

# Pārvaldības institūciju rīcībspēja tautas attīstības kontekstā

## Ievads

Latvijā izšķirami divi galvenie publiskās pārvaldības (jeb valsts pārvaldības) līmeņi: centrālais un vietējais (pašvaldību līmenis). Svarīgi, lai pārvaldība būtu līdzsvarota – sekmīgi tiktu īstenota abos līmeņos. Politikas izstrādāšanā un realizēšanā katra līmeņa pārvaldības institūcijām ir savas specifiskas funkcijas un uzdevumi, taču kvalitatīvai publiskajai pārvaldībai visos gadījumos ir vieni un tie paši īstenošanas pamatprincipi, turklāt ļoti svarīgi, lai tie būtu nepārtraukti un dažādos pārvaldības līmeņos sabalansēti. Resursu koncentrēšana tikai vienā līmenī un pārvaldības optimizēšana tikai šajā līmenī apdraud tautas attīstības vienmērīgumu. 4. nodaļā aplūkotas abu līmeņu pārvaldības institūciju iespējas realizēt tādu publisko politiku, kas būtu efektīva un kvalitatīva no tautas attīstības viedokļa.

Raugoties šās nodaļas kontekstā un caur tautas attīstības prizmu, pārvaldības institūciju rīcībspēja aplūkojama un analizējama vairākos aspektos:

- attiecībā uz vadīšanu – kā spēja plānot ilgtermiņā un ar skatu uz tautas attīstības mērķiem;
- attiecībā uz starpnozaru sadarbību – kā spēja strādāt komandā un politiku plānot dažādu nozaru kopsakarā;
- attiecībā uz zināšanām – kā spēja jautājumu izlemšanā balstīties uz ekspertu atzinumiem, uz izpratni par tautas attīstības likumbām un par to, kā šīs likumbas visefektīvāk ievērot rīcīpolitikas izstrādāšanā un realizēšanā;
- attiecībā uz publisko atbildību un pārskatu sniegšanu – kā spēja par politiku un tās rezultātiem atbildēt sabiedrībai un kā spēja sabiedrību iesaistīt lemtānā.

Pārvaldības institūciju rīcībspēja kopumā atkarīga no ļoti daudziem, reizēm grūti definējamiem un izmērāmiem faktoriem – sākot ar šo institūciju infrastruktūru un vidi, vadības metodēm, finansiālajiem resursiem un cilvēkresursiem un beidzot ar vērtībām. Svarīgs nosacījums tam, lai pārvaldība būtu efektīva un veiksmīga, ir mūsdienu tehnoloģijām atbilstoša darbības vide. Tādēļ šajā nodaļā ir aplūkots arī tāds pārvaldības institūciju rīcībspējas

aspekts kā nodrošinātība ar datorizētām informācijas sistēmām un moderno tehnoloģiju izmantošana.

Tautas attīstības mērķus izdosies sasniegt tikai tad, ja būs laba pārvaldība. Lai pārvaldība uzlabotos, jāstiprina politikas veidošanas aģentu rīcībspēja visos labas pārvaldības aspektos, jo pārvaldības kvalitāti nosaka arī institūciju rīcībspējas līmenis. Tiecoties pēc tā, lai Latvijā gan centrālajā, gan pašvaldību līmenī būtu laba pārvaldība, jāatceras, ka tādai pārvaldībai raksturīgas vairākas pazīmes un principi, kuru pamatā ir demokrātijas vērtības (sk. 4.1. informāciju).

## Centrālo pārvaldības institūciju rīcībspēja

Turpmāko piecu sadaļu mērķis ir izanalizēt, vai valsts centrālās institūcijas spēj izstrādāt un realizēt tādu politiku, lai tautas attīstība kļūtu ilgtspējīga. Tādā nolūkā analizēsim, cik lielā mērā šīs institūcijas spēj uzņemties attīstības vadītāju lomu, kā tās spēj sadarboties, politikas veidošanā izmantot zināšanas un ekspertu atziņas un vai tās ir gatavas par savu rīcību caurredzamā veidā atbildēt sabiedrībai.

Vairāki Latvijas un ārzemju eksperti izteikušies, ka ar Latvijas centrālo institūciju pašreizējo rīcībspēju nepietiek nedz lai Latvija integrētos Eiropas Savienībā, nedz arī lai tā pārvarētu pārejas perioda šķēršļus un izveidotu mūsdienu, tiesisku un autonomu demokrātiju. Centrālo pārvaldības institūciju rīcībspējas nepietiekamība saistīta gan ar lēmējdarbību, gan ar cilvēkresursiem, gan ar infrastruktūru, gan ar moderno tehnoloģiju pieejamību un izmantošanu. Kā aizrādīts Eiropas Komisijas 1999. un 2000. gada atzinumā par Latvijas gatavību iestāties Eiropas Savienībā, šie institūciju rīcībspējas trūkumi bieži vien ir saistīti ar to, ka gausi noris valsts pārvaldības reformēšana.

Analītiskajos pārskatos par pārvaldības reformu Latvijā bieži mēdz minēt dažādus objektīvus faktorus, kuru dēļ Latvijā neveicas ar valsts līmeņa politikas veidotāju rīcībspējas celšanu, piemēram, to, ka



- vēsturisku cēloņu dēļ trūkst vecākās ierēdņu paaudzes, kurai būtu liela pieredze tieši atvērtas politikas veidošanā;
- straujais pārejas temps neļauj sevišķi daudz uzmanības veltīt politikas veidošanas mācību procesam; tas, ka politiskie lēmumi top, “dzēšot ugunsgrēkus”, bieži vien liedz izvērtēt pārdomātas alternatīvas un dialogā būtiski iesaistīt iedzīvotājus;
- ministriju darbinieki daudzviet ir pārāk zemu atalgoti, lai attiecīgajos amatos būtu iespējams piesaistīt un noturēt spējīgus cilvēkus, un rezultātā grūti ir nodrošināma ministriju “institucionālā atmiņa”; turklāt valsts pārvaldības darbinieku algu sistēma vēl nav sakārtota; Eiropas Komisija ir norādījusi, ka gan civildienesta ietvaros, gan arī ārpus tā plaši figurē tā saucamie vadības līgumi, kurus

izmanto, lai ministriju darbiniekiem piemaksātu pie pamatalgas; tas veido sašķeltu darba samaksas sistēmu, veicina pusautonomu pārvaldības institūciju veidošanos un apgrūtina kontrolējamību, pārraudzāmību un caurredzamību;

- trūkst vienotas sistēmas, kā spējīgus darbiniekus piesaistīt no universitātēm;
- daži ārzemju eksperti pat ir minējuši, ka Latvijā nepietiek ierēdņu, lai efektīvi īstenotu valsts pārvaldību.

Pašas ministrijas šīs problēmas labi saprot. Tieslietu ministrija savā 1999. gada pārskatā raksta: “Viena no lielākajām ministrijas problēmām bija personāla mainība. 1999. gadā Tieslietu ministriju atstāja 31 darbinieks (tas sastāda gandrīz 24 % no kopēja darbinieku skaita), 1998. gadā darbu mainīja 20 % darbinieku. Biežā personāla sastāva maiņa kavē vienotas darba komandas izveidi ministri-

#### 4.1. informācija

### Labas pārvaldības principi

**Līdzdalība.** Visiem iedzīvotājiem jābūt iespējai piedalīties lemšanas procesos (tiešā veidā vai ar interešu pārstāvības institūciju starpniecību). Cilvēkiem ir nepieciešama arī dalībaspeja.

**Tiesiskums.** Pārvaldībai jābūt balstītai uz likumiem, un likumiem jābūt taisnīgiem un objektīvi ieviestiem.

**Caurredzamība.** Lemšanai jābūt caurredzamai, tāpēc nepieciešama brīva informācijas plūsma. Lemšanas procesiem, institūcijām un informācijai jābūt tik pieejamiem, lai iedzīvotāji varētu saprast un pārraudzīt publiskās politikas procesu.

**Atsaucīgums.** Pārvaldības institūcijām jāciena un jāievēro dažādu sabiedrības grupu intereses.

**Konsensuālisms.** Pārvaldības institūcijām jākalpo par starpnieku starp ieinteresētajām pusēm, jāveicina kompromisu un konsensa sasniegšana.

**Līdztiesība un sociālais taisnīgums.** Gan vīriešiem un sievietēm, gan arī visneaizsargātākajām iedzīvotāju grupām jābūt vienlīdzīgām iespējām piedalīties pārvaldībā, lai uzlabotu savu dzīves kvalitāti. Sociālā taisnīguma veicināšana ir politikas kvalitātes pamatkritērijs.

**Efektivitāte.** Savas funkcijas pildot, pārvaldības institūcijām jācenšas panākt, lai iespējami labāka būtu izmaksu un ieguvumu (*cost-benefit*) attiecība.

**Publiskā atbildība (*accountability*).** Rīcībpolitikā lēmējiem par saviem lēmumiem un rīcību jāatbild sabiedrībai, kura viņiem deleģējusi varu un lēmējtiesības.

**Stratēģiska virzība.** Pārvaldībai jābūt vērstai ne tikai uz īstermiņa, bet arī uz ilgtermiņa mērķiem. Jādoma par tautas attīstību un par to, kā šos mērķus sasniegt, ņemot vērā vēsturiskos, kultūras un sociālos faktorus.

*jā un ministrijas stratēģisko plānu īstenošanu. Lielās personāla mainības būtiskākie iemesli ir ierobežotās karjeras iespējas ministrijā un labāk atalgotu darba vietu piedāvājums darba tirgū, kas saistāms ar ministrijām noteikto zemo darba samaksas sistēmu un ieilgušo šīs sistēmas attīstības un pilnveidošanas iesaldēšanu kopumā."*

Tomēr jāatceras viens: labs atalgojums gan palīdz piesaistīt jaunus kvalitatīvus darbiniekus, taču pats par sevi nebūt negarantē, ka attiecīgā institūcija spēs veidot tādu politiku, kas veicinātu tieši ilgspējīgu tautas attīstību. Tāpat ar ārējiem faktoriem un vēsturiskiem apstākļiem rīcības spējas vājumu varētu gan daļēji izskaidrot, taču ne attaisnot. Valstij jāmeklē, kā savas grūtības pārvarēt. Tāpēc tālāk aplūkosim, kuros aspektos Latvijas institūciju spēja veidot valdības politiku patlaban ir stipra un kuros tā ir vāja, un tieši tautas attīstības sakarā analizēsim, kā attīstīt stiprās puses un novērst trūkumus, lai veidotos kvalitatīva, tautas attīstības interesēm atbilstoša publiskā politika.

## Kur meklēt Latvijas valdības stratēģisko vīziju?

Lai valdība efektīvi darbotos, tai vajadzīga stratēģiska vīzija, proti, valdībai

- jāredz tautas attīstības kopējā aina;
- jāprot plānot un domāt ilgtermiņā;
- jājūtas atbildīgai par politikas rezultātiem;
- jāspēj politikā iesaistīt institūcijas vienot kopīga mērķa sasniegšanai.

Patlaban Latvijas valdības darbībai trūkst izteiktas stratēģiskas virzības, tai nav "kopīgas vīzijas" vai oficiāla plāna, kas būtu vērsts uz to, lai 10–15 gados Latvija tautas attīstības jomā sasniegtu mērķus, par kuriem būtu vienojušies visi politikā iesaistītie subjekti. Protams, ir valdības deklarācija, kas varētu veicināt visām pārvaldības institūcijām kopīgu vīziju. Bet vairāku apstākļu dēļ deklarācija vien valsts stratēģiskās virzības iedibināšanos nespēj garantēt. Pirmkārt, deklarācija ir izteikti politisks dokuments, kas ir spēkā, kamēr darbojas attiecīgā valdība. Tātad tās ilgspēja ir nosacīta. Otrkārt, deklarācija ir pārāk apjomīga, lai Ministru kabinets tās realizēšanu spētu pārraudzīt: tā aptver ārkārtīgi daudz jautājumu, mērķu, darbības virzienu un uzdevumu, turklāt vairāki no tiem ir otrās vai trešās pakāpes prioritātes. Treškārt, tā kā valdības deklarācijas izstrādāšanai nav saiknes ar valsts budžeta izstrādāšanu, grūti ir cerēt, ka deklarācijā ierakstītās prio-

ritātes izdosies efektīvi un koordinēti realizēt. Rezultātā trūkst uzticības deklarācijas nozīmīgumam un, vēl vairāk, tā paliek tikai formāls instruments, par kura saimniekiem nejutās nedz politiķi, nedz pārvaldības iestāžu darbinieki.

Pašreizējiem politikas tapšanas procesiem Latvijā piemīt arī citas īpatnības, kas norāda uz šādas stratēģiskas vīzijas trūkumu vai neizstrādātību. Ministru kabinets ir apstiprinājis gandrīz divus simtus programmu un citu stratēģisku politikas dokumentu (stratēģiju, koncepciju u. tml.), kuru uzdevumi un to veikšanas kārtība tikai retos gadījumos ir savā starpā saskaņoti. Mērķtiecīga tautas attīstība bez tādas vīzijas nav iespējama. Atkal jāpiemin valsts budžeta sastādīšanas atrautība no šo programmu izstrādāšanas: lai arī ministrijas darbiniekiem ir uzdots izstrādāt daudzās valdības deklarācijā paredzētās programmas, budžeta sadali parasti nemēdz saistīt ar tajās ietvertajiem uzdevumiem, un tas liedz šīs programmas efektīvi realizēt.

Nav tādu institucionalizētu valdības pārraudzīšanas mehānismu, kas valdībai liktu sistemātiski sniegt pārskatu par to, kā tā pilda politikas programmas un ievēro prioritātes (sk. arī sadaļu "Valdības publiskā atbildība un pārskata sniegšana sabiedrībai"). Tomēr problēmas saknes jāmeklē dziļāk – politikas tapšanas procesā, kur izpaucas tas, ka politiskie līderi nespēj vai arī tiem neizdodas vienoties par ilgtermiņa mērķiem tautas attīstības jomā. Šo problēmu atspoguļo arī tas, cik grūti top Nacionālais attīstības plāns, kas domāts kā vidēja termiņa attīstības programma sakarā ar Latvijas vēlmi iestāties Eiropas Savienībā (sk. 4.2. informāciju). Problēma ir saistīta arī ar politiķu vājo izpratni par tautas attīstību kā integrētu attīstības procesu un kompleksveidīgas politikas mērķi. Piemēram, lai valsts resursus kļūtu iespējams dalīt visiem iedzīvotājiem līdztiesīgi, tādējādi ceļoties kopējam labklājības līmenim (tā celšana ir viens no galvenajiem uz tautas attīstību vērstas politikas uzdevumiem), budžeta veidošanā būtu jāņem vērā ne tikai makroekonomiskie, bet arī sociālie faktori. Pasaules pieredze liecina, ka ekonomiskā augsme vien nespēj garantēt tautas attīstību, tās pamats ir sociālais taisnīgums, līdztiesība un līdzdalība. Politikas veidotājiem (un procesu virzītājiem vispār) vairāk būtu jādomā ilgtermiņā, budžetā mērķtiecīgi paredzot līdzekļus tiem pasākumiem un programmām, kas dos ilgspējīgu ieguldījumu visas tautas attīstībā. Jāpiebilst, ka tas ir jautājums ne tikai par racionālu budžeta sadali, bet arī par publisku atbildību par publiskiem līdzekļiem.



Kamēr Latvijā nebūs kopīgas vīzijas par valsts ilgtermiņa attīstības prioritātēm, nebūs arī konsekventi izstrādājama nekāda prioritāšu politika. Vēl būtiskāk ir kas cits: kamēr budžeta sastādīšanas mehānismi prioritāti nenodrošinās uzdevumiem, kas saistīti ar tautas attīstības ilgtspēju, nebūs arī pamata domāt, ka prioritāšu politiku izdosies efektīvi realizēt.

Visbeidzot, svarīgi ir pieminēt, ka valsts attīstības stratēģiskā vīzija aptver ne tikai prioritāros darbības virzienus, bet arī pamatvērtības, pēc kurām valdība vadās. Konstatēt pamatvērtības – tas ir pirmais solis, kas valdībai jāspēr, lai sabiedrība skaidri izprastu, kāda rīcība no valdības darbinie-

kiem gaidāma. Turklāt nepietiek ar to vien, ka valdības darbinieki paši zina, kādas ir šīs vērtības. Tās skaidri un publiski jādeklarē. Kā raksta politikas analīzes speciālists Viljams Danns, politikas veidošanas process faktiski ir lietišķās ētikas paveids, jo dot priekšroku kādam politiskam risinājumam ir ne tikai “tehnisks” lēmums, bet arī morāliska izvēle.

Tieši Latvijā politikas veidošanas ētiskajiem principiem ir jāpievērš pastiprināta uzmanība. Tautas attīstības ilgtspējas nodrošināšana ir cieši saistīti ar šiem ētiskajiem principiem, piemēram, ar prasību, ka jāisteno līdztiesība un līdzdalība, publiskā atbildība un pārskatu sniegšana (sk. arī analīzi

#### 4.2. informācija

### **Nacionālais attīstības plāns – mēģinājums radīt valsts stratēģisko vīziju**

2000. gada martā Ministru kabinets pieņēma lēmumu, ka jāsagatavo Nacionālais attīstības plāns (NAP), kas atbilstu Latvijas stratēģiskās plānošanas dokumentos nospraustajiem attīstības virzieniem un Eiropas Komisijas prasībām. MK arī nolēma, ka NAP būs vidējtermiņa stratēģiskās plānošanas dokuments turpmākajiem sešiem gadiem: tas analizēs sociālekonomisko situāciju, kā arī norādīs uz valsts attīstības prioritātēm un uz to, kādi pasākumi veicami, lai ixivirzītos mērķus sasniegtu.

Politiska atbildība par NAP sagatavošanu ir uzticēta vadības grupai, kuru veido ministriju augstākā ranga amatpersonas un kurai jāapstiprina NAP sagatavošanas metodoloģija, darba plāns, programmu prioritātes un NAP projekts kopumā. Savukārt par NAP sagatavošanas “ikdienas darbiem” ir atbildīga tā sauktā vienības grupa, kurā ietilpst īpaši iecelti ministriju darbinieki. Turklāt ir pieņemti eksperti, kam jākonsultē vienības grupa un faktiski jāuzraksta NAP projekts.

Kā skaidro NAP gatavošanā iesaistītās personas, šis darbs bijis nozīmīgs “mācību process”: līdz šim Latvijā nav bijis centieni izstrādāt tamlīdzīgu plānu; tāpat vēl nav pieredzes, nav izstrādātu un pārbaudītu mehānismu, kā tādu darbu veikt.

