



# EIROPAS PUSGADA TEMATISKĀ FAKTU LAPA

## VALSTS PĀRVALDES KVALITĀTE

### 1. IEVADS

Valsts pārvalde atspoguļo valstu vadīšanas institucionālos pamatus<sup>1</sup>. Valsts pārvalde ir orientēta uz sabiedrības vajadzībām un funkcijām, kuru pamatā ir organizatoriskas struktūras, procesi, pienākumi, attiecības, politikas virzieni un programmas. Tā veido ilgtspējīgu ekonomisko labklājību<sup>2</sup>, sociālo kohēziju un cilvēku labklājību<sup>3</sup>. Tā ietekmē sociālo uzticēšanos un veido nosacījumus sabiedriskās vērtības radīšanai<sup>4</sup>.

Iestādēm ir būtiska nozīme pareizo iniciatīvu noteikšanā, neskaidrības mazināšanā un labklājības ilgtspējas nodrošināšanā. Trūkumi valsts pārvaldes darbībā var radīt būtiskus šķēršļus vienotā tirgus darbībai, ieguldījumiem reģionālā un vietējā līmenī<sup>5</sup>, kā arī inovācijai.

---

<sup>1</sup> Holmberg S. un Rothstein B., "Good Government: The Relevance of Political Science", Edward Elgar Publishing, 2012. gads  
<sup>2</sup> Kaufmann, D. Kraay un Zoido-Lobaton, Governance Matters, Policy Research Working Paper 2196.

<sup>3</sup> Hallerod B, Rothstein B, Nandy S, Daoud A. "Bad governance and poor children: a comparative analysis of government efficiency and severe child deprivation in 68 low- and middle-income countries", World Development, 2013. gada augusts; 48:19-31.

<sup>4</sup> Sabiedriskā vērtība ir vērtība, kas ir kopīga visiem sabiedrības dalībniekiem — iedzīvotājiem, uzņēmumiem, organizācijām un neformālām grupām. Tā ir rezultāts visiem resursu sadales lēmumiem, ko pieņem visas ieinteresētās personas sabiedrībā kopumā.

<sup>5</sup> Reģionu komiteja, "Results of the CoR online consultation on obstacles to investments at local and regional level", Ekonomikas

Dažas ES valstis ir pastāvīgi īstenojušas apzinātus centienus, lai uzlabotu valsts pārvaldes iestāžu darbību; citām ir jāpārdomā savas administratīvās sistēmas struktūra. Ņemot vērā sociālo, tehnoloģisko un ekonomisko pārmaiņu pašreizējo tempu, visām valsts pārvaldes iestādēm ir jāpielāgojas jaunajai realitātei.

ES atbalsta centienus šajā jomā, nodrošinot finansējumu, tehniskos standartus un rīkus, analīzi, pieredzes apmaiņu, norādes un tehnisku palīdzību (sk. 1. pielikumu).

**Šī faktu lapa attiecas uz valsts pārvaldes darbības horizontālajiem aspektiem.** Tajā ir aplūkoti rezultātu sasniegšana un pārskatatbildības uzlabošana, politikas veidošana, struktūras un procesi, cilvēkresursi un pakalpojumu sniegšana. Saistīti pārvaldības aspekti, piemēram, publisko finanšu stabilitāte, korupcija, efektīvas tiesu sistēmas un nodokļu sistēmas un nodokļu pārvaldība, ir aplūkoti atsevišķās faktu lapās.

### 2. GALVENĀS PROBLĒMAS

#### 2.1. Neseno reformu sasniegumi un ierobežojumi

Pēdējās divās desmitgadēs reformas dalībvalstīs ir zināmā mērā uzlabojušas valsts pārvaldes izmaksu lietderību un efektivitāti. Kopumā iestādes ir kļuvušas atvērtākas un pārredzamākas un ir uzlabojusies pakalpojumu pieejamība un

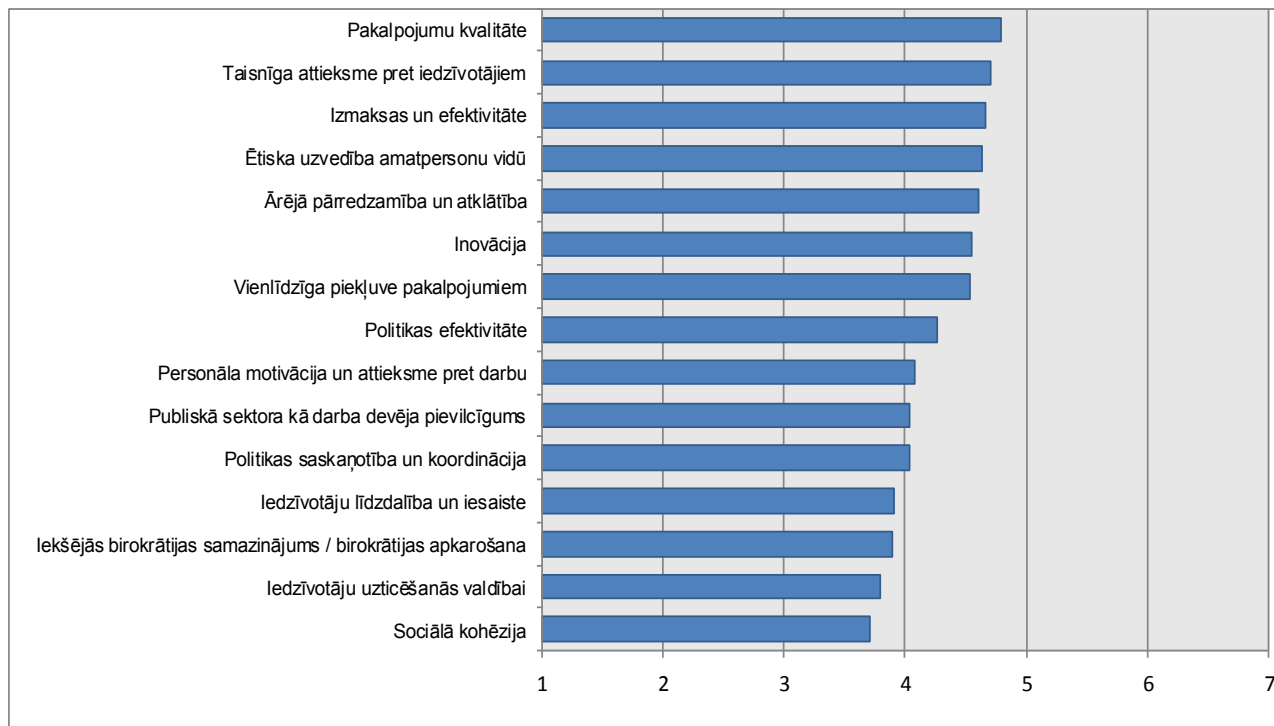
---

politikas komisijas (ECON) sekretariāts, Brisele, 2016. gada septembris

kvalitatē. Tomēr iedzīvotāju uzticēšanās valdībai, sociālā kohēzija un publiskā

sektora kā darba devēja pievilcīgums ir pasliktinājušies.

### 1. diagramma. Reformu sasniegumi<sup>6</sup>



Avots: Hammerschmid, et al<sup>7</sup>.

Attiecībā uz darbu partnerībās un tīklos uzlabojumi nav bijuši pietiekami.

Šo progresu atšķirību iemeslu ir grūti analizēt, jo reformu rezultātu sistēmiskai izvērtēšanai mēdz piešķirt pārāk mazu nozīmi, un tāpēc tā ir ierobežota<sup>8</sup>. Turklāt maz tiek veikta salīdzinošā analīze starp valstīm, politikas jomām un administratīvām organizācijām attiecībā uz reformu īstenošanā gūto pieredzi un panākumiem<sup>9</sup>.

Daudzas reformu iniciatīvas Eiropā ir vērstas uz formālu struktūru un procedūru pārstrukturēšanu. Bieži tās ir lejupējas, atspoguļojot politikas vai budžeta loģiku, un dažkārt tajās netiek ņemta vērā cilvēku potenciāla attīstība, valdību darbības virziena izvērtēšana vai administratīvās kultūras maiņa. Publiskā sektora vadītājiem bieži ir zems autonomijas līmenis. Iestādes reti tiek iedrošinātas uzlabot pašnovērtējuma spēju, mācīties no neveiksmēm vai ieviest jauninājumus. Daudzās valstīs ieilgusi un intensīva formāla pārstrukturēšana ir izraisījusi reformu vispārēju apsūkumu.

Dalībvalstis, kas pievienojās ES pēc 2004. gada, jau gatavojoties dalībai ES, veica būtiskas administratīvas reformas. To mērķis bija modernizēt politikas veidošanu, uzlabot efektīvu koordināciju un radīt uz nopelniem pamatotu civildienestu, kas spēj piesaistīt un paturēt augsti kvalificētu personālu.

Tomēr vairākus gadus pēc pievienošanās daudzās no šīm valstīm sākotnējais

<sup>6</sup> No 1= būtisks pasliktinājums līdz 7= būtisks uzlabojums.

<sup>7</sup> Hammerschmid, Gerhard, et al., "Trends and Impact of Public Administration Reforms in Europe: Views and Experiences from Senior Public Sector Executives", COCOPS European Policy Brief, 2013. gads.

<sup>8</sup> Hammerschmid, Gerhard, ed., et al, "Public Administration Reforms in Europe — The View from the Top", Elgar, 2016. gads

<sup>9</sup> Peters, B. G. un Pierre, J., "Two Roads to Nowhere: Appraising 30 Years of Public Administration Research", Governance, 30, 2017. gads, 11.-16. lpp.

entuziasms ir noplācis<sup>10</sup>. Daudzi administratīvo pārmaiņu aspekti joprojām ir nestabili un sadrumstaloti. Ilgtspējai bieži ir kaitējis tas, ka nav politiskās vienprātības par būtību un virzienu, tas, ka nenotiek vērtēšana pret pamatā esošo politizāciju, un vājas, nestabilas valdības pamatiestādes. Modernizāciju koordinējošas, profesionālas, objektīvas augstākā līmeņa vadības trūkuma dēļ daudzi tiesību aktu grozījumi joprojām ir tikai ideju līmenī un nav īstenoti praksē<sup>11</sup>.

## 2.2. Izpildvaras spēja

Ilgtspējīgas pārvaldības rādītāji<sup>12</sup> atspoguļo valdību spēju īstenot pareizu politiku, kā arī sociālo dalībnieku līdzdalības un pārraudzības kompetences. Tie liecina, ka ES ir vērojamas būtiskas atšķirības izpildvaras spējas un pārskatatbildības jomā. Ievērojams skaits valstu joprojām praksē maz izmanto savas formālās procedūras politikas veidošanas uzlabošanai.

