises vieta, tā tuvinot prezidentūru sabiedrībai.

Diskusiju laikā apspriežot ilgtspējas un lauku attīstības tematus, vairāk kārt tika akcentēta demogrāfiskā situācija valstī, par kuras problēmām liecina

iedzīvotāju aizplūšana no laukiem uz pilsētām, kā arī dzimstības samazināšanās. Dzimstības samazinājumam būs negatīva ietekme uz darba tirgu, kad uzņēmumi saskarsies ar kvalificētu darbinieku trūkumu, kas neapšaubāmi ietekmēs to spēju sarāžot inovatīvus produktus un pakalpojumus.

Valsts ekonomisko attīstību kopumā, īpaši lauku attīstību, ietekmē uzņēmējdarbības aktivitāte. ES, tajā skaitā Latvijā, mazo un vidējo uzņēmumu loma nacionālā līmenī un reģionālajā attīstībā ir vēl viens no jautājumiem, kas varētu tikt apspriests prezidentūras laikā.

Rezumējot — diskusijās Rīgā un reģionos izkristalizējās tie jautājumi, kas pārklājās visos trijos prezidentūras “ī”. Šie jautājumi bija izglītība, pētniecība un attīstība, kas izmanto digitālās iespējas un rada sociālās inovācijas un nodarbinātību (sk. zīmējumu).