NAP gatavošanas procesu analizējot, redzams, ka šā plāna izstrādāšanā ir vairākas problēmas. Darba vadīšanas struktūra nestimulē pret darba rezultātiem izturēties ar atbildību un saimnieka sajūtu. Lai gan Īpašu uzdevumu ministra sadarbībai ar starptautiskām finanšu institūcijām sekretariāts vada un koordinē NAP sagatavošanu, vadīšanas un koordinēšanas struktūra paliek ļoti sadrumstalota. Nav politiski neitrālas institūcijas, kura šo procesu vadītu un varētu atkāpties no ministriju līmeņa interesēm, lai akcentētu “kopējo ainu” un tautas attīstības prioritātes; bet, no otras puses, nav arī augstāku politisko spēku spiediena, kas NAP liktu sagatavot maksimāli efektīvu un kā “visas valdības” dokumentu. Par NAP kopumā pašreiz neviens nejūtas īpaši atbildīgs. Rezultātā darba kvalitāte cieš.

Kā apgalvo NAP izstrādāšanā iesaistītās personas, grūtības tās procesā ir saistītas ar ilgtermiņa attīstības stratēģijas trūkumu. Pašlaik nav vienošanās par to, kādā virzienā un kā Latvijai būtu jāattīstās nākamajos desmit divdesmit gadus, un tas kavē rezultatīvu vidējtermiņa plānošanu. Turklāt budžeta sastādīšanas procesi patlaban ir atrauti no NAP izstrādāšanas procesiem. Vairākas NAP gatavošanā iesaistītās personas akcentē: ja nebūs atbilstošas budžeta sadales, nav jēgas spriest, kādas būs vidējtermiņa politiskās prioritātes. Pozitīvi ir tas, ka soļi tiek sperti, lai abus procesus savienotu.

Vērā ņemams ir arī fakts, ka NAP ir Latvijas autonomi izstrādāts plāns: to nekontrolē Eiropas Savienība un neietekmē ārējs spiediens. Līdz šim Latvijas valdība pārsvarā ir spējusi efektīvi pildīt tos pienākumus, kas uzlikti no ārpuses; tai vēl jāiemācās, kā iekšēji uzņemties pienākumus un sadarbības ceļā tos pildīt visas valsts labā.

1. nodaļā). Tātad atkal jāakcentē nepieciešamība stiprināt politiku, ierēdņu un visas “politikas virzītāju kopienas” izpratni par tautas attīstības pamatlikumbām. Lielā mērā to var panākt, piesaistot kvalitatīvu ekspertīzi.

## Sadarbošanās spēja un politiku koordinācija

Viena no būtiskākajām problēmām, ar kurām jā-sastopas, veidojot atvērtu, uz tautas attīstību vērstu politiku, ir horizontālas sadarbības trūkums valsts pārvaldības struktūrās. Integrēta un koordinēta starpnozaru politika tautas attīstības kontekstā ir tikpat svarīga kā sektorpolitika vai pat vēl svarīgāka par to. Starpnozaru politikā par prioritāti tiek izvirzītas nevis katra sektora intereses, kuras bieži noved pie sīkumainas konkurences, bet gan sociālā taisnīguma un ekonomiskās izaugsmes racionāla sabalansēšana un caurspīdīga līdzekļu sadale, ko var panākt tikai sadarbības ceļā. Skatoties uz tautas attīstības ilgspējas priekšnosacījumiem un ar tiem saistītajām prioritātēm (sociālo integrāciju, nabadzības apkarošanu, dzimumu līdztiesību, reģionālo attīstību, vides aizsardzību un resursu racionālu izmantošanu), ir acīmredzams, ka šos jautājumus nav iespējams risināt tikai vienas nozares vai ministrijas ietvaros.

Pētot situāciju Latvijas valsts pārvaldības institūcijās, jāsecina, ka vāja starpministriju sadarbība ir kavēklis šo prioritāšu konsekventai īstenošanai. Lai gan ir vairākas starpministriju sadarbības izpausmes (piemēram, lauku politikā, eiointegrācijā), katras ministrijas ierēdņu personāls vairāk pieder šai ministrijai nekā vienotam dienestam, tādēļ tam nav stingras apņēmības strādāt saskaņotās kopīgas politikas realizēšanas labā un drīzāk gan tas strādā savas konkrētās ministrijas interesēs. Jāpiebilst, ka šī nav tikai Latvijas problēma vien. Lielāka vai mazāka problēma tā ir visās demokrātiskās valstīs. “Konkurenci” ministriju starpā nevar viennozīmīgi dēvēt par negatīvu, jo tā var veicināt darbotiesgribu un inovācijas. Tomēr sekas var būt arī negatīvas: valsts politikā rodas pretrunas, bet izstrādāto politisko nostādņu un programmu realizēšana, pārraudzīšana un izvērtēšana var kļūt praktiski neiespējama, jo mērķi, uzdevumi un aktivitātes savstarpēji konfliktē. Latvijā pārvaldības iestādēm jāmeklē optimālāks līdzsvars starp veselīgu un neveselīgu konkurenci.

Politikas veidotāji ministriju sadarbības nepieciešamības negatīvās sekas ir samanijuši paši. Aptaujātie ministriju departamentu direktori ministriju savstarpējo nekoordinētību minējuši kā vienu no būtiskākajām problēmām kvalitatīvas politikas veidošanā. Kā kavēklis specifisku politikas programmu izstrādē tiek minēta arī sadarbības neefektivitāte. Tas izpaužas, gan veidojot tādas plānus (pirmām kārtām Nacionālo attīstības plānu), kur būtu nepieciešama visu vai gandrīz visu ministriju sadarbība, gan arī veidojot tādas programmas, kur būtu nepieciešama divu vai triju ministriju sadarbība (piemēram, izstrādājot kompleksveidīgu nabadzības novēršanas plānu, domājot par reģionālo attīstību un pat par veselības mācības ieviešanu skolās). Arvien vairāk dzird ministriju darbinieku izteikumus, ka starpnozaru sadarbību nepieciešams stiprināt, tomēr atzinumi par sadarbības trūkuma negatīvo ietekmi uz politikas veidošanas procesu lielākoties paliek retoriskā līmenī un situācija visai maz uzlabojas. Tāpēc pastiprināta uzmanība jāpievērš sadarbības vājuma izpausmēm, faktoriem, kas sadarbību kavē, un risinājumiem, kuru izmantošana to uzlabotu (sk. 4.1. tabulu).

Runājot par to, ka politikas nav savā starpā pietiekami koordinētas, pirmām kārtām atkal jāmin tas, ka vēl nav izstrādāta kopīga valsts stratēģiskā vīzija, un tas, ka valsts budžeta sastādīšana ir atrauta un attālināta no politikas veidošanas. Kamēr šie divi procesi paliek viens ar otru nesaistīti, katras ministrijas prioritāte ir aizstāvēt savas intereses un nevis valsts intereses kopumā: ja nav kopīgas ietvarprogrammas, kurā būtu fiksētas attīstības prioritātes, vienīgais mehānisms, kas varētu ietekmēt aizklātus budžeta sadales procesus, ir ministru agresīva savas nozares interešu aizstāvēšana. Rezultātā ministriem un ministrijām ir savtīgi jācīnās par santīmiem, lai izdotos ieviest tiem prioritārās programmas (tā ir diezgan normāla parādība, kas sastopama daudzās valstīs), un jāatsakās no sadarbības ar citām ministrijām, jo nav ieinteresētas kopīgi risināt jautājumus, kas nav viņu primārajā interešu lokā un kur būtu nepieciešams “atšķaidīt” ministriju jau tā ierobežotos cilvēkresursus. Rezultātā visas ministrijas “velk sedziņu uz savu pusi” un izvairās no papildu pienākumiem. Turklāt pieminēšanas vērts ir vēl viens būtisks un ar šo saistīts faktors, kas neļauj izvērst efektīvu horizontālo sadarbību: nav noslēpums, ka atsevišķas ministrijas bieži atrodas vienas politiskās partijas ietekmes lokā, tāpēc partijām ir interese aizstāvēt “savas” ministrijas intereses, nevis sadarboties ar citām. Piemēram,



Labklājības ministrija tradicionāli “pieder” apvienībai “Tēvzeme un Brīvība/LNNK”, Ārlietu ministrija – partijai “Latvijas ceļš”, savukārt Zemkopības ministrija – Tautas partijai. Koalīcijas valdība paliek kā norma, bet ministrijas cita ar citu ir “konkurences situācijā”.

Ir vēl citi faktori, kas neļauj konstruktīvi izvērst starpministriju vai starpnozaru sadarbību. Atkal

jāpiemin valsts pārvaldības reformas lēnais temps. Kā uzsvērts Eiropas Komisijas atzinumā par Latvijas gatavību integrēties Eiropā, publiskās pārvaldības reformas aizkavēšanās ir vājinājusi politiku koordināciju un Latvijas administratīvo iestāžu spēju pārņemt Eiropas Savienības likumus. Turklāt jāpiemin arī mazattīstītā politikas veidošanas kultūra Latvijā: uzsvars tiek likts uz “formālo un juridisko koordinā-

#### 4.1.1. tabula

### Vājas politiķu koordinētības izpausmes, faktori un risinājumi

#### Izpausmes

- Konkrētu politiku izstrādāšana, realizēšana, pārraudzīšana un izvērtēšana notiek cita no citas neatkarīgi, tādēļ bieži vien mērķi, uzdevumi un rīcībpolitiskās aktivitātes savstarpēji konfliktē
- Specifisku politikas programmu izstrādē trūkst koordinācijas un sadarbības starp ministrijām
- Konkurējot par ierobežotiem resursiem, katras ministrijas prioritāte ir aizstāvēt savas intereses un tikai pēc tam domāt par valsts interesēm kopumā
- Budžeta sadales procesā ministri agresīvi aizstāv savas nozares intereses un cīnās par to, lai priekšroku gūtu viņiem prioritārās programmas
- Ministrijas “velk sedziņu uz savu pusi” un izvairās no papildu pienākumiem, ko uzliek sadarbība

#### Faktori

- Ierēdņu personāls drīzāk pieder vienai konkrētai ministrijai nekā vienotam civildienestam, tādēļ nav stingras apņēšanas strādāt saskaņotas kopīgas politikas labā
- Trūkst valsts stratēģiskās vīzijas, kas konsolidētu rīcībpolitikas
- Valsts budžeta sastādīšanas process ir atrauts un attālināts no politikas veidošanas procesiem
- Atsevišķas ministrijas bieži atrodas vienas politiskās partijas ietekmes lokā – tā tad partijas tiecas aizstāvēt “savas” ministrijas intereses, nevis sadarboties ar citām
- Kamēr koalīcijas valdība paliek kā norma, ministrijas cita ar citu konkurē
- Valsts pārvaldības reforma līdz šim bijusi lēna un joprojām nav pabeigta
- Uzsvaru mēdz likt uz “formālo un juridisko koordināciju”, bet praktiska koordinācija, kuras mērķis būtu iedzīvotājiem optimālo politikas rezultātu nodrošināšana, sastopama reti

#### Risinājumi

- Jāizstrādā kopīga attīstības prioritāšu ietvarprogramma un plāns
- Jāpalielina valdības spēja un iespējas vadīt un pārraudzīt valsts stratēģiskās vīzijas un Nacionālā attīstības plāna realizēšanu. Tas stiprinātu politikas “centru” Latvijā
- Politikas izstrādāšana jābalsta ne tikai uz spēkā esošajiem likumiem, bet arī uz rīcībpolitisku analīzi, pētniecību un konsultācijām
- Jāmācās no veiksmīgas starpministriju un starpnozaru koordinācijas piemēriem (piemēram, eiointegrācija) un jāpārņem labi izdevušies koordinācijas un sadarbības mehānismi
- Jāraugās, lai savstarpēji koordinētos un sadarbotos arī ministrijām padotās reģionu pārvaldības iestādes
- Jaunizveidotajam Valsts kancelejas Politikas koordinācijas departamentam jābūt efektīvam politiku starpnozaru koordinētājam
- Budžeta sastādīšanas process un fiskālā politika jākoordinē ar citu politiku prioritizēšanu un izstrādāšanu

ciju”, t. i., konsultāciju mērķis ir izvairīšanās no juridiskām pretrunām politikā. Praktiska koordinēšanās, kuras mērķis būtu nodrošināt iedzīvotājiem optimālos politikas veidošanas rezultātus, sastopama reti. Turklāt politikas izstrādāšanas izejpunkts ir spēkā esošie likumi, nevis konsultācijas un pētniecība (sk. arī nākamo sadaļu).

Ir gan atrodami daži labas sadarbības piemēri, taču tie drīzāk ir izņēmums un tos veicina arī citi, ārēji faktori, piemēram, eirointegrācija (sk. 4.3. informāciju). Starpministriju un starpnozaru sadarbības stiprināšana nav “laika jautājums”, tā ir mērķtiecīgi jāveicina.

Atsevišķās instancēs gan ir izveidoti politiku starpnozaru koordinācijas mehānismi (piemēram, attiecībā uz integrācijas politiku, nabadzības apka-

rošanas politiku, lauku politiku, kā arī dažādas neoficiālas darba grupas), taču minēto negatīvo apstākļu dēļ to rezultativitāte un efektivitāte klibo. Pirms gada vēl nebija neitrālas institūcijas, kas būtu atbildīga par politiku starpnozaru koordinēšanu. Šādai institūcijai jābūt politiski neitrālai, bet ar tādām pilnvarām un autoritāti, lai tā varētu veikt lielāko daļu no praktiskā darba, kas veicams politiku starpnozaru koordinēšanā. Tai arī vajadzētu būtiski balstīt valdības vadītspēju, nodrošinot un pārraugot valsts stratēģiskās vīzijas un plāna izpildi. Daži eksperti šo nepieciešamību ir nosaukuši par nepieciešamību stiprināt “politikas centru”.

Pirmie soļi šādas politiku koordinēšanas institūcijas izveidē jau ir sperti. 2000. gada vasarā tika izveidots Valsts kancelejas Politikas koordinācijas

#### 4.3. informācija

### Eirotegrācija – pozitīvs horizontālās sadarbības piemērs

Politikas veidotāji, kuriem **Pārskata** pētījuma ietvaros jautāja par pozitīviem horizontālās sadarbības piemēriem, savās atbildēs bieži vien pieminēja eirotegrāciju. Acīm redzams, ka eirotegrācija ir tā politikas joma un jautājums, kurā ministrijas spēj savstarpēji vienoties.

Tā kā Latvijas centrālajā pārvaldībā kritiski nepieciešams stiprināt starpnozaru sadarbību, svarīgi būtu apzināt, kādi faktori efektīvizējuši sadarbību eirotegrācijas kontekstā. Analīze liecina, ka galvenie efektīvas sadarbības faktori ir šādi.

- *Eirotegrācijas institucionālie mehānismi nodrošina lēmumu pēctecību.* Politiskā atbildība ir uzticēta Eiropas integrācijas padomei, kas sastāv no valdības ministriem (padomī gandrīz varētu nosaukt par “otro valdību”, jo tajā darbojas visi ministri, izņemot Aizsardzības ministru), un šī padome eirotegrāciju ir definējusi kā politikas prioritāti. Savukārt “izpildvara” (Vecāko amatpersonu komisija) ir profesionāli spējīga un atbildīga vienība, kas nodrošina prioritāšu ieviešanu ministriju limenī. Politiskās varas un izpildvaras sabalansētība ir būtisks nosacījums politiku koordinācijai un rezultativitātei.
- *Stipra vadība.* Ministru prezidents – valdības augstākā amatpersona – ir bijis spēcīgs un mērķtiecīgs vadītājs eirotegrācijas kontekstā un ir iejaucies, lai nodrošinātu to, ka valdībā visas augstākās amatpersonas strādā vienam kopīgam mērķim.
- *Vienprātības princips.* Vecāko amatpersonu komisijā valda vienprātības jeb konsensa princips. Tas nozīmē, ka visiem tās locekļiem ir vienprātīgi jāvienojas par lēmumiem, bet nesaskaņu gadījumā jautājums tālāk jānosūta Eiropas integrācijas padomei. Vienprātības princips, bez šaubām, spēcīgi stimulē rast kompromisa ceļus un sadarboties citam ar citu. Turklāt tas ir viens no labas pārvaldības pamatprincipiem.
- *Koordinācija.* Eirotegrācijas procesu koordinē politiski un profesionāli neitrāla valsts institūcija – Eiropas integrācijas birojs, kas pārrauga eirotegrācijas “kopējo ainu” un nekonkurē ar citām ministrijām.
- *Starptautiska reglamentācija.* Eirotegrācijas procesa noteikumus lielā mērā diktē ārējie aģenti, tātad par integrācijas procesa galvenajiem parametriem valdībai nav iekšēji jāvienojas vai jākonfliktē.
- *Perspektīva ierēdņiem.* Eirotegrācija ir politiska orientācija un vērtība, kas apvieno ministriju ierēdņus, turklāt politikas veidošana plašākā kontekstā – starp Rīgu un Briseli – vilinošas karjeras iespējas piedāvā jaunajiem ierēdņiem.
- *Neatliekamība.* Eirotegrācija ir neatliekama prioritāte. Valdība nevar atļauties nesadarboties.



departaments (sk. 4.4. informāciju). Ir iecerēts, ka jaunais departaments spēs “lāpīt” pāris ļoti būtiskus robus politikas veidošanas procesā. Viens, izšķirīgi svarīgs darbs būtu budžeta sastādīšanas procesa un fiskālās politikas koordinēšana ar citu politiku prioritizēšanu un izstrādāšanu.

## Publiskās pārvaldības saturiskā rīcībspēja – spēja piesaistīt un izmantot nepieciešamo ekspertīzi

Valsts pārvaldībā svarīga ir spēja atsevišķus darba pienākumus deleģēt jeb nodot citiem. Pienākumus deleģē gan tāpēc, lai darbība kļūtu efektīvāka, gan arī tāpēc, ka politikas veidotāji nevar būt liet-

pratēji visos jautājumos, kuri ir viņu kompetencē. Ja politikas veidotājiem (it īpaši departamenta direktoru līmenī) galvenā loma ir būt prasmīgiem administratoriem, saprotams, ka viņiem ir nepieciešams politikas veidošanā piesaistīt citus ekspertus. Lai gan augsti profesionāli politikas veidotāji labi pārzina sfēru, kurā viņiem uzticēts izstrādāt, pārraudzīt un izvērtēt politiku, nav gaidāms, ka efektīvā valsts pārvaldības sistēmā tiem pilnā mērā piemistu spēja padziļināti pētīt un analizēt situāciju, gatavot konkrētus politikas risinājumus un šo risinājumu izmantošanas daudzpusīgo seku prognozi, kurā būtu izvērtēti un analizēti ne tikai īstermiņa finansiālie izdevumi un gaidāmie rezultāti, bet arī tautas attīstībai būtiski svarīgie faktori – sociālais taisnīgums un dzimumu līdztiesība, vides aizsardzība, nodrošinātība pret nabadzību.

