



Valsts kanceleja



Sabiedrības integrācijas
fonds



EIROPAS SAVIENĪBA

Ieguldījums Tavā nākotnē!

.....

Pētījums veikts Valsts kancelejas administrētā projekta „Administratīvā sloga samazināšana un administratīvo procedūru vienkāršošana”

(identifikācijas Nr. 1DP/1.5.1.2.0/08/IPIA/SIF/001) ietvaros

Projektu 85% apmērā finansē Eiropas Sociālais fonds un 15% apmērā – Latvijas valsts budžets

Ziņojums par valdības centriem ES dalībvalstīs

atbilstoši līgumam

**Nr. 76 no 2014. gada 8. oktobra
„Izvērtējums par valdības centra stiprināšanas iespējām”**

Izpildītājs:
SAFEGE Baltija

2015. gada 26. maijs

Saturs

| | |
|--|-----------|
| SATURS | 2 |
| ZIŅOJUMĀ IZMANTOTIE SAĪSINĀJUMI | 4 |
| IEVADS | 5 |
| 1. VALDĪBAS CENTRA LOMA VALSTS PĀRVALDES INSTITUCIONĀLAJĀ SISTĒMĀ | 7 |
| 1.1. VALDĪBAS VADĪBAS TEORĒTISKAIS IETVARŠ | 7 |
| 1.2. VALDĪBAS CENTRA DEFINĪCIJA UN GALVENĀS FUNKCIJAS | 7 |
| 1.3. VALDĪBAS CENTRA JĒDZIENA IZPRATNE EUPAN DALĪBNIEKU ANKETĀS | 13 |
| 1.3.1. <i>Valdības centra definējums</i> | 13 |
| 1.3.2. <i>Valdības funkciju definējums</i> | 15 |
| 2. ES VALDĪBAS CENTROS ĪSTENOTĀ CILVĒKRESURSU POLITIKA | 18 |
| 2.1. ZINĀTNISKĀS LITERATŪRAS UN PĒTĪJUMU APSKATS | 18 |
| 2.1.1. <i>Valdības centru veidojošās struktūrvienības</i> | 18 |
| 2.1.2. <i>Valdības centra lielums</i> | 23 |
| 2.1.3. <i>Valdības centra cilvēkresursu loma un statuss institucionālajā sistēmā</i> | 25 |
| 2.1.4. <i>Valdības centra cilvēkresursu profesionalitāte</i> | 26 |
| 2.1.5. <i>Valdības centra cilvēkresursu atlases un apmācības sistēma</i> | 33 |
| 2.2. ES VALDĪBAS CENTROS ĪSTENOTĀ CILVĒKRESURSU POLITIKA: EUPAN DARBA GRUPAS LOCEKĻU APTAUJAS REZULTĀTI | 39 |
| 2.2.1. <i>Valdības centra lielums</i> | 39 |
| 2.2.2. <i>Valdības centra cilvēkresursu vadības instrumenti</i> | 41 |
| 2.2.3. <i>Valdības centra cilvēkresursu kvalifikācijas prasības</i> | 41 |
| 2.2.4. <i>Valdības centra cilvēkresursu atlase</i> | 44 |
| 2.2.5. <i>Valdības centra cilvēkresursu apmācība</i> | 46 |
| 3. VALDĪBAS CENTRA DARBĀ IZMANTOTIE INSTRUMENTI UN METOŽU KOPUMS POLITIKAS PLĀNOŠANAI, IEVIEŠANAI UN REZULTĀTU NOVĒRTĒŠANAI | 48 |
| 3.1. ZINĀTNISKĀS LITERATŪRAS UN PĒTĪJUMU APSKATS | 48 |
| 3.1.1. <i>Politikas instrumentu veidi un to izpētes pieejas</i> | 48 |
| 3.1.2. <i>Horizontālās un vertikālās koordinācijas būtība</i> | 49 |
| 3.2. EUPAN DARBA GRUPAS LOCEKĻU APTAUJAS REZULTĀTI | 51 |
| 3.2.1. <i>Horizontālās un vertikālās koordinācijas stiprināšanas instrumenti</i> | 51 |
| 3.2.2. <i>Komunikatīvo instrumentu izmantošana rīcībpolitikas izstrādes procesā</i> | 55 |
| 3.2.3. <i>Reformas rīcībpolitikas koordinācijas uzlabošanas jomā</i> | 57 |
| 4. RĪCĪBPOLITIKAS STARPNOZARU KOORDINĀCIJAS VEIDI | 63 |
| 4.1. ZINĀTNISKĀS LITERATŪRAS UN PĒTĪJUMU APSKATS | 63 |
| 4.1.1. <i>Faktori, kas nosaka koordinācijas līdzekļu izvēli</i> | 63 |
| 4.1.3. <i>Galvenās koordinācijas instrumentu formas</i> | 63 |
| 4.2. EUPAN DARBA GRUPAS LOCEKĻU APTAUJAS REZULTĀTI | 66 |
| 4.2.1. <i>Būtiskākie faktori, kas ietekmē institūciju horizontālo sadarbību</i> | 66 |
| 4.2.2. <i>Dalībvalstu izmantotie alternatīvie risinājumi rīcībpolitikas koordinācijai</i> | 70 |
| 5. VALDĪBAS CENTRA IZMANTOTIE POLITISKAIS UN VALSTS PĀRVALDES LĪMEŅA LĒMUMI SAVAS DARBĪBAS NODROŠINĀŠANAI | 73 |

| | |
|---|------------|
| 5.1. ZINĀTNISKĀS LITERATŪRAS UN PĒTĪJUMU APSKATS..... | 73 |
| 5.2. EUPAN DARBA GRUPAS LOCEKĻU APTAUJAS REZULTĀTI | 75 |
| 6. VALDĪBAS CENTRA NĀKOTNES LOMAS PROGNOZE UN IZAICINĀJUMI REFORMU PLĀNOŠANĀ, ĪSTENOŠANĀ UN MONITORINGĀ VIDĒJA TERMIŅA IETVAROS..... | 90 |
| 6.1. ZINĀTNISKĀS LITERATŪRAS UN PĒTĪJUMU APSKATS..... | 90 |
| 6.2. EUPAN DARBA GRUPAS LOCEKĻU APTAUJAS REZULTĀTI | 94 |
| IZMANTOTIE DATU AVOTI..... | 100 |

Ziņojumā izmantotie saīsinājumi

CR – cilvēkresursi

EIPA – Eiropas Publiskās administrācijas institūts

ES – Eiropas Savienība

ESAO – Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija

EUPAN – Eiropas publiskās pārvaldes tīkls (European Public Administration Network)

FM – Finanšu ministrija

IT – informācijas tehnoloģijas

IKT – informācijas un komunikācijas tehnoloģijas

MK – Ministru kabinets

MP – Ministru prezidents

PMDU – Ministru prezidenta nodrošināšanas vienība (Prime Minister Delivery Unit)

PMSU – Ministru prezidenta stratēģiskā vienība (Prime Minister Strategy Unit)

VC – Valdības centrs

VS – Valsts sekretārs

Ievads

Jaunās publiskās pārvaldes principu ieviešana pēdējo divdesmit gadu laikā, uzsverot decentralizācijas un dekoncentrācijas ietekmi uz kvalitatīvu publisko pakalpojumu nodrošināšanu, ir mazinājusi hierarhiski organizētas valsts pārvaldes, politiskā un administratīvā centra nozīmīgumu un palielinājusi iesaistīto pušu lomu lēmumu pieņemšanas procesā.

Neraugoties uz jaunās publiskās pārvaldes principu nozīmīgo lomu sabiedriskās apziņas un informētības veicināšanā, kā arī pakalpojumu nodrošināšanā, šī pieeja ir ievērojami vājinājusi politiskā un administratīvā centra nozīmīgumu politikas veidošanas procesā. Pamatideja, veidojot aģentūras un dodot iespēju privātajam sektoram nodrošināt publiskos pakalpojumus, bija dot tiem iespēju darboties, ņemot vērā efektivitāti, nevis politiskās vērtības. Kaut arī iespēja darboties efektīvi ir svarīga, lēmumu pieņemšanas gaitas ietekmēšana no ievēlēto amatpersonu puses, lietojot politiskus mehānismus, ir būtisks demokrātijas elements. (Peters, 2005)

Sekmīga valdības darba nodrošināšanā ir nepieciešama vienota valdības darbības vīzija valdības vadošajos līmeņos. Decentralizēta valdības stila galvenā problēma ir tā, ka pastāv pārāk daudz savstarpēji konkurējošu vērtību un prioritāšu, kas nespēj nodrošināt koherentu valdības darba virzienu. (Peters, 2005) Nepieciešamība stiprināt VC ir īpaši pieaugusi pēckrīzes periodā, kad ierobežotu finanšu līdzekļu apstākļos ir jānodrošina politikas pēctecība un reformu ilgtspējība. 2014. gada ESAO veiktais pētījums¹ iezīmēja kopīgās valstu problēmas un izaicinājumus un VC lomu to risināšanā. Šis pētījums papildina iepriekšējā pētījuma atziņas, padziļināti apskatot līdzšinējās valdības darbības formas, kurās tiek saglabāti gan jaunās publiskās pārvaldes ieviestie politikas instrumenti, piemēram, institūciju darbības rezultātu mērīšana, gan arī stiprināta horizontālā sadarbība starp politikas veidošanā iesaistītajām pusēm, veicinot VC kā lēmumu pieņemšanas stratēģiskā līdera stiprināšanu.

Informācijas iegūšanai anketēšanas formā tika veikta aptauja par valdības centriem ES dalībvalstīs. Sagatavotā anketa elektroniski tika nosūtīta ES Publiskās pārvaldes foruma (EUPAN) locekļiem – visu ES dalībvalstu publiskās pārvaldes institūciju pārstāvjiem, kā arī Turcijai un Norvēģijai, kuras ir EUPAN locekles novērotāju statusā un bija izrādījušas interesi piedalīties aptaujā. Aptaujas izlase tika saskaņota ar Valsts kanceleju.

Anketa elektroniskā formā tika nosūtīta 2014. gada 10. decembrī no VK elektroniskā pasta adreses. Pavadvēstulē respondentiem tika lūgts atsūtīt aizpildītās anketas līdz 2015. gada 15. janvārim. Līdz noteiktajam termiņam tika saņemtas astoņas aizpildītās anketas, pārējās anketas tika iesūtītas vēlāk, daļa no tām – ar ievērojamu kavējumu. Anketu iesūtīšanas termiņš tika pagarināts, ņemot vērā lielo kavētāju skaitu. Pēdējā anketa tika saņemta 2015. gada 18. martā. Kopumā tika saņemtas 28 aizpildītās anketas, divas no tām no Turcijas un Norvēģijas. Netika saņemtas atbildes no Lielbritānijas un Zviedrijas.

¹ OECD (2014). Driving Better Policies from the Centre of Government. Paris: OECD Publishing.

Aptaujas dalībnieki skaidroja, ka anketu aizpildīšanu un nosūtīšanu kavēja nepieciešamās informācijas trūkums, jo to nebija iespējams iegūt noteiktā termiņa ietvaros. Informācijas sagatavošanā bieži vien piedalījās vairākas struktūrvienības, un anketu nosūtīšanu aptaujas rīkotājiem kavēja arī saskaņošanas process.

Atsevišķos gadījumos Izpildītājs sazinājās ar anketu aizpildītājiem un precizēja sniegtās atbildes. Reizēm respondenti nav snieguši atbildes uz pilnīgi visiem jautājumiem, jo vai nu respondentiem nebija pieejama pieprasītā informācija, vai viņi nevēlējās sniegt konkrētus datus vai paust viedokli. Dažos gadījumos sniegtās atbildes tika koriģētas, ja, apstrādājot aptaujas datus, bija redzams, ka respondenti pārpratuši jautājumu vai aizpildījuši neatbilstošās ailes.

Turpmāk ziņojums sniedz ieskatu par galvenajām VC funkcijām un iespējamajiem politikas instrumentiem tā darbības stiprināšanai. Paralēli teorētiskajam ietvaram tiek sniegta datu analīze, kas iegūta, apkopojot EUPAN locekļu anketēšanas laikā iegūtās atbildes. Ziņojuma nobeigumā sniegts apkopojums par pētnieku, aptaujas dalībnieku, kā arī fokusa grupas dalībnieku viedokli par valdības centra galvenajiem ilgtermiņa nākotnes izaicinājumiem.