Stratēģiskā plānošana un koordinācija ir visvājāk attīstītas Grieķijā, Kiprā un Ungārijā. Vislabāk integrēta politikas procesos tā ir Dānijā, Somijā un Apvienotajā Karalistē. Ievērojamā skaitā valstu joprojām ierobežota ir pierādījumu izmantošana politikas izstrādē, un ir būtiski jāuzlabo regulējuma ietekmes novērtējuma (RIN) kvalitāte. Pilsoniskās sabiedrības un akadēmisko aprindu aktīvāka iesaistīšana politikas izstrādē un izvērtēšanā var uzlabot politikas virzienu kvalitāti Grieķijā, Ungārijā un Rumānijā.

Kopumā 14 ES dalībvalstīs ir vērojama vispārējās pārvaldības indeksa samazināšanās tendence (Igaunijā, Horvātijā, Latvijā, Lietuvā, Luksemburgā,

---

<sup>10</sup> Meyer-Sahling, Jan-Hinrik, "The Sustainability of Civil Service Reform in Central and Eastern Europe Five Years after Accession", SIGMA dokuments Nr. 44. ESAO, Parīze, 2009. gads

<sup>11</sup> Verheijen, Tony, "Administrative Capacity in the New EU Member States: The Limits of Innovation?", Pasaules Bankas darba dokuments Nr. 115, Vašingtona, 2007. gads

<sup>12</sup> Bertelsmann Stiftung ilgtspējīgas pārvaldības rādītāji (IPR) apvieno rīcībpolitikas, demokrātijas un pārvaldības analīzi par 41 ES un ESAO valsti (Bertelsmann, 2017. gads).

Ungārijā, Nīderlandē, Polijā, Portugālē, Slovēnijā, Slovākijā, Somijā, Zviedrijā). Tikai trīs valstīs (Itālijā, Kiprā un Maltā) ir vērojams būtiskāks izpildvaras spējas uzlabojums (vairāk nekā 0,5 procentu punkti) pēdējos četros gados kopš rādītāju ieviešanas.

## 2.3. Darbinieku potenciāla attīstīšana valsts pārvaldē

Publiskais sektors ir ES vislielākā "nozare". Tas nodarbina aptuveni 75 miljonus cilvēku jeb aptuveni 25 % darbaspēka. Publisko izdevumu īpatsvars ir gandrīz 50 % no IKP.

Jaunākie apsekojumi<sup>13</sup> liecina, ka pēc samazinājuma 2012. gadā (līdz 7 % Grieķijā un 4,7 % Apvienotajā Karalistē) vispārējie nodarbinātības rādītāji valsts pārvaldē atkal ir pirmskrīzes līmenī. Dažās valstīs notika štatu samazināšana (par 3,5 % Latvijā, 3,6 % Nīderlandē), savukārt citās valsts pārvaldē strādājošo skaits palielināts līdz 2 procentu punktiem (Čehijas Republikā, Igaunijā, Ungārijā, Slovēnijā). Pieejamie dati liecina, ka centrālās un reģionālās valdības pārsvarā ir dalīti uzņēmumu nodarbinātības pielāgojumu slogu. Ir vairāki uzņēmumi, lai gan dažos gadījumos tie atspoguļo pakalpojumu sniegšanas reorganizāciju starp pārvaldes līmeņiem.

Vislielāko risku publiskajām iestādēm ES rada civildienesta ierēdņu novecošana. Dažās valstīs (Beļģijā, Spānijā, Itālijā) nākamajos 15 gados pensionēsies līdz 45 % to civildienesta darbinieku. Šī situācija rada būtiskas bažas par ilgtermiņa spēju, institucionālo stabilitāti un pakalpojumu kvalitāti<sup>14</sup>.

Ir jāievieš efektīvas stratēģijas, lai piesaistītu talantus, nodrošinātu zināšanu pārnesi un piedāvātu karjeras attīstību.

Dažās valstu sistēmās būtiska problēma ir darbinieku ģimenes locekļu pieņemšana darbā, kas var radīt šķēršļus jebkādiem

---

<sup>13</sup> ESAO, "Government at a Glance 2017", OECD Publishing, Parīze, 2017. gads

<sup>14</sup> Baltic Institute of Social Sciences, et al., "Pētījums par valsts pārvaldes lomu un attīstību nākotnē", Rīga, 2015. gads.

valsts centieniem veidot labāku valsts pārvaldi<sup>15</sup>. Politizācija un uz nopelniem pamatotas jeb meritokrātiskas darbā pieņemšanas politikas trūkums civildienestā vairo korupciju valsts pārvaldē un grauj veiktspēju<sup>16</sup>.

Publisko izdevumu samazināšana krīzes laikā ir ietekmējusi darbinieku atalgojumu un ieguldījumus valsts pārvaldes darbinieku apmācībā<sup>17</sup>. Vecāko civildienesta speciālistu atalgojums vidēji ir 2,6 reizes mazāks nekā viņu augstākā līmeņa administratīvo vadītāju atalgojums. Itālijā ir vislielākā atalgojuma atšķirība starp galvenajiem ierēdņiem un augstākā līmeņa vadītājiem, savukārt Grieķijā, Latvijā un Slovēnijā tā ir vismazākā<sup>18</sup>. Darba intensitāte un stress valsts pārvaldē ir kopumā palielinājušies. Būtisks neētiskas rīcības gadījumu skaita palielinājums nav novērots.

Vairākumā gadījumu cilvēkresursu politika ir vērsta uz veiktspēju, tomēr ne vienmēr darbinieku potenciāla attīstībai tiek piešķirta tāda pati prioritāte. Procesu pārvaldībai tiek piešķirta lielāka nozīme nekā cilvēku pārvaldībai. Dažās Centrāleiropas un Austrumeiropas valstīs pieejas centrālajā un reģionālajā līmenī ir nesaskaņotas<sup>19</sup>. Ņemot vērā reģionālā līmeņa būtisko nozīmi pakalpojumu sniegšanā (un — dažos gadījumos — regulējumā), labāka koordinācija starp visiem pārvaldes līmeņiem palīdzēs nodrošināt vajadzīgo prasmju un veiktspējas līmeni civildienestā.

#### 2.4. Publisko pakalpojumu kvalitāte

Kā liecina nesen veikts apsekojums<sup>20</sup>, valsts publisko pakalpojumu kvalitāte ir cieši saistīta ar sabiedrības uzticēšanos valsts pārvaldei, darījumdarbības vienkāršību un sociālo labklājību. Tā ir arī valsts vispārējās darbības kvalitātes rādītājs.

2. diagrammā ir redzams, ka priekšstats par publiskajiem pakalpojumiem ES būtiski atšķiras.

---

<sup>15</sup> Kopecky, Petr, et al. eds., "Party Patronage and Party Government in European Democracies", Oksforda: Oxford University Press, 2012. gads

<sup>16</sup> Meyer-Sahling, Jan-Hinrik un Sass Mikkelsen Kim, "Civil Service Laws, Merit, Politization, and Corruption: The Perspective of Public Officials from Five East European Countries", *Public Administration*, 2016. gads

<sup>17</sup> ESAO, "Engaging Public Employees for a High-Performing Civil Service", *OECD Publishing*, Parīze, 2016. gads.

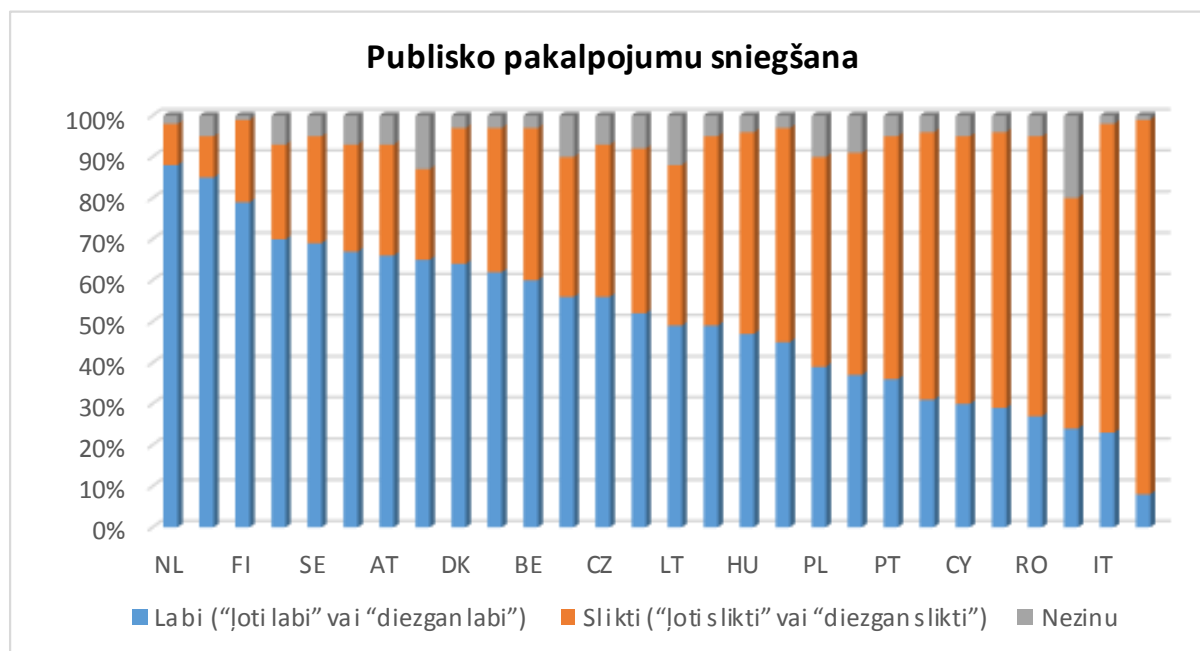
<sup>18</sup> Lietotas ESAO definīcijas. "Galvenie ierēdņi" ir par ministru vai valsts sekretāru zemāka līmeņa amatpersonas. "Augstākā līmeņa vadītāji" ir par galvenajiem ierēdņiem zemāka līmeņa vadītāji. "Vecākie speciālisti" ir politikas analītiķi un citi speciālisti, kas iesaistīti politikas un programmu izstrādē.

---

<sup>19</sup> Eiropas Komisija, "Overview of public administrations in EU Member States", tiek gatavots.

<sup>20</sup> Sk. ES atklāto datu portālu, standarta Eiropametrs 85, 2016. gada datu kopums A.