Valstis ar attīstītu demokrātiju tādas izejinformācijas gatavošanu, kā arī risinājumu izstrādāšanu un piedāvāšanu uztic tieši ekspertiem – vai nu val-

### 4.4. informācija

#### Valsts kancelejas Politikas koordinācijas departamenta izveide – solis ministriju sadarbības un integrētas politikas virzienā

Valdība, apzinādamās, ka politiku veidošanas un pārraudzīšanas procesos trūkst horizontālas sadarbības, 2000. gada rudenī izveidoja jaunu Valsts kancelejas departamentu – Politikas koordinācijas departamentu.

Plānotajās departamenta funkcijās ietilpst:

- koordinēt to, kā top priekšlikumi valsts attīstības mērķu un prioritāšu nospraušanai un politiku formulēšanai;
- izveidot un koordinēt vienu kopīgu valsts attīstības plānošanas un seku prognozēšanas plānošanas sistēmu;
- koordinēt starpministriju rīcības plānu attiecībā uz “Valdības deklarācijas par Ministru kabineta darbu” izstrādi, aktualizāciju un izpildi;
- nepieciešamības gadījumā no politiku koordinācijas viedokļa izvērtēt Ministru kabinetam un Ministru prezidentam izskatīšanai iesniegtos tiesību aktu projektus un, ja nepieciešams, sniegt atzinumus par tiem;
- rīcībpolitiski analizēt, kā valsts institūcijas darbojas politiku veidošanā un realizēšanā, un izstrādāt ieteikumus šās darbības uzlabošanai;
- savas kompetences ietvaros organizēt sadarbību ar vietējām un ārzemju institūcijām;
- Ministru prezidenta uzdevumā analizēt atsevišķas aktuālas problēmas un piedāvāt ieteikumus to risināšanai.

Vēl gan ir pārāgrī novērtēt, cik rezultatīvi spēs darboties jaunizveidotā institūcija, tomēr dažas pozitīvas pazīmes jau ir redzamas. Piemēram, 2000. gada rudenī departaments ir situatīvi izanalizējis, kā Latvijā noris valsts lēmumu pieņemšana un politiku veidošana un realizēšana. Turklāt sadarbībā ar Sorosa fondu – Latvija ir sākts pārskatīt, novērtēt un uzlabot rīcībpolitisko pētniecību pēc valsts pasūtījuma. Iecerēts, ka šāda “sistēmu analīze” kļūs par pamatu, uz ko balstīties, lai stiprinātu politikas veidošanas procesu, arī horizontālo sadarbību.



sts iestāžu ekspertiem un ekspertu institūcijām, vai arī neatkarīgiem rīcībpolitiskās analīzes profesionāļiem. Rīcībpolitisko analīzi sauc arī par politikas analīzi (sk. 4.5. informāciju).

Latvijā pārvaldības centrālajā līmenī pastāv trīs galvenās iespējas un mehānismi, kā politikas veidošanai piesaistīt ārpusvaldības ekspertīzi: neoficiāli konsultēties ar ekspertiem un nevalstiskām organizācijām, oficiāli piesaistīt gan vietēju, gan starptautisku ekspertīzi, izmantojot donoru līdzekļus un fondus, kā arī pasūtīt konkrētus pētījumus Latvijas ekspertiem "Valsts pārvaldes institūciju pasūtīto pētījumu projektu" ietvaros, kam valsts paredz līdzekļus ikgadējā zinātnes budžetā.

Neatkarīga ekspertīze ir svarīga politikas veidošanas sastāvdaļa. Pirmkārt, politikai tā piedāvā analītisku un zinātnisku pamatojumu. Ja ekspertiem ir vajadzīgā rīcībspēja, viņi var sniegt tādu saturisko ieguldījumu, ka politikas veidotājiem kļūst vieglāk izprast "kopējo ainu", jo rodas iespēja attiecīgo politikas jautājumu analizēt arī citu nozaru un jautājumu kontekstā. Otrkārt, neatkarīgā ekspertīze uzlabo politikas veidošanas procesa kvalitāti, nodrošinot objektivitāti. Treškārt, tā ir būtiska saikne jeb "tilts" starp politikas veidošanas procesiem un sabiedrību.

Savukārt, analizējot politikas izstrādāšanas procesus Latvijā, kļūst skaidrs, ka šāda ekspertīze tikai retos gadījumos tiek oficiāli piesaistīta. **Pārskata** gatavošanas laikā aptaujājot ministriju departamentu direktorus, šis konstatējums apstiprinājies: aptuveni 60 % no aptaujātajiem departamentu vadītājiem sacīja, ka viņi "bieži" vai pat "vienmēr" izmanto neoficiālas konsultācijas ar ekspertiem un NVO. Savukārt vairākums direktoru sacīja, ka viņi tikai "dažreiz" politikas izstrādāšanai piesaista vai arī "praktiski nekad" oficiāli nepiesaista neatkarīgus ekspertus, pasūtot īpašus pētījumus. Kā jau raksturots arī Pārskata 2. nodaļā, lēmēji biežāk izmanto neoficiālas, "ātras" konsultācijas, nevis pasūtītu ekspertu pētījumus. Lai gan neoficiālām konsultācijām noteikti ir kāda loma politikas izstrādāšanā un tās sniedz kādu ieguldījumu, šeit atkal aktuāls ir jautājums par caurspīdīgumu un publisko atbildību: uz rakstiskiem ieteikumiem var atsaukties, tie ir caurspīdīgi (un, protams, arī objektīvi apstrīdams) pamats piedāvātā politikas risinājuma apsvēršanai. Turklāt, atšķirībā no oficiāli pasūtītiem ekspertu atzinumiem, kurus pēc objektīviem kritērijiem var izvērtēt arī iedzīvotāji, neoficiālas konsultācijas šādas publiskas apspriešanas iespēju nedod.

## No valsts budžeta finansētie politikas analīzes pētījumi

Oficiālo ekspertīzi, kas tiek piesaistīta politikas izstrādāšanai, var iedalīt divās kategorijās: ekspertīze un pētniecība, ko finansē ārzemju donori, un ekspertīze un pētniecība, kam līdzekļi paredzēti valsts budžetā. Pirmās kategorijas ekspertīzes kopums ir grūtāk analizējams, jo nav sistemātiskas informācijas par to, kādi pētījumi tiek pasūtīti, kas tos finansē un kādi ir rezultāti. Turklāt pirmās kategorijas darbiem pētījumu mērķus ne vienmēr izvirza Latvijas politikas veidotāji.

Tomēr, ja analizējam otrās kategorijas ekspertīzes kopumu (t. i., Latvijas valsts finansētus politikas analīzes pētījumus un to rezultātus), parādās vairākas problēmas. Jāuzsver, ka zemāk piedāvātā analīze attiecas uz ļoti specifisku pētījumu kopumu – uz tiem pētījumiem, kas tiek pasūtīti par zinātnes budžeta līdzekļiem un ko reglamentē Ministru kabineta noteikumi Nr. 77 "Par valsts pārvaldes institūciju pasūtīto pētījumu finansēšanas un izvērtēšanas kārtību". Šo pētījumu pasūtīšanu un budžeta sadali starpministriju līmenī koordinē Izglītības un zinātnes ministrija, bet katrā ministrijā ir iecelts koordinators, kas atbild par savas ministrijas pētījumu procesa administrēšanu. Jāpiebilst, ka šie ir vienīgie ministrijām pieejamie valsts budžeta resursi, no kā var finansēt politiski analītiskus pētījumus.

Lūk, kāda aina atklājas, analizējot valsts pārvaldības institūciju pasūtītos pētījumus 1998. un 1999. gadā (pavisam vairāk nekā trīs simt pētījumu).

*Saikne ar politikas analīzi.* Analizējot ministriju pasūtītos pētījumus, var konstatēt, ka tikai aptuveni puse no visiem pētījumiem ir tieši veltīti politikas analīzei. Pārējie pētījumi ir veltīti mācību materiālu vai metodisko līdzekļu izstrādei un citiem nolūkiem (vēsturiskiem pētījumiem, sabiedrisko attiecību materiāliem, grāmatu iespiešanai, datorprogrammu izstrādāšanai u. tml.). Lai gan attiecīgajos normatīvajos dokumentos, kas reglamentē šo pētījumu finansēšanas kārtību, nav teikts, ka pētījumam jābūt politikas analīzei, līdzekļi tomēr ir paredzēti praktiski izmantojamiem zinātniskiem pētījumiem. Svarīgi piebilst, ka daudzi pētījumi, kuri nav kvalificējami kā politikas analīze, tomēr ir kvalitatīvi un lietderīgi un arī MK noteikums ir paredzēts, ka pētījums "var būt, piemēram, mācību kursu projekts". Tomēr rodas jautājums, cik racionāli mēdz sadalīt pētījumiem domātos līdzekļus.



#### 4.5. informācija

### Kas ir politikas analīze (rīcībpolitiskā analīze)?

**Definīcija.** Nezinātājus termina “politikas analīze” attiecināšana uz rīcībpolitisko analīzi (angliski *policy analysis*) var mulsināt, jo šim terminam atbilst arī angļu termins *analysis of policy*, kas nozīmē pašas rīcībpolitikas analīzi. Vēl vairāk: tam atbilst arī angļu termins *analysis of politics*, jo vārdam “politika” ir divas pamatnozīmes – ne vien ‘rīcībpolitika’ (konkrētu nozaru attīstības koncepcijas, stratēģijas, programmas, plāni – angliski *policy*; sk. arī analīzi ievadā), ko angliski izteic ar vārdu *policy*, bet arī ‘vispārīgā politika’ (politiskais process, politiskā dzīve), ko angliski izteic ar vārdu *politics*. Tomēr rīcībpolitisko analīzi par politikas analīzi vismaz pagaidām sauc vairākums Latvijas speciālistu šajā jomā, tāpēc tā darīts arī **Pārskatā**.

Un tāpat politikas analīze (rīcībpolitiska analīze) ir

- tāda analīze, kuras mērķis ir a) izklāstīt rīcībpolitisku problēmu, b) analizēt dažādās šās problēmas risināšanas alternatīvas (aplūkojot gan dažādu iespējamo rīcību, gan šādas rīcības finansiālās, sociālās un citas sekas), c) balstoties uz iegūtajiem konstatējumiem un prognozēm, piedāvāt tādu problēmas risināšanas variantu, kas situāciju uzlabotu, d) izvērtēt jau realizētas politikas sekas;
- minētās analītiskās darbības rezultāts – rīcībpolitisks dokuments.

**Politikas analīzes (rīcībpolitiskās analīzes) kritēriji.** Izstrādājot kādu politiku, lēmējiem jānodrošina, lai izraudzītais risinājums būtu pareizais, t. i., no vairākiem variantiem labākais. Atvērta politiskā kultūra prasa piedāvātos risinājumus izvērtēt pēc objektīviem kritērijiem. Tas nepieciešams ne tikai tāpēc, lai politiķiem būtu vieglāk lemt, bet arī lai viņu izvēle būtu sabiedrībai izskaidrojama un caurspīdīga. Objektīvi politiskās izvēles kritēriji ir caurspīdīguma pamats, savukārt caurspīdīgums ir atvērta politikas priekšnosacījums. Politikas analīze ir instruments, kas dod iespēju realizēt politiskās izvēles kritērijus un pareizi izlemt.

Parasti par piedāvāto politikas risinājumu piemērotību spriež pēc šādiem kritērijiem.

- **Rezultatīvitate** – cik lielā mērā risinājums atrisinās izvērsto problēmu?
- **Politiskā iespējamība** – vai risinājums atbilst lēmēju stratēģiskajai vizijai?
- **Realizējamība** – vai pietiek resursu (cilvēku, sistēmu, finansiālo līdzekļu)?
- **Efektivitate** – kāda ir ieguvumu un izmaksu attiecība?
- **Taisnīgums** – vai risinājumā ievērota mazaizsargāto iedzīvotāju situācija un vajadzības? Vai tas nesaasinās plaisu starp turīgajiem un trūcīgajiem? Vai sievietes un vīrieši vienlīdzīgi gūs labumus no piedāvātā risinājuma rezultātiem? Vai risinājumam būs ilglaicīga atdeve?

**Politikas analīzes metodoloģija.** Politikas analīzes speciālists Viljams Darns raksta, ka politikas analīze tikai tad būs efektīva, ja tai būs laba metodoloģija. Pēdējo 50 gadu laikā politikas analīzes prakse ir stipri attīstījusies un kļuvusi arvien kompleksāka, tomēr pastāv metodoloģijas “kodols”, par ko eksperti ir vienojušies. Šo kodolu var raksturot kā *kritiskās daudzveidības principu*.

Kritiskās daudzveidības princips prasa sintezējoši apvienot vairākas metodes un skatpunktus:

- izmantot vairākas pētniecības metodes;
- piesaistīt ekspertus no vairākām nozarēm un akadēmiskām disciplinām;
- situācijas izvērtēšanā izmantot vairākus kritērijus un indikatorus;
- analizēt informāciju no vairākiem avotiem un seku prognozēšanā izmantot vairākus modeļus.

Politikas analīzes procesā šī metožu daudzveidība nodrošina zināmu objektivitāti un kvalitāti, jo, problēmu analizējot no vairākiem skatpunktiem, mazāka ir iespējamība, ka risinājuma pamatā būs kļūdaina analīze vai stipri subjektīvi teorētiskie pieņēmumi.

Latvijā politikas analīzes procesiem vēl krietni jāattīstās, lai varētu teikt, ka kritiskās daudzveidības princips tiek ievērots, bet politikas analīzes stiprināšana un plašāka izmantošana ir viens no svarīgākajiem priekšnosacījumiem politikas uzlabošanā.

*Politikas analīzes līmenis.* Analizējot tos pētījumus, kurus var kategorizēt kā “politikas analīzi”, nākas konstatēt, ka rīcībpolitiska analizēšana šajos pētījumos pārsvarā ir ļoti maz izvēsta. Bieži vien ir raksturota un analizēta situācija, sniegti vispārīgi ieteikumi un secinājumi, bet tikai 5 % no visiem pētījumiem padziļināti prognozē sekas, modelē iespējamus risinājumus un sniedz uz prognozēm balstītus ieteikumus. Sociālās politikas sfērā šādi padziļināti pētījumi par to, kā tiek izlietota valsts budžeta nauda, vispār nav pasūtīti. Iemesls gan varētu būt tas, ka pētījumiem pieejamo resursu apjoms ir mazs (sk. zemāk), tomēr fakts paliek fakts: šie pētījumi nesniedz optimālu ieguldījumu politikas analīzes un veidošanas procesos.

Minēto īpatnību saknes ir meklējamas gan objektīvos, gan subjektīvos faktoros:

- Latvijā nav tādas politikas veidošanas kultūras, kas obligāti prasītu veikt objektīvu augstas kvalitātes politikas analīzi, proti, pamatot un pierādīt, ka piedāvātais politikas risinājums ir labākais no vairākiem, un nav arī ieviesta prakse, ka šāda politikas analīze būtu priekšnoteikums politikas apstiprināšanai Ministru kabinetā; tāpat netiek uzskatīts, ka šādi pētījumi ir neatņemama politikas veidošanas procesa sastāvdaļa;
- paši politikas veidotāji visā pilnībā vēl nespēj pasūtīt un pieprasīt augstas kvalitātes politanalītiskos darbus; lai varētu sagaidīt labus rezultātus, pastiprināta uzmanība jāveltī lietišķo politikas pētījumu jautājumu un uzdevumu formulēšanai;
- līdzekļi, ko no valsts budžeta atvēl politikas analīzes pētījumiem, ir ļoti ierobežoti; pārsvarā vienam pētījumam mēdz atvēlēt mazāk nekā 5000 latu; lai gan labu pētījumu var veikt arī ar nelieliem līdzekļiem, līdzekļu nepietiekamība tomēr ir kavēklis padziļinātai analīzei un “kritiskās daudzveidības” principa piemērošanai; jebkurā gadījumā būtu jādomā, kā šos ierobežotos līdzekļus visracionālāk sadalīt un kādas pētījumu prioritātes izvēlēties;
- tas, ka ministrijas savus pieteikumus lietišķo pētījumu veikšanai iesniedz individuāli, ir vēl viens cēlonis savstarpējai konkurencei; tas arī neļauj veikt starpnozaru pētījumus; rezultātā trūkst par valsts līdzekļiem pasūtītu pētījumu, kas valstiski nozīmīgas problēmas analizētu starpnozaru aspektā;
- Ministru kabineta noteikumos par šo līdzekļu izmantošanu ir vairākas pretrunas, it īpaši attiecībā uz pētījumu mērķiem;
- Latvijas Zinātņu akadēmijas eksperti, kas izvērtē pētījumu pieteikumus un sniedz atzinumus par

tiem, visbiežāk nav tieši politikas analīzes speciālisti; rezultātā dažkārt viņi uzsvāru liek uz akadēmiski orientētu pētniecību, nevis uz politikas analīzi; no otras puses, ministriju darbinieki ne vienmēr izsludina konkursus pētījumu veikšanai un to veikšanu gluži vienkārši uztic “pazīstamiem” zinātniekiem un praktiķiem – kuri var nebūt politikas analīzes speciālisti;

- valsts pārvaldības institūciju pasūtītiem pētījumiem nav atļauts piesaistīt ārzemju ekspertus; to gan noteikti diktē vēlēšanās celt Latvijas ekspertu rīcībspēju un atbalstīt vietējos analītiķus, taču nav vērā ņemts fakts, ka, Latvijas ekspertiem strādājot komandā ar citu valstu ekspertiem, viņu rīcībspēja palielinātos straujāk; tādējādi Latvijas ekspertiem kļūtu pieejamāka mūsdienīga politikas analīzes metodoloģija un viņi varētu mācīties no sadarbības ar starptautisko politikas analīzes kopienā; to apliecina arī fakts, ka ārzemju donoru finansētiem pētījumiem, kuros sadarbojas Latvijas un ārvalstu eksperti, pārsvarā ir augstāks līmenis un kvalitāte.

## Neatkarīga politikas analīze

### Latvijā

Kā jau iepriekš minēts, neatkarīgiem ekspertiem potenciāli ir ļoti svarīga loma politikas veidošanas procesos. Latvijā ekspertīzi visbiežāk piesaista individuāli līmenī, pieaicinot konkrētas personas (konsultantus), citur pasaulē šo darbu parasti uztic neatkarīgiem politikas institūtiem, kurus dēvē arī par smadzeņu centriem (*think tanks*). Gan individuālajiem ekspertiem, gan politikas institūtiem (sk. 4.6. informāciju) ir svarīga loma daudzveidīgajā politikas analīzes kopienā.