1. Valdības centra loma valsts pārvaldes institucionālajā sistēmā

1.1. Valdības vadības teorētiskais ietvars

No teorētiskā skatu punkta raugoties, valdības vadību var uzskatīt par vienu no mainīgajiem rīcībpolitikas izpildes kvalitātes vienādojumā. VC darbība ietekmē politikas plānošanas un ieviešanas kvalitāti, bet tā darbību savukārt ietekmē tādi faktori kā politiskā griba, rīcībpolitikas prioritātes, pieejamie resursi un apkārtējā vide. (Ingraham, & Kneedler, 2000)

Valdības vadība aptver vairākas sistēmas: finanšu vadību, CR vadību, IT vadību un kapitāla vadību. (Ingraham, & Kneedler, 2000) **Finanšu vadības** sistēmai jānosaka atbilstošais resursu līmenis, kas nepieciešams pakalpojumu īstenošanai atbilstoši stratēģiskajām prioritātēm. Galvenie komponenti, kas raksturo efektīvu finanšu vadības sistēmu, ir spēja noturēties veiktās ienākumu un izdevumu prognozes ietvaros, koncentrēšanās uz ilgtermiņa darbību, līdzekļu ieplānošana neparedzētiem gadījumiem, kā arī atbilstošs elastīgums.

CR vadības sistēmas ir ļoti būtiskas valsts pārvaldes institūciju sekmīgas darbības nodrošināšanā. Galvenie komponenti, kas raksturo efektīvu CR vadības sistēmu, ir saskaņotu noteikumu un procedūru izmantošana, atbilstošu CR kompetenču nodrošināšana saskaņā ar valsts pārvaldes institūciju izvirzītajiem mērķiem, atbilstošu profesionālās attīstības programmu plānošana, atbilstoša motivācijas un disciplināro pārkāpumu sistēma. Mūsdienās būtiski ir arī apsvērt nepilna darba laika nodrošināšanas iespējas.

Informācijas kvalitāte un pieejamība ir būtiski priekšnosacījumi vadītāju un politikas veidotāju lēmumu pieņemšanā, resursu nodrošināšanā un politikas ieviešanā. **IT vadības sistēma** ietver tehnoloģiju attīstību, uzturēšanu un lietošanu datu vākšanā, analizē un komunikācijā. Galvenie komponenti, kas raksturo efektīvu IT vadības sistēmu, ir precizitāte, uzticība, lietderīgums, pieejamība un datu izmaksu efektivitāte.

Kapitāla vadības sistēma nodrošina ilgtermiņa resursu plānošanu un apsaimniekošanu. Galvenie komponenti, kas raksturo efektīvu kapitāla vadības sistēmu, ir aktīva iesaistīšanās ilgtermiņa projektu realizēšanā, atbilstoša budžeta līdzekļu plānošana infrastruktūras uzturēšanai.

1.2. Valdības centra definīcija un galvenās funkcijas

Pirms definēt VC, ir jānorāda, ka pastāv dažādas izpratnes par to, kas ir valdības centrs. (Alessandro, Lafuente, & Santiso, 2013a) VC šaurākajā izpratnē ir tikai tās institūcijas un vienības, kas atrodas ap valdības vadītāja posteni un kalpo tieši viņai/viņam, piemēram, MP birojs, Prezidenta ministrija u.tml. Pēc šīs definīcijas, institūcijas vai vienības

izvietojums izpildvaras struktūrā ir noteicošais kritērijs. Plašākā izpratnē VC ietver arī citas institūcijas un vienības, kuras veic koordinācijas un uzraudzības funkcijas visai valdībai, pat ja tās nav izvietotas pēc valdības vadītāja posteņa un nekalpo vienīgi tam. Šādā izpratnē VC ietilpst arī, piemēram, finanšu un plānošanas struktūrvienības. **Starpvalstu salīdzinājumam VC paplašinātā definīcija ir daudz piemērotāka, jo analīzei tiek pakļautas visas VC nozīmei atbilstošās institūcijas.**

Lai aprakstītu valdības vadību, citu valstu tiesību aktos parasti nelieto terminu „valdības centrs” un nesniedz tam legāldefinīciju. Tomēr, apkopojot ārvalstu praksi, ESAO dokumentos ir mēģināts nodefinēt VC jēdzienu. Tā kā VC struktūra ārvalstīs ir ļoti dažāda, tas tiek definēts caur veicamo **funkciju** prizmu, nevis institucionāli. Proti, **VC funkcijas ir valdības vadītāja atbalsts un konsultēšana, ietverot sekretariāta funkcijas.** Šīs funkcijas attiecas uz visu valdības vadītāja uzdevumu spektru: no attiecībām ar nozaru resoriem un parlamentu līdz pat attiecībām ar sabiedrību un valsts ekonomiku.

Raugoties vēsturiski, mēģinājumi zinātniski pamatot VC nepieciešamību aizsākās jau 20. gs. 30. gados ASV ar saukli: “Prezidentam vajag palīdzību!” VC darbā tika ieviestas vadības funkcijas: plānošana, organizēšana, rekrutēšana, koordinēšana, ziņošana, budžeta veidošana. Šīs funkcijas var izmantot kā izejas punktu, aplūkojot arī mūsdienu VC, kaut gan šobrīd tās var būt modificējušās. Piemēram, Vācijā koordinācijai paralēli noteikti minama arī kooperācijas funkcija. (König, 2011, S.54-57, & OECD, 2004b)

VC, no vienas puses, ir **politiskas** institūcijas, kuru mērķis ir nodrošināt politisko varu. No otras puses, VC ir arī **administratīvas** institūcijas, kuru struktūra parasti ir hierarhiski organizēta un kuras uzskatāmas par nepolitisku izpildvaras aparātu. Ir izstrādāti četri izpildvaras tipi: politiskā vadība (1. tips), valdīšanas māksla (2. tips), birokrātiskā vadīšana (3. tips), administratīvā jeb vadības māksla (4. tips). (Goetz, 2004) Konkrēta tipa dominēšana konkrētajā valstī atkarīga no politisko un administratīvo funkciju samēra.

Pirmais – politiskās vadības tips – pamatojas uz M. Vēbera atvasināto monokrātisko kabineta komponentu, kur MK lēmumi dominē, pateicoties izcilai MP pozīcijai valdības locekļu vidū. Šajā tipā būtiskākais ir jautājums par konkrētu valdības vadītāju politisko ietekmi uz MK lēmumu procesu, un tiek pieņemts, ka MK lēmumi ir prognozējami tiktāl, ciktāl ir zināmi MP politiskie mērķi un politiskās rīcības kompetence. Izpēte ir parādījusi, ka MP personībai ir tieša ietekme uz MK pieņemtajiem lēmumiem, t.i., **„spēcīgu” premjeru lēmumi tiek vairāk akceptēti no visām iesaistītajām pusēm nekā „vāju” premjeru lēmumi.**

Otrais vadības stils – valdīšanas māksla – pamatojas uz pieņēmumu, ka VC politisko vadīšanas darbu pastāvīgi ietekmē institucionālā kārtība un tāpēc tas tiek atbilstoši koordinēts. Šajā modelī liela ietekme uz MK lēmumiem ir gan VC politiskajai, gan administratīvajai darbībai. Izpēte ir parādījusi, ka **„vāju” premjeru gadījumā VC ir liela politiska ietekme uz MK lēmumiem, turpretim „stipru” premjeru gadījumā VC vairāk īsteno administratīvu ietekmi uz MK lēmumiem.**

Birokrātiskajā vadības stilā augstākajām amatpersonām ir relatīva ietekme uz valdības politiku un valdības lēmumiem. Šeit izejas punkts ir tēze, ka visus būtiskos MK lēmumus sagatavo un administratīvi ievieš ministriju birokrātija. Šajā modelī ministri ir „politiskie amatieri”, kas salīdzinājumā ar ministrijas birokrātiju amatā pavada salīdzinoši īsu laiku un paļaujas uz ierēdņu profesionāli sagatavotajiem MK lēmumu projektiem. Tāpēc MK lēmumi primāri ir atkarīgi tieši no ministriju birokrātijas politiskās ietekmes līmeņa.

Pēdējais tips – administratīvā jeb vadības māksla – pamatojas uz izpēti par birokrātiskās valdības organizācijas hierarhiskajiem un funkcionālajiem specializācijas līmeņiem. Šajā sakarā tiek apskatīti jautājumi par civildienesta nozīmīgumu, kā arī valdības pārvaldes efektivitāti. Administratīvā māksla pastāv spējā sasaistīt politiskos mērķus ar to sasniegšanai nepieciešamajiem līdzekļiem un laiku, t.i., *efektīva vadība ir spēja izvirzīt politiskos mērķus atrisināt ar pēc iespējas mazākiem izdevumiem un saprātīgā laika periodā* (Muller-Rommel, 2011, S.226-227).

Minētie četri tipi ir zinātnieka Getsa (*Goetz*) izstrādātie valdības ideāltipi, tomēr ir grūti pateikt, cik spēcīgi tie darbojas Eiropas valstu praksē, jo nereti informācija par lēmumu pieņemšanas procesu valdībā netiek publiskota, kā arī šo procesu koordinācija sabiedrībai ir gandrīz neaurskatāma.

Literatūrā (OECD, 2004b; OECD, 2014b; James, 2004; Ben-Gera, 2009; Haddad, Kloutche, & Heneine, 2010) tiek aprakstīti VC uzdevumi, kurus apkopojot var izdalīt četras galvenās VC darbības jomas: vispārēja politikas veidošanas uzraudzība, uzraudzības vadība, pārvaldības uzlabošana un kabineta darbības uzlabošana. Katras jomas ietvaros VC ir vairākas funkcijas. (Haddad, Kloutche, & Heneine, 2010) (Skat. 1. attēlu.)

Bieži vien kā atslēgvārds VC teorētiskajos aprakstos pieminēts termins “koordinācija”, izšķirot astoņas dažādas koordinācijas funkcijas, kas pētījumos atklātas vairumā no ESAO valstu valdības centriem (OECD, 2004b): MK un MK komiteju darbības organizatoriskā koordinācija, politikas iniciatīvu un normatīvo aktu juridiskās atbilstības koordinācija, valdības prioritāšu un budžeta saistības koordinācija, komunikācijas politikas, attiecību ar parlamentu koordinācija, valdības darbības uzraudzības koordinācija, kā arī specifisku horizontālo stratēģisko prioritāšu koordinācija.

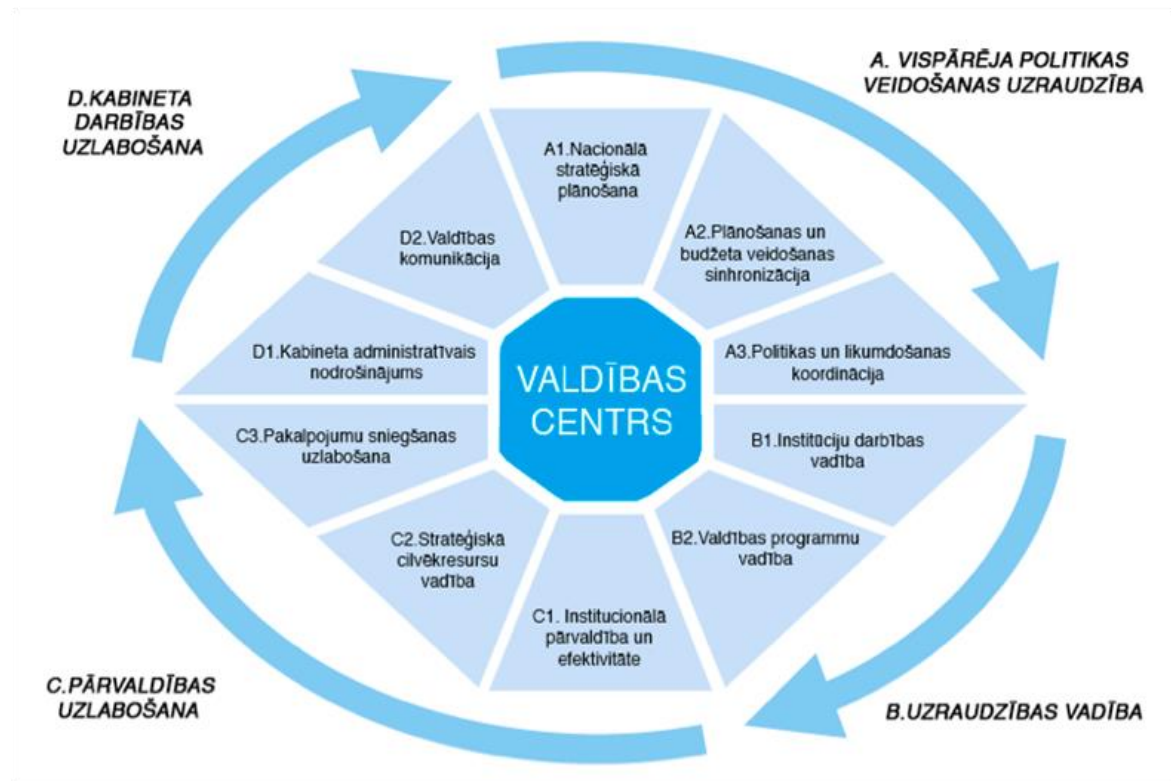
OECD (2004b) norāda, ka nepastāv vienota un optimāla VC struktūra, taču tam būtu jānodrošina šādu galveno **uzdevumu** izpilde:

- līdzdalība valdības darba plāna un galveno stratēģisko dokumentu izstrādē;
- juridisko un attīstības plānošanas dokumentu kvalitātes nodrošināšana;
- valdības lēmumu izpildes un atskaitīšanās procesa uzraudzība;
- starpministriju politikas plānotāju profesionālās sadarbības veicināšana un apmācību organizēšana;
- valdības sēžu loģistiskā atbalsta nodrošināšana.