## 2. diagramma. Priekšstats par publisko pakalpojumu kvalitāti

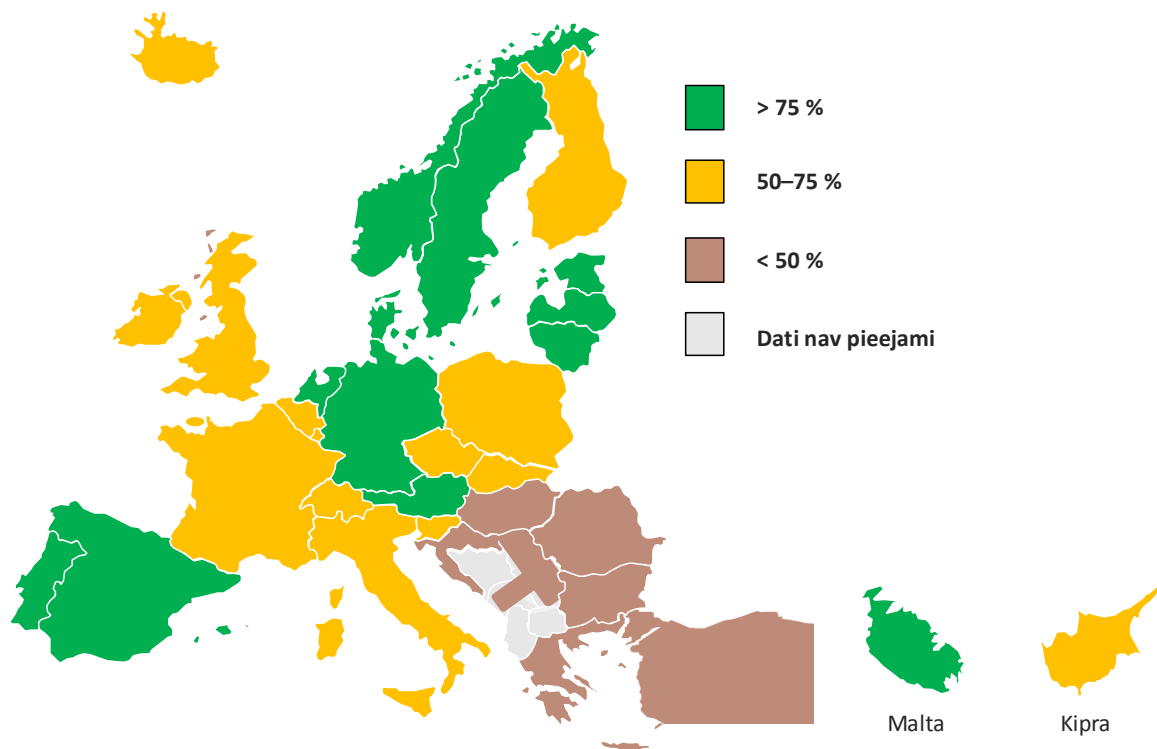


2. diagrammā ir redzams, ka priekšstats par publiskajiem pakalpojumiem ES būtiski atšķiras.

### 2.5. Tiešsaistes pakalpojumu sniegšana

Rūpīgi izstrādāti e-pārvaldes pakalpojumi var mainīt publisko pakalpojumu sniegšanas kvalitāti un efektivitāti.

### 3. attēls. E-pārvaldes veiktspēja



Avots: Eiropas Komisija, 2016. gads

E-pārvaldes salīdzinošā pētījuma ziņojums par 2017. gadu liecina par būtiskām e-pārvaldes veiktspējas atšķirībām Eiropā. Valstu kopums, kurā veiktspēja ir vislabākā, ir Ziemeļvalstis, Baltijas valstis, Pireneju pussalas valstis, Vācija, Malta, Nīderlande un Austrija. Vissliktākie veiktspējas rādītāji ir Dienvidaustrumeiropas valstīs. Veiktspēju novērtē pēc šādu četru pamatkritēriju vidējā rādītāja: uzsvars uz lietotāju, pārredzamība, pārrobežu mobilitāte, galvenie veicinātāji.

Ņemot vērā prioritātes, kas noteiktas jaunajā [e-pārvaldes rīcības plānā](#), kura mērķis ir radīt jaunas iniciatīvas, piemērojot septiņus turpmāk uzskaitītos principus, ES e-pārvaldes salīdzinošā pētījuma ziņojums liecina, ka tiešsaistes publisko pakalpojumu uzlabojums ir bijis nevienmērīgs.

**"Digitalitāte pēc noklusējuma"**. Daudzās valstīs ierasta prakse ir obligāti e-pakalpojumi uzņēmumiem (puse ES valstu ir noteikušas vienu vai vairākus tiešsaistes pakalpojumus par obligātiem), un ir palielinājies studentiem paredzēto pakalpojumu apjoms (11 no 34 valstīm). Tomēr to pašu nevar teikt par pārējo ES (4 no 34 valstīm).

Dalībvalstīs, kurās tiešsaistes pakalpojumi ir attīstīti visvairāk, tiešsaistes kanāls ir noklusējuma kanāls līdz 43 % iedzīvotājiem paredzēto pakalpojumu. Tomēr 48 % ES iedzīvotāju, kuriem jāizmanto publiskie pakalpojumi, joprojām nevar izmantot tiešsaistes kanālu, un galvenais šķērslis tam ir prasmju trūkums.

**"Vienreizējas iesniegšanas princips"**. Informācijas atkalizmantošana ir palielinājusies tikai nedaudz, par 1 procentu punktu, un pašlaik informācija tiek atkārtoti izmantota pusē publisko pakalpojumu. No pakalpojumiem, kas vajadzīgi, sākot darījumdarbību, 10 % ir automatizēti, tomēr attiecībā uz iedzīvotājiem paredzētajiem pakalpojumiem šis skaitlis ir daudz mazāks. Mantotās programmatūras izmantošana ir izraisījusi būtiskus sarežģījumus e-pārvaldes pakalpojumu modernizācijā un liedz pilnvērtīgi īstenot vienreizējas iesniegšanas principu.

**"Inkluzivitāte un pieklūstamība"**. Gandrīz visiem ES iedzīvotājiem ir iespēja piekļūt internetam. Pēdējos piecos gados ir būtiski palielinājusies mobilo ierīču izmantošana, lai piekļūtu internetam; šobrīd puse publisko tīmekļa vietņu ir piemērotas mobilajiem tālruniem.

**"Pārrobežu pakalpojumi pēc noklusējuma"**. Darījumdarbības mobilitātes kritērijs liecina, ka pārrobežu pakalpojumu joma atpaliek — 17 % pakalpojumu, kas uzņēmējiem ir vajadzīgi, lai sāktu darījumdarbību (vai informācija par šiem pakalpojumiem), nav pieejami no ārvalstīm. Turpretī uzņēmējiem, kas sāk darījumdarbību savā valstī, šāda problēma ir mazāk nekā 1 % gadījumu.

Visbiežākie šķēršļi ir valoda, informācijas par tīmekļa vietni neesība un vajadzība tikties klātienē, lai sniegtu pakalpojumu.

**"Sadarbība pēc noklusējuma"**. Konstatējumi liecina, ka sadarbība ES varētu lēnām uzlaboties; šobrīd tikai 31 % gadījumu tiek atzīts ārvalstīs izdots e-dokuments, un ārvalstīs izdotu elektronisko identifikācijas karti var izmantot tikai 22 % gadījumu.

**"Uzticamība un drošība"**. Lielākā daļa ES iedzīvotāju uzskata, ka viņiem ir *noteikta* kontrole pār informāciju, ko viņi sniedz tiešsaistē (iespēja pārvaldīt personas datus tiešsaistes publiskajos pakalpojumos), bet lielākā daļa neuzskata, ka viņiem ir *pilnīga* kontrole (vidēji tikai 15 % respondentu). Dažās valstīs pastāv personas datu paradokss, proti, iedzīvotājiem šķiet, ka viņi kontrolē savus personas datus, savukārt realitātē to valdības nodrošina tikai ierobežotu pārredzamību. Dažās valstīs situācija ir pretēja.

**Elektroniskā identifikācijas karte** var garantēt objektīvu personas identifikāciju un iespēju sniegt pakalpojumu personai, kura ir tiesīga to saņemt. Gandrīz visas valstis ir izveidojušas vai izveido valsts līmenī atbalstītu elektronisko identifikācijas karšu shēmu. Tomēr vienota juridiskā pamata neesība liedz dalībvalstīm atzīt un pieņemt citās dalībvalstīs izdotas elektroniskās identifikācijas kartes.



Ir uzlabojusies **pārredzamība** attiecībā uz valdību pienākumiem un veikspēju, pakalpojumu sniegšanas procesu un iesaistītajiem personas datiem. Lai gan lielākā daļa valdību ir iekļāvušas pārredzamību kā vienu no savas darba kārtības punktiem, rezultāti atšķiras un neliecina par saskaņotu šā principa īstenošanu — dažas dalībvalstis ir guvušas ļoti labus rezultātus, savukārt citas atpaliek.

## 2.6. Atklātie dati

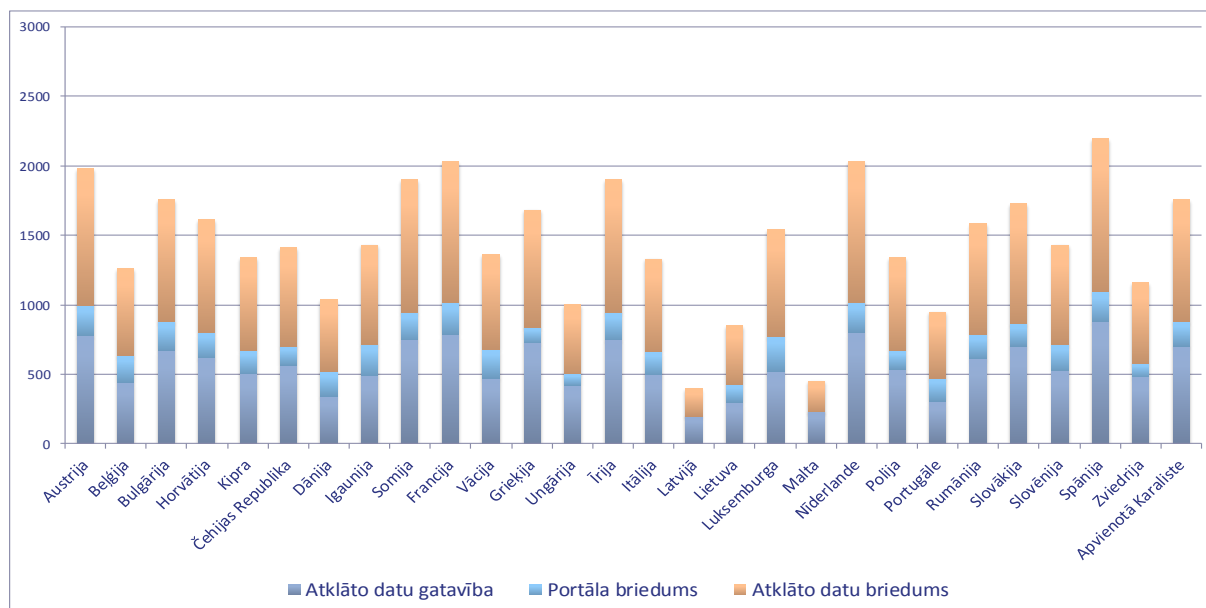
Atklāto datu publicēšanai<sup>21</sup> un to atkalizmantošanas noteikumu definēšanai ir divkārs labums. Tie palielina valdību pārredzamību un pārskatatbildību un arī stimulē privātos uzņēmējus sniegt inovatīvus tiešsaistes pakalpojumus<sup>22</sup>. Atklātie dati var vēl vairāk veicināt pētniecību un iedzīvotāju iesaistīšanos, lai uzlabotu pierādījumu bāzi politikas veidošanā.