Vairāki eksperti, vērtēdami politikas analīzes situāciju Latvijā, secinājuši, ka politikas analīzes līmenis Latvijā ir samērā zems, lai gan ir daži izņēmumi. Politiskās analīzes līmeņa nepietiekamība ir raksturīga ne tikai Latvijai, bet arī citām Centrāl-austrumeiropas zemēm, jo ir daži kopīgi faktori, kas kavē politikas analīzi šajā reģionā, kā, piemēram, nevalstisko organizāciju sektora vājums un iedzīvotāju diezgan izteiktā neuzticēšanās politikas veidošanas procesiem. Bet cits elements, kas ļoti būtiski nosaka politikas analīzes kvalitāti, ir pašu pētnieku rīcībspēja. Politikas veidotājus Latvijā aptaujājot par būtiskākajām problēmām, kas neļauj veidot kvalitatīvu politiku, viņi kā vienas no šādām problēmām (uzreiz aiz finanšu trūkuma un prob-



#### 4.6. informācija

### Kas ir neatkarīgas politikas institūts?

Eiropas valstīs neatkarīgas institūcijas, kas veic politikas analīzi, parasti sauc par politikas institūtiem (*policy institutes*), bet Savienotajās Valstīs plaši izplatīts to apzīmējums ir arī “smadzeņu centri” (*think tanks*). Pirmo reizi termins “smadzeņu centrs” tur parādījās 2. pasaules kara laikā, kad ar to apzīmēja vidi, kurā militārās politikas eksperti izstrādāja militāro stratēģiju. 60. gados šā termina nozīme paplašinājās: par smadzeņu centriem sāka saukt ekspertu grupas un institūcijas, kas nodarbojas ar konkrētu rīcībpolitisku analīzi un ieteikumu izstrādāšanu.

Nevienai no piedāvātajām politikas institūta un smadzeņu centra definīcijām nepiekrīt visi eksperti un analītiķi, tomēr vairums no viņiem uzskata, ka šādam institūtam jābūt:

**objektīvam** – tā piedāvātajiem darbiem jābalstās uz pētniecības un zinātniskās analīzes metodoloģiju, nevis uz ideoloģiskām nostādnēm;

**profesionāli rīcībspējīgam** – lai politikas institūts varētu nodrošināt savu uzticamību, tam jāspēj profesionāli un padziļināti analizēt situāciju un, balstoties uz šo analīzi, izstrādāt politikas risinājumus un prognozēt to sekas; politikas institūtam jāspēj izanalizēt katra risinājuma efektivitāti – ne tikai finansiāli, bet arī attiecībā uz sociālo taisnīgumu, dzimumu līdztiesību, vides aizsardzību un citiem ilgtspējīgai tautas attīstībai svarīgiem faktoriem;

**neatkarīgam** – politikas analīze nedrīkst būt pakļauta politisko partiju vai citu interešu grupu, piemēram, biznesa grupu, spiedienam;

**tādam, kas tiecas veicināt un stiprināt politikas veidošanas procesu kopumā**, – lai gan politikas institūtiem ir svarīga loma politikas alternatīvu izstrādāšanā un propagandēšanā, tā ir tikai daļa no politikas analīzes procesa; tas sastāv arī no jautājumu un problēmu formulēšanas, politikas izvērtēšanas, dialoga veicināšanas un citām aktivitātēm;

**spējīgam ietekmēt politikas veidošanas procesu** – politikas institūta darbs nevar būt izolēts vai attālināts no politikas veidošanas procesiem, jo politikas analīzei nav lielas jēgas un nozīmes, ja to neņem vērā politikas veidotāji;

**spējīgam ietekmēt sabiedrības domu** – politikas institūtam vajadzīga reputācija mediju vidū, un tam jābūt atzītam sabiedrībā kā uzticamai autoritātei.

Ideālam politikas institūtam būtu ne tikai jāpiedāvā kvalificēta politikas ekspertīze, bet arī jāveido tilts starp sabiedrību un politikas veidotājiem. Politikas institūts var pildīt ļoti svarīgu politikas virzītāja lomu, stiprinot kontaktus un saikni starp politiķiem un pilsoniskās sabiedrības grupām un veicinot to, ka veidojas plašāka politikas virzītāju kopiena. Attēlos ir vizuāli raksturota šī politikas institūta loma sabiedrības un politiķu tuvināšanā.

Sabiedrība nereti ir attālināta no politikas veidošanas procesiem



Ja politikas institūts pastāv tikai sev, tad tam nav ietekmes nedz sabiedrībā, nedz politikas veidošanas procesos



Ja politikas institūts vienīgi stiprina dialogu par politikas jautājumiem sabiedrībā vai tikai konsultē politikas veidotājus, tas pilda tikai pusi no savas pamatlomas



Labam politikas institūtam jāveido tilts starp pilsonisko sabiedrību un politikas veidošanas procesiem, piedāvājot kvalitatīvus politikas risinājumus un veicinot sabiedrībā politisko dialogu



lēmām sadarbībā ar cita līmeņa izpildinstitūcijām) minēja neatkarīgo ekspertu trūkumu un piedāvātās ekspertīzes neefektivitāti un nekonkrētību. Piemēram, kāds no ministriju departamentu direktoriem aptaujā atzina, ka "trūkst zinātniski pētnieciska institūta, kas profesionāli augstā līmenī pētītu tautsaimniecības attīstību".

Viens no problēmu cēloņiem varētu būt tas, ka Latvijā nav politikas institūtu un smadzeņu centru. 1999. gadā veiktā pētījumā par potenciālajiem neatkarīgajiem politikas analīzes institūtiem Latvijā noskaidrojās, ka ir vairākas institūcijas, kuras daļēji pilda politikas institūta vai smadzeņu centra lomu. Tās var iedalīt trijās kategorijās: akadēmiskie institūti; nevalstiskās organizācijas, kas aplūko specifisku jautājumu loku; socioloģisko un tirgus pētījumu firmas. Analīzes un ieteikumu padziļinātības ziņā lielākos soļus ir spērušas dažas sabiedriskās organizācijas ar specifisku interešu loku, kā arī dažas akadēmiskās pētniecības grupas un projektu

komandas (tie ir nevis institūti, bet gan indivīdi, kas sadarbojas, veidami konkrētus pasūtītos pētījumus), datu vākšanas un apstrādāšanas metodoloģiskās uzticamības ziņā – daži socioloģisko pētījumu uzņēmumi un akadēmiskie institūti. Vairākas organizācijas ir izvērsušas produktīvu sadarbību ar ministriju darbiniekiem un citiem politikas veidotājiem. Tomēr kopumā jāsecina, ka īstu politikas institūtu un smadzeņu centru Latvijā nav. Bet politikas institūti nav vienīgais risinājums, jo kvalitatīvas lēmējdarbības analītiskās bāzes nodrošināšanai var piesaistīt arī individuālos ekspertus. Tomēr, kā intervijās apliecināja vairāki pētījumu pasūtītāji valsts pārvaldības institūcijās, nav viegli atrast arī kvalitatīvus individuālos izpildītājus.

Šī mazattīstība daļēji izskaidrojama ar pētniecības tradīcijām, kas mantotas no padomju laika. Vairākās jomās (piemēram, ķīmijā un fizikā) padomju sistēmā sagatavotie pētnieki ir virsotnē pat pasaules mērogā. Taču tas nepavisam nav sakāms par

## Pārskata viesis

### Inga Goldberga, Latgales reģiona attīstības aģentūras direktore

#### Par ko es esmu lepna Latvijas politikā?

2000. gads bija pagrieziena gads reģionālās politikas izpratnes jomā. Diskusijās par Latvijai piemērotāko reģionālās attīstības modeli iesaistījās gan reģioni, gan nacionālais pārvaldības līmenis, gan plaša sabiedrība, kas arī sekoja līdzi risinājumu meklēšanai.

Īpaši aktīvi 2000. gadā bija reģioni, kas izmantoja sev labvēlīgus Ministru kabineta lēmumus un to, ka Latvijā sāka realizēt Eiropas Savienības palīdzības programmas *Phare* atbalstītu Nacionālo programmu sociālās un ekonomiskās attīstības izlīdzināšanai. Reģionu aktivitātes atbalsojās nacionālajā līmenī. Valdība un centrālās institūcijas gan atbalstīja "no apakšas" virzītos pasākumus, gan iesaistīja reģionus *Phare* nacionālās programmas veidošanā, gan rada iespēju finansiāli atbalstīt reģionu attīstības institūcijas. Tas ir labs piemērs, kā valdība un Saeima var atbalstīt attīstības centienus ārpus galvaspilsētas.

Par reģionu aktivitāti liecina sadarbība un koordinācija, kas notiek reģionu iekšienē, izstrādājot reģionu attīstības stratēģijas un izveidojot to ieviešanas institūcijas – reģionālās attīstības aģentūras. Par aktivitāti un sadarbību liecina arī kopīgu projektu izstrāde. Latgale, lai gan ir reģions ar vizuālākajiem ekonomiskajiem rādītājiem Latvijā, pirmais var lepoties ar Eiropas Savienības prasībām atbilstošu attīstības dokumentu – Latgales reģiona attīstības stratēģiju. Par šās stratēģijas ieviešanu ir vienojušās Latgales pašvaldības. To ir akceptējuši arī reģiona politiķi, kas sadarbojas Latgales Attīstības padomes ietvaros. Ir izveidota Latgales reģiona attīstības aģentūra. Spējot noformulēt savas prioritātes, reģioni var aktīvi iesaistīties nacionālā līmeņa politikā, un līdz ar to tiem rodas iespēja aizstāvēt savas intereses un ietekmēt lēmumu pieņemšanu.

Vērojama jauna tendence – reģionu sadarbības veidu meklēšana. To sekmēs labi izglītoti attīstības speciālisti reģionos. Palielinoties politiskajai ietekmei, ir paaugstinājusies reģionu pašapziņa, kas ilgākā laikā novērsīs iedzīvotāju tālāku aizplūšanu no reģioniem, palielinās ekonomisko aktivitāti un nodrošinās visā valstī līdzsvarotu attīstību.



efektīvai politikas analīzei nepieciešamām jomām un it īpaši par starpdisciplināras pieejas izmantošanu. Te Latvijā trūkst nepieciešamo iemaņu (sīkākā analīzi par situāciju zinātnes jomā sk. izdevumā **Latvija. Pārskats par tautas attīstību 1999**). Vispār sociālajām zinātnēm, kas veido nepieciešamus politikas analīzes priekšnosacījumus, zinātniskās darbības sfērā nav dota priekšroka. Turklāt Latvijā nav augstskolu programmu, kas sagatavotu pētniekus tieši politikas analīzes metodoloģijā. Vairākas universitātes gan jau piedāvā studiju kursu “tautas attīstība”, taču ar to nepietiek, lai radītu kvalificētu politikas analīzes speciālistu “kritisko masu”. Rezultātā konkurence augstākās kvalitātes pētnieku vidū nav sevišķi liela.

Analizējot visus faktoros kopumā, kļūst redzams, ka problēma jārisina no divām pusēm. Viena puse ir valsts pārvaldības iestādes, kur pagaidām augsti kvalitatīvu neatkarīgu politikas analīzi pieprasa ļoti maz, turklāt nedaudzajiem tādas analīzes pasūtītājiem trūkst spējas piesaistīt nepieciešamo ekspertīzi un politanalītiķiem līdz ar to nav sevišķa stimula uzlabot savu analīžu kvalitāti. Otrā puse ir pati neatkarīgā politanalītiskā darbība, kur stāvoklis nav labāks: lai gan ir daži izņēmumi, patlaban piedāvātā neatkarīgā politikas analīze nav ne pietiekami konkrēta, ne kvalitatīva, ne praktiski izmantojama, tā ka šobrīd sevišķi neattīstās ne pieprasījums pēc tādas analīzes, ne arī procesi, kuros tai varētu būt svarīga loma. Lai stāvoklis mainītos, jāveicina spēju celšanās abās pusēs.

Pēdējā laikā politikas analīzes jomā ir gan parādījušās pozitīvas tendences un izaugsmes iespējas. Pirmkārt, veidojas vairāki neatkarīgo politikas analīzes ekspertu grupējumi, kuri sāk mobilizēties un institucionalizēties “no apakšas”. 1999. un 2000. gadā vairākas akadēmiskās institūcijas un sociālo zinātņu speciālistu grupas sāka meklēt ceļus, kā attīstīties par politikas institūtiem. Tās jau ir atradušas sadarbības partnerus, lai stiprinātu savu lomu kā potenciāli smadzeņu centri. 2001. gadā šīs institūcionalizācijas process turpinās, jaunajiem politikas institūtiem sākot realizēt ne tikai pētniecības projektus, bet arī praktiskus rīcībprojektus, kuru mērķis ir sabiedrības iesaistīšana lēmējdarbībā.

Liela loma politanalītiskās darbības pastiprināšanā un politikas institūtu veidošanā ir Sorosa fondam – Latvijā (SFL), kas kopš 1999. gada realizē kompleksveida programmu, kuras mērķis ir tieši politikas analīzes kvalitātes paaugstināšanās un politikas analīzes kopienas izaugsme. SFL aktivitāšu vidū ir vairāki pētījumi, kas tiek veikti, lai labāk izprastu

reālo situāciju, atbalsts politanalītisku pētījumu veikšanai SFL prioritārajās sfērās, semināru un mācību rīkošana politikas analīzes pētniekiem. 2000. gada vasarā notika “Politikas analīzes forums”, kurā piedalījās Ministru prezidents un citas augsta ranga amatpersonas un vadošie pētnieki. 2001. gada janvārī vienam gadam paredzētu politanalītiskās pētniecības un mācību programmu uzsāka septiņi jaunie politikas analīzes stipendiāti, kas piesaistīti pieciem topošiem politikas institūtiem. Lai pētījumu rezultāti kļūtu plašāk pieejami un rosīgāka kļūtu informācijas apmaiņa pašu politanalītiķu vidū, 2001. gada pavasarī iecerēts atklāt politikas analīzei veltītu interneta portālu, kur interaktīvā veidā būs pieejami gan pētījumu dati, gan informācija par politikas analīzi un pētniecības institūtiem. Sorosa fonds – Latvija sadarbībā ar Atvērtās sabiedrības institūtu (*Open Society Institute*) tiklprogrammām “Pašvaldību un valsts dienesta reformas iniciatīva” (*Local Government and Public Service Reform Initiative* – LGI) un “Konstitucionālās un tiesiskās politikas institūts” (*Constitutional and Legal Policy Institute* – COLPI) publiskās politikas analīzes attīstībai 1999. gadā piesšķira 127 056, bet 2000. gadā -231 308 ASV dolārus. Pie tam 2000. gadā SFL sāka realizēt Izglītības politikas attīstības programmu (*Education Policy Development Program*) ar 36 000 dolāru lielu finansējumu.

Domājot par politikas analīzes ekspertu potenciālo lomu, jāņem vērā kāda pozitīvi vērtējama parādība – tas, ka lēmēju un politiķu aprindās uzticēšanās profesionāliem ekspertiem ir visai liela. Vairāk nekā 80 % no aptaujātajiem Saeimas deputātiem ekspertiem uzticas “ļoti lielā mērā” un “diezgan lielā mērā”, lai gan vairums deputātu atzīstas, ka to ietekme svarīgu politisku jautājumu izlemšanā ir visai maza. Šie apliecinājumi norāda, ka jāstiprina kompetentu ekspertu loma politikas veidošanas procesos; tas sistemātiski jādara, gan attīstot un stiprinot politikas institūtus, gan attīstot mehānismus to konsultatīvajai iesaistei politikas veidošanā, realizēšanā un novērtēšanā.

## Valdības publiskā atbildība un pārskatu sniegšana sabiedrībai

Viens no būtiskākajiem labas pārvaldības principiem ir publiskā atbildība un pārskatu sniegšana sabiedrībai (*public accountability*). Tā ir valsts amat-

personu gatavība, griba un spēja caurspīdīgā veidā sniegt pārskatu par to, ko viņi ir (vai nav) darijuši, un par savu rīcību atbildēt iedzīvotājiem.

Atvērtas politikas kontekstā pārskata sniegšana ir īpaši nozīmīga kā saikne starp iedzīvotājiem un politikas veidotājiem. Iedzīvotājiem ir tiesības iepazīties ar to, kādiem mērķiem un kādā veidā tiek izmantoti valsts budžeta līdzekļi, pēc kādiem kritērijiem un kādā veidā tie tiek piešķirti un sadalīti. Valstij ir pienākums šo informāciju padarīt iedzīvotājiem viegli pieejamu viņiem saprotamā veidā un par to atbildēt.

Pēdējo pāris gadu laikā Latvijas valdība ir spērusi nozīmīgus soļus caurspīdīguma iedibināšanas virzienā. Kas attiecas uz likumiem, nozīmīgākais notikums ir Likums par informācijas atklātību, kas pieņemts 1998. gadā. Lai gan likums ir juridiskā garantija iedzīvotāju tiesību ievērošanai, valsts pārvaldības institūcijām pašām būtu proaktīvi jādarbojas, lai līdzekļu izlietošana, politikas realizēšana un tās efektivitātes izvērtēšana kļūtu caurspīdīgāka. Būtisks solis šajā virzienā ir Ministru kabineta 1998. gadā pieņemtais lēmums par ministriju ikgadējiem publiskajiem pārskatiem. Turklāt internetā ([www.mk.gov.lv](http://www.mk.gov.lv)) tagad ir pieejami visi Ministru kabineta sēžu protokoli un lēmumi.

Jā, šobrīd iedzīvotāji internetā var diezgan vienkārši iegūt informāciju par pieņemto valsts politiku un lasīt programmas, taču ar grūtībām joprojām jāsaduras, interesējoties par politikas realizēšanas gaitu un konkrētiem budžeta izdevumiem. Piemēram, lai gan tikpat kā visām ministrijām gada pārskatos ir publiskots ministrijas budžets, pārsvārā tas pasniegts tādā griezumā, kas iedzīvotājiem neko daudz neizsaka. Nav uzrādīti konkrēto programmu budžeti, un budžeta pozīcijas bieži vien ir ļoti vispārīgas. Izņēmums ir Tieslietu ministrija, kas savā 1999. gada pārskatā vārdos izskaidro, kādas summas tiek iztērētas katrai ministrijas programmai, kā arī cik no iecerētajām aktivitātēm īstenotas. Ja šo informāciju iedzīvotājiem skaidrākā veidā piedāvātu visas ministrijas, līdzekļu izlietošana kļūtu caurspīdīgāka un pašu iedzīvotāju līdzdalība dialogā par politikas veidošanas procesiem un prioritātēm – aktīvāka.

Latvijā arvien aug interneta lietotāju skaits. Turklāt iegūt informāciju, zvanot pa telefonu vai griežoties pašās ministrijās, "parastam cilvēkam", ko interesē, kā darbojas ministrijas un kā tiek izlietoti viņa maksātie nodokļi, var būt sarežģīti. Šo iemeslu dēļ ministriju veidotās interneta mājaslapas ir vispieejamākais veids, kā iedzīvotājiem

sniegt informāciju un kā viņiem dot iespēju izteikt savus priekšlikumus.

Lai uzzinātu, cik daudz informācijas par ministriju darbību ir iedzīvotājiem pieejams internetā un kāda ir šī informācija, **Pārskata** gatavošanas laikā tika izvērtētas ministriju mājaslapas. Katras ministrijas lapa tika vērtēta, balstoties uz šādiem kritērijiem.