Minētie uzdevumi ir savietojami un atbilstoši 1. attēlā redzamajām VC funkcijām.

Nacionālās stratēģiskās plānošanas funkcijas ietvaros (1. attēlā – A1) VC *ilgtermiņā* vada valsts vīzijas un nacionālo dienaskārtību izstrādes procesu. *Vidējā* termiņā notiek

sadarbība ar nozaru ministrijām konkrētās jomas prioritāšu noteikšanā. Stratēģisko prioritāšu noteikšana var tikt organizēta racionālā ceļā vai arī bieži vien kā intuitīvs un inkrementāls process. (James, 2004)



1. attēls. VC darbības jomas un funkcijas

Avots: Booz&Co, *Center of Government: The Engine of Modern Public Institutions*

Plānošanas un budžeta veidošanas sinhronizācijas posmā (1. attēlā – A2) VC ir būtiska nozīme finanšu resursu piešķiršanā atbilstoši nacionālajam attīstības plānam un valdības noteiktajām prioritātēm, kā arī likumīga un atbilstoša budžeta sagatavošanā, kas dod iespēju ieviest nozaru politikas. Politikas un budžeta plānošanas procesu saskaņošanā VC galvenokārt izmanto divas pieejas: pakāpenisko (*sequential*) un integrēto modeli. Ja valdības darba plānošanā valstis izmanto *pakāpenisko modeli* (piemēram, Zviedrijā, Dānijā, Nīderlandē), vispirms notiek noteikta stratēģiskā ietvara izveidošana (piemēram, valdības stratēģiskā plāna projekta apstiprināšana, prioritāšu ietvara apstiprināšana) un tikai pēc tam tiek sākts budžeta plānošanas process atbilstoši noteiktajam prioritāšu ietvaram. Šādās valstīs dominē *no augšas uz apakšu* pieeja valsts budžeta plānošanai, valdībai nosakot gadskārtējos vai vidēja termiņa budžeta griestus un ministrijām vēlāk plānojot savus budžetus atbilstoši noteiktajai finanšu kvotai. Valstīs ar pakāpeniskā modeļa pieeju FM ir nozīmīga VC institūcija ar augstu ietekmes pakāpi uz lēmumu pieņemšanas procesu.

Piemēram, Zviedrijas budžeta plānošanas procesā var izšķirt trīs posmus. Pirmajā no tiem (janvāris – marts) FM, balstoties uz ministriju iesniegtajiem priekšlikumiem, aktualizē

vidēja termiņa budžeta ietvaru. Marta vidū finanšu ministrs iesniedz MK nākamā gada un turpmāko divu gadu budžeta priekšlikumus. Marta beigās notiek MK budžeta sēde, kas iezīmē budžetaplānošanas procesa otro posmu. Šajā sēdē makrolīmenī tiek apstiprināts kopējais izdevumu līmenis nākamajam un turpmākajiem diviem gadiem katrā no 27 izdevumu jomām (*expenditure areas*)². 15. aprīlī finanšu ministrs parlamentā iesniedz valdības pavasara fiskālās politikas likumprojektu (*Government's Spring Fiscal Policy Bill*). Pēc tam sākas budžeta plānošanas procesa trešais posms (aprīlis – augusts), kad ministrijas līdz jūnija vidum precizē apropriāciju apjomu savās individuālajās izdevumu jomās, apstiprina budžeta ietvaru jūnija vidū parlamentā, bet pēc tam līdz septembra sākumam izstrādā budžeta dokumentu, kurš septembra sākumā tiek apstiprināts MK, bet septembra beigās – iesniegts parlamentā. Kopumā valsts budžets satur ap 500 budžeta pozīciju (*line items*), kuras katru gadu tiek precizētas tikai nākamajam gadam. Savukārt vidējā termiņā apstiprinātie budžeta griesti katrā no 27 izdevumu jomām mainīties nevar.

Pakāpeniskā plānošanas modeļa pozitīvā iezīme ir stratēģisko mērķu skaidrība jau budžeta plānošanas sākumā, tādējādi padarot vienkāršāku komunikācijas procesu starp VC un nozaru ministrijām. Nozaru ministrijām tiek dota rīcības brīvība finanšu līdzekļu pārdalē konkrēto stratēģisko mērķu un rezultātu sasniegšanai, taču tajā pašā laikā prasīta arī stingras fiskālās disciplīnas ievērošana par noteiktajiem budžeta griestiem. Pakāpeniskā plānošanas modeļa negatīvā iezīme ir zināma nozaru ministriju vēlmju ierobežošana vidēja termiņa budžeta ietvaros.

Ja valstis valdības darba plānošanai izmanto *integrēto modeli* (piemēram, Apvienotā Karaliste), stratēģisko prioritāšu plānošanas un budžeta plānošanas process notiek paralēli, izmantojot *no apakšas uz augšu* budžeta plānošanas pieeju. Šī modeļa ieviešanai nepieciešama optimāli izstrādāta atskaitīšanās sistēma starp plānošanas līmeņiem un komunikācijas kanāli, kas nodrošina *sinhronu* informācijas apmaiņu starp procesā iesaistītajām institūcijām. (Haddad, Kloutche & Heneine, 2010) VC loma šajā gadījumā ir nodrošināt efektīvu komunikāciju starp ministrijām un FM, lai veicinātu finanšu elastīgumu valdības noteikto prioritāšu ietvaros. Ja valstī horizontālā komunikācija starp budžeta plānošanā iesaistītajām pusēm ir vāja, spilgti izpaužas integrētā modeļa negatīvās puses: iespējama pārāk liela FM iejaukšanās visos budžeta plānošanas posmos, neļaujot nozaru ministrijām sajūst “piederību savai prioritātei” un atņemot tām jebkādu iniciatīvu uzlabot finanšu līdzekļu vadību. (Kaplanoglou & Rapanos, 2011, 23) Integrētā modeļa pozitīvā iezīme ir valsts budžeta plānošana atbilstoši konkrētajā laika posmā nepieciešamajām prioritātēm, sasaiste ar rīcībpolitikas ieviešējiem un nepieciešamo finanšu līdzekļu plānošana atbilstoši vajadzībām.

Galvenā atšķirība starp abām plānošanas pieejām ir budžeta un stratēģiskās plānošanas aktivitāšu plūsmas organizēšanā. Pakāpeniskajā modelī tie notiek secīgi, bet integrētajā modelī – vienlaikus. Abos gadījumos valsts budžeta plānošanas procesā tiek noteikti budžeta griesti vai ierobežojumi ministrijām izdevumu plānošanā, taču pakāpeniskajā modelī tas var notikt pirms detalizētākas budžeta pozīciju plānošanas, kamēr integrētajā modelī tas bieži vien notiek jau budžeta izstrādes laikā.

² Parlamenta apstiprinātās 27 izdevumu jomas savukārt ir sadalītas 47 rīcībpolitikas jomās, no kurām vairums ir strukturētas pa apakšaktivitātēm.

Mūsdienās, kad politiskajā dienaskārtībā aizvien vairāk parādās starpnozaru jautājumi, **politikas un likumdošanas koordinācija** (1. attēlā – A3) ir ļoti būtiska VC funkcija, savstarpēji koordinējot politikas ieviešanas un likumdošanas procesos iesaistītās puses (ministrijas, aģentūras, parlamentārās komisijas) un nodrošinot attiecīgās starpnozaru politikas atbilstību valsts mērogā izvirzītajām prioritātēm. (Haddad, Kloutche & Heneine, 2010; James, 2004) ***Centrālais skatījums un spēja koordinēt ir nepieciešams priekšnoteikums, lai nodrošinātu horizontālo politiku savietojamību.*** (James, 2004) Ir iespējams, ka VC nosaka vispārējos politikas koordinācijas mehānismus, bet pats neiesaistās politikas plānošanā. Šādos gadījumos nozaru ministrijas plāno un ievieš politiku neatkarīgi. Citos gadījumos (piemēram, Austrālijā) VC koncentrēta ievērojama stratēģiskā kapacitāte, kas sniedz padomus nozaru ministrijām politikas veidošanas procesā. (Haddad, Kloutche & Heneine, 2010)

Uzraudzības vadības jomā (1. attēlā – B1 un B2) VC uzņemas atbildību par valdības darbības kvalitāti kopumā, koordinējot gan valsts pārvaldes institūciju uzraudzības procesu administratīvajā līmenī, gan arī valdības darbības programmu uzraudzību. VC vada nacionālā līmeņa attīstības plānošanas dokumentu ieviešanu, kā arī liela apjoma sistēmiskās reorganizācijas. VC sagatavo informāciju MK par reformu īstenošanu, kā arī nacionālā līmeņa attīstības plānošanas dokumentu ieviešanas gaitu. Nacionālā līmeņa stratēģiskajā vadībā VC nākas saskarties ar grūtībām, vadot liela apjoma komplicētas un savstarpēji neatkarīgas programmas, kas ietver neskaitāmas iesaistītās puses. Viens no izaicinājumiem ir atrast atbilstošu komunikācijas instrumentu katrai no tām, lai nodrošinātu atbalstu nacionālo politiku ieviešanai. Lai šo izaicinājumu pārvarētu, ***VC ir jābūt pietiekami ietekmīgam, lai spētu novērst politiskās domstarpības starp iesaistītajām pusēm, kā arī ar pietiekamu kapacitāti, lai spētu sastrādāties ar visām valdības institūcijām.*** (James, 2004, Haddad, Kloutche & Heneine, 2010)

Pārvaldības uzlabošana ir nozīmīga VC darbības joma, kura aptver trīs galvenās funkcijas: institūciju darbības efektivitātes uzlabošanu, CR vadību un pakalpojumu kvalitātes uzlabojumus (1. attēlā – C1, C2 un C3). VC izstrādā vispārējo *institūciju pārvaldības ietvaru*, lai nodrošinātu caurspīdīgu un atbildīgu valsts pārvaldi. Tas pārskata *izpildvaras iekšējo lēmumu pieņemšanas procesu* un izstrādā vadlīnijas pārvaldības labākās prakses pārmantošanai izpildvaras institūcijās.

Sekmīga politikas ieviešana ir atkarīga no augsti kvalificētiem un motivētiem CR. VC jāizstrādā vispārējās vadlīnijas valsts pārvaldē strādājošajiem (ierēdņiem un atbalsta personālam), tādējādi nodrošinot metodisko uzraudzību pār iestādes vadītājiem, kas atbilstoši VC vadlīnijām pārvalda iestādes CR.

Lai uzlabotu pakalpojumu kvalitāti, valdības centrs nosaka *pakalpojumu kvalitātes standartus*, vada pakalpojumu nodrošināšanas optimizācijas procesu, kā arī IKT un e-pārvaldes iniciatīvu. (Haddad, Kloutche & Heneine, 2010)

Nozīmīgas VC darbības funkcijas ir **MK administratīvās darbības nodrošināšana**, kā arī vispārējā **komunikāciju politikas** uzraudzība (1. attēlā – D1 un D2). VC atbildība ir nodrošināt MK darbības caurspīdību un atbilstību pieņemtajām procedūrām. Galvenās darbības ir kabineta dienas kārtības izstrādāšana, kā arī normatīvo aktu un politikas

iniciatīvu kvalitātes kontrole. Runājot par komunikācijas politikas vadību, VC ir vadošā loma gan *ārējā* komunikācijā ar sabiedrību un medijiem, gan arī *iekšējā* komunikācijā starp izpildvaras institūcijām un parlamentu. VC izstrādā komunikāciju politikas standartus, tādējādi nodrošinot vienotu pieeju valsts institūciju atpazīstamībai.