Pārskats par dalībvalstu atklāto datu gatavību un portālu briedumu liecina, ka valstīm ir jāuzlabo (politiskā) izpratne par atklātajiem datiem, jāpalielina procesu automatizācija un jāorganizē vairāk pasākumu un apmācība gan vietējo, gan valsts iniciatīvu atbalstam<sup>23</sup>.

## 2.7. Valsts pārvalde fiskālās konsolidācijas apstākļos

Finanšu krīze ir palielinājusi ietekmi uz valdību un publiskā sektora budžetiem, un tās iespaidā budžeta pārvaldība ir izvirzīta par publiskā sektora reformas galveno prioritāti. Pasākumi reaģēšanai uz krīzi ir bijuši daudzveidīgi un ļoti atkarīgi no valstu specifiskajiem un kontekstuālajiem faktoriem. Lai gan varētu pamatoti uzskatīt, ka priekšroka ir dodama mērķtiecīgiem budžeta samazināšanas pasākumiem, nevis universālai pieejai, daudzas dalībvalstis izvēlas izmantot proporcionālas budžeta samazināšanas pieeju.

## 4. diagramma. Atklātie dati



Avots: Eiropas Komisija, 2016. gads

<sup>21</sup> "Atklāto datu" rādītāju izmanto, lai novērtētu atklāto datu un publiskā sektora informācijas atkalizmantošanas statusu visā ES (šis rādītājs ir no 0 līdz 700). Sk. Eiropas Komisija, Eiropas publiskā sektora informācijas rezultātu pārskats, 2014. gads.

<sup>22</sup> Eiropas Komisija, Paziņojums par Eiropas datu ekonomikas celtniecību, 2017. gads.

<sup>23</sup> Eiropas Komisija, Eiropas datu portāls, *Insights into the European State of Play*, 2016. gads.

## 2.8. Valsts pārvalde un sociālās problēmas

Valsts pārvaldes uzdevums ir paredzēt sociālās problēmas un aktīvi tās risināt, lai mazinātu satricinājumus iedzīvotājiem un uzņēmumiem. Tomēr pašu valsts pārvaldi ietekmē būtiskas ārējas tendences<sup>24</sup>, kā norādīts 2. diagrammā.

Nav tūlītēju risinājumu, kā vērsties pret šīm tendencēm. Nākotnes publiskajām organizācijām būtu jābūt mērķorientētām, inovatīvām, vērstām uz ilgtspēju, decentralizētām, tīklotām un riskējošām<sup>25</sup>. Pārmaiņu iepriekšēja paredzēšana var palīdzēt publisko iestāžu vadītājiem nodrošināt savām iestādēm vajadzīgās spējas, prasmes, zināšanas un struktūras.

## 3. POLITISKIE INSTRUMENTI PROBLĒMU RISINĀŠANAI

### 3.1. Labākas valsts pārvaldības komponenti

Valsts pārvalde ir daļa no plašākas valsts pārvaldības sistēmas<sup>26</sup>. Tāpēc administratīvo reformu izstrādē un īstenošanā ir jāņem vērā politikas konteksts<sup>27</sup>.

Šajā iedaļā ir aplūkotas dalībvalstu iespējas uzlabot valsts pārvaldes kvalitāti. Attiecībā uz visiem publiskajiem sektoriem un politikas virzieniem būtiskas ir turpmāk norādītās piecas savstarpēji saistītās dimensijas<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Pollitt Christopher, *Advanced Introduction to Public Management and Administration*, Edward Elgar Publishing, 2016. gads.

<sup>25</sup> Mazzucato Mariana, "Mission-Oriented Innovation Policy", IIPP darba dokuments 2017-1.

<sup>26</sup> Pollitt, Christopher un Bouckaert, Geert, "Public Management Reform: A Comparative Analysis", 3. izdevums, Oxford University Press, 2011. gads.

<sup>27</sup> Attiecībā uz politiski ekonomiskās analīzes rīku pārskatu sk. Mcloughlin, C., "Political Economy Analysis: Topic Guide" (2. izdevums), GSDRC, Birmingemas Universitāte, Apvienotā Karaliste, 2014. gads.

<sup>28</sup> Uz savstarpēji saistīto un īpaši svarīgo publisko finanšu pārvaldības aspektu attiecas atsevišķa faktu lapa.

Rezultāti un pārskatbildība	
Institucionālās struktūras un procesi	Civildienesta un cilvēkresursu pārvaldība
Politikas izstrāde un īstenošana	Pakalpojumu sniegšana

### 3.2. Rezultāti un pārskatbildība

Strauji palielinoties mūsdienu sabiedrības sarežģītībai un gaidām attiecībā uz valdību darba rezultātiem, dominējošās darījumu<sup>29</sup> pieejas valsts pārvaldībā ir jāpārorientē uz sistēmisku domāšanu<sup>30</sup>. Šādas pieejas pamatelements ir valdības pārskatbildība, pamatojoties uz meritokrātiju<sup>31</sup>, pārredzamību un iedzīvotāju iesaistišanu. Publiskajām iestādēm ir lietderīgāk jāizmanto savu darbinieku zināšanas, spriestspējas, iniciatīva un integritāte, lai radītu lielāku sabiedrisko vērtību<sup>32</sup>.

### 3.3. Institucionālās struktūras un procesi

Valsts institucionālo vidi parasti veido liels daudzums dažādu organizāciju — ministrijas, aģentūras un citas publiskās iestādes, kas darbojas valsts, reģionālā vai vietējā līmenī. Šo struktūru mijiedarbības kvalitāte būtiski ietekmē valsts veiktspējas efektivitāti vai neefektivitāti.

Vispārējās sistēmas uzlabošanas iespējas ir šādas:

<sup>29</sup> Morieux, Yves un Tollman, Peter, "Six Simple Rules: How to Manage Complexity without Getting Complicated", Harvard Business Review Press, 2014. gads.

<sup>30</sup> ESAO, "Systems Approaches to Public Sector Challenges: Working with Change", OECD Publishing, Parīze, 2017. gads.

<sup>31</sup> Attiecībā uz meritokrātijas novērtēšanas pieeju sk. Charron, Nicholas, et al., "Measuring meritocracy in the public sector in Europe, A New National and Sub-National Indicator", darba dokumentu sērija, Valsts pārvaldes kvalitātes institūts, Gēteborgas Universitāte, 2015. gads.

<sup>32</sup> Pieeja, ko veicina ar tā dēvēto jaunās sintēzes satvaru; sk. Bourgon, Jocelyne, "A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century", School of Policy Studies, Kvīnsas Universitāte, 2011. gads.



**uzlabot sistēmisko produktivitāti**, uzlabojot attiecību un sadarbības kvalitāti;

**nostiprināt daudzlīmeņu pārvaldību**, ietverot funkciju apzināšanu un pārskatīšanu, lai precizētu pienākumus un mazinātu pārklāšanos;

**nodrošināt pilnvaru/pienākumu saskaņošanu** ar resursiem katrā administratīvajā līmenī;

**veicināt pašvaldību savstarpējo sadarbību**, ietverot resursu koplietošanu un tīklus pārvaldes līmeņos un starp tiem;

**racionalizēt un vienkāršot procesus** un popularizēt sadarbības koncepciju un praksi pārvaldēs un starp tām;

**izmantot visaptveroši projektētus IKT risinājumus**, kas var pārveidot mijiedarbību un saziņu starp iestādēm un to iekšienē un tādējādi uzlabot valsts pārvalžu veikspēju.

Nav universālas pieejas attiecībā uz publiskā sektora organizāciju. Ir vajadzīga diferencēta pieeja, kurā ir ņemtas vērā izmaksas un ieguvumi, ko rada dažādu pārvaldes veidu kombināciju izstrāde un pārvaldība, lai sasniegtu vēlamus rezultātus un optimizētu resursu sadalījumu, pamatojoties uz dažādām vajadzībām<sup>33</sup>. Tradicionālās hierarhijas arvien biežāk tiek aizstātas ar jauniem organizācijas veidiem, liekot jaunu uzsvāru uz to, ko varētu dēvēt par **sadarbspēju**. Tā dēvētā tīklotā pārvalde pamatojas uz sadarbību un koordināciju valsts pārvaldē, kā arī ar

ieinteresētajām personām un starpniekiem. Tā ietver šķēršļu likvidēšanu<sup>34</sup> starp dažādām administratīvām struktūrām, vienlaikus koplietojot infrastruktūru, procesus, datus, aktīvus, zināšanas, resursus, saturu un rīkus<sup>35</sup>.

**SOLVIT**<sup>36</sup> ES dalībvalstu iestāžu savstarpējā un iekšējā tīkla piemērs. Tas var palīdzēt atrisināt administratīvas problēmas, kas saistītas ar dzīvi vai darījumdarbību citā ES valstī. Lai tādi tīkli kā minētais gūtu panākumus, ir vajadzīga dalībvalstu aktīva iesaistīšanās un spēja laikus sasniegt rezultātus, ko gaida iedzīvotāji un uzņēmumi.

Tomēr nepārdomāta institucionālu struktūru sadalīšana var izraisīt oficiālu struktūru izzušanu, bet tās var būt vajadzīgas efektivitātes un pārskatatbildības nodrošināšanai<sup>37</sup>.

Tāpat kā organizatoriskajām struktūrām ir jānodrošina līdzsvars starp hierarhiju un sadarbību, arī **politiskās, administratīvās un fiskālās decentralizācijas** priekšrocības ir jāizvērtē attiecībā pret racionalizācijas, vienkāršošanas un pozitīvas apjomradītas ietekmes iespējām<sup>38</sup>.

Lai **daudzlīmeņu pārvaldība** darbotos labi, ir skaidri jānosaka reģionālo iestāžu pienākumi. To pilnvarām, resursiem un spējām ir jāatbilst to pienākumiem. Teritoriālajam sadalījumam jābūt dzīvotspējīgam, un robežām jābūt neapstrīdamām; ir skaidri jāreglamentē

---

<sup>33</sup> Meuleman, Louis, "Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets — The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations", Springer, 2008. gads.

---

<sup>34</sup> Tett, Gillian, "The Silo effect", Simon & Schuster, 2015. gads.

<sup>35</sup> Eiropas Komisija, A Vision for Public Services, 2013. gads.

<sup>36</sup> <http://ec.europa.eu/solvit/>.

<sup>37</sup> Niestroy, Ingeborg un Meuleman, Louis, "Teaching Silos to Dance: A Condition to Implement the SDGs", IISD, SDG Knowledge Hub, 2016. gads.

<sup>38</sup> Netivist, "Political organisation: centralisation vs decentralisation — which is the best approach?", 2015. gads.