- Gada pārskati par ministrijas darbību – vai tie mājaslapā ir pieejami?
- Ministrijas budžets – vai tas ir publicēts un vai informācija ir skaidri pasniegta?
- Attiecīgās nozares likumi un politika – vai mājaslapā ir pieejami nozari reglamentējošie likumi un politikas dokumenti, vai ir izskaidrojumi un informācija par politikas realizēšanas gaitu un cik tā ir pilnīga?
- Ministrijas pasūtītie pētījumi – vai ir informācija par šiem pētījumiem, to budžetu, izpildītājiem, vai ir ievietotas pētījumu anotācijas vai pilnīgi pētījumu pārskati?
- Interaktīvās iespējas – vai ministriju mājaslapās ir kontaktinformācija, cik plaši piedāvātas citas interaktīvās iespējas?
- Citi aspekti – vai ministrija mājaslapas izveidē ir novatoriski izmantojusi tehnoloģiskās iespējas? Vai tiek piedāvātas vēl citas līdzdalības vai caurspīdīguma iespējas?

Katras ministrijas mājaslapa tika vērtēta pēc šiem sešiem kritērijiem, un maksimāli varēja iegūt 60 punktus. Apkopojot vērtēšanas rezultātus (sk. 4.2. tabulu), var secināt, ka dažas ministrijas, piemēram, Labklājības ministrija, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija un Aizsardzības ministrija, mājaslapas prasmīgi veido kā savas politikas publiskā atbildīguma nodrošināšanas instrumentu, turpretī citas ministrijas jauno tehnoloģiju iespējas sava publiskā atbildīguma nodrošināšanai izmanto ne visai pilnvērtīgi.

Mājaslapu izpētē atklājās dažas novatoriskas idejas un labi piemēri, kā informācijas tehnoloģijas varētu izmantot, lai veidotu tiltu starp politikas veidotājiem un sabiedrību. Piemēram, Labklājības ministrija piedāvā čatu (sarunas) ar ministrijas augstākajām amatpersonām par aktuālām sociālās politikas tēmām ([www.sarunas.lm.gov.lv](http://www.sarunas.lm.gov.lv)). Lai gan reālais čats ir uz noteiktu laiku, visiem interneta lietotājiem lasīt vēstuļu apmaiņu un sūtīt savus komentārus ir iespējams arī pēc tam, kad izsludinātā diskusija beigusies. Unikālais ir tas, ka sociālajai politikai būtiski svarīgi jautājumi tiek aplūkoti no "parasta iedzīvotāja" skatpunkta. Piemēram, 2000. gada rudenī piedāvāja



sarunas par tēmām “Sieviete un darba tirgus”, “HIV/AIDS – Vai tas skar/neskar tevi?”, “Kas kopīgs jaunībai ar pensiju?”, “Kuram jā rūpējas par kontracepciju?”, “Vai nabadzības ierobežošanas stratēģija ir nepieciešama un ko tā dos?”. Izmantojot informācijas tehnoloģijas, Labklājības ministrija ir atradusi veidu, kā valsts politikas veidošanas procesus tuvāk saistīt ar iedzīvotāju ikdienu. Ņemot vērā, ka sarunu arhīvos ir lasāmi ne tikai ministra, augstāko amatpersonu un nozaru ekspertu atzinumi, bet arī jauniešu, studentu un pensionāru viedokļi, jāsecina, ka čats veicina ne tikai politikas publisko atbildīgumu, bet arī tās atvērtību un iedzīvotāju līdzdalību tajā.

Vēl gan daudz kas jāizdara, lai nodrošinātu valsts pārvaldības institūciju caurspīdīgu atskaitīšanos par savu darbību, taču informācijas tehnoloģijas paver jaunu iespēju, ko visām ministrijām derētu novatoriski izmantot.

## Publiskās pārvaldības institūciju rīcībspēja pašvaldībās

Viens no politikas subjektiem, kas piedalās tautas attīstības politikas realizēšanā, ir pašvaldības. Pašvaldību nozīmīgā loma tautas attīstības kontek-

stā aplūkojama divējādi. Pirmkārt, tā izpaužas kā iedzīvotāju iesaistīšanās pārvaldības vietējā līmeņa jautājumu izlemšanā. Tieši pašvaldībās ir iespējama un arī nepieciešama tieša iedzīvotāju iesaistīšana un iesaistīšanās publisko lietu kārtošanā, pašvaldības lēmējdarbībā un kopienas attīstības jautājumu risināšanā. Daudziem iedzīvotājiem pašvaldības ir vistuvākais, tādēļ arī pazīstamākais un saprotamākais pārvaldības līmenis, kur indivīda un varas attiecību sistēmai jāveicina indivīda izvēle iesaistīties sev, savai ģimenei un vietējai kopienai svarīgu jautājumu risināšanā. Labvēlīgs priekšnosacījums līdzdalībai ir tas, ka pašvaldībām iedzīvotāji uzticas vairāk nekā centrālās pārvaldības institūcijām. Sabiedrisko aptauju firmu pētījumi liecina, ka laukos un mazpilsētās uzticēšanās pašvaldībām ir izteiktāka nekā Rīgā un citās lielajās pilsētās; piemēram, 2000. gadā veiktajā aptaujā laukos 54 % respondentu atzina, ka viņi uzticas vietējai pašvaldībai, turpretī Rīgā – tikai 28 %. Rīdīnieki arī biežāk nekā laukos dzīvojošie izvēlējās atbildi “nezinu”, kas nozīmē, ka Rīgā attiecības starp pašvaldību un indivīdu ir daudz formālākas un distancētākas nekā laukos un citās pilsētās.

Otrkārt, pašvaldības realizē veselu virkni nozīmīgu funkciju, kas skar gan teritorijas saimniecisko attīstību, gan pašvaldības iedzīvotāju dzīves kvalitāti. Pašvaldības kompetencē ir veselības aizsardzības, sociālās aprūpes, izglītības, sabiedriskā trans-

### 4.2. tabula

#### Ministriju veidotās interneta mājas lapas – politikas publiskā atbildīguma piemērs

Ministrijas	Mājaslapas adrese	Vērtējuma punkti*
Labklājības ministrija	www.lm.gov.lv	50
Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija	www.varam.gov.lv	50
Aizsardzības ministrija	www.mod.lv	49
Finansu ministrija	www.fm.gov.lv	41
Ārlietu ministrija	www.mfa.gov.lv	31
Ekonomikas ministrija	www.lem.gov.lv	31
Zemkopības ministrija	www.zm.gov.lv	29
Tieslietu ministrija	www.jm.gov.lv	28
Izglītības un zinātnes ministrija	www.izm.gov.lv	24
Kultūras ministrija	www.km.gov.lv	19
Satiksmes ministrija	www.sam.gov.lv	5
Iekšlietu ministrija	www.iem.gov.lv	4

\* Vērtējumā maksimāli varēja iegūt 60 punktus



porta pakalpojumu sniegšana, pašvaldības administratīvās teritorijas labiekārtošana un apsaimniekošana, komunālo pakalpojumu nodrošināšana un citas funkcijas. Plašā pašvaldībām deleģēto pakalpojumu klāsta pamatā ir pieņēmums, ka pati pašvaldība vislabāk spēj izvērtēt savas vajadzības un iespējas, un atbilstoši tām plānot arī attīstības prioritātes un finansiālo resursu sadali. Tendence, ka pašvaldībām deleģēto funkciju skaits pieaug un pašvaldību atbildība līdz ar to palielinās, joprojām saglabājas. Tātad turpmāk pašvaldības ieņems arvien nozīmīgāku vietu tautas attīstības kontekstā un celsies to kompetence un atbildība par iedzīvotāju izglītību, veselību, līdzdalību, materiālo labklājību un dzīves kvalitāti.

Turpmākajās sadaļās analizēta Latvijas pašvaldību spēja īstenot labu pārvaldību vietējā līmenī un realizēt tām uzticētās tautas attīstībai svarīgās funkcijas. Šī spēja analizēta šādos aspektos: kā spēja vietējā pārvaldības līmenī lēmējvaru nodalīt no izpildvaras, kā vietējās administrācijas rīcībspēja (jeb pašvaldībās strādājošo profesionalitāte un kompetence), kā pašvaldību tehnoloģiskā rīcībspēja (jeb spēja pārvaldībā izmantot informācijas tehnoloģijas) un kā pašvaldību spēja lemtānā iesaistīt iedzīvotājus un sniegt viņiem pārskatus. Sevišķa vērība tiks veltīta jautājumam par mazo pašvaldību spēju veikt tautas attīstībai būtiski svarīgas funkcijas un lemtānā iesaistīt iedzīvotājus.

Analizējot Latvijas pašvaldību spēju nodrošināt tautas attīstībai labvēlīgu pārvaldību, jāņem vērā Latvijas pašvaldību sistēmai raksturīgās iezīmes.

- Pašvaldības ir nevienmērīgi sadalītas pēc iedzīvotāju skaita, un līdzās pastāv ļoti lielas un ļoti mazas pašvaldības, turklāt pēdējo īpatsvars ir īpaši augsts. Pašvaldības lielums bieži vien nosaka pieejamos resursus un spēju efektīvi darboties.
- Nav vienotas datubāzes, kurā būtu sakopota informācija par visām pašvaldībām. Turklāt par atsevišķiem jautājumiem datu vispār nav, piemēram, par pašvaldību darbinieku izglītību, dzimumu un vecumu. Tas apgrūrina izveidot kopēju ainu par visām pašvaldībām.
- Pašvaldībām Latvijā ir liela autonomija un brīvība izvēlēties savas attīstības prioritātes un risinājumus. Tāpēc tiem pašvaldības rīcībspējas virzieniem (izglītībai, informācijas tehnoloģijām, iedzīvotāju līdzdalībai), kuri analizēti šajā nodaļā, katra pašvaldība var veltīt atšķirīgu uzmanību.

## Lēmējvaras un izpildvaras attiecības pašvaldībās

Lai gan liela daļa pašvaldības ikdienas darba ir vērsta uz ļoti reālu, sadzīvisku jautājumu kārtošānu, arvien svarīgāka kļūst spēja domāt ilgtermiņa attīstības kategorijās. Vairs nepietiek ar vietējās teritorijas aktualitāšu pārzināšanu: paplašinoties attīstības iespējām, pieaug nepieciešamība sevi apliecināt gan citu pašvaldību starpā, gan reģionā, gan valstī. Pašvaldības spēja sevi redzēt un prezentēt ilgtermiņa attīstības perspektīvā var būt noteicošā, piesaistot investīcijas, veidojot reģionālos centrus, iesaistoties projektos. Tas nozīmē, ka katrai pašvaldībai šim mērķim jāatrod savi laika un cilvēku resursi.

Administratīvi teritoriālās reformas un publiskās pārvaldības reformas sakarā daudz mēdz runāt par izpildvaras nodalīšanu no lēmējvaras kā par nosacījumu, kas nepieciešamas efektīvai jebkura līmeņa pārvaldības īstenošanai. Taču vēl arvien nav vienprātības, cik lielā mērā un kādā veidā šo nosacījumu attiecināt uz vietējo pārvaldības līmeni, proti, vai izpilddirektora institūciju pasludināt par obligātu jebkurai pašvaldībai. Līdzšinējais likums par pašvaldībām to izlemēt ļauj pašvaldībai pašai. Līdz ar to šobrīd daudzās pašvaldībās lēmējvara no izpildvaras nav atdalīta, proti, padomes priekšsēdētājs ir arī administrācijas vadītājs. Izpilddirektori šobrīd strādā aptuveni 28 procentos pašvaldību (apmēram 160).

Argumentus par un pret izpildvaras nodalīšanu no lēmējvaras varētu iedalīt teorētiskos un praktiski realizējamos. Tam, ka nepieciešams atdalīt varas, teorētiski piekrīt lielākā daļa pašvaldību. Pirmkārt, tādēļ, ka izpildvaras nodalīšana ir pašvaldību kompetences veicināšanas instruments. Bieži vien deputātam nav tādu zināšanu un pieredzes, kas nepieciešama pašvaldības darbiniekam. Līdz ar to, profesionāli sadarbojoties, uzlabojas pieņemto lēmumu kvalitāte un tiek izslēgta pretruna, kādu veicina līdzšinējā situācija, kur padomes priekšsēdētājs pats gatavo un arī pieņem lēmumus. Izpildvaras būtība ir atslogot lēmējvaru, lai tā varētu pieņemt labus politiskos lēmumus un tai nebūtu jārisina ikdienas darba jautājumi. Otrkārt, izpildvara ir zināms stabilitātes garants, kas saglabā varas pēctecību. Teorētiski izpildvarai nebūtu sevišķi jāmainās, mainoties lēmējvarai. Tas uztur lēmumu pieņemšanas pēctecību, nodrošina, lai, mainoties lēmējvaras sastāvam, radikāli nemainītos pašvaldības attīstības prioritātes un plāni, uzsāktie projekti. Treškārt,



lēmējvaras un izpildvaras atdalīšana veicinātu savstarpēju kontroli, uzraudzību un stabilitāti. Varu līdzspastāvēšana dotu arī iespēju mazināt pretlikumīgas lēmumu lobēšanas un korupcijas iespējas.

Lai gan vairums pašvaldību piekrit izpildvaras un lēmējvaras atdalīšanai, praksē to īsteno tikai ceturtā daļa. Visbiežākais iemesls, kas pamudina pašvaldības vadītāja un izpilddirektora funkcijas apvienot, ir līdzekļu taupīšana un cilvēkresursu trūkums. Īpaši aktuāli tas ir mazajās pašvaldībās, kurās jau tāpat ir ierobežoti finansiālie resursi. Otrkārt, pašvaldību vadītāji baidās, ka nebūs vairs skaidrs, kas par ko ir atbildīgs. Īstenībā te atspoguļojas pašvaldību vadītāju bailes par to, ka šobrīd esošā vara viņiem būs jādala ar vēl kādu, respektīvi, jādeleģē funkcijas un jāzaudē daļa no kontroles. Treškārt, izplatītas ir bažas, ka pašvaldībā izveidosies divas antagonistiskas varas, kas nespēs savā starpā sastrādāties, piemēram, daļa pašvaldību vadītāju domā, ka, ieviešot neatkarīgu izpildvaru, tiktu apdraudēta pašvaldību autonomija, jo koordinācija no centrālās pārvaldības puses varētu veicināt izpildvaras saplūšanu ar centrālo, nevis vietējo pārvaldību.

Lai gan lēmējvaras un izpildvaras nodalīšana ir viens no instrumentiem, kas veicina pašvaldību kompetenci un tautas attīstību, vesela virkne faktoru neļauj viennozīmīgi secināt, cik lietderīga ir lēmējvaras un izpildvaras nodalīšana vietējā līmenī. Acimredzot pieejai jābūt diferencētai atkarībā no pašvaldības lieluma. Ņemot vērā sociālekonomisko situāciju un stāvokli ar cilvēkresursiem, diez vai būtu lietderīgi obligātu varas nodalīšanu pieprasīt no mazajām pašvaldībām. Izvēloties šo ceļu, jāpaļaujas uz godprātību, kompetenci savā darbībā ievērot demokrātijas principus. Taču pats galvenais – Latvijā ir nepieciešama administratīvi teritoriālā reforma, kuras rezultātā izveidotos lielākas pašvaldības. Tajās izpildvara būtu jānodala no lēmējvaras.

## Pašvaldību administrācijas rīcībspēja – izglītība un zināšanas

Šajā sadaļā pašvaldību administrācijas rīcībspēja ir aplūkota pašvaldībās strādājošo profesionalitātes un kompetences aspektā. 1992. gadā uzsākot pašvaldību reformēšanu, tika atzīmēts, ka reformu īstenošanai nepieciešama jauna, kvalitatīva paš-

valdību vadītāju un darbinieku tālākizglītošanās sistēma. Demokrātiskajiem procesiem pašvaldībās jāattīstās vienlaikus ar iespēju izglītēt pašvaldību deputātus un darbiniekus. To prasa gan pašvaldību daudzveidīgās funkcijas, kuru īstenošanai ir nepieciešami labi sagatavoti, patstāvīgi lemtspējīgi darbinieki, gan pašvaldības darbības jomu daudzveidība un tas, kādas prasmes nepieciešamas, lai varētu nodrošināt veselības aprūpes, sociālās palīdzības, izglītības, kultūras pakalpojumus iedzīvotājiem. Droši var apgalvot, ka cilvēkresursu trūkuma dēļ pašvaldības šobrīd nespēj pilnvērtīgi veikt visas tām deleģētās funkcijas. Piemēram, kādā būtiski svarīgā pašvaldību kompetences jomā – sociālajā palīdzībā – 1999. gadā 91 % no strādājošajiem bija bez speciālas izglītības sociālajā darbā. Savukārt dati, kas iegūti, aptaujājot pašvaldību vadītājus, liecina, ka 36 procentiem no viņiem izglītības pamatspecialitāte ir lauksaimniecība, 17 procentiem – inženierzinātnes, 13 procentiem – ekonomika un 10 procentiem – pedagoģija. Dati rāda, ka vairākums pašvaldību vadītāju nav speciāli izglītoti pārvaldības jomā, un tas rada papildu pieprasījumu pēc iespējām izglītoties un celt kvalifikāciju. Pašvaldību darba specifika prasa tādas prasmes un zināšanas, lai būtu iespējams sekot līdzī pārraiņām likumos, orientēties informācijas aprītē, izprast pašvaldības darba uzdevumus un kopienas attīstību plašākā kontekstā – kopsakarā ar ekonomikas globalizāciju, eiointegrāciju un iedzīvotāju politisko līdzdalību.

Šobrīd jautājums par pašvaldību darbinieku izglītību ir tikai un vienīgi pašvaldības pašas kompetencē. Katras pašvaldības vadītājs personīgi var izlemt, cik un kādus darbiniekus pieņemt, kādai būt viņu kvalifikācijai, darba samaksai, papildu izglītošanās iespējām. Ja runā par publisko pārvaldību kopumā, tad viens no tās attīstības nosacījumiem ir tas, ka personāla attīstības sistēmai visos pārvaldības līmeņos vajadzētu būt vienādaī un, proti, tādai, lai veidotos profesionāla, kvalificēta ierēdniecība, kas strādātu pēc demokrātiskas pārvaldības principiem (sk. nodaļas ievadu) un kam tiktu izvirzītas stingras prasības. Teorētiski līdzšinējā publiskās pārvaldības koncepcijā ierakstīts, ka arī pašvaldībās jāievieš civildienests un tāda pati personāla vadības sistēma kā centrālajā pārvaldībā. Tas nozīmētu, ka uz visiem pārvaldības darbiniekiem attiektos viena un tā pati kvalitātes prasību, karjeras plānošanas, darba izpildes un novērtēšanas, darba samaksas, disciplinārās uzraudzības un profesionalitātes paaugstināšanas sistēma.