1.3. Valdības centra jēdziena izpratne EUPAN dalībnieku anketās

1.3.1. Valdības centra definējums

Uz anketas jautājumu, vai valsts pārvaldē tiek lietots jēdziens “valdības centrs”, 11 valstis atbildēja, ka jēdziens tiek lietots. Divas valstis (Austrija un Latvija) piebilda, ka tas tiek lietots starptautiskā mērogā. Anketā VC tika definēts kā institūcija vai institūcijas, kuras sniedz atbalstu augstākajai izpildvaras institūcijai vai amatpersonai (MK un MP vai prezidentam – atkarībā no valsts konstitucionālās iekārtas). Valstīm tika dota izvēle interpretēt, kā tās izprot VC misiju: pildīt tā pamatfunkciju un nodrošināt tehnisko un rīcībpolitikas koordināciju tikai augstākajai izpildvaras institūcijai (VC šaurākā interpretācija) vai pildīt koordinācijas un uzraudzības funkciju visas valdības mērogā (VC plašākā interpretācija). Apkopojums par valstu VC struktūru aplūkojams 1. tabulā.

1. tabula.

Apkopojums par valstu VC izpratni, tajā ietilpstošajām institūcijām un VC jēdziena lietošanu valsts pārvaldē

| VC šaurā izpratne | | | |
|--------------------------------------|---|--------------------------------------|---|
| Valsts/lieto vai nelieto VC jēdzienu | VC institūcijas | Valsts/lieto vai nelieto VC jēdzienu | VC institūcijas |
| AT/starpt.noz. | Federālā kanceleja (<i>Federal Chancellery</i>) | HU/nelieto | MP birojs (<i>Prime Ministers Office</i>) |
| BE/nelieto | MP kanceleja (<i>The Chancellery of the Prime Minister</i>) | IT/ lieto | MP birojs (<i>Presidency of the Council of Ministers</i>) |
| BG/lieto | Ministru administrācijas padome (<i>The Council of Ministers Administration</i>) | MT/nelieto | MP birojs |
| HR/nelieto | Ģenerālais sekretariāts (<i>General Secretariat</i>) | NO/lieto | MP birojs |
| CY/nelieto | Prezidentūra (<i>Presidency</i>), Ministru padomes sekretariāts (<i>Secretariat Council of Ministers</i>) | PL/ nelieto | MP birojs (<i>The Chancellery of Prime Minister</i>) |
| CZ/nelieto | MP birojs (<i>Office of the Government</i>) | TR/nelieto | MP birojs |
| FR/nelieto | Vispārējo lietu sekretariāts (<i>Secretariat of General policy and legal coordination</i>) un citi sekretariāti | RO/ nelieto | Ģenerālais sekretariāts |
| DE/nelieto | Federālā kanceleja | ES/nelieto | Valdības prezidentūra, Prezidentūras ministrija (<i>Presidence of Government, Ministry of Presidence</i>) |
| EL/nelieto | MP birojs (<i>General Secretary of the Prime Minister</i>), Valdības | SK/lieto | MP birojs (<i>Government Office</i>) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | ģenerālais sekretariāts (<i>General Secretary of Government</i>) | | |
| VC plašā izpratnē | | | |
| Valsts/lieto vai nelieto VC jēdzienu | VC institūcijas | Valsts/lieto vai nelieto VC jēdzienu | VC institūcijas |
| DK /nelieto | Visas ministrijas savā jomas izpratnē, līdz ar to VC veic visas VC funkcijas, dažās jomās kopā ar kādu vadošo ministriju | LT /lieto | MP birojs (<i>Office of the Government</i>), daļa FM |
| EE /lieto | Valdības birojs (<i>Government Office</i>), FM, Tieslietu ministrija, Ekonomikas ministrija | LU /nelieto | Valsts ministrija, MK, VSS ekvivalents (<i>State Ministry, Cabinet of Ministers, Preparatory Cabinet of High Level representatives of the ministerial departments</i>) |
| FI /lieto | MP birojs, daļa FM un daļa Tieslietu ministrijas | NL /nelieto | Visas ministrijas savā jomas izpratnē veic VC funkcijas, lielā mērā VC funkcijas veic Vispārīgo lietu ministrija, kas ietver arī MP biroju (<i>Ministry of General Affairs</i>), daļa FM un Tieslietu, Iekšlietu un Ekonomikas ministrijas |
| IE /lieto | MP birojs (<i>Department of the Taoiseach</i>), FM (<i>Department of Finance</i>) un Valsts izdevumu un reformu ministrija (<i>Department of Public Expenditure and Reform</i>) | PT /lieto | Ministru padomes sekretariāts, Valdības IT tīkla vadības centrs, Nacionālās drošības birojs |
| LV /starpt.noz. | VK, PKC, MP birojs, FM | SI /nelieto | MP birojs, vispārīgais valdības sekretariāts, daļa FM, Valsts pārvaldes ministrija, Ārlietu ministrija, Valdības juridiskais birojs, Valdības komunikāciju birojs, Makroekonomiskās analīzes un attīstības institūts, Eiropas Kohēzijas politikas attīstības institūts. |

Tās 18 valstis, kas VC interpretējušas šaurākā nozīmē, neatkarīgi no tā, vai valstīs tiek lietots VC jēdziens vai nē, VC sastāvā iekļauj MP biroju vai tam ekvivalentu institūciju, kurš valdībai sniedz profesionālu, organizatorisku un tehnisku atbalstu. **Kipra** ir sākusi nozīmīgu VC stiprināšanas reformu, izveidojot vienību administratīvās reformas īstenošanai, kas nākotnē paplašinās VC funkcijas. **Portugālē** par VC dēvē Ministru padomes sekretariātu, centru, kas atbildīgs par IT lietām, juridisko biroju, kā arī Nacionālās drošības biroju. Kaut arī šeit vērojama VC plašākā interpretācija, vēl aizvien tas koncentrēts uz kabineta darbības uzlabošanas funkciju (skat.1. attēlā – D).

Lietuvas un **Somijas** plašākajā VC interpretācijā ietilpst daļa FM. Nākamā valsts, kura VC izprot plašākā funkciju kontekstā, ir **Īrija**. Tur VC ietilpst MP birojs, FM un Valsts izdevumu un reformu ministrija. Līdz ar to šī valsts kalpo par piemēru tiem VC, kuri veic arī pārvaldības uzlabošanas funkciju (skat.1. attēlā – C).

Igaunijas izpratne par VC vērtējama kā VC teorētisko funkciju visaptverošs apkopojums (skat. 1. attēlu). VC ietilpst Valdības birojs, kurš nodarbojas ar starpnozaru politikas plānošanu, augstākā civildienesta vadību, valdības programmu koordināciju un ieviešanu. FM valdības centra kontekstā veic civildienesta vadību un budžeta plānošanu. Tieslietu ministrija nodrošina primārās likumdošanas kvalitāti, Ekonomikas un komunikāciju ministrija ir atbildīga par e-pakalpojumu izstrādi un horizontālo valsts pārvaldes IT projektu vadību. Arī **Nīderlande** par VC uzskata vairāku ministriju apvienību. MP vada mazu Vispārējo lietu ministriju, kuras daļa veic MP politiskā atbalsta funkciju (12 padomnieki). Pārējā ministrijas daļa – Valdības birojs – nodrošina kabineta administratīvo atbalstu. FM koordinē budžeta procesu. Drošības un tieslietu ministrijai ir koordinējošā loma tiesību jautājumos, Iekšlietu ministrija koordinē valsts pārvaldes reformas, CR stratēģijas un digitalizācijas jautājumus. Ekonomikas ministrija ir atbildīga par administratīvā sloga mazināšanu kopumā (arī valsts pārvaldē).

Slovēnija līdzīgi kā Igaunijā un Nīderlandē ar VC tiek saprasta vairāku institūciju sadarbība. MP politisko atbalstu nodrošina MP birojs, vienlaikus iniciējot arī starpministriju sadarbību horizontālos jautājumos. MP birojs kontrolē arī MP vadlīniju izpildi. Birojam ir nozīmīga loma politisko attiecību vadībā koalīcijas iekšienē. MP administratīvo atbalstu nodrošina Vispārīgais valdības sekretariāts. FM veic budžeta vadības lomu, Valsts pārvaldes ministrija ir atbildīga par CR politiku, e-valdību, labāku likumdošanu un administratīvā sloga mazināšanu. Valsts likumdošanas birojs ir neatkarīga institūcija MP pakļautībā ar uzdevumu pārbaudīt ministriju iesniegto iniciatīvu tiesiskumu. Valdības komunikāciju birojs nodrošina komunikāciju valdības vārdā. VC sastāvā ietilpst arī neatkarīgais Makroekonomiskās analīzes un attīstības institūts.

Kopumā vērtējot VC jēdziena interpretāciju dažādās valstīs, vērojama tendence to uztvert šaurākajā kontekstā. Turpretim tās 10 valstis, kas VC jēdzienu interpretē tā plašākajā izpratnē, parasti aptver lielāko daļu teorētiskajā modelī izklāstīto funkciju spektra (skat. 1. attēlu). VC interpretācijā nav vērojamas būtiskas atšķirības starp vecajām un jaunajām ES dalībvalstīm (t.i., tām valstīm, kas iestājušās ES pēc 2004. gada). Gan šaurākā, gan arī plašākā skatījuma kategorijās ietilpst abu grupu dalībvalstis. Nākamajās nodaļās aprakstīts, kā un vai VC divējādā interpretācija ietekmē politikas instrumentu izvēli dažādos lēmumu pieņemšanas procesa posmos.

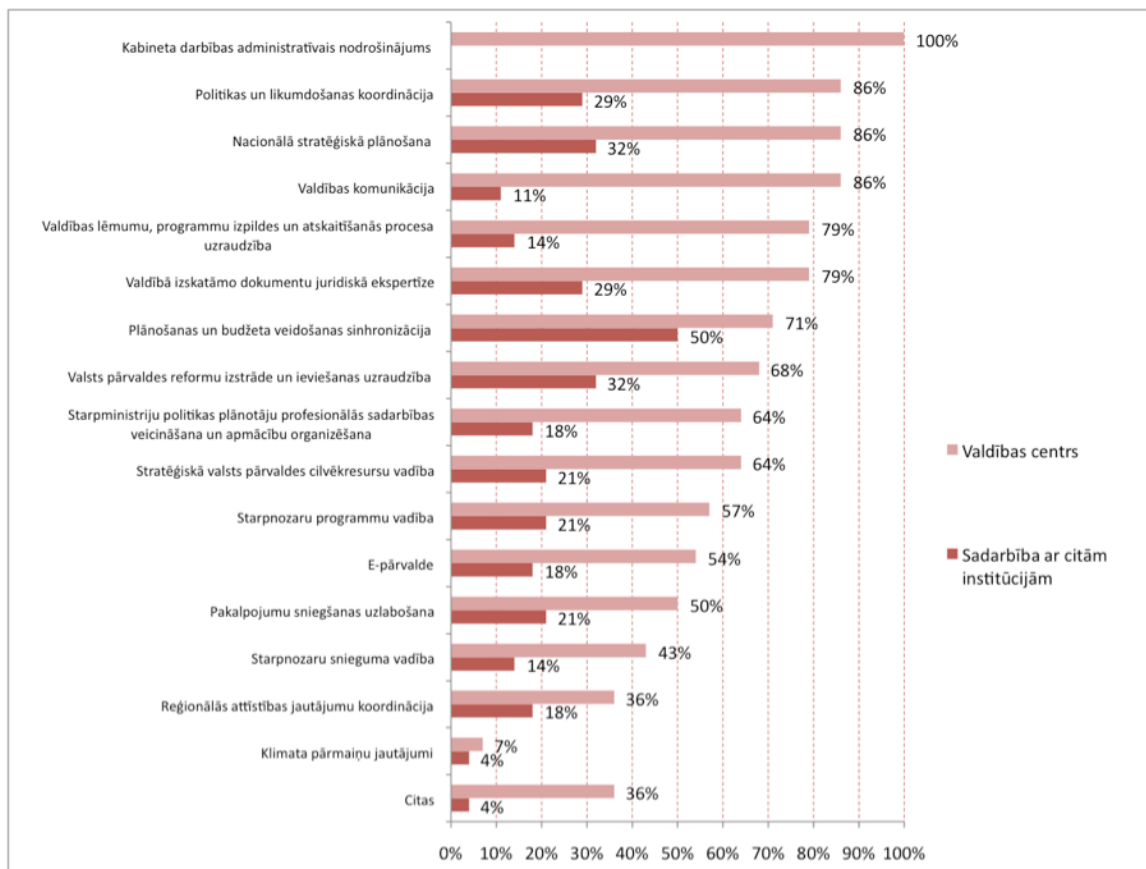
1.3.2. Valdības funkciju definējums

2. attēlā atspoguļots, cik lielā apjomā dažādu valstu VC veic katru definēto funkciju, kas redzamas teorētiskajā modelī 1. attēlā. Kabineta darbības **administratīvais nodrošinājums** kā VC funkcija bija minēta visās anketās. 24 jeb 86% valstu VC veicamo funkciju sarakstā bija minējušas politikas un likumdošanas koordināciju, nacionālo stratēģisko plānošanu un valdības komunikāciju. 9 jeb 32% valstu VC, veicot **nacionālās stratēģiskās plānošanas** funkciju, sadarbojas ar citu institūciju, piemēram, FM (Bulgārijā, Igaunijā, Portugālē), Attīstības ministriju (Turcijā). Norvēģija anketā norādījusi, ka šī funkcija tiek veikta nozaru ministrijās. (Sīkāks apraksts par VC funkcijām EUPAN aptaujas valstīs atrodams 1. pielikumā.)