Iejūpējā iekšējās reģionālo iestāžu autonomijā<sup>39</sup>.

### 3.4. Civildienesta un cilvēkresursu pārvaldība

Darbinieki ir publisko organizāciju galvenais aktīvs. Ņemot vērā novecošanu un to, ka rutīnas procesi arvien biežāk ir automatizēti, lielāks uzsvars jāliek uz stratēģisku problēmu paredzēšanu un risināšanu. Šajā nolūkā ir vajadzīga spēcīga vadība, kas iesaista visus darbiniekus. Konkrētas iespējas, kā organizatoriski attīstīties ar cilvēkresursu pārvaldības starpniecību, cita starpā ir šādas:

**plānot savu darbaspēku**, lai uzlabotu veiktspēju, nodrošinot, ka ir pieejami atbilstošie cilvēki ar atbilstošām prasmēm īstajā laikā;

**piesaistīt jaunus kadrus** valsts pārvaldes iestādēm, lai uzlabotu darba devēja zīmolveidi un talantu pārvaldību;

**nodrošināt mobilitāti** iestāžu iekšienē un starp tām, lai apmainītos ar zinātību un nostiprinātu elastīgumu un reaģētspēju; īsteno piesardzību, jo nozīme ir arī stabilitātei un uzticamībai;

**veicināt vadītāja funkciju pilnveidi**, lai viņš būtu arī veicinātājs un kolektīva atbalstītājs, nevis kontrolētājs un lēmumu pieņēmējs; izmantot kvalitātes vadības sistēmas pašpilnveidošanās nolūkos;

**veicināt komandas darbu** un sadarbību, zināšanu pārvaldību, tostarp mācību tīklus un starppaaudžu mācīšanos;

**piemērot uz kompetencēm pamatotu pieņemšanu darbā**, paaugstināšanu amatā un profesionālo pilnveidi, pamatojoties uz nopelniem un veicinot pastāvīgu mācīšanos un pilnveidi;

**radīt stimulējošas darbvietas** un palielināt uzticību personālam, lai stimulētu un pilnvarotu darbiniekus, un maksimāli izmantot darbaspēka

daudzveidīgumu; veikt personāla aptauju un novērtēt tā apmierinātību;

**izveidot plašāku veiktspējas pārvaldības sistēmu**, lai atspoguļotu pastāvīgi mainīgas vides realitāti, nepieciešamību pēc veiklības, kā arī pārskatatbildību, rezultātu sasniegšanu un tādējādi arī pastāvīgas mācīšanās nozīmīgumu.

Ir vajadzīgas sistēmas un rīki, lai organizācijas varētu pārvērst netveramās un netiešās zināšanas tiešajās zināšanās, ko var koplietot visā organizācijā. Tādējādi organizācijas var pasargāt sevi no kadru mainības un mazināt efektivitātes zuduma risku.

**Jāīsteno uz atgriezeniskās saites pamata veidota cilvēkresursu prakse**, lai palielinātu motivāciju, sadarbību un profesionālismu valsts pārvaldē. Turklāt, ja cilvēkresursu prakse netiek pārvaldīta pienācīgi, tā var būt sašķeļoša un demotivējoša un var kavēt komandas darbu.

**Cilvēkresursu pārvaldības uzlabošana** publiskās iestādēs ir ļoti atkarīga no konteksta, un paraugprakse ne vienmēr būs nododama tālāk<sup>40</sup>. Tomēr ir skaidrs, ka tas, kas notiek organizācijā, tieši ietekmē tās spēju īstenot politiku un sniegt pakalpojumus.

### 3.5. Politikas izstrāde un īstenošana

*"Mūsu ekonomikas un sabiedrības progresam nav nekā svarīgāka par labu reputāciju. "Laba" reputācija nozīmē likumīgu sabiedriskās kārtības mērķu sasniegšanu rentablos veidos; regulējumu, kura mērķis ir uzlabot visas sabiedrības labklājību."*<sup>41</sup>

Politikas process ir ne tikai lineārs un veidots no secīgiem posmiem; tas ietver arī savstarpēji saistītus un atkarīgus elementus un atgriezeniskās saites ciklus. Ir vienmēr jāparedz, kāda būs politikas

<sup>39</sup> Buis, Hans un Boex, Jamie, "Improving local government performance by strengthening their 5 core capabilities", VNG International, 2015. gads.

<sup>40</sup> Demmke, Christoph, "Doing Better with Less? The future of the Government Workforce, Politics of Public HRM reforms in 32 countries", Peter Lang, 2016. gads.

<sup>41</sup> ESAO, "OECD Regulatory Policy Outlook 2015", OECD Publishing, Parīze, 2015. gads.

lēmumu ietekme, tomēr to nekad nevar precīzi prognozēt. Lai koriģētu īstenoto virzienu, kad politika nenasniedz tās mērķus, būtiski ir atgriezeniskās saites mehānismi. Dalībniekiem, kurus visvairāk ietekmē politikas lēmumi, jo īpaši iedzīvotājiem un uzņēmumiem, ir aktīvi jāpiedalās lēmumu pieņemšanas procesā.

Iespējas, kā to īstenot, ir šādas:

**veidot analītisko spēju** un labāku pierādījumu bāzi un piemērot datu analītiku, dizaina domāšanu un uzvedības izpratni politikas veidošanā;

**iesaistīt pilsonisko sabiedrību, pētniecības un profesionālās organizācijas** kopradē un politikas veidošanā agrīnā posmā;

**izveidot efektīvu pārvaldes centru**, kas nosaka standartus, uzņemas starpniecību politikas izstrādē pāri institucionālām robežām un pārrauga īstenošanu;

**vairāk pievērsties testiem/eksperimentiem un izvērtēt**, pastāvīgi īstenojot uzraudzību un ieviešot korekcijas reāllaikā (piemērot un pielāgot);

**palielināt pārredzamību un atklātību** un nodrošināt datu pieejamību labāku produktu un pakalpojumu izstrādei.

Ievērojot pienācīgu procesu un nodrošinot pietiekamas apspriedes, tiek sasniegta politikas risinājumu plašāka atzīšana. Jāizvairās no politikas "nozagšanas", kad dažas šauras intereses monopolizē politikas veidošanu, neņemot vērā plašākas sabiedrības intereses;

**domāt ārpus tiesību aktu robežām.** Lai gan tiesību akti joprojām ir dominējošs politikas instruments, dažas valstis arvien vairāk eksperimentē ar uzvedības izpratni, lai sasniegtu vēlamās politikas rezultātus<sup>42</sup>.

Galvenās problēmas neaptver tikai vienu nozari vai vienu organizāciju. Dalībvalstis

ir eksperimentējušas, izveidojot speciālas analītiskās nodaļas, politikas laboratorijas (piemēram, Nīderlandes *CPB*, Dānijas *MindLab* vai Apvienotās Karalistes *Nudge Unit*) un darba grupas (piemēram, Somijas nākotnes pētījumu darba grupu vai Nīderlandes *Smarter Network*).

**Dati** ir ļoti svarīgi efektīvas un uzticamas politikas veidošanā, jo tie nodrošina stabilu pierādījumu bāzi, ko izmantot kā pamatu. Tas nozīmē datu apkopošanu no vairākiem avotiem un skatpunktiem un to interpretāciju, kā arī iepriekš izsvērtu ideju un pašreizējās prakses "izaicināšanu", meklējot efektīvākus politikas risinājumus<sup>43</sup>. Būtiska nozīme ir galveno statistikas datu pieejamībai. Politikas nozaru pārstāvjiem ir skaidri jādara zināms, kādi pamatdati tiem ir vajadzīgi.

**Spēja īstenot politiku un tiesību aktus** ir vēl viens vajadzīgs priekšnoteikums. *Īstenošanas plaša*, t. i., tas, ciktāl spēkā esošais regulējums nav ieviests vai ieviešana netiek pienācīgi pārraudzīta un apstiprināta, būtiski apdraud pārvaldes ticamību. Šajā ziņā būtiska nozīme ir neatkarīgas pārbaudes un sociālās pārraudzības kvalitātei.

**TAIEX REGIO PEER 2 PEER** ekspertu apmaiņas sistēma ir rīks, kas saskaņo vajadzības ar zinātību dažādās valstīs. Šis uz pieprasījumu vērstais rīks tieši atbild uz konkrētiem pieprasījumiem, ko iesniedz valsts vai reģionālas iestādes, kuras pārvalda [Eiropas strukturālos un investīciju fondus](#), īstenojot ekspertu misijas, mācību komandējumus un īpašus seminārus.

[TAIEX-EIR P2P](#) ir vēl viens Komisijas rīks, kas izstrādāts, lai atbalstītu zinātibas apmaiņu starp valsts, reģionālām un vietējām publiskām iestādēm, kuras atbildīgas par ES tiesību aktu un politikas īstenošanu vides jomā.

<sup>42</sup> ESAO, "Behavioural insights and new approaches to policy design — The views from the field". Starptautiska semināra kopsavilkums, Parīze, 2015. gads.

<sup>43</sup> Eiropas Komisija, "Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners" (Valsts pārvaldes kvalitāte — instrumentu kopums praktizējošajām iestādēm), 2015. gads.

### 3.6. Pakalpojumu sniegšana

Šī ir joma, kur politika ienāk iedzīvotāju ikdienas dzīvē. Pašreizējās sociālās, tehnoloģiskās un ekonomiskās pārmaiņas rada jaunas gaidas attiecībā uz publiskiem pakalpojumiem. Daudzi lietotāji gaida personalizētus, vienkāršotus vai automatizētus pakalpojumus, ko sniedz, izmantojot tiem izdevīgus kanālus, kuri arvien biežāk ir mobilie kanāli<sup>44</sup>.

Attiecīgi varētu pievērst uzmanību šādām iespējām:

**saprast, kādas ir iedzīvotāju, uzņēmumu un citu pārvalžu vajadzības un gaidas attiecībā uz publiskiem pakalpojumiem, izmantojot, piemēram, apsekojumus, mērķa grupas, kontrolpirkumus, lietotāja pieredzes plānošanu, dzīves notikumu analīzi un uz empātiju veidotas metodes;**

**sniegt pakalpojumus laikā, vietā un tempā, kas ir vispiemērotākais lietotājiem, un apvienot principu "digitalitāte pēc noklusējuma" un daudzkanālu iespējas<sup>45</sup>;**

**iespējot "vienreizējas iesniegšanas" reģistrāciju un bezpieturas aģentūras (kad pakalpojumus sniedz automātiski, pamatojoties uz pilnvarojumu), piedāvāt publisko pakalpojumu mākoņus, kas ļauj lietotājiem nokomplektēt savus e-pakalpojumu kopumus, un virzīties uz principu "digitalitāte pēc noklusējuma";**

**pārskatīt visu pakalpojumu portfeli, lai noskaidrotu, vai pakalpojumi nepārklājas vai nav novecojuši;**

**piemērot radošu izņemšanu no ekspluatācijas un aizstāt novecojušus pakalpojumus, lai sasniegtu labākus rezultātus;**

**virzīties uz dalītiem iekšējiem pakalpojumiem, ja nepieciešams, lai palielinātu efektivitāti un lai īpaši aktīvāk (iekšēji) orientētos uz klientu;**

<sup>44</sup> Eiropas Komisija, E-pārvaldes salīdzinošā pētījuma ziņojums, 2017. gads.