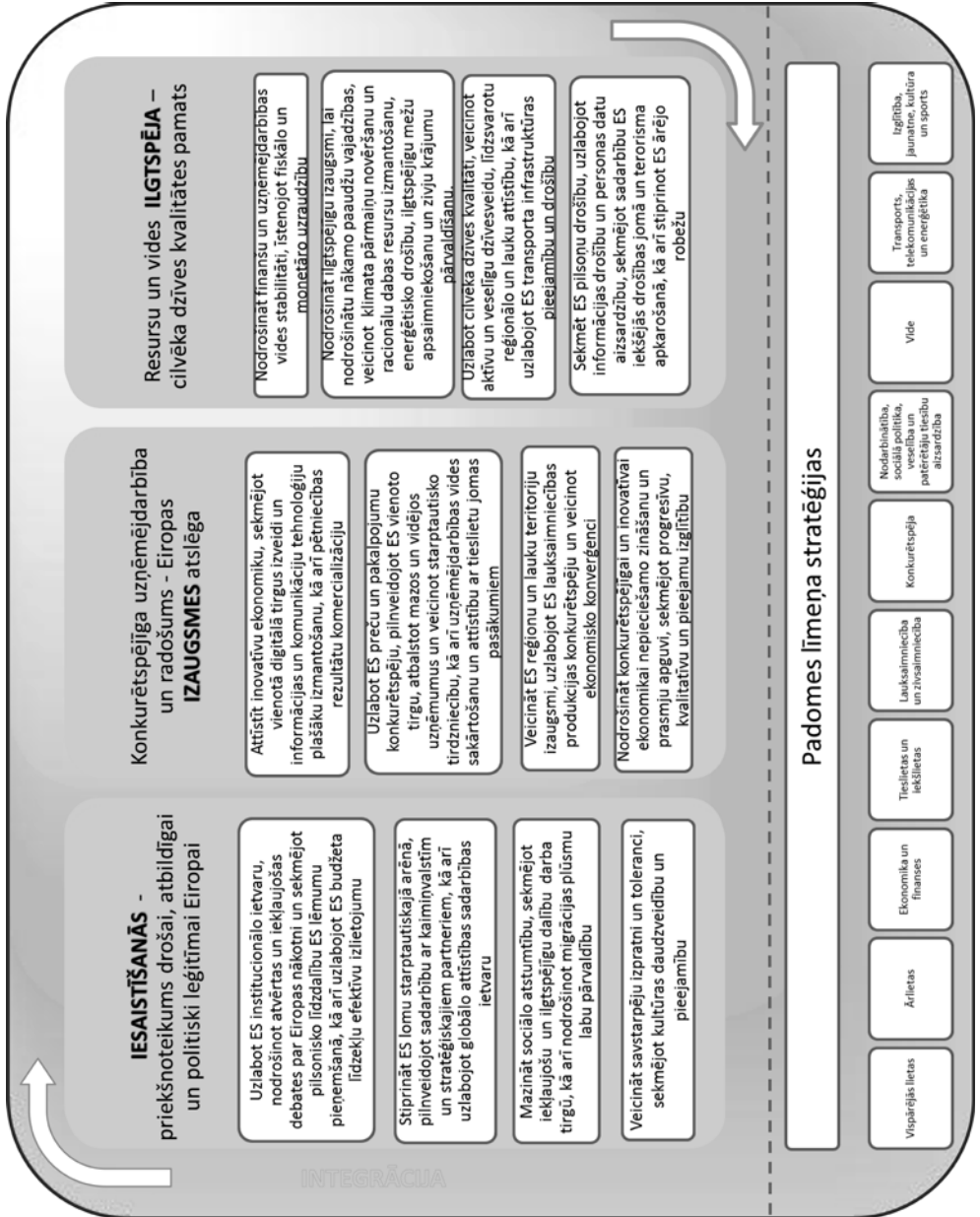


Secinājumi

Prezidentūra Latvijai būs liels notikums, jo tā būs pirmā reize, kad Latvijas valsts un sabiedrība pārstāvēs reģionālā un globālā mērogā ne tikai sevi, bet visas 28 ES dalībvalstis. Uz sešiem mēnešiem Latvijai tiks dota iespēja kļūt par vienu no pasaules līderiem. Varam, protams, turpināt seno dziesmu, ka “naudas nav un nebūs”, ka svarīgi būt “klusam un apzinīgam “godīgam starpniekam” pie ES sarunu galda”, ka nav ko bāzt degunu ārā no daudzo

direktīvu apstiprināšanas rutīnas, kas neprasa lielu izdomu un enerģiju. Varam arī gausties par to, ka prezidentūra ir birokrātisks slogs un liels darba apjoms mūsu institūcijām. Bet var arī šos mēnešus izmantot Latvijas politisko resursu uzkrāšanai un stiprināšanai, sarīkojot gan Austrumu partnerības samitu, gan ANO Meža forumu 2015, gan Eiropas un Āzijas izglītības ministru forumu. Šie mēneši var būt lieliska mācību skola, lai mācītos labāk pārstāvēt savas intereses ES līmenī nākotnē, mācītos līdzsvarot savas un citu intereses, mācītos meklēt kompromisus. Tā būs unikāla iespēja pasaules mērogā paust Latvijas skatījumu uz nozīmīgākajiem Eiropas un starptautiskajiem notikumiem un nodemonstrēt, ka Latvijas sabiedrībai rūp Eiropas un pasaules nākotne.

Latvijas prezidentūras Eiropas Savienības Padomē darba programmas struktūras shematiskais attēlojums



7. Eiropas Kvalitātes konferences atskaņas

Jānis Glazkovs,

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas
Vienas pieturas aģentūras nodaļas vadītājs

Maija Anspoka,

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas
Vienas pieturas aģentūras nodaļas vecākā eksperte

ES prezidentūras ietvaros Lietuvā 2013. gada 3.–4. septembrī notika 7. Eiropas kvalitātes konference (turpmāk — konference). Atbilstoši ES dalībvalstu iedibinātajai praksei konference tiek rīkota reizi divos gados kā daļa no ES prezidentūras pasākumu kopuma. Konferencē ES dalībvalstis prezentēja labās prakses piemērus publiskās pārvaldes attīstībā, diskutēja par aktuāliem jautājumiem saistībā ar Kopējās novērtēšanas ietvara (angl. — *Common Assessment framework — CAF*) ieviešanu institūcijās, īstenošanas gaitu un rezultātiem, dalījās pieredzē, izstrādājot publisko pakalpojumu sistēmas attīstības projektus.

Kopumā konferencē tika demonstrēti 41 labās prakses piemērs. Latvijas Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (turpmāk — VARAM) iepazīstināja konferences dalībniekus ar līdz šim paveikto publisko pakalpojumu sistēmas pilnveidē¹ Latvijā kopš 2012. gada, tādējādi sniedzot iespēju novērtēt Latvijas īstenoto virzienu atbilstību kopējām ES tendencēm.

OECD pārstāvis² uzsvēra inovāciju lomu pārvaldes attīstībā, aktīvāk iesaistot pakalpojumu lietotājus pakalpojumu plānošanā, veidošanā un

¹ Par Konceptiju par publisko pakalpojumu sistēmas pilnveidi. MK rīkojums Nr. 58, spēkā ar 19.02.2013. <http://likumi.lv/doc.php?id=254910> (Likumi.lv portāls; aplūkots 12.11.2013.).

² Service Co-production as a source of innovation: evidence and challenges. OECD. 7th Quality Conference 3-4 October, Vilnius, Lithuania. <http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=766> (Eiropas Publiskās administrācijas tīkla mājaslapa; aplūkota 12.11.2013.).

nodrošināšanā, iegūstot tiešu iedzīvotāju iesaisti institūciju darbības pilnveidošanā. Valsts pārvaldes iestādes tādējādi ne tikai sniegtu informāciju vai apkalpotu klientus, bet arī darbotos kā starpnieks starp sabiedrības vajadzībām un budžeta iespējām.