Statistiski visbiežāk starpinstitūciju sadarbība notiek, īstenojot **plānošanas un budžeta veidošanas sinhronizāciju**, kur sadarbību ar citām institūcijām bija atzīmējušas 14 jeb 50% valstu. 10 valstis kā sadarbības partneri ir minējušas FM. Eiropas komisija šo funkciju koordinē ar *DG for Budget* palīdzību. Klimata pārmaiņu jautājumi VC pārziņā ir tikai Dānijā un Īrijā. Pārējās valstīs šo jautājumu koordinē ministrijas, kuru pārziņā ir vides vai klimata jautājumi. Kiprā ar šo jautājumu nodarbojas Zemkopības ministrija.

20 valstis no 26 VC lomu **starpnozaru stratēģiju un programmu veidošanā** vērtē kā diezgan aktīvu vai aktīvu. VC lomas novērtējumā nav būtisku atšķirību starp valstīm, kas VC definējušas šaurākā un kas – plašākā nozīmē.

Pie citām funkcijām, kuras koordinē VC, valstis bija minējušas kvalitātes vadības koordināciju (Austrija), valsts pārvaldes caurspīdīguma nodrošināšanu (Bulgārija), zināšanu vadības koordināciju (Austrija), vispārējo aizsardzības politiku (Igaunija), visu ministriju administratīvā atbalsta vienības (Somija), skolu būvniecības koordināciju un koordināciju pret hidroģeoloģisko nestabilitāti un dabas katastrofām, civilo aizsardzību (Itālija), RIA (Lietuva, Slovēnija) un stratēģiskās plānošanas koordināciju, atvērtās valdības iniciatīvas koordināciju (Lietuvā), korupcijas novēršanu (Slovēnija), ES fondu administrācija (Bulgārija).



2. attēls. Funkcijas, ko valstīs veic VC viens pats vai sadarbībā ar citām institūcijām (n=28)

Kopumā EUPAN valstu VC atbilstība teorētiskajiem aspektiem vērtējama kā augsta. Visvairāk valstu VC ir iesaistīti kabineta darbības uzlabošanā (1. attēlā – D). Aplūkojot vispārējo politikas veidošanas uzraudzības funkciju kopumu (1. attēlā – A), vērojami atšķirīgi rezultāti. Visvairāk valstu VC veic nacionālās stratēģiskās plānošanas funkciju, bet vismazāk – starpnozaru snieguma vadības funkciju (1. attēlā – C1). Jāuzsver, ka tikai 14 valstis savās anketās ir atzīmējušas, ka šāda funkcija valstī vispār tiek veikta (skat. 1. pielikumu). Anketēšanas laikā iegūtās atbildes liecina par VC daudzveidību.

Aplūkojot VC šaurākās vai plašākās interpretācijas saistību ar teorētiskajām VC funkcijām un norādīto institūciju, kas to veic, nav vērojamas būtiskas likumsakarības. 2. un 3. nodaļā ir sniegta detalizētāka analīze par CR vadības instrumentiem un komunikatīvajiem instrumentiem, ko valstis lietojušas horizontālās sadarbības stiprināšanai.

2. ES valdības centros īstenotā cilvēkresursu politika

2.1. Zinātniskās literatūras un pētījumu apskats

2.1.1. Valdības centru veidojošās struktūrvienības

VC plašākajā izpratnē tā cilvēkresursi ir visi tie strādājošie, kuri veic VC funkcijas un uzdevumus. Respektīvi, tā cilvēkresursu sastāvu turpmāk nosaka tas, kā tiek definētas VC funkcijas un uzdevumi. Struktūrvienība³, kas veido jebkuras valsts VC, ir struktūrvienība, kas sniedz atbalstu tieši valdības vadītājam – prezidentam vai premjerministram. (OECD, 2014a)

Atbilstoši Emmas Trusvellas (*Emma Truswell*) un Deivida Atkinsona (*David Atkinson*) (2011), kā arī Martina Alessandro (*Martin Alessandro*) u.c. (2013a) identificētajām VC funkcijām var secināt, ka to veido šādas struktūrvienības:

- 1) valdības vadītāja tiešā atbalsta struktūrvienības;
- 2) stratēģijas struktūrvienības;
- 3) politikas koordinācijas struktūrvienības;
- 4) izpildes uzraudzības struktūrvienības;
- 5) preses, komunikāciju un runu sagatavošanas struktūrvienība;
- 6) politikas konsultēšanas struktūrvienības un individuālie konsultanti;
- 7) juridiskās konsultēšanas struktūrvienība;
- 8) iekšējās pārvaldības struktūrvienība;
- 9) budžeta struktūrvienība.

Valdības vadītāja tiešā atbalsta struktūrvienības sniedz tiešu atbalstu, tostarp administratīvo un politisko palīdzību, prezidentam vai premjerministram. Lielbritānijā tas ir Premjerministra birojs; šis birojs sniedz atbalstu arī MK birojam. Administratīvā palīdzība attiecas uz tikšanos pārvaldību, darba grafika plānošanu, korespondences administrēšanu un citu individuālo palīdzību valdības vadītājam. Politiskā palīdzība izpaužas kā valdības vadītāja savienošana ar vadošo partiju vai partijām un likumdevējiem. Parlamentārajās sistēmās, kur viens un tas pats vairākums pārstāv gan izpildvaru, gan likumdevēju varu, politiskās palīdzības uzdevums lielākoties ir nodrošināt, lai Parlaments atbalsta premjerministra un MK iniciatīvas. Parasti par šo uzdevumu ir atbildīgi vadītāji (*Chiefs of staff*), politiskie konsultanti un juridisko lietu biroji. (Alessandro et al., 2013a) Šīs struktūrvienības politizēšana var radīt paaugstinātu patronāžu un neveicināt koordināciju. (Stolfi, 2011)

Stratēģijas struktūrvienības sagatavo valdības galvenās stratēģiskās iniciatīvas. Šādas struktūrvienības parasti nenodarbojas ar operatīvo jeb īstermiņa jautājumu risināšanu, bet, izmantojot sabiedrības vajadzību politiskās izvērtēšanas un zinātniskās analīzes metodes,

³ Struktūrvienība (angl. *unit*) ir uzņēmuma vai iestādes sastāvdaļa, kam ir sava noteikta patstāvība, īpaši uzdevumi, funkcijas, kā arī vadītājs. (Ekonomikas skaidrojošā vārdnīca, 2000) Struktūrvienība ir vispārējs termins, ar kuru apzīmē ministrijas, direkcijas, departamentus vai jebkuru citu organizatorisko daļu, ko var identificēt valdības centrā. (OECD, 2014a)

pamato, kādām jābūt prioritārajām politikas jomām, un izstrādā tām ilgtermiņa programmas. (Alessandro et al., 2013a; OECD, 2014a)

Lielbritānijā, kad tās premjerministrs bija Tonijs Blērs (*Tony Blair*), uz premjerministra administrācijas ilgtermiņa mērķu izstrādāšanu koncentrējās Premjerministra stratēģijas struktūrvienība (*Prime Minister's Strategy Unit* jeb PMSU). Šī struktūrvienība bija uzskatāma par iekšējiem konsultantiem vai pētniecisko grupu valsts stratēģisko prioritāšu novērtēšanai (House of Commons Select Committee on Public Administration, 2007). PMSU strādājis ciešā sadarbībā ar Premjerministra politikas direktorātu (*Prime Minister's Policy Directorate*), ar mazāku struktūrvienību, kas bija atbildīga par premjerministra ikdienas konsultēšanu politikas jautājumos. (Alessandro et al., 2013a)

Politikas koordinācijas struktūrvienības veic koordinācijas funkciju, veidojot politikas koordinācijai atbalstošo un veicinošo vidi vai tieši iesaistoties politikas saturā. (Alessandro et al., 2013a) Pirmajā variantā tādas struktūrvienības kā MK birojs, Tehniskais sekretariāts vai tam līdzīgas sagatavo MK vai citu starpministriju sanāksmes, koordinējot lēmumu pieņemšanas procesu un sekojot noteikumiem (iegūstot nepieciešamos dokumentus pirms sanāksmes, nosakot termiņus, plānojot darba kārtību, pārliecinoties par informācijas pilnīgumu un atbilstošu ieteikumu ievērošanu). Šādas struktūrvienības koordinē arī sagatavošanas sanāksmes pirms MK sanāksmēm VC ietvaros vai ar citu valdības sektoru pārstāvjiem. Vairākās ESAO dalībvalstīs šīs ir augsti institucionalizētas politikas koordinācijas iestādes.

Otrajā variantā, t.i., kad VC struktūrvienības ne tikai nodrošina politikas koordinēšanai atbilstošu vidi, bet arī tieši iesaistās politikas saturā, šādas struktūrvienības var tikt organizētas pēc politikas jomām (ekonomiskā politika, sociālā politika, ārpolitika u.c.), lai nodrošinātu koordināciju attiecīgajās jomās atbildīgajām ministrijām. Piemēram, Zviedrijā, kur 2/3 valsts noteikumu nāk no Eiropas institūcijām, ES integrācijas nozīmīgums iekšējā politikā veicinājis lēmumu pārnest atbildību par ES integrāciju no Ārlietu ministrijas uz Premjerministra biroju (Dählstrom & Pierre, 2011).

Izpildes uzraudzības struktūrvienības. Kaut arī vairāku valstu VC ir tiesiskā kārtība valdības lēmumu ieviešanas uzraudzībai (James & Ben-Gera, 2004), ir vērojama tendence veikt arvien konkrētus mērījumus valdības programmu rezultātiem. Lielbritānijā šādam uzdevumam bija izveidota Premjerministra valdības programmu izpildes pārraudzības struktūrvienība (*Prime Minister's Delivery Unit* (PMDU)). PMDU izmantojusi kvantitatīvus rādītājus, lai izmērītu, kā ministrijas izpilda premjerministra izvirzītās prioritātes, un varējusi pēc nepieciešamības ieviest korekcijas. PMDU bija iesaistīta arī budžeta veidošanā. (Alessandro et al., 2013a)

Izpildes uzraudzības struktūrvienības fokusējas uz nepārtrauktu sekošanu nelielai vienkāršo rādītāju kopai un neveic ilgtermiņa iedarbības novērtējumus kopumā. (Alessandro et al., 2013a) Tās nosaka konkrētas vājās vietas un palīdz ministrijām izdarīt nepieciešamās korekcijas. Lai izpildītu uzdevumus, šīs struktūrvienības nevar pašauties uz kontroli un sodīšanu, jo šāda pieeja, visticamāk, radītu ministriju pretestību un manipulācijas ar datiem. Tāpat šīm struktūrvienībām nevajadzētu arī lepoties ar sasniegumiem, tostarp veicināt savu publicitāti, jo ministriju neveiksmju vai ne pārāk

labu rezultātu publiskošana radīt tām politiskos zaudējumus, līdz ar to tās turpmāk var izvairīties no sadarbības ar VC struktūrvienībām. Tā vietā izpildes uzraudzības struktūrvienībām vajadzētu meklēt daudz produktīvākus sadarbības virzienus ar ministrijām, piemēram, palīdzot risināt problēmas vai konsultējot programmu vadītājus par programmas izpildes uzlabošanu. (Barber, 2008, & World Bank, 2010) Lai izpildes uzraudzības struktūrvienības darbotos, ir nepieciešama to pilnvarošana iniciēt šādas problēmu risināšanas aktivitātes ar augstākā ranga amatpersonām. (Dumas, Lafuente, & Parrado, 2013) Tāpat nepieciešama formālā plānošanas procedūra, kuras ietvaros valdība izvirza pārraugāmos programmu izpildes rādītājus. Pat ja pastāv stratēģiskie plāni, tiem reāli jānosaka valdības darba kārtība. Ja ministriem ir citi norādījumi, tad nav jēgas no to stratēģisko plānu mērķu pārraudzīšanas. (Alessandro et al., 2013a)