Pašreiz personāla plānošanas sistēma tiek ieviesta vienīgi centrālajā valsts pārvaldības līmenī. Šim nolūkam ir piešķirti valsts budžeta līdzekļi, darbojas institucionālā bāze un likumos iestrādātas attiecīgas normas. 2000. gada 7. septembrī pieņemtais jaunais Valsts civildienesta likums vispār neparedz valsts civildienesta ieviešanu pašvaldībās. Var gan atzīmēt kādu nejaušu izņēmumu: proti, 2000. gadā Valsts administrācijas skola ir noorganizējusi un apmaksā apmācības 22 pašvaldību izpilddirektoriem. Taču šī ir tikai veiksmīga apstākļu sakritība, kura īstenojusies, pateicoties atsevišķu indivīdu aktivitātei un iniciatīvai un kurai netiek dotas izredzes turpināties arī nākamajos gados. Situāciju, kāda izveidojusies šobrīd, varētu nosaukt par pašvaldību izstumšanu no vienota civildienesta ieviešanas publiskajā pārvaldībā.

Pasaulē izmanto dažādus publiskās pārvaldības modeļus, kas atšķiras pēc atsevišķu publiskās pārvaldības komponentu centralizācijas pakāpes. Latvijā uzmanības lokā ir jautājums par valsts pārvaldības spēju izveidot profesionālu civildienestu, kas ir viena no valsts centrālajām funkcijām. Tādā gadījumā civildienests vienlīdz attiektos uz visiem pārvaldības līmeņiem. Taču joprojām nav izdarīta skaidra izvēle starp centralizāciju un decentralizāciju pārvaldības administrēšanā.

Situāciju vērtējot valsts pārvaldības reformu kontekstā, jāņem vērā, ka Latvijā šobrīd vēl nav skaidra pašvaldību vieta valsts pārvaldībā. Taču konceptuāli nākotnē tiek plānota arī pašvaldību iekļaušana civildienestā. Arī pašas pašvaldības pauž dažādus viedokļus, un viena no dominējošajām nostādnēm ir bažas, ka pašvaldībām draud kādas centralizācijas tendences. Ne tuvu visas pašvaldības grib iekļauties vienotajā personāla plānošanas sistēmā, kaut gan tas paredzētu noteiktu garantiju kopumu un valsts aizsardzību. Te atkal jāpiebilst, ka šis jautājums ir skatāms kopsakarā ar nobriedušo administratīvi teritoriālās reformas nepieciešamību: ja Latvijā izveidotos mazāks skaits lielāku pašvaldību, būtu lielāks pamats ne tikai nodalīt izpildvaru no lēmējvaras, bet arī pašvaldības iekļaut vienotā civildienestā.

Lai apmierinātu pašvaldību pieprasījumu pēc papildu izglītošanās iespējām, pašvaldību darbinieku apmācīšanās ir iesaistījusies vesela virkne dažādu institūciju – Latvijas Pašvaldību mācību centrs, Latvijas Universitātes Valsts un pašvaldību projektu vadības mācību centrs, Konsultāciju centrs Pašvaldību savienībā, kā arī dažādas ministrijas. Tās ir atsevišķas institūcijas, kuru darbība paš-

valdību darbinieku apmācīšanās noris savstarpēji nesaistīti. Latvijā šobrīd nav vienotas, sistemātiskas un mērķtiecīgas pašvaldību darbinieku apmācīšanas sistēmas. Pirmkārt, nav visiem šā darba dalībniekiem kopīgas mācību stratēģijas – ne attiecībā uz mācību saturu (tematika, teorijas un prakses īpatsvars, prioritātes u. tml.), ne attiecībā uz pieeju (mācības uz vietām, tālmācība, mācību grupas), metodoloģiju, mācībspēku kvalifikāciju, mērķauditoriju. Otrkārt, nav pašvaldību mācību koordinācijas mehānisma, līdz ar to mācību process netiek koordinēts un pārraudzīts. Treškārt, būtiska problēma ir mācību finansēšana, kura jāveic pašvaldībai esošo līdzekļu ietvaros un par kuras apjomu lemj pašvaldības vadītājs. Tieši iespēja pašvaldību mācībām saņemt valsts līdzfinansējumu ir viena no galvenajām pašvaldību prasībām.

Viens no mēģinājumiem pašvaldību darbinieku apmācīšanās pārvarēt līdzšinējo *ad hoc* pieeju bija *Phare* Valsts pārvaldības reformu programma, ko sāka realizēt 1999. gadā. Tās mērķis – izstrādāt un ieviest vienotu pašvaldību mācību sistēmu – ir ļoti svarīgs, taču tās realizēšana ir apstājusies. Redzamas aktivitātes tā arī nav uzsāktas un diez vai tuvākajā laikā tiks uzsāktas. Lieku reizi ir tērēti līdzekļi un cilvēku laiks, pieņemti lēmumi, kuriem nav pēctecības. Rezultātā pašvaldību politiķu un darbinieku apmācība joprojām balstās uz atsevišķu indivīdu un institūciju iniciatīvām, kas savā starpā nav saskaņotas. Tādā situācijā arī izpratni par to, kas ir vajadzīgs pašvaldībām, katrs var pielāgot savām iespējām un interesēm.

Kopumā jāsaprot, ka, nesakārtojot pašvaldību apmācību sistēmu, neizvairot visiem vienus kritērijus, nevar arī prasīt pašvaldību pakalpojumu kvalitāti, kas būtu jānodrošina atbilstoši sagatavotiem speciālistiem. Nav atbildēts pats galvenais jautājums, proti, kas tad jāzina pašvaldību speciālistam, kādai jābūt viņa izglītībai, pēc kādiem kritērijiem var novērtēt darbinieka zināšanas un prasmi sniegt kvalitatīvus pakalpojumus iedzīvotājiem.

## Pašvaldību spēja izmantot informācijas tehnoloģijas

Informācijas tehnoloģijas ir viens no svarīgākajiem priekšnosacījumiem tam, lai pašvaldības varētu iekļauties valsts attīstības procesos. Kvalitatīva informācijas ieguve un apstrāde, uz modernām informācijas tehnoloģijām balstītas vadības sistē-



mas izveide ir viens no pašvaldību sekmīgas darbības nosacījumiem (par to sīkāk sk. 1999. gada **Pārskatā par tautas attīstību**). Tādas pašvaldību rūpes kā iedzīvotāju uzskaitē, sociālā palīdzība, veselības aprūpe, izglītības un kultūras iespēju nodrošināšana, vietējo uzņēmumu atbalstīšana, vides aizsardzība, nodarbinātības veicināšana, atbildība par vietējo infrastruktūru, ceļiem un satiksmi rada nepieciešamību pēc kvalitatīva dator tehnoloģiskā atbalsta.

Līdzšinējā pašvaldību informatizācijas gaita pārsvarā ir bijusi atkarīga no katras pašvaldības individuāli, proti, no pašvaldības finansiālajiem resursiem, pašvaldības vadītāja intereses un izpratnes. Līdz ar to dažādu pašvaldību informatizācijas līmenis ir ļoti atšķirīgs. To raksturo divi aspekti: nodrošinājums ar dator tehniku dažāda līmeņa pašvaldībās un nodrošinājums ar programmatūru (sk. 4.3. tabulu).

Kā redzams tabulā, joprojām ir pagasti un pilsētas, kuru pašvaldības nav nodrošinātas ar datoriem, bet apmēram trešā daļa pašvaldību rīcībā esošo datoru ir morāli novecojuši (tie ir datori ar 486. procesoru, kuri tuvākajā laikā būtu jāaizstāj ar jauniem, jo nespēj nodrošināt mūsdienīgu informatizācijas

sistēmu funkcionēšanu). Tās pašvaldības, kuru rīcībā ir *Pentium I* un *Pentium II* datori, var izmantot mūsdienīgas informatizācijas sistēmas. *Pentium III* datoru īpatsvars parāda, kādas ir bijušas pašvaldību iespējas iegādāties dator tehniku pēdējā gada laikā.

Arvien vēl ir daudz pagastu un mazo pilsētu pašvaldību, kurās vispār nav dator tehnikas, un tas nozīmē, ka tajos ir būtiski palēnināta informācijas un dokumentu aprīte, nav datubāzes. Piemēram, 1999. gadā sociālās palīdzības informācijas uzglabāšanu un uzkrāšanu datubāzē datorā veica 17 % no pagastu un pilsētu pašvaldībām un tikai 2 % no rajonu pašvaldībām. Jāsaka, ka nodrošinājums ar dator tehniku un tās izmantošana nav atkarīga no reģionāliem aspektiem. Var secināt, ka atšķirību pamatā ir nevis reģionālā piederība, bet gan vadības subjektīvā attieksme pret informatizāciju. Tas pats sakāms par nodrošinājumu ar dažādas jaudas datoriem. Rajonu pašvaldībās, atšķirībā no pilsētu un pagastu pašvaldībām, ir vislabākais nodrošinājums ar dator tehniku.

Runājot par programmatūras izmantošanu pašvaldību darbā, lielākā daļa no 4.3. tabulā minētajām programmām ir nepieciešamas, lai atbilstoši

4.3. tabula

### Pašvaldību nodrošinājums ar dator tehniku un programmatūru (bez datiem par Rīgas pilsētas pašvaldību)

Pašvaldības	Nodrošinājums ar datoriem (% no pašvaldībām)	Kopējais datoru skaits pašvaldībās	Datoru sadalījums pēc procesoru tipa, %			Vidējais datoru skaits vienā pašvaldībā
			486	<i>Pentium I</i> , <i>Pentium II</i>	<i>Pentium III</i>	
Pilsētu	72	982	32	65	3	16
Rajonu	92	170	25	70	5	24
Pagastu	64	1176	35	60	5	3

#### Nodrošinājums ar programmatūru

Programmatūras veids	Lieto % no visām pašvaldībām
Grāmatvedības programmas	69
Datorizēta nekustamā īpašuma nodokļa uzskaitē	51
Datorizēta iedzīvotāju pierakstīšanās un izrakstīšanās uzskaitē	42
Datorizēta iedzīvotāju dabiskās kustības uzskaitē	24
Interneta lietošana (gan ar pastāvīgo pieslēgumu, gan iezvaniēšanos)	21
NAIS (normatīvo aktu informācijas sistēmas) lietošana	13
GIS programmu lietošana	7

mūsdienu prasībām veiktu pašvaldību funkcijas. Faktiski tās būtu jālieto ikvienā pašvaldībā, taču šobrīd grāmatvedības programmas izmanto tikai 2/3 pašvaldību, NAIS pieslēgums ir tikai katrā astotajā pašvaldībā, internetu lieto tikai 1/5 pašvaldību, kamēr centrālajās pārvaldības institūcijās tas ir kļuvis par ikdienišķu saziņas un dokumentu un informācijas aprites veidu. Šeit izpaužas informatizācijas plaisa starp centrālo un vietējo pārvaldības līmeni. Daudzās pašvaldībās pastāvošā tradicionālā dokumentu aprīte vairs nespēj nodrošināt efektīvu darbu.

Pašvaldību darba specifika rada nepieciešamību sadarboties ar tā sauktajiem centrālajiem valsts nozīmes reģistriem, kuros centralizēti tiek apkopoti dati par iedzīvotājiem, par nekustamo īpašumu, nodokļiem u. tml. Daļa no šiem datiem tiek apkopoti pašvaldībā uz vietas, taču dažādās datu vākšanas, apkopošanas, saglabāšanas un apstrādes sistēmas un metodes stipri pazemina pašvaldību spēju iesaistīties kvalitatīvā informācijas aprītē. Turklāt bieži pašvaldību individuāli izstrādātās sistēmas var darboties tikai lokāli un izolēti: tās bieži nav saistītas ar citām, līdzīgām sistēmām pat vienas pašvaldības ietvaros, nemaz nerunājot par saderību starp pašvaldībām un stabilu datu apmaiņu ar citām valsts informācijas sistēmām.

Pašvaldību informatizācija, tāpat kā pašvaldību darbinieku apmācīšana, ir jautājums, kas risināms valsts līmenī. Nozīmīgs solis šajā jomā ir Latvijas valdības apstiprinātās *Vienotās pašvaldību informācijas sistēmas* ieviešana. Sistēmas ietvaros līdz 2004. gadam paredzēta visu pašvaldību iesaiste elektroniskā datu pārraides sistēmā, piekļūšana valsts reģistriem, informācijas par pašvaldībām pieejamība internetā. 2000. gadā jau īstenoti pirmie šās programmas pasākumi: veikts pētījums par pašvaldību informatizāciju, izstrādātas *Pašvaldību informācijas sistēmas konceptuālās nostādnes*, piešķirtas valsts investīcijas datoru un programmatūras iegādei, kā arī datu pārraides infrastruktūras nostiprināšanai. Lai palielinātos pašvaldību līdzatbildība un ieinteresētība, ir paredzēts, ka projektā ar savu līdzfinansējuma daļu piedalās arī pašas pašvaldības.

Tas, ka pašvaldību informatizācijas atbalstīšanai 2001. gadā valsts investīcijas piešķirtas 450 tūkstošu latu apjomā, dod pamatu cerēt, ka iesāktais darbs turpināsies. Mūsdienām atbilstošu informācijas tehnoloģiju ieviešana ne tikai būtiski uzlabotu pašvaldību administratīvo darbu, paātrinot jautājumu izlemšanu, samazinot iesniedzamo dokumentu un izziņu skaitu un apjomu. Tas ir arī veids, kā

veicināt informācijas apmaiņu starp valsts institūcijām, pašvaldībām un iedzīvotājiem un sniegt iedzīvotājiem kvalitatīvus pašvaldību informatīvos pakalpojumus.

## Iedzīvotāju līdzdalība jautājumu izlemšanā un pašvaldību darba publiskais atbildīgums

**Pārskata** gatavošanas laikā veiktā pašvaldību vadītāju un iedzīvotāju aptaujāšana deva iespēju noskaidrot abu pušu viedokli par sabiedrības iesaistīšanu pašvaldības lēmējdarbībā. 86 % aptaujāto pašvaldību vadītāju uzskata, ka iedzīvotāju iespējas ietekmēt jautājumu izlemšanu pašvaldībās ir ļoti lielas vai diezgan lielas, turpretī iedzīvotāju vidū tā domā tikai 22 % aptaujāto. Tomēr 58 % pašvaldību vadītāju norāda, ka diezgan būtiska problēma pašvaldību darbā ir iedzīvotāju pasivitāte un nevēlēšanās iesaistīties, bet vēl 33 % pašvaldību vadītāju uzskata, ka tā ir ļoti būtiska problēma. Kopumā lielākā daļa aptaujāto pašvaldību vadītāju domā, ka iedzīvotājiem ir iespējams iesaistīties vietējās lēmšanas procesos, taču to darīt traucē pašu iedzīvotāju pasivitāte un neieinteresētība. Savukārt vairākums iedzīvotāju jūt, ka viņiem nav iespējams ietekmēt jautājumu izlemšanu pašvaldībās, lai gan viņi vispārīga sprieduma formā atzīst, ka iedzīvotājiem ir vēlme līdzdarboties attīstībā un ka būtu jāievieš mehānismi sabiedrības pilnvērtīgākai iesaistei politikā.

Pētījums deva iespēju noskaidrot ne tikai attieksmi un viedokļus, bet arī to, ko vietējās līdzdalības sekmēšanā jau pašreiz praktiski dara pašvaldības un uzņemas iedzīvotāji (sk. 4.1. attēlu). Kā izriet no pašvaldību vadītāju sacītā, pašvaldības jau pašreiz savā darbā izmanto dažāda veida konsultācijas un sadarbību ar iedzīvotājiem, pilsoniskās sabiedrības grupām, nevalstiskām organizācijām un valsts pārvaldības institūcijām. Aptaujājot iedzīvotājus, noskaidrojās, ka šīm pašvaldību realizētajām publiskās iesaistīšanas un dialoga metodēm var atrast analogus arī iedzīvotāju politiskās līdzdalības praksē. Piemēram, attiecībā uz tikšanos ar deputātiem un pašvaldību darbiniekiem un attiecībā uz sabiedriskās apspriešanas pasākumiem veidojas zināma abu pušu iniciatīvas un aktivitātes atbilsti-



ba, kamēr attiecībā uz konkrētām konsultācijām ar ieinteresētajām grupām un nevalstiskajām organizācijām un attiecībā uz funkciju deleģēšanu nevalstiskām organizācijām pašvaldību iniciatīvas vēl nerod labāko sadarbību ar vietējo sabiedrību un arī pati vietējā pilsoniskā sabiedrība vēl nav gatava uzņemties aktīvu līdzdarbību.

