



Nostāja Nr. 6

ĀRVALSTU INVESTORU PADOMES LATVIJĀ NOSTĀJA ATTIECĪBĀ UZ VALSTS PĀRVALDES REFORMU

08.09.2022

Kopsavilkums

Pēdējo gadu laikā Ārvalstu investoru padome Latvijā (turpmāk – FICIL) aizvien biežāk ir uzsvērusi nepieciešamību pēc skaidras atbildības un horizontālas sadarbības starp valsts pārvaldes institūcijām, piemēram, attiecībā uz zaļo kursu, digitalizāciju, darbaspēka jautājumiem u. c. Ar valsts ekonomiskās izaugsmes veicināšanai būtiskiem jautājumiem progress ir lēns vai dažos gadījumos – neesošs. Valsts kontrole 2022. gadā publicēja revīzijas ziņojumu,¹ kurā izklāstīts, ka valsts pārvaldes reformas pēdējos gados ir notikušas tikai uz papīra, jo realitātē nekas daudz nav paveikts, lai sasniegtu mērķi uzlabot valsts pārvaldes efektivitāti. Valsts pārvaldes modernizācija vairs nav izvēles iespēja, bet gan nepieciešamība.

Kā norādījusi Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija (ESAO), atvērtas, efektīvas un atbildīgas iestādes var reāli ietekmēt iedzīvotājus, ekonomiku un sabiedrību. Bez efektīvas un iekļaujošas valsts pārvaldes un iestādēm finansējums attīstībai var tikt izšķiests nelietderīgi un ekonomikas pārveides izredzes var tikt apdraudētas.² Lai panāktu efektīvāku un iekļaujošāku valsts pārvaldi un uzticēšanos valsts iestādēm un pārstāvjiem, ir jāpalielina valsts iestāžu kompetence un to spēja reaģēt uz iedzīvotāju vajadzībām. Valsts pārvaldes mērķis ir nodrošināt, lai visi iedzīvotāji varētu

izmantot visas pilsoniskās tiesības un cilvēktiesības. Tās mērķis ir arī stiprināt valsts pamatdarbības (piemēram, valsts finanses un valsts iepirkumus). Lai stiprinātu iestādes, jāpieņem visaptveroša stratēģija sadarbībai ne tikai ar valdību, bet arī ar plašsaziņas līdzekļiem, pilsonisko sabiedrību, komercsektoru, neatkarīgām iestādēm (piemēram, augstākajām revīzijas iestādēm) un parlamentu.

FICIL augstu vērtē Valsts kontroles darbu, gadu no gada vērojot uzmanību uz dažādām problēmām/neefektivitātēm valsts pārvaldes darbā, tomēr šobrīd lielākās problēmas ir valsts pārvaldes vispārējā struktūrā – ministrijās, citās iestādēs un aģentūrās, šīm struktūrām iedalītajās tēmās/atbildībās, kā arī izmērāmajos darbības pamatrādītājos (turpmāk – KPI). Saskaņā ar Ministru kabineta tīmekļa vietnes datiem Ministru prezidents vada vismaz 17 padomes/darba grupas, no kurām daudzas attiecas uz starpnozarju jautājumiem.³ Vairāku šo padomju efektivitāte jau ir apspriesta, piemēram, attiecībā uz klimata pārmaiņām un ēnu ekonomikas apkarošanu. Cik efektīvs ir pašreizējais atbildības sadalījums un starpnozarju sadarbība? Aplūkojot valsts pārvaldes struktūru, ir svarīgi atzīmēt arī nepieciešamību centralizēt dažādas funkcijas, lai vēl vairāk nodrošinātu dažādu iestāžu veikto uzdevumu efektivitāti un paredzamību.

1 <https://www.lrvk.gov.lv/lv/getrevisionfile/29503-2AUhLznqIrVyEDa94OM3Y7F7vBQTOBB1.pdf>