Preses, komunikāciju un runu sagatavošanas struktūrvienība var būt valdības vadītāja biroja sastāvdaļa, kas ir atbildīga par valdības komunikācijas koordinēšanu, nodrošinot saskaņotus paziņojumus dažādām ministrijām un aģentūrām. Tā var būt arī atsevišķa vienība, kas ir atbildīga par kopējo valdības komunikāciju un valdības vadītāja komunikāciju. (Alessandro et al., 2013a) Šīs struktūrvienības uzdevumos var ietilpt sabiedriskā viedokļa izpēte, jaunu komunikāciju tehnoloģiju ieviešana, ministriju komunikāciju plānu izskatīšana, sabiedrisko kampaņu apstiprināšana un krīzes komunikācijas vadīšana. (Glenn, 2014)

Politikas konsultēšanas struktūrvienības un individuālie konsultanti. Lai dažādotu informācijas avotus, valdības vadītājam var būt arī eksperti ministriju pārraudzībā esošajās jomās. Atšķirībā no ministriju ierēdņiem neatkarīgie eksperti var paust inovatīvāku skatījumu un radošākas idejas. (Rudalevige, 2002) Dažkārt grūti atšķirt politikas konsultantus no tiešajiem valdības vadītāja politiskajiem atbalstītājiem (sk. Valdības vadītāja tiešā atbalsta struktūrvienības). Faktiski jebkura VC struktūrvienība var konsultēt valdības vadītāju. (Alessandro et al., 2013a)

Juridiskās konsultēšanas struktūrvienība izskata valdības vadītājam iesniegtu priekšlikumu legalitāti, konsultē valdības vadītāju tiesību aktu un citu dokumentu projektos. Lielākajā ESAO dalībvalstu daļā šo funkciju neattiecinā uz VC funkcijām, bet uzskata par tehnisko uzdevumu, kas pildāms ministrijā. (Ben-Gera, 2004)

Iekšējās pārvaldības struktūrvienība ir atbildīga par paša VC pārvaldīšanu. Pārsvārā tā veic administratīvos pienākumus, lai valdības centrs pienācīgi funkcionētu. (Alessandro et al., 2013a)

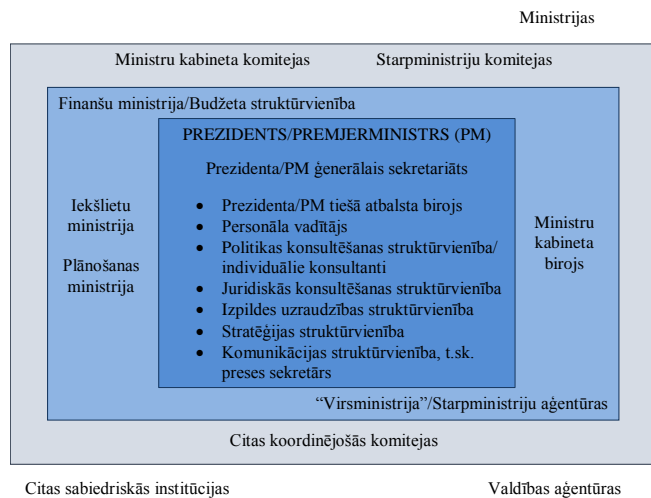
VC sastāvā ietilpst tās **budžeta struktūrvienības**, kuras ir iesaistītas budžeta resursu plānošanā un izvietojumā atbilstoši valdības mērķiem un ministriju darbības rezultātiem, vismaz stratēģiskās plānošanas un izpildes uzraudzības finansiālajos aspektos. Vairākās valstīs šādas struktūrvienības atrodas FM vai Valsts kasē, retāk – valdības vadītāja birojā, un var veikt arī citas funkcijas, kuras neattiecas uz VC funkcijām. (Alessandro et al., 2013b)

VC struktūrvienības var tikt organizētas gan pēc funkcionālā principa, gan pēc politikas jomām. Pirmajā gadījumā katra struktūrvienība ir atbildīga par VC funkciju (skat. 1. att.),

piemēram, plānošanu, koordinēšanu vai uzraudzību. Otrajā gadījumā katra struktūrvienība veic vairākas VC funkcijas noteiktajā politikas jomā. (Alessandro et al., 2014) No hierarhiskās struktūras aspekta, VC var būt daudzinstitutionāls un vieninstitutionāls. Daudzinstitutionālais VC sastāv no atdalītām institūcijām, katru institūciju vada atsevišķi tai nozīmēts vadītājs. Savukārt vieninstitutionālajā VC visas struktūrvienības ir apvienotas un tās vada viens vadītājs. (Alessandro et al., 2014)

3. attēlā ir parādīta tipiskā VC konfigurācija, kurā ir uzsvērti dažādu institūciju vai struktūrvienību saikne ar valdības centra funkcijām. Konfigurācijas pamatu jeb stratēģisko kodolu veido tās vienības, kuras gandrīz vienmēr ir VC, tas ir, valdības vadītāja tiešā atbalsta birojs, personāla vadītājs, politikas konsultēšanas, juridiskās konsultēšanas, izpildes uzraudzības, stratēģijas un komunikācijas struktūrvienības. Nākamais loks ietver tādas iestādes, kuras veic VC funkcijas, taču atbild arī par citām funkcijām, piemēram, MK biroju, FM, Iekšlietu ministriju, Plānošanas ministriju, starpministriju aģentūras. Nākamais loks ir pēdējais, kas vēl attiecināms uz VC. Tas ietver iestādes, kuras atkarībā no konstitucionālā vai institutionālā konteksta var būt vai arī nebūt VC sastāvā.

Piemēram, MK parlamentārajās valstīs ir nozīmīga loma valdības politiku ieviešanas koordinēšanā, bet dažās prezidentālajās valstīs MK tiek sasaukts ceremonijām vai vispār netiek sasaukts. Tas pats attiecas uz starpministriju komitejām: dažās valstīs tās tiek izmantotas starpministriju jomu politikas izstrādāšanas un ieviešanas koordinēšanā, citās valstīs šādas komitejas var būt formālas, reāli neietekmējot lēmumu pieņemšanu, vai arī tās var būt atbildīgas par konkrētu nozares sektoru. Ārpus VC atrodas citas ministrijas, valdības aģentūras un sabiedriskās institūcijas, kuras atbild par atsevišķām politikas jomām un pakalpojumu nodrošināšanu. (Alessandro et al., 2014)



3. attēls. VC konfigurācija (pārveidots no Alessandro et al., 2014)

Tāpat VC struktūra dažādās valstīs var nebūt vienāda, kas izskaidrojams ar atšķirībām valstu konstitucionālajā kārtībā, institutionālajā kontekstā un administratīvajās

tradīcijās. (Alessandro et al., 2013a) Turklāt arī vienas valsts ietvaros, mainoties valdības vadītājiem vai ekonomiskajiem un sociālajiem apstākļiem, VC struktūra var tikt vairākkārtīgi mainīta. (OECD, 2014b)

Kā tiek ziņots ESAO iniciētā pētījuma atskaitē par valdības centriem 35 valstīs, nepastāv viens efektīvs VC darbības modelis. *Lielākajā daļā valstu VC struktūra nepilnīgi atbilst aktuālajām centra funkcijām.* (OECD, 2014b) ESAO pētījums (OECD, 2014b) parādīja, ka dažām valstīm VC struktūra ir pavisam vienkārša, proti, tas sastāv no Iekšlietu/Ārlietu struktūrvienības vai Politikas attīstības/Administratīvo lietu struktūrvienības. Savukārt tādās valstīs kā, piemēram, Vācija, Francija un Itālija VC struktūra ir daudz sarežģītāka, ietverot vairākas atsevišķas struktūrvienības.

Tāpat augstākminētajā ESAO pētījumā tika konstatētas valstu atšķirības VC funkciju sadalē starp institucionālajām vienībām. Piemēram, Spānijā viena un tā pati personāla grupa ir atbildīga par politikas analīzi un koordinēšanu, stratēģiskajiem jautājumiem un darbības plānošanu. Ungārijā MP birojs (*Referatura of the Prime Minister's office*) apvieno atbildību par ziņojumu sagatavošanu MK, politikas analīzi, juridisko verifikāciju, darbības plānošanu, izpildes uzraudzību un attiecībām ar Parlamentu. Citās valstīs katrs uzdevums ir nozīmēts atsevišķai struktūrvienībai. (OECD, 2014b)

Ņemot vērā šādas VC funkciju institucionālās sadales īpatnības, VC struktūrvienības var iedalīt daudzfunkcionālajās un tādās, kas specializējas noteiktajā VC funkcijā. Katram šādam struktūrvienības veidam ir savas priekšrocības un trūkumi. Kā tika atzīmēts ESAO pētījuma atskaitē, integrētās komandas (jeb daudzfunkcionālās struktūrvienības) nozīmē to, ka politikas attīstību nodrošinās viena un tā pati grupa no politikas izveides līdz politikas ieviešanai. Bet varētu rasties risks, ka daži uzdevumi, kas ir saistīti ar ikdienas vai īstermiņa jautājumiem, var sākt dominēt pār stratēģiskākiem vai mazāk politiski svarīgiem uzdevumiem. (OECD, 2014b)

VC parasti ietver divus savstarpēji papildinošus elementus:

- pastāvīgo elementu, kas nodrošina nepārtrauktību un atbilstību konstitucionālajām un procedurālajām normām,
- pagaidu elementu, pieļaujot atbalstu sniegšanu atbilstoši valdības vadītāja un/vai MK vajadzībām. (OECD, 2014b)

Tā kā viena no svarīgākajām VC funkcijām ir sniegt valdības vadītājam administratīvo un politisko palīdzību, tad, nomainoties valdības vadītājam, tiek sagaidīts, ka VC institūcijas ātri pielāgosies jauniem politikas virzieniem. Vairākos gadījumos tas nozīmē jaunu struktūrvienību vai jaunu projektu grupu izveidi. Tā tiek radīta jauna VC struktūra. Šāda specifiskā struktūra ir kā neseno pārmaiņu sekas, kas bija veiktas saskaņā ar jauna valdības vadītāja vēlmēm, pārklājoties citām pārmaiņām, kas bija veiktas ar iepriekšējo valdības vadītāju un kuras, iespējams, tika aizvietotas, bet ne līdz galam likvidētas. Tas var izskaidrot VC dažkārt jucekliģo organizatorisko struktūru, kā arī var mudināt jaunu valdības vadītāju domāt par plašu restrukturizāciju. Tomēr izaicinājumi, kas saistīti ar efektīvu lietišķo attiecību veidošanu starp jaunu politisko komandu un VC pastāvīgo civildienesta personālu, ir tādi, ka reformas vairāk fokusējas uz pamatprioritāšu noteikšanu, nevis uz plašu restrukturizāciju. (OECD, 2014b)

VC struktūras izmaiņas notiek, pielāgojoties ne tikai dažādai politiskajai ideoloģijai, bet arī jauniem ekonomiskajiem un sociālajiem apstākļiem. Piemēram, ekonomiskās krīzes ietekmē Vācijas Kancelejā bija izveidota Starptautiskā finanšu tirgus politikas struktūrvienība, Lielbritānijas MK birojā – Efektivitātes un reformu komanda. Dažos gadījumos valdības centra kapacitāte budžeta un personāla palielināšanas ziņā tiek stiprināta konkrētu notikumu rezultātā, piemēram, pēc teroristu uzbrukuma Norvēģijā. (OECD, 2014b)

VC jāspēj ātri pielāgoties jauniem apstākļiem un izaicinājumiem neatkarīgi no tā, vai tas izriet no iekšzemes politikas vai no ārējiem notikumiem. *Līdz ar to nebūtu pārdomāti akumulēt valdības centrā pārāk daudz papildu funkciju.* (OECD, 2014b) Jāizvairās “piesārņot” VC funkcijas, kas gadās, kad, izvairoties no politiskajiem konfliktiem, atsevišķas struktūrvienības izvieta nevis kādā ministrijā, bet VC. (Peters, Rhodes & Wright, 2000) Tas var ietekmēt VC kapacitāti veikt savas tiešās funkcijas.