Kopumā pašreizējo demokrātisko saikni starp politikas subjektiem vietējā pārvaldības līmenī var vērtēt kā meklējumu un tapšanas stadijā esošu, taču pagaidām vēl neefektīvu. To parāda arī iedzīvotāju vērtējums par tām formām, kādās viņi ir piedalījušies pašvaldības lēmējdarbībā. Piemēram, lielā daļā apsekoto pašvaldību ir notikušas politiķu

4.1.1. attēls

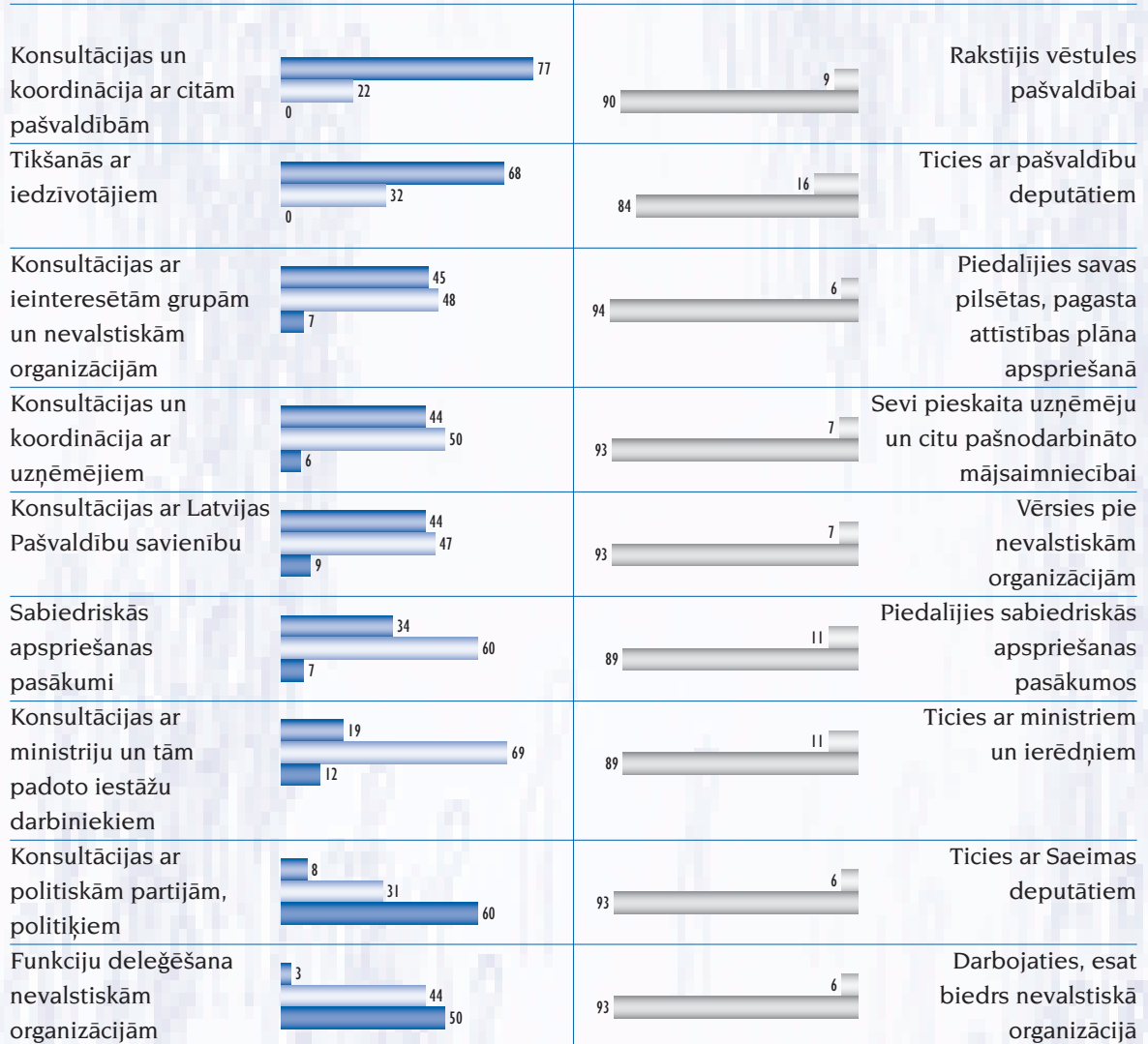
**Pašvaldību darbība iedzīvotāju iesaistīšanā un iedzīvotāju iesaistīšanās pašvaldības lēmumu pieņemšanā**

**Pašvaldību darbība iedzīvotāju iesaistīšanā**

*Kādas metodes, kādus resursus un cik bieži Jūs izmantojat pašvaldības darbā, risinot svarīgus jautājumus? (% no aptaujātajiem pašvaldību vadītājiem)*

**Iedzīvotāju iesaistīšanās lēmumu pieņemšanā**

*Vai Jūs esat darījis kaut ko no zemāk minētā? (% no aptaujātajiem iedzīvotājiem)*



Atbildes "grūti pateikt" attēlā nav ietvertas

■ Bieži, vienmēr   ■ Dažreiz   ■ Praktiski nekad   ■ Jā   ■ Nē

un pašvaldību deputātu tikšanās ar iedzīvotājiem un sabiedriskās apspriešanas pasākumi, taču šajos pasākumos piedalījušos iedzīvotāju skaits nesasniedz 1/3 no visiem aptaujājamiem un tikai 1/3 aptaujāto šīs līdzdalības formas uzskata par iedarbīgām. Lielākā puse aptaujāto abas šīs aktivitātes ir novērtējuši par maziedarbīgām. Aptaujas rezultāti ļauj secināt, ka līdzdarbība, iedzīvotāju iesaistīšana, pašvaldību darbības atklātība ir viens no prioritārajiem jautājumiem, turklāt jāakcentē šā procesa norises būtība, patiesums, nevis tikai formālais mehānisms vai metode.

Vieni no pašvaldības rīcībspējas raksturotājiem ir pašvaldības pieņemto un īstenoto lēmumu kvalitāte un dažādu iesaistīto pušu vērtējums par tiem. Vērtējums par pašvaldības darbību var tikt sniegts divējādi. No vienas puses, tā var būt iekšējās kontroles sistēma; no otras puses, pastāv dažādi sabiedriskās kontroles veidi. Tajos var iesaistīties gan iedzīvotāji, gan masu mediji, sabiedriskās organizācijas. Likums "Par pašvaldībām" norāda, ka domes (padomes) sēdes ir atklātas, bet pilsētas domes (pagasta padomes) lēmumiem, priekšsēdētāja rīkojumiem, revīzijas komisijas lēmumiem un atklāto sēžu lēmumiem jābūt publiski pieejamiem.

Kā vienu no soļiem atklātības un publicitātes veicināšanas virzienā var minēt to, ka likumu "Par pašvaldībām" paredzēts papildināt ar normu, ka pašvaldībām jāsniedz gada publiskie pārskati – tādi paši, kādus kopš 1999. gada prasa no ministrijām. Paredzēts, ka pirmos pārskatus pašvaldības varētu sagatavot jau par 2001. gadu. Šī norma ir vērtējama pozitīvi, taču tai ir arī otra puse, proti, tās realizējamība. Jau tagad var prognozēt sarežģījumus un pašvaldību protestus, sākot ar iebildumiem, ka nav finansiālā seguma tās realizācijai (par kādiem līdzekļiem lai pārskatu izstrādā un publicē), trūkst cilvēkresursu (kas pārskatu izstrādās) un apšaubāma ir tādu pārskatu funkcionālā jēga (kurš un kādā veidā tos izmantos un vai izdosies panākt, lai tie tiešām būtu lietderīgi).

Iepriekš teiktais vēlreiz apstiprina **Pārskatā par tautas attīstību** vairākkārt uzsvērtu secinājumu, ka informācija nebūt vēl nenozīmē iesaisti.

## Pašvaldību iekšējais audits

Viens no pašvaldību iekšējās kontroles un publiskās atbildības nodrošināšanas mehānismiem ir iekšējais audits. To ir svarīgi pieminēt, jo tā pamatuzdevums ir raudzīties, lai pašvaldību

darbība atbilstu likumiem un vēlētāju interesēm. Taču šobrīd pašvaldību iekšējā audita jeb kontroles un pārraudzības sistēma praktiski nedarbojas vai ir neefektīva. Rezultātā nav iedzīvotāji tādi demokrātiskai, uz individu vērsta pārvaldībai raksturīgi principi kā caurredzamība attiecībā uz finansiālo resursu izlietošanu, politiķu un vadītāju spēja atbildēt par pieņemtajiem politiskajiem lēmumiem, spēja tos pamatot un atskaitīties iedzīvotājiem. Turklāt labi organizēta un plānota iekšējā kontrole, finansiālo resursu pārraudzība ir viens no politikas analīzes instrumentiem. Organizēts iekšējais audits ir viens no tiem pārvaldības elementiem, kura kvalitāte centrālajā un vietējā pārvaldības līmenī būtiski atšķiras. Centrālajās pārvaldības institūcijās iekšējais audits ir daudz organizētāks un tam tiek pievērsta nopietna uzmanība, piemēram, ministrijās speciāli šim nolūkam ir izveidotas nodaļas, veikta apmācība, izdotas rokasgrāmatas, sastādītas pārskatu veidlapas, piesaistītas ārvalsts investīcijas.

Likumi paredz, ka pašvaldība katru gadu Valsts kasei iesniedz pārskatu par visu ieņēmumu, izdevumu, aizņēmumu un speciālo budžetu apjomu. Pašu būtiskāko šā pārskata daļu – finansiālo resursu ekspertīzi jeb novērtējumu par pašvaldības līdzekļu izlietošanas lietderību – gatavo revīzijas komisija, kas ir pašvaldības struktūrvienība. Likumā "Par pašvaldībām" ierakstīts, ka revīzijas komisija kontrolē, kā pašvaldības finansiālo līdzekļu izlietošana atbilst apstiprinātajam budžetam, pārbauda pašvaldības iestāžu un uzņēmumu, amatpersonu finansiālās darbības efektivitāti, kā arī kontrolē, vai pašvaldības īpašums tiek apsaimniekots saskaņā ar pieņemtajiem lēmumiem un iedzīvotāju interesēm. Turklāt revīzijas komisija atskaitās pašvaldības deputātiem, informē par nelikumībām, sniedz priekšlikumus to novēršanai.

Analizējot stāvokli revīzijas komisiju darbā, var secināt, ka pašvaldībām šobrīd nav spējas efektīvi plānot savus finansiālos resursus, novērtēt budžeta līdzekļu izlietošanas efektivitāti, veikt caurredzamas un likumīgas budžeta veidošanas un atskaitīšanās procedūras. To liecina arī tas, ka revīzijas komisiju darbība bieži vien ir formāla. Ja kaut kas arī ir darīts, tad tikai ārkārtīgi retos gadījumos pārskatiem ir pievienots revīzijas komisijas atzinums par līdzekļu izlietošanas efektivitāti.

Var minēt vairākus cēloņus, kāpēc ir izveidojusies šāda situācija. Pirmkārt, tas ir kompetentu speciālistu jeb cilvēkresursu trūkums. Likumā "Par pašvaldībām" nav nekādu normu attiecībā uz



revīzijas komisijas locekļu profesionalitāti un prasēm. Faktiskais revīzijas komisijas veidošanas pamats ir politisks – atkarīgs no politisko spēku samēra katrā pašvaldībā. Līdz ar to pastāv risks, ka revīzijas komisija nevis veicina pārkāpumu atklāšanu, bet tieši otrādi – “piever acis”. Nav arī pievērsta uzmanība pašvaldību revīzijas komisiju apmācībām, rokasgrāmatām un praktiskiem ieteikumiem audita veikšanā. Veicot iekšējo kontroli, obligāti būtu jānoteic revīzijas komisijas locekļu profesionālā atbilstība.

Otra būtiska problēma ir revīzijas komisijas statuss, proti, revīzijas komisijas locekļi savas pilnvaras realizē no darba brīvajā laikā. Tas nozīmē, ka viņi darbojas “sabiedriskā kārtā”, kas ir gandrīz drošs garants tam, ka revīzija būs formāla, kontrole analizēs finansiāli saimniecisko darbību, bet mazāk vērtēs pārvaldības darba kvalitāti un vadības efektivitāti. Kaut arī likumā ir paredzēta samaksa par darbu revīzijas komisijā, pašvaldību budžetos līdzekļi revīzijas komisijas darbam visbiežāk netiek paredzēti. Tāpat arī neatrodas līdzekļi, no kuriem atalgot auditorfirmas vai zvērinātus revidentus, kurus likums revīzijas komisijām prasa revīziju veikšanai un pārskata gatavošanai uzaicināt ne retāk kā reizi gadā. Piemēram, pēc Valsts kontroles datiem, līdz 2000. gada septembrim zvērinātu revidentu veiktus gada auditus bija iesniegušas tikai 30 % pašvaldību. Galvenais pašvaldību arguments

ir tas, ka ne visas pašvaldības var atļauties samaksāt dārgos zvērinātu revidentu vai auditorfirmu pakalpojumus. No otras puses, Latvijā šobrīd ir tikai 131 zvērināts revidents (uz 578 pašvaldībām), turklāt daudzi zvērināti revidenti ir specializējušies nevis publiskās sfēras organizāciju, bet gan privāttuzņēmumu auditu veikšanā. Arī šis fakts rada problēmas ar likuma prasību izpildīšanu.

Tā kā pašvaldību lielums ir dažāds un to finansiālās iespējas atšķirīgas, viens no risinājumiem, kā izveidot darbotiespējīgu iekšējā audita sistēmu, būtu pašvaldību sadarbība. Proti, vairākas nelielas pašvaldības varētu veidot kopīgu iekšējā audita sistēmu, kas samazinātu izdevumus audita veikšanai un uzlabotu tā kvalitāti. Izstrādājot pašvaldībām domātu iekšējā audita sistēmu, īpaša uzmanība jāvelta pārbaužu rezultātu atspoguļošanai un publiskošana – tam, lai tie būtu pieejami un izmantojami jebkuram interesentam.

## Pārvaldības īpatnības mazajās pašvaldībās

Latvijas administratīvi teritoriālā iedalījuma īpatnība ir tā, ka līdzās pastāv ļoti dažāda lieluma pašvaldības un ir ļoti liels mazu pašvaldību īpatsvars (sk. 4.7. informāciju).

### Pārskata viesis

**Dainis Rozenfelds**, Kandavas novada Domes priekšsēdētājs

#### **Par ko es esmu lepns Latvijā!**

Latvija – tas skan lepni un pārliecinoši. Lai kādos laikos mēs arī būtu dzīvojuši, es varu būt lepns gan par to, ka pēc izcelsmes esmu latvietis, gan par saviem vecākiem, ģimeni, bērniem un mazbērniem.

Cilvēkam vienmēr ir vēlšanās dzīvot labāk, un tas ir labi, bet, ja mēs pietiekami paškritiski atskatāmies uz pēdējiem aizvadītajiem gadiem, tad jāatzīst, ka šodien jau dzīvojam labāk. Nevaram neredzēt, ka strauji tuvojamiem Eiropas Savienībai, un tas ir arī viens no garantiem mūsu turpmākajai izaugsmei, mūsu jaunatnes dzīves jēgai. Valstī taču ir samazinājies to iedzīvotāju skaits, kuriem grūti pielāgoties esošajiem apstākļiem. Domāju, ka tuvākajos gados galvenais tomēr ir un paliek lauku teritoriju problēma kā turpmākās attīstības prioritāte.

Acimredzami panākumi kultūras un sporta jomā arī ir tas, par ko varu būt lepns. Daudzos gadījumos esmu izjutis lepnumu par to, kā mūsu ikdienā ienāk modernas tehnoloģijas, visaptveroši projekti un strauji tiek sakārtota infrastruktūra.

Vēl ir ne mazums problēmu. Tās risinām mēs paši, nepazaudējot latviskumu, saglabājot labas savstarpējās attiecības un sapratni.



Gandrīz trešdaļa no Latvijas pašvaldību teritorijām iedzīvotāju skaits nepārsniedz tūkstoti. 71 procentā no teritorijām iedzīvotāju skaits nepārsniedz divus tūkstošus. Teritorijas iedzīvotāju skaita ziņā nelielo pašvaldību grupa – līdz 3000 iedzīvotājiem – veido 84 % no kopējā pašvaldību skaita. Šai Latvijas teritoriālajai sadrumstalotībai ir vēsturiski cēloņi, jo pašreizējais administratīvi teritoriālais iedalījums ir mantots no pirmās brīvvalsts un padomju laikiem. To, ka pašvaldības saglabājas mazas, ietekmē arī demogrāfiskie procesi, iedzīvotāju aizplūšana uz centriem un tas, ka lēni noris pašvaldību brīvprātīgās apvienošanās process. Jāpiezīmē, ka nav vēl īpaši rēķināts, kāds būtu optimālais pašvaldības lielums. Taču vairāki politanalītiķi un *Phare* projektu eksperti publiskās pārvaldības reformu un reģionālās attīstības jomā ir norādījuši uz nepieciešamību veidot lielākas pašvaldības. Lai gan pašvaldības lielumam ne vienmēr ir izšķirīga nozīme pašvaldības attīstībā, tomēr vairākos pārvaldības institūciju rīcībspējas aspektos parādās šāda tendence: jo mazāka ir pašvaldība, jo lielāks ir risks, ka tās attīstība būs lēnāka un tai būs mazāki attīstības resursi nekā lielākām pašvaldībām.

Pastāv vairāki potenciāli riski, kas mazajās pašvaldībās apdraud pārvaldības efektivitāti un demokrātiskumu.

- *Politiskās izvēles ierobežotība.* Lai pašvaldība sekmīgi attīstītos, tās priekšgalā jābūt demokrātiski

ievēlētiem prasmīgiem politiķiem un vadītājiem. Politiķus ievēl demokrātiskās vēlēšanās, kuru pamatā ir izvēles princips. Lai vēlēšanas būtu efektīvas, nepieciešama pietiekami plaša izvēle. Mazā pašvaldībā ir ne tikai mazāks vēlēšanu loks, kuru vēl samazina tas, ka vidēji tikai katrs otrais balsstiesīgais iedzīvotājs piedalās pašvaldību vēlēšanās (1997. gadā pašvaldību vēlēšanās piedalījās 56 % balsstiesīgo). Šādā pašvaldībā ir arī mazāks ievēlējamo deputātu skaits un šaurāka deputātu kandidātu izvēle. Tāpēc mazajās pašvaldībās diezgan izplatīta ir iedzīvotāju žēlošanās, ka “nav ko izvēlēties”. Lai veicinātu politisko aktivitāti un izvēles iespēju, Saeima pieņēma normu, ka 2001. gada pašvaldību vēlēšanās katrā pašvaldībā jābūt vairākiem kandidātu sarakstiem.

- *Personīgo simpātiju un antipātiju klātbūtne pārvaldībā.* Mazā pašvaldībā izteiktāk darbojas subjektivitātes, personīgo simpātiju un antipātiju princips. Piemēram, izvēloties pārvaldības aparāta darbiniekus, pašvaldību vadītāji nereti pulcē sev simpātiskos, pazīstamos cilvēkus, nevis izvēlas darbiniekus pēc viņu profesionālajām īpašībām. Mazākā pašvaldībā pastāv lielāks varas sagrābšanas risks. Pavisam reālas ir briesmas, ka maza pašvaldība var nokļūt noteiktu interešu gūstā, kas var radīt neattaisnojamu resursu izmantošanu un autoritāras, nedemokrātiskas pārvaldības stila ieviešanu.

#### 4.7. informācija

### Latvijas pašvaldību sadalījums 2000. gada beigās

**Pašvaldību administratīvais sadalījums** (2000. gada novembrī Latvijā bija 578 pašvaldības)

Pagasti	473
Rajona pilsētas	65
Novadi (jaunizveidotās apvienotās pašvaldības)	7
Republikas pilsētas	7
Rajoni	26

**Pašvaldību sadalījums pēc to teritorijas iedzīvotāju skaita** (izņemot 26 rajonu pašvaldības)

0–1000	170	31 %
1001–2000	220	40 %
2001–3000	72	13 %
3001–10 000	66	12 %
10 001–30 000	17	3 %
30 001–900 000	7	1 %



- *Pārvaldības cilvēkresursu trūkums.* Pēc likuma visām pašvaldībām jāveic vienas un tās pašas funkcijas, kā arī jebkurai pašvaldībai jāuztur likumā paredzēts pārvaldības aparāts un jānodrošina tā darbība. Viena no mazo pašvaldību problēmām ir pārvaldības cilvēkresursu trūkums gan kvantitatīvā, gan kvalitatīvā ziņā. Īpaši aktuāli tas ir pašās mazākajās un vājāk attīstītajās lauku pašvaldībās. Viens no cēloņiem ir jaunu un zinīgu cilvēku aizplūšana uz attīstītākām pašvaldību teritorijām un Rīgu. Tāpat maza pašvaldība nevar algot daudz darbinieku, tādēļ daudzveidīgās pašvaldību funkcijas parasti veic pāris darbinieku, kuri vienlaicīgi pilda sekretāra, sociālā darbinieka, dzimtsarakstu nodaļas vadītāja utt. pienākumus. Tā kā atsevišķām pašvaldību funkcijām ir nepieciešamas specifiskas zināšanas, speciālistu trūkuma dēļ tās vai nu netiek realizētas, vai tiek realizētas nepilnīgi. Tā, piemēram, ļoti akūta problēma pašvaldībās ir juristu trūkums. To pašu var teikt par revīzijas komisijas darbu, kuru kvalitatīvi var veikt tikai atbilstoši sagatavoti speciālisti. Mazajās pašvaldībās līdzekļu taupīšana parasti notiek uz darbinieku skaita rēķina un bieži vien pāris darbinieku pilda piecas sešas funkcijas.