2 <https://www.oecd.org/dac/accountable-effective-institutions/eag.htm>

3 <https://www.mk.gov.lv/lv/ministru-prezidenta-vaditas-padomes-un-darba-grupas>



Saturs

Kopsavilkums **02**

Rekomendācijas **04**

Rekomendāciju pamatojums **05**

Rekomendācijas

1. Veikt visaptverošu analīzi par valsts pārvaldes iestāžu, tostarp pašvaldību iestāžu, funkcijām un struktūru. Tas nepieciešams, lai noteiktu labāko tiesisko un institucionālo regulējumu, kompetenču pārklāšanos, zināšanu trūkumus, lai saskaņotu valsts pārvaldes darbības modeli ar nākotnes ekonomiskajiem, sociālajiem un ģeopolitiskajiem izaicinājumiem.
2. Centralizēt dažādas valsts pārvaldes atbalsta funkcijas, lai samazinātu neefektivitāti.
3. Pārskatīt un atjaunināt pašreizējos mērķus un uzdevumus, kā arī ar tiem saistītos darbības pamatrādītājus valsts iestāžu darbiniekiem un darba izvērtēšanu atbilstoši šiem darbības pamatrādītājiem.
4. Ieviest skaidru valsts pārvaldes pārstāvju atbildības sistēmu attiecībā uz iestāžu stratēģiskajos plānos vai politikas plānošanas dokumentos noteikto mērķu sasniegšanu vai nesasniedzšanu.



Rekomendāciju pamatojums

Valsts pārvaldes iestāžu struktūras un funkciju visaptveroša pārskatīšana, kā arī funkciju centralizācija.

Galvenie jautājumi, kas izriet no sadrumstalotas valsts pārvaldes struktūras, ir saistīti ar konkrētām funkcijām, kas jāveic ministrijām, iestādēm un aģentūrām – gan valsts, gan pašvaldību līmenī. Funkciju pārklāšanās dēļ valsts pārvaldes ierēdņu darbs kļūst neefektīvs un dublējas. Latviju, tāpat kā citas ES valstis, tuvākajās desmitgadēs gaida dažādi izaicinājumi, kas nozīmēs daudzas reformas valstī. Pirmkārt, galvenās bažas rada pašreizējās sistēmas struktūras spēja un kompetence risināt daudzus no gaidāmajiem izaicinājumiem. Otrkārt, daudzās gaidāmās reformas būs jāfinansē. Tas nenozīmē, ka pašreizējā valsts pārvalde nav kompetenta dažādu jautājumu risināšanā, tomēr ir tikai loģiski, ka cilvēki nevar būt eksperti daudzās dažādās jomās, un būs nepieciešama dziļa izpratne par jautājumiem, kas saistīti ar klimata pārmaiņām, enerģētikas nozares modernizāciju utt. Tas ir viens no iemesliem, kādēļ ir nepieciešama funkciju revīzija, lai noteiktu nepieciešamo izmaiņu atskaites punktu un iezīmētu vājākos valsts pārvaldes darba posmus, kā arī definētu valsts pārvaldes darbības mērķa modeli.

Lai pārskatītu progresu, ir jānosaka skaidrs sākumpunkts. To var īstenot sadarbībā ar Eiropas Savienības Strukturālo reformu atbalsta ģenerāldirektorātu (REFORM GD), kas tostarp nodarbojas ar valsts pārvaldes reformu koordinēšanu. ES ir arī iezīmējusi piecus galvenos pārbaudījumus, kuriem valsts pārvaldei būs jāpielāgojas turpmākajos gados⁴:

- nepieredzēts tehnoloģisko pārmaiņu ātrums;
- demogrāfisko pārmaiņu ietekme un pieaugošais prasmju trūkums;
- arvien sarežģītāka politikas jautājumu pārvaldība;
- zaļās pārejas ietekme un nozīme;
- pieaugošā konkurence par ierobežotiem valsts līdzekļiem.

⁴ https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support/supporting-public-administrations-eu-member-states-deliver-reforms-and-prepare-future_en


⁵ https://www.em.gov.lv/sites/em/files/darbatirgus_gala20zinojums1.pdf

Tas lielā mērā ietekmēs valsts pārvaldes darbu, tāpēc valsts pārvaldes reformas ir neizbēgamas. Taču, lai zinātu, kādi pasākumi ir jāveic, ir ļoti svarīgi veikt neatkarīgu revīziju visā valsts pārvaldē. Piemēram, aplūkojot valstī pastāvošo sadarbības sistēmu darbaspēka jautājumu risināšanai, Ekonomikas ministrija ir publicējusi pētījumu, kurā, izvērtējot šo sistēmu, ir iezīmētas daudzas dažādas ieinteresētās puses.⁵ Tas ir vēl viens iemesls, kādēļ ir jāveic detalizēta un visaptveroša revīzija, jo šajā gadījumā nebūtu efektīvi revidēt tikai vienas ministrijas vai iestādes funkcijas saistībā ar darbaspēka jautājumiem – funkcijas, kas pārklājas, varētu būt nepamanāmas.