Daži piemēri, kuru izskatīšana rosina pārdomas par publiskās pārvaldes sistēmas pilnveides iespējām arī pie mums. Vācijas Tieslietu ministrija³ sniedza ieskatu tās īstenotajā projektā termināļu un pašvaldību mobilo biroju darbībā Saksijas reģionā. Demogrāfijas analīze paredz reģiona iedzīvotāju vidējā vecuma palielināšanos no 46 gadiem pašlaik līdz 50 gadiem 2025. gadā, bet iedzīvotāju, vecāku par 65 gadiem, skaita palielināšanos līdz 35%. Aktuāls kļūs jautājums par administratīvo pakalpojumu pieejamību. Reģiona vadība to plāno nodrošināt, attīstot elektronisku atbalsta piekļuvi pakalpojumiem, saglabājot personīga kontakta iespēju ar pakalpojuma sniedzēju. Mobilie biroji nodrošinās tehniskās iespējas — klienta autentifikāciju, pakalpojuma maksas iekasēšanu, pakalpojuma pieteikšanai nepieciešamo veidlapu aizpildīšanu, drukāšanu vai skenēšanu un nosūtīšanu elektroniskā veidā pakalpojumu sniedzējam. Tāpat tiks nodrošināta iespēja e-vidē sazināties ar pakalpojuma sniedzēju. Šādi termināļi un mobilie biroji samazinās klientiem gan ceļa izmaksas, gan ekonomēs laiku, piesakot pakalpojumu.

Norvēģijas prezentācijā tika skarts jautājums par valsts pārvaldes arhīvā nododamajiem dokumentiem⁴. Iedzīvotājiem ir nodrošināta piekļuve visiem arhīvā nodotajiem dokumentiem, piekļūstot metadatiem un veicot pieprasījumu, kurš nonāk atbildīgajā iestādē. Datu ieguve ir bez maksas, anonīma, to var lietot neautentificējoties, datu iegūšanas process noteikts likumdošanā. Risinājums izveidots, balstoties uz atvērtā koda risinājumiem. Tādējādi pieaug informācijas pieprasījumu apjoms, šobrīd šādu pieeju lieto 70% iedzīvotāju, uzņēmējdarbības sektors un NVO. Līdz ar to Norvēģijas publiskā pārvalde kļūst atvērtāka un pieejamāka tās klientiem.

CAF resursu centra prezentācijā⁵ tika izklāstīti Kopējā novērtēšanas ietvara 8 principi, akcentējot jaunu principu ieviešanas nozīmīgumu publiskajā

³ Delivering services through Citizen Terminals and Mobile Municipal Offices in rural areas. 7th Quality Conference 3-4 October, Vilnius, Lithuania. <http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=766> (Eiropas Publiskās administrācijas tīkla mājaslapa; aplūkota 12.11.2013.).

⁴ Odd J.H. Electronic Public Records. (Eiropas Publiskās administrācijas tīkla mājaslapa; aplūkota 12.11.2013.).

⁵ Patrick Staes, Head of the European CAF Resource Centre. CAF as European Instrument for enhancing the administrative capacity. Turpat.

sektorā un kvalitātes jēdziena lomas pieaugumu mūsdienu valsts pārvaldes reformu retorikā. Institūcijas jau šobrīd var veikt savas darbības pašnovērtējumu atbilstoši CAF modelim, ik gadu salīdzinot savu sniegumu. Tā CAF kalpo kā pirmais solis organizācijai, kas vēlas iet tālāk pa kvalitātes vadības sistēmas ieviešanas ceļu. 2013. gadā CAF modelis tika atkārtoti pilnveidots⁶, fokusējoties uz iedzīvotāju iesaistes sekmēšanu pārvaldes lēmumu pieņemšanā, stiprinot orientēšanos uz procesu pieeju iestāžu darbībā un veikspējas mērījumiem, inovāciju ieviešanu un sociālās atbildības principu ieviešanu. Svarīgākās atziņas — darbības procesa uzlabošanai ir nepieciešami fakti, dati, kas iegūti sistemātiski. Organizācijas kopējās darbības uzlabošana nav iespējama bez rūpēm par darbinieku attīstību un iesaisti, bez pozitīvas komunikācijas un sadarbības ar partneriem.

Ar pārējām ES dalībvalstu prezentācijām 7. Eiropas Kvalitātes konferences ietvaros interesenti var iepazīties EUPAN mājas lapā www.eupan.eu.

⁶ Improving Public Organisations through Self-Assessment. CAF 2013. http://www.eipa.eu/files/File/CAF/CAF_2013.pdf (Eiropas Publiskās administrācijas institūta mājaslapa; aplūkota 12.11.2013.).



LATVIJAS INTERESES EIROPAS SAVIENĪBĀ