<sup>45</sup> *The Vanguard Periodical*, "The Vanguard Method and Digital", 2017. gads.

**iedrošināt iedzīvotājus un pilsoniskās sabiedrības organizācijas izmantot savu kā pakalpojumu lietotāju izpratni, lai iesaistītos kopradē un ražošanā kopā ar valsts pārvaldes iestādēm un uzņemtos līdzdalību kapitālā, tostarp sadarbīgā laišanā ekspluatācijā.**

**Sadarbspēja un "pārrobežu pakalpojumi pēc noklusējuma"** ir kļuvuši par arvien nozīmīgākiem principiem sabiedriskās kārtības veidošanā, jo palielinās sabiedrības digitalizācija un internacionalizācija.

**Elektroniskās identifikācijas un uzticamības pakalpojumu** izmantošana var padarīt drošāku un ērtāku jebkuru tiešsaistē veiktu darbību, piemēram, nodokļu deklarācijas iesniegšanu, reģistrēšanos ārvalstu universitātē, uzņēmuma izveidošanu citā dalībvalstī, piedāvājuma iesniegšanu, atbildot uz tiešsaistes uzaicinājumu iesniegt piedāvājumus, utt.

Stratēģija **"digitalizācija pēc noklusējuma"** ES līmenī var nodrošināt ietaupījumus aptuveni EUR 10 miljardu apmērā gadā<sup>46</sup>. Digitalizācija ir arī būtiska efektīvai un pārskatatbildīgai publiskā budžeta pārvaldībai<sup>47</sup>.

Piemērojot **"vienreizējas iesniegšanas"** principu ES, varētu radīt ES līmeņa neto ietaupījumu aptuveni EUR 5 miljardu apmērā gadā līdz 2017. gadam<sup>48</sup>.

Lietotāji mūsdienās arī gaida, ka valsts pārvaldes iestādes būs atvērtas un pārredzamas un ļaus tiem sekot līdzi administratīvajiem procesiem un procedūrām, sniegt atgriezenisko saiti par sniegtajiem pakalpojumiem, piedalīties administratīvo uzlabojumu ieviešanā un jaunu ideju īstenošanā. Apspriedes būtu jāuzskata par nepārtrauktu procesu, kas sākas ar sākotnējo vajadzību un gaidu

<sup>46</sup> Eiropas Komisija, "Study on collaborative production in eGovernment (SMART 2010/0075)", 2010. gads.

<sup>47</sup> Eiropas Komisija, E-pārvaldes salīdzinošā pētījuma ziņojums, 2017. gads.

<sup>48</sup> Eiropas Komisija, "Study on eGovernment and the Reduction of Administrative Burden (SMART 2012/0061)", 2012. gads.

apzināšanu un turpinās ar pasākumiem, lai uzraudzītu un izvērtētu apmierinātību ar to, kā norādītās izvēles ir ņemtas vērā pakalpojumu sniegšanā vai pilnveidotas<sup>49</sup>. **Pieejamas publiskā sektora informācijas nodrošināšana elektroniskā formātā** ir efektīvs veids, kā atbalstīt datus izmantojošus uzņēmumus un tādējādi arī izaugsmi. Paredzams, ka tas radīs ekonomiskus ieguvumus aptuveni EUR 40 miljardu apmērā gadā<sup>50</sup>. Aplēstā atklāto datu tiešā ietekme uz ES ekonomiku 2010. gadā bija EUR 32 miljardi, un ir aprēķināts, ka izaugsmes temps būs 7 % gadā<sup>51</sup>.

IKT un automatizācija noteikti veicina labāku publisko pakalpojumu sniegšanu, tomēr ir jāņem vērā arī daži riski.

**Izvirzīties no birokrātijas digitalizācijas** — tehnoloģiskiem apsvērumiem patiesībā jāpiešķir vizuālākā prioritāte integrētās izstrādes pieejās, kuru pamatā ir racionalizēti procesi; pretējā gadījumā pastāv risks digitalizēt birokrātiju tā vietā, lai sniegtu pakalpojumus bez traucējumiem.

**Koplietot un atkārtoti izmantot rīkus, sistēmas un pakalpojumus**<sup>52</sup> — kārdinājums atkārtoti izgudrot rīkus IKT jomā ir ievērojams. Daudzi IKT projekti ir pārmērīgi dārgi un ar nepietiekamu veiktspēju. Daudzi sevi pierādījuši digitāli risinājumi attiecībā uz publiskajiem pakalpojumiem jau pastāv un ir brīvi pieejami no dažādām ES programmām, piemēram, Eiropas infrastruktūras

savienošanas instrumenta<sup>53</sup> (*CEF*) vai *ISA* ar *JoinUp* platformas starpniecību<sup>54</sup>.

**Datu aizsardzība** — ir būtiski, lai pilnīgi tiktu ievēroti datu aizsardzības noteikumi. Ja tie netiks ievēroti, iedzīvotāji zaudēs uzticību savai valsts pārvaldei.

**Drošība** — kibernetiskā drošība ir problēma, kurai nav robežu, un tiem ir negatīva ietekme uz mūsu ekonomiku, iedzīvotāju pamattiesībām un sabiedrību kopumā. Personas datu aizsardzība, privātums un konfidencialitāte ir svarīgi priekšnoteikumi, lai vairotu uzticību digitāliem pakalpojumiem un palielinātu to izmantošanu.

### 3.7. Veiksmīgas reformas pārvaldība — panākumu komponenti

Būtisks ir jautājums, kā plānot un īstenot reformas, kas sniegs gaidītos rezultātus un ieguvumus. Svarīgs sākumpunkts ir konkrētā konteksta izvērtēšana, ņemot vērā arī politisko procesu<sup>55</sup>. Turpmāk doti daži transversāli padomi veiksmīgu reformu īstenošanai<sup>56</sup>.

Reformu pamatā jābūt īpašu apstākļu **ex-ante izvērtējumiem** un pierādījumiem par galvenajām problēmām un trūkumiem.

Administratīvās reformās mazāk **pievērsties** izmaksu samazināšanai, bet vairāk **mērķiem/rezultātiem** un censties iesaistīt plašāku sabiedrību un personālu.

Ar **oficiālo struktūru** un noteikumu **maiņu nepietiek**, un dažreiz tā nav vajadzīga.

**Attīstīt ierēdņu potenciālu**, lai pilnveidotu to prasmes un kompetences nākotnei. Galveno uzmanību pievērst administratīvai kultūrai, iesaistīties vidēja termiņa un ilgtermiņa plānos, lai pārorientētos uz jaunākām, mazām,

<sup>49</sup> Eiropas Komisija, "Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners" (Valsts pārvaldes kvalitāte — instrumentu kopums praktizējošajām iestādēm), 2015. gads.

<sup>50</sup> Vickery, Graham, "Review of recent studies on PSI re-use and related market developments", 2011. gads.

<sup>51</sup> Capgemini Consulting, *The Open Data Economy — Unlocking Economic Value by Opening Government and Public Data*, 2013. gads.

<sup>52</sup> Deloitte, "Study on cloud and service oriented architectures for eGovernment" (Eiropas Komisijai), 2011. gads.

<sup>53</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/connecting-europe-facility>.

<sup>54</sup> <https://joinup.ec.europa.eu/>.

<sup>55</sup> Hammerschmid, et al. 2016. gads.

<sup>56</sup> Hammerschmid, et al. 2016. gads.



elastīgām organizācijām, kas socializē publiskā sektora vērtības<sup>57</sup>.

**Vadības autonomijas** un politizācijas līmenis var ierobežot reformu īstenošanu un ietekmi.

Pievērst uzmanību reformu **tempam un gaitai**; izvairīties no reformu pārslodzes!

**Pieņemt pragmatisku pieeju** — izmantot vienkāršas sistēmas, kas ir būtiskas gan vadībai, gan personālam.

**Nepaļauties uz ātriem risinājumiem** — pacietība un neatlaidība ir veiksmīgu reformu būtiska daļa.

Reformas neuzskatīt par politisku vai tehnisku pasākumu — būtiska nozīme ir **saziņai, centieniem panākt vienprātību un uzticības veidošanai**.

**Īstenošanas** pamatā jābūt **pastāvīgam pārskatam/izvērtējumam** par to, kas sniedz rezultātus un kas ne.

## 4. POLITIKAS PAŠREIZĒJĀ STĀVOKĻA PĀRSKATS

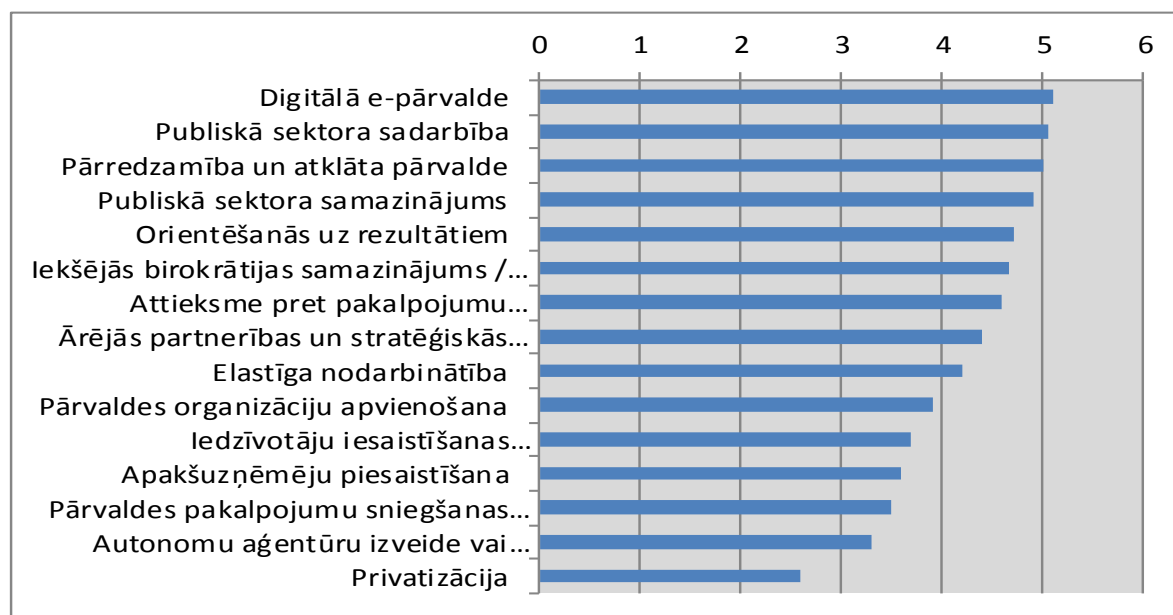
### 4.1. Reformu prioritātes dalībvalstīs

Kādas ir valsts pārvaldes reformas prioritātes? Kā liecina atlasītās dalībvalstīs veikts publiskā sektora izpildpersonu apsekojums<sup>58</sup>, darba kārtībā dominē digitāli vai e-pārvaldes pakalpojumi, kā arī labāka sadarbība publiskajā sektorā.