Diskutējot par valsts pārvaldes modernizāciju, viens no galvenajiem jautājumiem, kas būtu jārisina, ir saistīts ar dažādu funkciju centralizāciju, kas jāveic lielākajai daļai valsts pārvaldes iestāžu. Centralizētās funkcijas varētu ietvert tādas atbalsta funkcijas kā cilvēkresursu pārvaldību, informācijas tehnoloģijas, datu pārvaldību, finanses un grāmatvedību, iepirkumu procesu pārvaldību. Tas ļautu valsts pārvaldes iestādēm koncentrēties tikai uz politikas īstenošanu, vienlaikus nodrošinot centralizētu, pārredzamu un paredzamu citu uzdevumu administrēšanu. Šādu funkciju centralizācija veicinātu valsts pārvaldes elastīgumu, raugoties uz ES ieskicētajiem izaicinājumiem, un potenciāli pavērtu dažādus risinājumu ceļus diskusijām par to, kā paaugstināt politikas veidošanas/īstenošanas kvalitāti valstī. Funkciju centralizācijai varētu būt pozitīva ietekme attiecībā uz ierobežoto valsts līdzekļu jautājumu, kā arī politikas jautājumu pārvaldības sarežģītību.

Valsts pārvaldes iestāžu struktūra.

Pārskatot valsts pārvaldes iestāžu funkcijas un atbildību, citi sarežģījumi ir saistīti ar pašreizējo ministriju struktūru, radot jautājumu, vai ar pašreizējo iestāžu sadalījumu var efektīvi risināt problēmas. Piemēram, šobrīd Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija ir atbildīga par daudziem dažādiem jautājumiem, kuriem citās valstīs ir izveidotas atsevišķas ministrijas – digitalizācija, klimata pārmaiņas, reģionālā attīstība. Tie ir milzīgi pasākumi, un, lai sasniegtu rezultātus, kas veicinātu



ekonomikas attīstību, nepieciešama ekspertu līdzdalība un kvalitatīvs darbs. Daudzās valstīs ir digitalizācijas ministri vai informācijas tehnoloģiju direktori (*Chief Information Officers - CIO*), kas ir atbildīgi par digitalizācijas progresu un attīstību konkrētā valstī. Arī FICIL savā nostājā attiecībā uz datiem ir iezīmējusi nepieciešamību pēc *CIO* Latvijā.

Daudzās valstīs ir iecelti arī enerģētikas jautājumu ministri. Latvija vēsturiski ir samazinājusi ministriju skaitu, un īpaši tagad, pirms Saeimas vēlēšanām, ir radušās arī jaunas diskusijas par valsts pārvaldes apjoma samazināšanu. Tomēr FICIL aicina koncentrēties uz funkcijām un darba kvalitāti, kas izriet no jebkuras iestādes, nevis tikai uz struktūru vai tajās strādājošo cilvēku skaitu. Divu ministriju apvienošana, lai samazinātu kopējo ministriju skaitu, nav efektīvākais veids, kā nodrošināt kvalitatīvu valsts pārvaldi. Vairākkārt ir bijis redzams, ka starpnozarju jautājumi tiek risināti vāji, un tas nozīmē, ka ir nepieciešams ļoti skaidrs atbildības un kompetenču sadalījums, lai virzītos uz pozitīvu valsts attīstību.

Darbības pamatrādītāji valsts pārvaldes iestādēs.