Gords Evanss (*Gord Evans*) u.c. (2010) izvirza **piecus kritērijus**, pēc kuriem jānovērtē, vai kāda struktūrvienība būtu pievienojama VC institūcijām:

- 1) tā veic VC galvenās funkcijas;
- 2) tā risina politiski sensitīvus jautājumus, kas prasa valdības vadītāja tiešo iesaisti;
- 3) tā atbild par augstas prioritātes, starpnozaru reformām (piemēram, par valsts iestāžu reorganizāciju, valsts pārvaldes reformām);
- 4) tās aktivitātes ir vispārējās nozīmes visām ministrijām un aģentūrām (piemēram, nacionālo minoritāšu, dzimumu līdztiesību jautājumi);
- 5) tai ir nepieciešama neatkarība no ministrijas (piemēram, noteiktajām regulatīvajām funkcijām).

Piemēram, Rumānijā tikai 13 no 25 struktūrvienībām, kas tieši pakļautas MP, atbilst kādam no izvirzītajiem kritērijiem. Pārējās struktūrvienības būtu jāpārvieto uz atbilstošām ministrijām. (Evans et al., 2010)

Kā rāda ESAO pētījums (OECD, 2014b), ir novērojama tendence VC perifērās funkcijas pārlikt uz ministrijām. Piemēram, Igaunijas Valdības biroja funkcijas, kas tieši neattiecas uz MP un MK (lietvedības vadīšana, civildienesta apmācības vadīšana un noteiktu ES fondu vadīšana) tika pārceltas uz ministrijām.

Efektīvam VC jābūt mazam, lai tas varētu reaģēt ātri. Tomēr “būt mazam” nenozīmē pārāk mazu kapacitāti, jo tas apdraudētu centra spēju nodrošināt objektīvu, kompetentu padomu un atbalstu valdībai. (OECD, 2014b)

2.1.2. Valdības centra lielums

Valstu VC lielumu, t.i., tajā nodarbināto skaitu, kopumā un sadalījumā pēc funkcijām vai struktūrvienībām ir problemātiski precīzi salīdzināt galvenokārt divu iemeslu dēļ. Pirmkārt, dažādās valstīs atšķirīgi definē VC un klasificē, kuras struktūrvienības ir vai nav VC. Piemēram, dažās valstīs Valsts kases struktūrvienības attiecina pie VC, savukārt

citās – nē. Otrkārt, struktūrvienības ar līdzīgu nosaukumu dažādās valstīs var veikt atšķirīgas funkcijas. (Alessandro et al., 2013a)

ESAO pētījumā (OECD, 2014b) tika konstatēts, ka lielākajā daļā valstu VC ir salīdzinoši mazs: vidēji tam atvēlēts 0,045% no kopējiem valdības izdevumiem un tajā strādā mazāk nekā 0,1% tiešās valsts pārvaldes nodarbināto vai mazāk par 40 darbiniekiem uz vienu miljonu iedzīvotāju. VC kopējais darbinieku skaits, ieskaitot gan profesionālo, gan atbalsta personālu, reti pārsniedz 1000, izņemot situāciju Francijā, Itālijā, Lielbritānijā. Desmit valstīs no 35, kas tika aptvertas pētījumā, VC veido mazāk nekā 200 strādājošo.

Par VC cilvēkresursu sadalījumu pēc funkcijām vai struktūrvienībām ir maz informācijas augstākminēto iemeslu dēļ. Zināms ieskats šajā jomā sniegts Džeimsa un Ben-Gera pētījumā par ESAO dalībvalstu valdības centriem (James & Ben-Gera, 2004), kurā ir norādīts:

- bieži vien stratēģiskās plānošanas funkciju veic 10 vai mazāk darbinieku, nedaudzās valstīs no 11 līdz 20 darbiniekiem; ir izņēmumi, piemēram, Lielbritānija (vidēji 45 darbinieki), Turcija (337 darbinieki), bet nav pārliecības, ka šie darbinieki veic līdzīgus uzdevumus;
- valdības programmu izpildes pārraudzības struktūrvienības salīdzinoši ir ļoti mazas: Austrālijā un Čīlē ne vairāk kā 10 darbinieku, Lielbritānijā Premjerministra Valdības programmu izpildes pārraudzības struktūrvienībā bija aptuveni 40 darbinieku;
- komunikāciju un iekšējās pārvaldības funkcijās pārsvarā nodarbināti 10 vai mazāk darbinieku, nedaudzos gadījumos – no 11 līdz 20 darbiniekiem, bet atsevišķos gadījumos – vairāk nekā 20 darbinieku (Spānijā, Ungārijā, Portugālē, Austrijā, Lielbritānijā).

Nedaudz vairāk ir pētīta valdības vadītāja tiešā atbalsta struktūrvienība. Piemēram, Trusvellas un Atkinsona (Truswell & Atkinson, 2011) veiktajā pētījumā par valdības vadītāju tieši apkalpojošo darbinieku skaitu tika konstatēts, ka Zviedrijā tie ir 200 darbinieku, Lielbritānijā – 300, bet Vācijā – 620 darbinieku. Kā atzīmējuši paši autori, informācija par organizatorisko struktūru vai personāla sarakstu var būt maldinoša, jo tas var nesakrist ar struktūrvienībām un darbiniekiem, kas faktiski sniedz atbalstu valdības vadītājam. Piemēram, Lielbritānijā tie nebija 100 darbinieku, kas bija MP biroja personāla sarakstā, ne arī 1300 darbinieku, kas veidoja MK biroju. Reālais valdības vadītāju tiešā atbalsta darbinieku skaits bija noskaidrots gan ar oficiālo datu izpēti, gan ar interviju palīdzību.

Kā rāda ESAO pētījums (OECD, 2014b), valdības vadītāja tiešā atbalsta struktūrvienība parasti ir maza: aptuveni 10-20% VC resursu kopapjoma. Piemēram, Vācijā Kanclera birojs ir mazs (~10 vecākie konsultanti), bet ļoti ietekmīgs uz tā fona, ka Kancelejā strādā vairāk nekā 600 darbinieku, kuri nodrošina papildu konsultēšanu, kā arī citus koordinēšanas un starpniecības pakalpojumus. Arī Austrijas Federālajai kancelejai kanclera atbalstam ir nelieli resursi (15 darbinieki no kancelejas 400 darbiniekiem), politikas izstrāde ir politisko partiju ziņā un atbildība par to ieviešanu ir sadalīta starp galvenajām ministrijām. Pati kanceleja fokusējas uz starpministriju lietām (e-pārvaldība, sabiedrisko pakalpojumu reforma, politikas koordinācija).

Kopumā vairāki VC, kas analizēti dažādās valstīs un dažādos laikos pēc tajos tieši iesaistīto cilvēkresursu apjoma, ir skaitliski nelieli. Tā kā VC jāveic koordinācijas un uzraudzības funkcijas visai valdībai, tad tam jābūt ietekmīgam un kompetentam.

2.1.3. Valdības centra cilvēkresursu loma un statuss institucionālajā sistēmā

Turpinot analizēt VC tā plašākajā nozīmē, var secināt, ka pie VC institucionālās struktūras dažādības tie parasti ietver divas galvenās cilvēkresursu grupas:

- 1) **administrācija** – valsts civildienesta ierēdņi un darbinieki, kuri nodrošina valsts pārvaldes administratīvo vadību;
- 2) **politiskā vadība** – politiķi un tos atbalstošais personāls, kuri nosaka politisko dienas kārtību un plānoto reformu virzību.

VC pārsvarā strādā ierēdņi (OECD, 2013), bet ierēdņu un politisko personu proporcijas dažādās VC struktūrvienībās var atšķirties (Alessandro et al., 2013a). Valdības vadītājam tuvākajās struktūrvienībās, piemēram, Premjerministra birojā, ierēdņi var veidot tikai pusi no biroja personāla. (Ben-Gera, 2004) Valstīs ar napoleonistisko administratīvo tradīciju⁴ (Francijā, Beļģijā, Itālijā) VC ir liela politisko personu proporcija, savukārt Skandināvijas valstīs – pretēji. (Dahlström, Peters, & Pierre, 2011) Kopīgais vairākās valstīs pēdējās dekādēs (izņemot valstis ar napoleonistisko administratīvo tradīciju, kurās valdības centrs tā jau ļoti politizēts) ir *politisko personu skaita un statusa augšana, ko var uzskatīt par valdības vadītāju stratēģiju savas ietekmes stiprināšanai valdībā*. Tomēr VC “politizēšana” neveicina koordinēšanas procesus. Ja valdības vadītājs vadošajos amatos ieceļ politiski uzticamus konsultantus, bet tiem trūkst speciālo profesionālo zināšanu un prasmju, tad viņi nevarēs sniegt atbilstošu atbalstu un konsultācijas. Šāda situācija var radīt to, ko Dikinsons (Dickinson, 2005) sauc par *politizēšanas paradoksu*: personāla veidošana uz personiskās vai politiskās lojalitātes pamata var beigties ar tā nespēju palīdzēt valdības vadītājam.

Ņemot vērā VC virzošo lomu visā valsts pārvaldē, atsevišķa uzmanība tiek pievērsta valdības centra vadītāja statusam. Jāatzīmē, ka šobrīd zinātniskajos un citos avotos par VC tematiku netiek konkrēti definēts, kas ir valdības centra vadītājs. Tiek pieņemts, ka VC vadītājs ir amats, kas vada augstākās izpildvaras institūciju (valdības vadītāju un ministru kabinetu) tieši atbalstošo administratīvo struktūru. Šis administratīvās struktūras nosaukums dažādās valstīs var būt nosaukts atšķirīgi, piemēram, Ģenerālais sekretariāts, MK birojs, Kanceleja, Prezidenta birojs vai ministrija, Ministru biroja padome (attiecīgi *General Secretariat, Cabinet Office, Chancellery, Office/Ministry of the Presidency, Council of Ministers Office*). (OECD, 2014a)

Runājot par VC vadītāja statusu, ESAO pētījumā aptvertajā valstu kopā iezīmējas divi stāvokļi (skat. 2. tabulu). Vienā daļā valstu (58%) VC vada ministrijas līmeņa politiskā persona, kura pēc vēlēšanām kopā ar vadošo personālu (līdz 50% vadošā personāla sastāva) parasti tiek nomainīta. Izņēmums ir, piemēram, Austrija, kur VC vadītājs var nostrādāt līdz līguma termiņa beigām. Otrajā daļā valstu (42%) VC vada ierēdnis, kurš ieņem visaugstāko civildienesta rangu. (OECD, 2014b)

⁴ Napoleonistiskā administratīvā tradīcija ir viens no administratīvo tradīciju veidiem, kuram ir raksturīgs valsts pārvaldes hierarhiskums, centralizācija, ļoti augsts ierēdniecības statuss. (Painter and Peters, 2010)

2. tabula.*Valdības centra vadītāja statuss (ES dalībvalstis*)*

| Ierēdnis | Politiski nozīmētā personā |
|---------------|----------------------------|
| Austrija | Itālija |
| Beļģija | Lietuva |
| Dānija | Portugāle |
| Francija | Slovākija |
| Igaunija | Slovēnija |
| Latvija | Somija |
| Lielbritānija | Spānija |
| | Ungārija |
| | Vācija |
| | Zviedrija |

* Tabulā ir iekļautas tikai tās ES dalībvalstis, par kurām ESAO pētījumā bija iegūtas ziņas.