- *Administratīvo procedūru vājums.* Likumu "Par pašvaldībām" prasa katrā pašvaldībā izveidot pastāvīgas komitejas – finansiālajos un sociālajos jautājumos, izglītības un kultūras jomā. Komitejas ir tās pašvaldības struktūrvienības, kuras izstrādā un sagatavo lēmumu projektus izskatīšanai pilsētas domes vai pagasta padomes sēdē. To pārziņā un kontrolē ir pašvaldības iestāžu un uzņēmumu darbs, budžeta projekti un izdevumu tāmes. Cilvēkresursu trūkuma dēļ mazās pašvaldībās šīs komitejas bieži vien nedarbojas. Savukārt tas ietekmē pašvaldību pieņemto lēmumu kvalitāti. Administratīvo procedūru sakārtošanai likums "Par pašvaldībām" prasa, lai katra pašvaldība izstrādā pašvaldības nolikumu. Teorētiski pašvaldības nolikums reglamentē pašvaldības darba organizāciju, lemšanas procedūras. Lielās pašvaldībās nolikumi ir daudz maz izstrādāti, darbojas un tiek regulāri papildināti, turpretī mazās pašvaldībās nolikumi bieži vien ir nekvalitatīvi un novecojušies, ne vienmēr tiek ņemti vērā. Tas rada risku, ka lemšana notiek stihiski, subjektīvi un ir koncentrēta šaurā lokā.

- *Finansiālo resursu nepietiekamība.* Pašvaldību spēja realizēt uz tautas attīstības mērķiem vērstu pārvaldību ir atkarīga no pašvaldības finansiālajiem resursiem. Par labu pārvaldību jāmaksā. Ir vērojama

ma šāda tendence (lai gan ne visos gadījumos): jo bagātāka ir pašvaldība, jo lielākas ir tās iespējas un tieksmes pilnveidoties un attīstīties.

Pašvaldību ieņēmumu un pārvaldības izdevumu analīze rāda: jo lielāka ir pašvaldība, jo lielāki uz vienu iedzīvotāju ir tās nodokļu un nenodokļu ieņēmumi, bet mazāki – pārvaldības izdevumi un valsts dotācijas no Pašvaldību izlīdzināšanas fonda (sk. 4.2. attēlu).

Visos trijos finansiālās analīzes griezumos parādās mazo pašvaldību vājā finansiālā spēja. Mazo pašvaldību uzturēšana izmaksā visdārgāk, un tām ir arī vismazākie ieņēmumi. Rezultāts ir tāds, ka maza pašvaldība pati nevar ne sevi uzturēt, ne veikt savas funkcijas, tādēļ arī valsts dotācijas daļa mazajām pašvaldībām ir vislielākā. Līdzīgs administratīvais aparāts jāuztur visās pašvaldībās, taču mazā pašvaldībā šie izdevumi ir visdārgākie. Pārvaldības izdevumu īpatsvars pašvaldību budžetos svārstās no pāris procentiem līdz pat ceturtajai daļai. Ja ir lieli pārvaldības izdevumi, pašvaldībai paliek mazāk līdzekļu citu svarīgu uzdevumu veikšanai, nemaz nerunājot par ilgtermiņa ieguldījumiem pašvaldības attīstībā. Arī pēc nodokļu un nenodokļu ieņēmumiem uz vienu iedzīvotāju – rādītāja, kas faktiski atspoguļo pašvaldības ekonomisko spēju, – mazās pašvaldības ir neizdevīgākā stāvoklī.

Jāuzsver, ka, par spīti potenciāliem riskiem (kuri var attiekties uz jebkuru pašvaldību), daudzas mazas pašvaldības darbojas sekmīgi, prasmīgi izmantojot savu mazās pašvaldības stāvokli. Te būtu nepieciešama rūpīgāka analīze tieši mazo pašvaldību vidū: jāizpēta tie darbības mehānismi, kas ir pamatā mazo pašvaldību efektivitātei.

Redzams, ka daudzus mazas pašvaldības riskus vienai pašvaldībai nav pa spēkam mazināt. Bieži vien tie ir atkarīgi no ārējiem faktoriem – no pašvaldības atrašanās vietas, no infrastruktūras. Viens no risinājumiem, kā pašvaldības nostiprināt, ir pašvaldību apvienošanās, kas tiek īstenota administratīvi teritoriālās reformas ietvaros. Par līdzīgiem administratīvās reformas rezultātiem pašvaldību rīcībspējas paaugstināšanā vēl ir grūti spriest. Kaut arī reforma tika uzsākta 1992. gadā, līdz 2000. gadam bija apvienojušās 28 vietējās pašvaldības, izveidojot 11 apvienotās pašvaldības, tai skaitā 7 novadus.

Līdzšinējā reformas gausā gaita liecina, ka, par spīti priekšrocībām, ko sola apvienošanās, pašvaldību vidū nav vienprātības par tās nepieciešamību. Ir atsevišķas problēmas, ko apvienošanās un lielāku pašvaldību izveidošana spētu atrisināt,

bet, kā domā eksperti, kas veikuši rajonu izpēti administratīvi teritoriālās reformas ietvaros, arī pats apvienošanās process ir saistīts ar problēmām. Ekspertu vērtējumā galvenie ieguvumi no pašvaldību apvienošanās būtu šādi: administratīvās un ekonomiskās spējas uzlabošanās (tā savukārt nodrošina augstāku pašvaldību sniegto pakalpojumu kvalitāti); darbinieku specializācija un augstāka kvalifikācija; lielāka finansiālo līdzekļu koncentrācija; uzlabota teritorijas attīstības plānošana un iekļaušanās starptautiskos projektos; tālāka valsts pārvaldības decentralizācija pašvaldību virzienā (valsts funkciju nodošana pašvaldībām). Savukārt galvenie trūkumi būtu šādi: deputātu attālināšanās no iedzīvotājiem; iedzīvotāju atbalsta tūkums apvienošanās īstenošanai; pārejas procesa izmaksas. Saglabājot pašreizējo sadrumstaloto administratīvi teritoriālo iedalījumu, galvenais ieguvums, pēc ekspertu domām, ir tas, ka saglabājas ciešāks deputātu kontakts ar iedzīvotājiem, taču lieli ir zaudējumi: sarežģīts, darbietilpīgs un lēns pašvaldību sadarbības vadības un koordinācijas process; grūts kopīga budžeta veidošanas process; iespējama pārvaldības izdevumu palielināšanās; grūts darbības prioritāšu nosprašanas process; neziņa par tālākām attīstības perspektīvām un piespiedu apvienošanas draudi.

Kā redzams, no pārvaldības viedokļa ērtāks ir pašvaldību apvienošanas ceļš, kas atvieglotu pārraudzību un koordināciju, pašvaldību darba administrēšanu, speciālistu piesaisti. Tas arī veicinātu straujāku ekonomisko izaugsmi un sekmētu tautas attīstību. Taču jāraugās, lai reformas gaitā tiktu nostiprināti visi labas pārvaldības principi: līdzdalība, caurredzamība, atsaucīgums, līdztiesība un taisnīgums, efektivitāte, publiskā atbildība un stratēģiskā virzība.

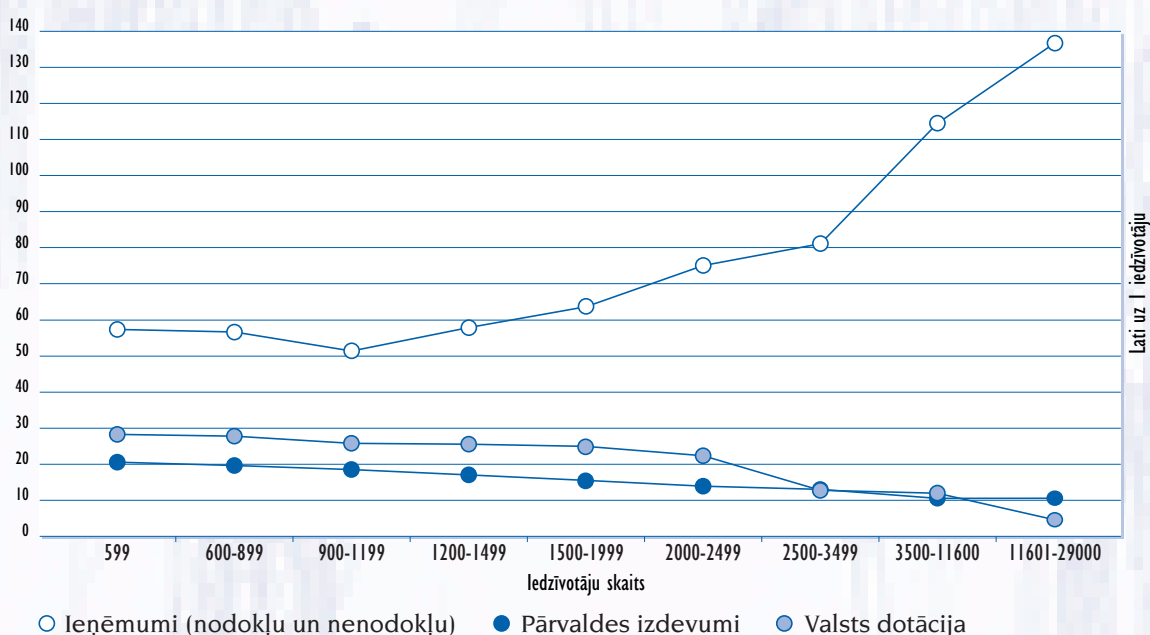
## Secinājumi un ieteikumi

Ja iecerētām valsts programmām nav atvēlēti pietiekami resursi, programmu īstenošana ir apšaubāma. Lai politiku plānošana tautas attīstības mērķu sasniegšanai noritētu konsekventi, budžeta izstrādāšanas un pieņemšanas procesi jāsaista ar valsts stratēģiskajām prioritātēm un vīziju.

Jāvienojas par valsts attīstības ilgtermiņa vīziju, jo tikai tad varēs nospraust tautas attīstības politikas mērķus, kā arī pārraudzīt un novērtēt šo mērķu realizēšanu. Kā institūcijai, kas koordinē šās vīzijas izstrādāšanu, svarīga loma te varētu būt Valsts kancelejas Politikas koordinācijas departamentam.

### 4.2. attēls

#### Pārvaldības izdevumu, ieņēmumu un valsts dotāciju kopsakars ar pašvaldību lielumu





Valsts programmas un valsts budžeta sadalījums atspoguļo valsts prioritātes un vērtības. Lai veicinātu caurredzamību un skaidrību par valsts vīziju, valstij jāpublisko deklarācija par valsts pārvaldības vērtībām un ētiskajiem pamatprincipiem. Tālāk šis pamatvērtības jādeklarē un jāiemiešo valdības ikdienas darbībā. Būtu jāievieš mehānismi, kā pārraudzīt šo pamatvērtību ievērošanu. Bet uzsvaram jābūt nevis uz sodiem pārkāpumu gadījumos, bet gan uz “profilaksi”.

Lai efektīvāka kļūtu politiku starpnozaru koordinēšana tautas attīstības mērķu vārdā un lai visiem politikas subjektiem veidotos sajūta, ka tie ir saimnieki arī par tautas attīstību kopumā, ministriju darbinieku darbībā jāpastiprina komandas princips, jāmazina neveselīga konkurence starp ministrijām un jānovērš šķēršļi politikas veidošanas procesā starpministriju sadarbībai.

Ir jāattīsta valdības sabiedrisko attiecību mehānismi, lai palielinātos caurredzamība un publiskā atbildība. Šim nolūkam jāizmanto ne vien “tradicionālie mediji”, bet arī internets un jaunās tehnoloģijas.

Viena iespēja ir ministriju gada pārskati. Šie pārskati ir labs instruments, kas veicina ministriju atbildīgumu par padarīto, taču tajos nav norādīti ne konkrēti mērķi, ne arī objektīvi un izmērāmi indikatori, tāpēc lasītājiem (iedzīvotājiem) nav iespējams analizēt valsts pārvaldības efektivitāti un rezultativitāti. Informācija par budžeta izdevumiem jāsaista ar informāciju par konkrētām izpildītām programmām.

Pašvaldību gada pārskatos, kurus plānots ieviest, būtu jāievēro šie paši principi, papildus domājot par metodiku, realizācijas mehānismiem, publiskošanas resursiem un mērķauditoriju.

Lai kvalitatīvai politikas analīzei būtu būtiska loma valsts politikas veidošanas procesos, jāceļ gan pieprasītāju, gan pasūtītāju rīcībspēja. Jāizdara nepieciešamie grozījumi valsts politikas analīzes pasūtīšanas sistēmā, lai varētu mācīties no starptautiskās pieredzes, veicināt starpministriju sadarbību starpnozaru jautājumu izpētē un nodrošināt, lai politikas analīzes prioritātes tiktu izvirzītas atbilstoši valsts politikas prioritātēm. Izmantojot ārzemju ekspertīzi, pētījumi parasti tiek veikti ārpus vietējā politikas analīzes loka un rezultātā netiek palielināta nedz pasūtītāju, nedz vietējo izpildītāju rīcībspēja. Tāpēc jāveicina lielāka sadarbība starp Latvijas un ārvalstu pētniekiem un pieprasītājiem.

Lai jau tuvākajā laikā uzlabotos publiskās politikas kvalitāte, jādomā par neatkarīgu politikas

analīzes ekspertu un neatkarīgu politikas institūtu rīcībspējas celšanu, proti:

- jāpalielina šo politikas analītiķu un politikas institūtu spēja analizēt konkrētas rīcībpolicies un prognozēt to sekas, izvērtējot ekonomiskās izmaksas un ieguvumus (cost-benefit analysis) un arī sociālās “izmaksas” – to, vai rīcībpolicies īstenošanas rezultātā nepalielināsies plaisas starp sociālajām grupām, nelīdztiesība starp vīriešiem un sievietēm, starp etniskām grupām;
- jāpalielina topošo speciālistu iespējas augstākās izglītības sistēmā iegūt nepieciešamās iemaņas politikas analīzē.

Pašvaldību attīstībai svarīgu jautājumu izlemšana, lēmumu izpildes un pārraudzības kvalitāte ir atkarīga no pašvaldību politiķu un darbinieku zināšanām un prasmēm. Nepieciešamību pēc zinīgiem un izglītotiem cilvēkiem nosaka arī fakts, ka vietējais pārvaldības līmenis salīdzinājumā ar centrālo vienmēr būs grūtāk pārraugāms un kontrolējams – līdz ar to daudz lielāka atbildība gulstas uz pašu cilvēku un viņa godaprātu.

Būtiski jāaktivizē iedzīvotāju iesaistīšanās pašvaldību lēmējdarbībā, it sevišķi svarīgos jautājumos, kas saistīti ar kopienas attīstību un dzīves kvalitātes uzlabošanu. Tas darāms, plašāk rīkojot sabiedriskas apspriešanas, lemlēmē un attīstības plānošanā iesaistot pilsoniskās sabiedrības grupas, organizējot vietējo pašvaldību, nevalstisko organizāciju un biznesa organizāciju partnerību.

Lai pašvaldības savas funkcijas spētu veikt atbilstoši mūsdienu prasībām, viens no prioritārajiem uzdevumiem ir palielināt pašvaldību tehnisko spēju.

Pašvaldību autonomija un decentralizācija ne vienmēr ir labākais risinājums pašvaldību rīcībspējas uzlabošanā. Ir jāizstrādā un jāievieš viena vispārēja pieeja visu vietējās pārvaldības institūciju rīcībspējas celšanai. Kā parāda līdzšinējā attīstība, galvenais uzsvars šobrīd tiek likts uz centrālā pārvaldības aprāta nostiprināšanu un tā kvalitātes paaugstināšanu.

Pašvaldībām izvirzot augstus standartus un no tām prasot pakalpojumu kvalitāti, nacionālā līmenī jāparedz arī atbilstošs finansējums un pašvaldību atbalstīšanas pasākumu komplekss, piemēram, vienotas pašvaldību politiķu un darbinieku apmācību sistēmas izveide. Tikai tad var sākt ieviest tādus pakalpojumu standartus, kas būtu obligāti jāievēro visām pašvaldībām. Tas pats sakāms par pašvaldības spēju veikt dažādas administratīvās procedūras: kamēr nebūs izveidota atbilstoša paš-

valdības infrastruktūra, arī informatizācijas jomā, pašvaldības nebūs spējīgas nodrošināt nedz kvalitatīvu informācijas plūsmu, nedz dokumentu apriti, nedz efektīvu lemšanas procesu. Vēl arvien daudzās pašvaldībās informācijas aprīte notiek ar pasta starpniecību: tajās nav faksu, ir slikti telefona sakari, nav interneta pieslēguma un datorizētas informācijas plūsmas.

Viens no risinājumiem, kā celt pašvaldību rīcībspēju, ir attīstīt dažādus pašvaldību sadarbības modeļus, tādējādi respektējot pašvaldību suverenitāti un pašvaldību izvēli apvienoties vai saglabāt līdzšinējo pašvaldību.

Latvijā centrālajā un vietējā pārvaldības līmenī administratīvā spēja neattīstās vienlīdz strauji un sekmīgi. Proti, atsevišķos rīcībspējas aspektos centrālajā līmenī ir sasniegts daudz vairāk nekā vietējā

līmenī (piemēram, attiecībā uz informācijas pieejamību, iekšējo auditu un publiskā atbildīguma nodrošināšanas procedūrām, vienotu apmācības sistēmu) un otrādi. Lai tautas attīstība būtu vienmērīgāka, pārvaldības institūciju rīcībspēja jālidzsvaro.

Atsevišķos rīcībspējas aspektos sevišķi daudz nav sasniegts ne centrālajā, ne vietējā pārvaldības līmenī. Piemēram, nepastāv efektīva ekspertīzes piesaiste un izmantošana, netiek izmantoti novērtēšanas indikatori, un līdz ar to nav iespējams novērtēt attīstības procesu rezultativitāti. Tas liecina, ka novērtēšana un caurspīdīguma ievērošana pārvaldībā šobrīd ir vāja. Šis apstāklis bremzē rīcībspējas pēctecību un informētu un zinīgu sabiedrības līdzdalību.