Valstī ir izstrādāti daudzi stratēģiskie un attīstības plāni dažādām nozarēm un jautājumiem, un valsts pārvaldes iestādes ir atbildīgas par to īstenošanu – parasti sadarbībā ar citām ieinteresētajām pusēm. Tā kā katrai iestādei ir noteiktas specifiskas funkcijas, ir svarīgi, lai attiecīgajām iestādēm un to darbiniekiem, kas šīs funkcijas veic, būtu skaidri noteikti darbības pamatrādītāji, pēc kuriem tās tiek novērtētas. Šiem darbības pamatrādītājiem jābūt orientētiem uz rezultātu (iznākumu), nevis vienmēr uz procesu (ieguldījumu). Tas nozīmē arī to, ka darbības pamatrādītāju sasniegšana nozīmētu attiecīgo iestāžu vispārējo mērķu sasniegšanu. Ja darbinieki tiek augstu novērtēti par savu sniegumu un ir sasnieguši visus izvirzītos darbības pamatrādītājus, bet iestāde/organizācija vai aģentūra nav izpildījusi izvirzītos plānus, rodas jautājums, vai darbības ir noteiktas atbilstoši un vai valsts pārvaldes darbinieki tiek vērtēti saskaņā ar noteiktajiem plāniem. Sabiedrība vēlas pārredzamu valsts pārvaldi, kurā nepārprotami tiek uzsvērts process, un ir ļoti nesaudzīga, ja valsts pārvaldes darbinieki kļūdās. Tas savukārt rada apburto loku, sistēmai kļūstot represīvākai, kas nozīmē, ka ir daudz uz procesu orientētu mērķu, kuri neļauj sasniegt reālos mērķus, un cilvēki, kam jārikojas, lai tos sasniegtu, baidās kļūdoties.

6 <http://polsis.mk.gov.lv/documents/4391>

7 <https://likumi.lv/ta/en/en/id/10944-state-civil-service-law>

Valsts pārvaldes pārstāvju atbildība.

Izstrādājot konkrētus darbības pamatrādītājus, kas jāpasniedz gan iestādēm, gan privātpersonām, galvenais jautājums ir par to, kā atbildība par noteiktu darbības pamatrādītāju sasniegšanu attiecas uz darbiniekiem, kuriem ir jāveic noteiktu pārmaiņu īstenošanai nepieciešamais darbs. Piemēram, Ekonomikas ministrija 2021. gadā publicēja novērtējuma ziņojumu, kurā izklāstīts, cik veiksmīgi vai neveiksmīgi ir īstenotas "Nacionālās industriālās politikas pamatnostādnes 2014.-2020. gadam", secinot, ka lielākā daļa mērķu nav sasniegti.⁶ Tam būtu jāklūst par brīdinājuma signālu gan valsts pārvaldes ierēdņiem, gan valdības un parlamenta pārstāvjiem. Kādai rīcībai vajadzētu sekot; vai ir skaidrs, kāpēc šis plāns netika īstenots? Ja nē, tad kā sabiedrība var būt pārliecināta, ka "Nacionālās industriālās politikas pamatnostādnes 2021.-2027. gadam" tiks īstenotas? Īsāk sakot, kāda tad ir šo plānu un veikto pasākumu jēga?

Valsts civildienesta likumā ir noteikti gadījumi, kad valsts civildienesta ierēdņi var atlaist,⁷ tomēr izteikti trūkst konkrētas sasaistes starp darba izpildi un darba vietas saglabāšanu, savukārt iemesli pastiprināt valsts civildienesta ierēdņu darba aizsardzību ir saprotami atsevišķos gadījumos, piemēram, kad politiķi "soda" ierēdņa rīcību ar atlaišanu. Politiskā ietekme uz ierēdņu darbu būtu jāsamazina līdz absolūtam minimumam, tomēr arī ierēdņiem būtu jāuzņemas atbildība par sasniegtajiem mērķiem un piedzīvotajām neveiksmēm. Tas ir cieši saistīts ar nepieciešamību pēc efektīvas valsts pārvaldes, kurā katrai iestādei/amatam/darbiniekam ir noteikta loma, noteikti sasniedzamie mērķi un noteikta atbildība. Tas nozīmē arī to, ka ir nepieciešamas skaidras pilnvaras, lai veicinātu sadarbību šo mērķu sasniegšanai. Valsts kontrole katru gadu publicē daudz ziņojumu, kuros tiek izcelti valsts pārvaldes izpildītie un neizpildītie uzdevumi, tomēr ir nepieciešams vairāk sekot līdzi tam, kāpēc atsevišķi mērķi nav sasniegti, un, veicot plašāku izvērtējumu, var identificēt arī konkrētus iemeslus. Ja šie iemesli ir saistīti ar ierēdņa bezdarbību, ir jāveic pasākumi, lai situāciju labotu. Pretējā gadījumā Valsts kontrole publicē vienu ziņojumu pēc otra, bet no tiem neizriet konkrēta rīcība.



Nostāja Nr. 6

ĀRVALSTU INVESTORU
PADOMES LATVIJĀ
NOSTĀJA ATTIECĪBĀ
UZ VALSTS PĀRVALDES
REFORMU

08.09.2022