Nākamais svarīgais darba kārtības punkts ir pievēršanās pārredzamībai. Joprojām svarīga ir racionalizācija, kā arī rezultātu/panākumu uzlabošana un birokrātijas apkarošana. Privatizācija, aģentūru izveide un apakšuzņēmēju piesaistīšana vairs nav starp būtiskākajām reformu prioritātēm.

Uzsvars veikspējas novērtēšanā uz "pārskatatbildību, kas pamatojas uz rādītājiem", tiek pakāpeniski aizstāts ar uzsvāru uz "mācīšanos, kas pamatojas uz rādītājiem"<sup>59</sup>.

## 5. diagramma. Reformu prioritātes atlasītās dalībvalstīs



Avots: Hammerschmid, et al. 2016. gads

<sup>57</sup> Pollitt, Christopher un Geert Bouckaert, "A Comparative Analysis - Into The Age of Austerity", Oxford University Press Oxford, 2017. gads.

<sup>58</sup> Hammerschmid, et al. 2016. gads.

<sup>59</sup> Van Dooren, Wouter, et al., "Performance Management in the Public Sector", Routledge, Londona, 2015. gads.



## 4.2. Iedvesmojoši ES īstenotu valsts pārvaldes reformu piemēri

Turpmāk dotajā iedvesmojošu piemēru izlasē ir aprakstīti seši dažādi gadījumi, no kuriem katrā ir bijis atšķirīgs mērķis, tvērums, apakšnozāre un konteksts<sup>60</sup> un kuri parāda, kā risināt problēmas un izmantot iespējas, kas izklāstītas iepriekšējās iedaļās.

### Daudzdimensionāla valsts pārvaldes reforma Spānijā

Ņemot vērā galējos budžeta ierobežojumus, kas bija jāpiemēro 2008. gada finanšu krīzes dēļ, Spānija valdība saprata, ka ir vajadzīgas plašas un būtiskas pārmaiņas valsts pārvaldē.

Šis gadījums ir pamācošs, pateicoties vispusīgai pieejai un stingrai īstenošanai, kā arī ciešai rezultātu pārraudzībai.

Spānijas prezidenta vietnieka pārzinā, sadarbojoties ar augsta līmeņa ieinteresētām personām, tika izveidota **Valsts pārvaldes iestāžu reformas komisija (CORA)**, lai uzlabotu publiskā sektora darbības efektivitāti un lietderīgumu un samazinātu izmaksas, nepasliktinot sniegto pakalpojumu kvalitāti. CORA galveno uzmanību pievērša administratīvās dublēšanās novēršanai, administratīvās vienkāršošanas palielināšanai, kopīgu pakalpojumu un resursu pārvaldībai un institucionālai pārvaldei. CORA ierosināja 218 pasākumus, kuru mērķis bija uzlabot un vienkāršot valsts pārvaldes iestāžu darbību gan valsts, gan vietējā līmenī.

Minētos pasākumus sistemātiski īsteno Administratīvo reformu izpildes birojs (OPERA), un rezultāti attiecībā uz efektivitāti, administratīvo skaidrību, izmaksu ietaupījumiem un pakalpojumu uzlabojumiem tiek regulāri paziņoti CORA, kas tos rūpīgi izvērtē.

### Rezultātu sasniegšana Beļģijā, nodrošinot tiesības personālam

<sup>60</sup> Vairāk iedvesmojošu piemēru skatīt publikācijā "Quality of Public Administration – A Toolbox for Practitioners", Eiropas Komisija, 2015. gads.

Lielākā daļa valsts pārvaldes reformu pamatojas uz politiskiem apsvērumiem un tiek pārvaldītas, izmantojot lejupēju pieeju. Tomēr iedvesmojošs piemērs no Beļģijas liecina, ka pozitīvas pārmaiņas var sasniegt arī tikai ar labu pārvaldību organizatoriskajā līmenī.

**Federālais sociālā nodrošinājuma valsts dienests (FPS)**, kas iepriekš tika uzskatīts par "vissliktāko ministriju Rietumu puslodē", tika pārveidots par "visiekārojamāko darba devēju Beļģijā", kā to nodēvēja Frank van Massenhove, kurš pārņēma tā vadību 2002. gadā. Van Massenhove izmantoja unikālu pārvaldības veidu, kura pamatā bija darbinieku uzticēšanās, autonomija un elastīgums, vienlaikus ļoti skaidri formulējot, kādi rezultāti tiek gaidīti. Darbinieki strādā pašorganizētās grupās, kurās vadība tikpat kā neiejaucas. Darbinieki var brīvi strādāt tur, kur viņi vēlas, tādējādi mazinās vajadzība pēc biroju telpām. Šādā veidā tika gūti apjomīgi darbības izmaksu ietaupījumi. Atlikušās biroju telpas tiek iekārtotas tā, lai veicinātu sadarbību un komandas darbu. Pateicoties šai pieejai, FPS kļuva par vispievilcīgāko publiskā sektora darba devēju Beļģijā. Kultūra, vadības maniere, darba prakse un fiziskā vide ir veicinājušas būtiskus produktivitātes uzlabojumus. Izdegšanas sindroms un neierašanās darbā slimības dēļ vairs nav novērojami.

### Bērnu pabalsti Austrijā bez pieteikumu iesniegšanas

E-pārvalde ir svarīgs aspekts valsts pārvaldes modernizācijā. Tomēr praksē nav tik viegli sasniegt tās patieso potenciālu, kas izpaužas kā labāki pakalpojumi, labāk integrēta organizācija un zemākas izmaksas. Austrija ir piemērs, kā procesu izvērtēšana var sniegt ieguvumus gan iedzīvotājiem, gan pārvaldei.

Projekts "Bērnu pabalsti bez pieteikumu iesniegšanas" ir "bezpieturas aģentūras" risinājums, kura pamatā ir procesu integrācija un sadarbība. Iepriekš iedzīvotājiem bērna pabalsta saņemšanai bija jāiesniedz individuāls pieteikums nodokļu iestādei vai tas jānosūta pa pastu vai elektroniski (tikai 20 % pieteikumu).

Tad atbildīgie darbinieki apkopoja attiecīgos datus un novērtēja pieteikumu.

Pēc projekta ieviešanas, tiklīdz dzemdību nodaļa paziņo par dzīva bērna piedzimšanu, tiek sākts pilnīgi automatizēts process. Sistēma sagatavo bērna dzimšanas apliecību un pārbauda tiesības uz bērna pabalstu, pārbaudot vajadzīgos datus attiecīgajās datubāzēs. Vidēji divu dienu laikā pieteikums tiek apstrādāts. Vairāk nekā 60 % gadījumu

### *Uz nākotni vērsta politikas plānošana Somijā*

Lielākā daļa valsts pārvaldes iestāžu problēmas risina reaktīvi. Gatavībai prognozēt nākotni var būt būtiska nozīme aizvien mainīgākā, neparedzamā, sarežģītā un nenoteiktā vidē. Kā piemēru var minēt Somiju.

Somijas **Nākotnes komiteja** ir pastāvīga komiteja, kurā ir 17 parlamentārieši, kas pārstāv visas partijas, un tās darbību nosaka Konstitūcija. Komitejas locekļi apspriež jautājumus, kas skar nākotnes attīstību, faktiski darbojoties, lai aizsargātu no valdības tuvredzības. Viņi neiesaistās tiesību aktu priekšlikumu izstrādē vai izvērtēšanā. Viņi darbojas kā padomdevēji, veic attiecīgu nākotnes izpēti un novērtē tehnoloģiju attīstību un politikas ietekmi uz sabiedrību. Viņi izmanto iesaistošas metodes, piemēram, iedzīvotāju uzklaušāšanu un kolektīvo pakalpojumu izmantošanu, lai izstrādātu piemērotu metodi nākotnes izpētei. Viņu darbs ir, piemēram, ietekmējis veselības aprūpes politiku, mainot Somijas politikas virzību tā, lai tiktu ņemtas vērā ilgtermiņa nākotnes iespējas.

### *Labāku publisko pakalpojumu sniegšana – lietotāja pieredzes plānošana Francijā*

Iedzīvotāji un uzņēmumi gaida labākus publiskos pakalpojumus, kas ļauj viegli izpildīt regulējuma prasības un ir lietotājdraudzīgi.

tiek veikts automātisks maksājums. Savukārt 45 % gadījumu no atlikušajiem gadījumiem papildus tiek prasīti tikai bankas rekvizīti. Aplēstais laika ietaupījums iedzīvotājiem ir aptuveni 39 000 stundu gadā. Reģistrētais kļūdas īpatsvars ir 2 %. Samazinot pieteikumu izvērtēšanas darba slodzi, pārvalde var pārorientēt savu personālu citu uzdevumu veikšanai, kam vajadzīga cilvēku iesaistīšanās.

Francija veica pasākumus, lai izpildītu minētās gaidas.

### **Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique**

izmanto patiesu, uz lietotāju orientētu pieeju publisko pakalpojumu sniegšanā, aptverot visu administratīvo pieredzi. Tā ietver mijiedarbību ar vairākām valdības aģentūrām, dokumentus, kas jāiesniedz, lietas, kas jāatver, un termiņus, kas jāievēro. Īstenojot šo pieeju, daudzu lietotāju mijiedarbība ar valsts pārvaldi jau ir kļuvusi vieglāka – sākot ar gatavošanos aiziešanai pensijā un beidzot ar uzņēmuma izveidi, palīdzību tuva ģimenes locekļa nāves gadījumā vai reģistrāciju vēlēšanu reģistrā. Šīs pieejas īstenošanā gūtā pieredze liecina, ka posms, kurā uzklaušā lietotājus, palīdz ātri identificēt specifiskus veidus, kā var uzlabot sniegto pakalpojumu. Tā ir pierādījusi, ka visefektīvākie uzlabojumi ne vienmēr ir vissarežģītāk īstenojamie.

Datums: 22.11.2017.

## 5. NODERĪGI INFORMĀCIJAS AVOTI

- Eiropas pusgada faktu lapas  
[https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets\\_lv](https://ec.europa.eu/info/strategy/european-semester/thematic-factsheets_lv)  
Sk. konkrēti: nodokļu piemērošana, korupcijas apkarošana, publiskais iepirkums, efektīvas tiesu sistēmas, publisko finanšu stabilitāte
- Eiropas Komisija, Quality of Public Administration — A Toolbox for Practitioners  
<http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=575&langId=en>
- Eiropas Komisija, E-pārvaldes rīcības plāns  
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>
- Eiropas Komisija, Eiropas datu portāls  
<http://www.europeandataportal.eu/lv/dashboard>
- Eiropas Komisija, Publisko pakalpojumu vīzija  
<http://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/vision-public-services>
- Eiropas Komisija, e-pārvaldes faktu lapas  
[http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og\\_page/egovernment-factsheets](http://joinup.ec.europa.eu/community/nifo/og_page/egovernment-factsheets)
- Eiropas Komisija, Study on Analysis of the Needs for Cross-Border Services and Assessment of the Organisational, Legal, Technical and Semantic Barriers (SMART 2011/0074), 2011. gads  
<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-report-study-analysis-needs-cross-border-services-and-assessment-organisational-legal>
- TAIEX — vides politikas īstenošanas pārskats *Peer 2 Peer*  
[http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/eir/p2p/index_en.htm)
- Eiropas publiskās pārvaldes tīkls (EUPAN)  
<http://www.eupan.eu/>
- ESAO — Publiskā sektora inovācijas novērošanas centrs  
<https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation>
- ESAO — Padomes ieteikums par digitālās pārvaldes stratēģijām  
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf>
- SIGMA — Valsts pārvaldes principi  
<http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>

### Piemēri

- Valsts pārvaldes reforma Spānijā  
[http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma\\_aapp.html](http://www.seap.minhap.es/en/web/areas/reforma_aapp.html)
- Federālais sociālā nodrošinājuma valsts dienests, Beļģija  
<http://socialsecurity.belgium.be/en>
- Bērnu pabalsti Austrijā bez pieteikumu iesniegšanas  
<https://www.bmfj.gv.at/familie/finanzielle-unterstuetzungen/familienbeihilfe0/antrag-familienbeihilfe.html>
- Politikas plānošana Somijā  
<http://www.fdsd.org/ideas/the-committee-for-the-future-finnish-parliament>
- Lietotāja pieredzes plānošana Francijā  
<http://www.modernisation.gouv.fr/en/mapping-users-journey-improve-service-public>

## 1. TEHNISKAIS PIELIKUMS PĀRSKATS PAR ES ATBALSTU VALSTS PĀRVALDES UZLABOŠANAI

Eiropas Komisijas iniciatīvas un atbalsts šajā jomā ietver finansējumu, e-pārvaldes politikas satvara elementus, pētniecību, tehniskos norādījumus un atbalstu.

### Finansējums

Galvenie finansējuma avoti ietver [Eiropas Sociālo fondu](#) un [Eiropas Reģionālās attīstības fondu](#):

- [11. tematiskais mērķis](#) finansē "Publisko iestāžu un ieinteresēto personu institucionālās spējas uzlabošanu un efektīvas valsts pārvaldes veidošanu" ar ESF/ERAF starpniecību, atvēlot budžetu aptuveni EUR 4,2 miljardu apmērā 17 dalībvalstīs.
- Turklāt ERAF ir pievērsies e-pārvaldes infrastruktūrai atbilstīgi [2. tematiskajam mērķim](#).
- Komisija palīdz nostiprināt valsts un reģionālo pārvaldes iestāžu administratīvo spēju, ieviešot struktūru, cilvēkresursu, sistēmu un rīku uzlabojumus: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/lv/policy/how/improving-investment/](http://ec.europa.eu/regional_policy/lv/policy/how/improving-investment/).
- [Eiropas infrastruktūras savienošanas instruments](#) iegulda e-pārvaldes pārrobežu sadarbībā un veicina kopīgu galveno digitālo veicinātāju atkārtotu izmantošanu.

### E-pārvaldes politika

Visattīstītākais politikas satvars ir e-pārvaldes jomā:

- [E-pārvaldes rīcības plānā 2016.–2020. gadam](#) ir izklāstīta vīzija valsts pārvaldes iestādēm, kā arī pamatprincipi un politikas prioritātes.
- [eIDAS regulā](#) ir izklāstīts prognozējams tiesiskais regulējums, lai iedzīvotāji, uzņēmumi (jo īpaši MVU) un valsts pārvaldes iestādes varētu droši digitalizēties, izmantojot elektroniskās identifikācijas pakalpojumus (elektroniskās identifikācijas kartes) un uzticamības pakalpojumus (t. i., e-parakstus, e-zīmogus, e-laika zīmogus, e-piegādes pakalpojumu un tīmekļa vietņu autentifikāciju).
- **Pētījumi** palīdz labāk saprast, kā mazināt administratīvo slogu, kā virzīties uz atvērtu pārvaldi un analizēt e-pārvaldes pakalpojumu jauno paudzi (skatīt atsauces).
- Arī **apmaiņa ar paraugpraksi** un datubāzēm, kurās ir iespējams meklēt attiecīgus e-pārvaldes gadījumu pētījumus, var būt svarīgi mācību un atbalsta mehānismi.

### Atbalsts pētniecībai un inovācijai

Turklāt ES finansē pētniecības un inovācijas projektus ar Septītās pamatprogrammas / "Apvārsnis 2020" starpniecību, piemēram, [LIPSE](#) (mācīšanās no inovācijas publiskā sektora vidē), [COCOPS](#) (koordinācija kohēzijai nākotnes publiskajā sektorā) vai [OPSI](#) (ESAO Publiskā sektora inovācijas novērošanas centrs).

Komisijas Kopīgā pētniecības centra pētījums par [uzvedības izpratnes piemērošanu politikai \(BIAP\)](#) palīdz novērtēt līdzšinējo stāvokli un attīstīt zināšanas, lai uzlabotu politikas veidošanu.

### Norādījumi un tehniska palīdzība

Komisija sniedz norādījumus dalībvalstīm un atbalsta tās ar [ES Valsts pārvaldes kvalitātes instrumentu kopuma](#) starpniecību un veicina sadarbīgo mācīšanos un tīklu veidošanu.

Lai palīdzētu dalībvalstīm uzlabot to pārvaldi atbilstīgi pieprasījumam, Komisija ir izveidojusi [Strukturālo reformu atbalsta dienestu](#), kas sniegs tehnisku palīdzību ar *Strukturālo reformu atbalsta programmas* starpniecību.

Visbeidzot, ne mazāk svarīgs ir Komisijas līdzfinansējums [Eiropas Publiskā sektora balvā](#), kuras pasniegšanu rīko Eiropas Valsts pārvaldes institūts (*EIPA*).

## 2. TEHNISKAIS PIELIKUMS SOCIĀLĀS PĀRMAIŅAS UN IZRIETOŠĀS PROBLĒMAS VALSTS PĀRVALDEI

Sociālās pārmaiņas	Problēmas valsts pārvaldei
<b>Globalizācija</b>	Palielinoties sabiedrības savstarpējai saistībai un sarežģītībai, ir grūti prognozēt attīstības tendences. Ņemot vērā pastāvīgos pārtraukumus mūsdienu sabiedrībā, ir vajadzīga pastāvīga pielāgošanās, ko nevar nodrošināt ar tradicionālo pārvaldības un organizācijas praksi. Tiekšanās uz optimizāciju un efektivitāti mazina publisko organizāciju un sistēmu pretestību. Vajadzība pēc dinamiskām, elastīgām valsts pārvaldes iestādēm padara problemātisku dažu to tradicionālo principu īstenošanu.
<b>Demogrāfiskās pārmaiņas</b>	Sabiedrības novecošana rada arvien lielāku slogu publiskajām sistēmām un vajadzību pēc jauniem politikas risinājumiem un pakalpojumiem un atšķirīga resursu izmantošanas veida.  Liela daļa valsts pārvaldē strādājošo darbinieku drīz pensionēsies, un ir jāpiesaista jauni darbinieki no gados jaunu darba tirgus jaunpieņacēju vidus, kuru skaits arvien samazinās.
<b>Klimata pārmaiņas</b>	Vides risku palielināšanās dēļ ir vajadzīgas jaunas prasmes un spējas visos pārvaldes līmeņos horizontāli integrētiem, uz pierādījumiem pamatoties un inovatīviem pārvaldes procesiem.  Ir jāpielāgo spējas un infrastruktūra.
<b>Tehnoloģijas pārmaiņas</b>	Jaunas tehnoloģijas ievieš izmaiņas ikvienā mūsu dzīves aspektā. Valdībai ir jārod optimāls līdzsvars starp pārmaiņu veicināšanu un atvērtas un godīgas konkurences garantēšanu. Jaunas tehnoloģijas liek pārdomāt, kā garantēt drošību, privātumu, pārredzamību, līdztiesību un izteiksmes brīvību.  Inovācijai ir vajadzīgi būtiski ilgtermiņa ieguldījumi. Tie var konkurēt ar citām publiskā finansējuma prioritātēm.  Attīstoties tehnoloģijām, ierēdņiem ir vajadzīgas jaunas prasmes un kompetences.  Lai gan pakalpojumu sniegšanā izmanto principu "digitalitāte pēc noklusējuma", digitālā plaša var būtiski kavēt piekļuvi dažos kontekstos.  Digitālā tehnoloģija var atjaunot birokrātiju un mazināt iestāžu spēju izprast iedzīvotāju vajadzības un tās pienācīgi apmierināt.  Līdz ar analītisku uzdevumu digitalizāciju un mākslīgā intelekta attīstību mainīsies darba veidi valsts pārvaldē. Digitalizācijā ir jāpanāk līdzsvars starp centralizāciju un decentralizāciju.
<b>Ekonomikas attīstības virzieni</b>	Sociālās problēmas palielina konkurenci par ierobežotiem publiskajiem līdzekļiem.  Strauji mainīgajā vidē valdībām ir ātri jāreaģē ar centrālām stratēģijām.  Tiekšanās uz īstermiņa ietaupījumiem rada vajadzību noteikt skaidras prioritātes, lai izvairītos no kaitējuma būtiskiem pakalpojumiem un spējām.
<b>Sabiedrības uzticēšanās valdībai</b>	Privatizācijas, ārpakalpojumu sniedzēju piesaistīšanas un publiskā un privātā sektora partnerību, kā arī citu mūsdienīgu pakalpojumu sniegšanas un politikas veidošanas metožu rezultātā publiskā sektora robežas kļūst neskaidras. Tas ietekmē publisko pārskatatbildību politikas īstenošanā un pakalpojumu sniegšanā.  No valstu valdībām tiek gaidīts, ka tās reagēs uz globālām krīzēm, kuras sākas aiz to valstu robežām.  Politiskā vide mainās. Sociālās problēmas vairo neuzticēšanos valdībai un tās atbildes pasākumiem. Sociālās un politiskās kustības ir izaicinājums valsts leģitimitātei.

Avots: Pamatojoties uz Pollitt<sup>61</sup> un adaptētu informāciju

<sup>61</sup> Pollit, Christopher, "Future Trends in European Public Administration and Management: An outside-in Perspective", COCOPS, 2014. gads.