Abiem VC vadītāja statusa veidiem ir savas priekšrocības un trūkumi. VC vadītājs kā politiski nozīmētā persona nodrošina ciešu saikni starp administratīvo centru, konkrētiem vadošās partijas politiskajiem mērķiem un valdības vadītāju. Tajā pašā laikā politiskajai personai darbības sākumā var būt grūtības izprast, kā funkcionē valsts pārvalde. Ja VC vada ierēdnis, tad viņš/viņa, visticamāk, spēs labāk vadīt administrāciju un nodrošināt administratīvo nepārtrauktību, kas ir vērtīga strauji mainīgajā vidē, bet ierēdnim var būt grūtības ietekmēt valdības politiskās aprindas. (OECD, 2014b)

VC cilvēkresursu, tostarp centra vadītāja, statuss ir viens no faktoriem, kas nosaka VC ietekmētspēju. VC darbības efektu nosaka arī tādi faktori kā institucionālās struktūras specifika un politiskās tradīcijas. ESAO pētījumā aptuveni 2/3 (62%) no 29 respondentiem vērtē savas valsts valdības ietekmētspēju uz ministriju darbības koordinēšanu ne augstāk par vidējo. Mazāk nekā 1/3 (31%) respondentu uzskata, ka šāda ietekmētspēja ir augsta. VC vidējā ietekmētspēja tiek izskaidrota ar birokrātijas sistēmas komplicētību valstī vai – atsevišķos gadījumos, piemēram, Austrijā un Portugālē, – ar ministriju politisko patstāvību. (OECD, 2014b) Kā uzsvērts vairākos pētījumos par VC (piemēram, Alessandro et al., 2013b; Haddad et al., 2010; OECD, 2014b), gadījumos, ja ministriju mobilizēšanai un ietekmēšanai ir jāizmanto daudz lielāki resursi, VC nevar paļauties vien uz savu formālo varu un struktūru. Lai efektīvi veiktu koordinēšanas un monitoringa funkcijas, VC jāizmanto savs neformālās vadības spēks, kas veidojams no valdības vadītāja atbalsta un VC cilvēkresursu profesionalitātes.

2.1.4. Valdības centra cilvēkresursu profesionalitāte

VC administratīvā personāla cilvēkresursus veido šādas cilvēkresursu grupas:

- 1) profesionālais personāls (*professional staff*);
- 2) atbalsta un kancelejas personāls (*support and clerical staff*);
- 3) vadītāji.

Profesionālajam personālam parasti tiek pieprasīta augstākā izglītība, un šiem darbiniekiem var tikt uzticēta vadība kādā darbības jomā vai projektā, piemēram, izstrādāt un analizēt kārtību, kādā tiek veidota, ieviesta un mainīta valdības rīcība un programmas; izvērtēt esošās politikas un normatīvos aktus, lai atklātu pretrunas; sagatavot informatīvos ziņojumus un rekomendācijas politikas maiņai; novērtēt valsts politikas iedarbību, finansiālās sekas, politisko un administratīvo lietderību. Tie var būt speciālisti jurisprudencē, ekonomikā, politikā, valsts pārvaldē, starptautiskajās attiecībās, inženierzinātnēs, vides zinībās, pedagogijā utt. (OECD, 2014a)

Atbalsta un kancelejas personālam var arī nebūt augstākās izglītības. Šie darbinieki veic dažādus kancelejas un administratīvos uzdevumus, kas saistīti ar naudas operācijām, izbraukumiem, informācijas pieprasījumu, tikšanos organizēšanu, komunikāciju, tostarp informācijas pierakstīšanu, sagatavošanu, šķirošanu un klasificēšanu, atbildēšanu uz telefonzvaniem un e-vēstulēm vai to pārsūtīšanu atbilstošām personām, kā arī ar ziņojumu un korespondences sagatavošanu, interneta mājas lapas atjaunošanu u.tml. Šajā cilvēkresursu grupā neiekļauj vadītājus, kas uzrauga atbalsta/kancelejas personāla darbu. Jāatzīmē gan, ka ESAO sniegtajā vārdnīcā par valsts pārvaldes terminoloģiju nav konkrēti definēts, kas ir vadītājs un kādiem vadības līmeņiem atbilstu konkrētie vadītāju amati. (OECD, 2014a)

Cita CR klasifikācija, kas tiek izmantota gan par valsts pārvaldes CR kopumā, gan par valdības centra CR, ir to **iedalījums pēc kompetenču kopas**. Šajā gadījumā *kompetence nozīmē nevis pilnvaru vai atbildības jomu, bet zināšanu, prasmi, spēju un attieksmju kopumu, kas izpaužas darbinieka uzvedībā*. Šī ir kompetenču vispārējā definīcija, kas ietver kopīgus elementus no daudziem citiem kompetenču definējumiem, kurus izmanto dažādās valstīs, runājot par sabiedriskā sektora CR. (OECD, 2010a)

Izšķir divas kompetenču kopu kategorijas, kas tiek pieprasītas valsts pārvaldes, tostarp valdības centra CR:

- a) **“saturiskās” kompetences**, kurās akcentētas zināšanas, nevis prasmes un spējas, un
- b) **“procesuālās” kompetences**, kurās uzsvērtas prasmes un spējas sasniegt rezultātu un nodrošināt pakalpojumu atbilstoši izvirzītajiem mērķiem un uzdevumiem. (Parrado, 2010)

Pēc saturiskajām kompetencēm izšķir plaša profila speciālistus (*generalists*) un šauras specializācijas speciālistus (*specialists*).

Plaša profila speciālisti ir tie darbinieki, kuriem ir institucionālās zināšanas, ko viņi izmanto, pārvietojoties dienesta hierarhijā. Institucionālās zināšanas veido zināšanas par “spēles noteikumiem”, galvenajām iesaistītajām pusēm un starpniekiem, informācijas avotiem, alianšu tīkliem u.tml. Plaša profila speciālistiem tiek pretstatīti šauras specializācijas speciālisti, kurus raksturo padziļinātas zināšanas kādā konkrētajā valdības politikas jomā – vides zinībās, izglītībā, veselības aprūpē, infrastruktūrā u.c. Šauras specializācijas speciālistu zināšanas nav pārnesamas no vienas ministrijas uz citu ministriju, tāpēc viņi paliek strādāt vienā un tajā pašā jomā, kurā specializējas. (Parrado, 2010)

Plaša profila speciālistu un šauras specializācijas speciālistu skaita sadalījums valsts pārvaldes CR sastāvā nosaka CR potenciālās pārcelšanas iespējas starp valsts pārvaldes institūcijām. Ja vairāk ir šauras specializācijas speciālistu, tas var radīt šķēršļus personāla pārceļšanai. Tāpēc, formulējot valsts pārvaldes un konkrēti VC cilvēkresursu kompetences, jāizšķiras par to, cik daudz nepieciešams personāls ar specifiskajām zināšanām un cik daudz vajadzīgs brīvi pārvietojams personāls, kura mērķis ir saglabāt saliedētu civildienesta ētosu, kurš nodarbojas ar starpnozaru jautājumiem. (Parrado, 2010)

Optimāls plaša profila speciālistu un šauras specializācijas speciālistu skaita sadalījums ir tāds, kas atbilst cilvēkresursu komplektēšanas (tostarp pārceļšanas) politikai, kurai savukārt jānodrošina attiecīgo institūciju efektīva darbība.

Kā rāda 2010. gadā veiktais pētījums par ES dalībvalstu centrālo valsts pārvaldes iestāžu cilvēkresursu ilgtspējību, kopš 21. gadsimta sākuma augstākā līmeņa vadības sastāvā ir novērojama tendence līdzsvaroties plaša profila speciālistu un šauras specializācijas speciālistu skaitam. Lielākajā daļā ES dalībvalstu centrālo valsts pārvaldes iestāžu augstākā līmeņa vadības sastāvā kvantitatīvi vienādi pārstāvētas abas CR grupas. Bulgārija, Rumānija un Portugāle aizvien ir tās valstis, kur augstākā līmeņa vadības sastāvā dominē šauras specializācijas speciālisti, bet Čehija, Igaunija, Francija, Īrija, Luksemburga, Nīderlande un Zviedrija – valstis, kur dominē plaša profila speciālisti. (Parrado, 2010)

Skaidrs, ka plaša profila speciālistu un šauras specializācijas speciālistu kompetences ir savstarpēji papildinošas un kopā spēj radīt kvalitatīvākus rezultātus. (Ferns, 2012) Tāpēc valsts pārvaldē un konkrēti VC jāpiesaista kā plaša profila, tā arī šauras specializācijas speciālisti.

Pēc procesuālajām kompetencēm izšķir

- 1) darbiniekus, kuri strādā tādā amatā, kas pieprasa vairāk orientēties uz *rezultātu*, jeb vadītājus (*managerialists*) un
- 2) darbiniekus, kuri strādā tādā amatā, kas pieprasa vairāk orientēties uz *ieguldījumu* (procesiem, resursiem) nekā uz rezultātu, jeb ne-vadītājus (*non-managerialists*). (Parrado, 2010)

Sākotnēji var šķist, ka vadītāji un plaša profila speciālisti ir līdzīgas CR grupas, tomēr to kompetenču būtība atšķiras: vadītāju kompetencēs akcentēta rezultātu panākšana, savukārt plaša profila speciālistu kompetencēs – zināšanas par valsts pārvaldes sistēmu.

Kopš 21. gadsimta sākuma ES dalībvalstu centrālo valsts pārvaldes iestāžu augstākā līmeņa vadībai izvirzāmās kompetences kļuvušas vairāk orientētas uz rezultātu sasniegšanu un mazāk – uz procesu nodrošināšanu. Lielākajā daļā ES dalībvalstu centrālo valsts pārvaldes iestāžu augstākā līmeņa vadībai tiek pieprasītas gan vadītāju, gan ne-vadītāju (speciālās zināšanas vai prasmes kādā nozarē vai administratīvajā sistēmā) kompetences. Dānijā, Somijā, Nīderlandē, Portugālē un Lielbritānijā vairāk tiek

pieprasītas vadītāju kompetences; Austrijā, Bulgārijā, Čehijā, Īrijā un Itālijā – ne-vadītāju kompetences. (Parrado, 2010)

Zīmīgi, ka vadītāju kompetenču dominēšana novērojama tajās valstīs, kur pastāv amatu civildienesta sistēma, t.i., kur vakancei civildienestā var pieteikties jebkurš, kas atbilst amatam izvirzītajām prasībām (kas ir pretēja karjeras civildienesta sistēmai, kur vakancei var pieteikties tikai civildienesta ierēdnis).

Šo tendenci apstiprina arī 2014. gadā veiktais pētījums par valsts pārvaldes vadītāju atlases sistēmu ES dalībvalstīs (EUPAN, 2014); saskaņā ar tā rezultātiem valsts pārvaldes vadītājiem vairāk tiek prasītas ar vadīšanu amatu civildienesta sistēmās saistītās kompetences. Taču šis pētījums parāda, ka arī kombinētajās (t.i., tādās, kurās noteiktajām cilvēkresursu grupām ir vai nu amatu, vai nu karjeras civildienesta sistēma) un karjeras civildienesta sistēmās ir vairāk pieprasītas vadīšanas kompetences nekā ar speciālajām zināšanām saistītas kompetences.

Valdības centros uzņem administratīvos plaša profila speciālistus, šauras specializācijas speciālistus un politiski nozīmētās personas. (Peters et al., 2000) Pirmajās divās CR grupās dažās valstīs, piemēram, Spānijā, Francijā un Itālijā, pārsvarā tiek uzņemti plaša profila speciālisti, it īpaši no centrālajām valsts pārvaldes iestādēm (*grand corps*), kuriem var būt vērtīgs sakaru tīkls, ko var izmantot kā neformālo līdzekli starpinstitucionālajai koordinēšanai. (Alessandro et al., 2013a)

Parasti VC nedublē to specifisko sektorālo kompetenci, kas tiek nodrošināta ministrijās, tomēr tajos var būt struktūrvienības vai darbinieki, kas ir zinoši noteiktajā politikas jomā. Vācijas kancleram nav ekspertu atbalsta, kas dublē ministriju kompetenci, un tāpēc kanclers mazāk spēj veidot politiku. (Alessandro et al., 2013a) Kā atzīmē Rudalevige (*Andrew Rudalevige*) (2002), valdības vadītājs vienmēr ir dilemmas priekšā – pašam veidot politiku vai “pirkt” to no noteiktām ministrijām. Piemēram, Lielbritānijas Premjerministra Valdības programmu izpildes pārraudzības struktūrvienībā bija pietiekams personāls ar nepieciešamo sektorālo kompetenci un autoritāti, lai pārbaudītu ministriju darbību un rekomendētu korekcijas.

Tādējādi ekspertu esamībai VC ir plašāka nozīme: ja no VC tiek sagaidīts, ka tas pildīs nozīmīgu lomu politikas veidošanā, tad tam jāpiemīt pienācīgai kompetencei un autoritātei; ja tās nebūs, tad ministrijas būs vienīgie vai galvenie politikas veidošanas un ieviešanas virzītāji. (Alessandro et al., 2013a) Augsts kompetences līmenis var palīdzēt VC arī iegūt ministriju atbalstu, kad tas centīsies koordinēt vai pārraudzīt to darbību. (Goetz & Margetts, 1999) VC kompetence un autoritāte var būt atkarīga arī no citiem faktoriem: ja valdības vadītājs var nozīmēt par ministriem uzticamus profesionāļus, tad turpmāk viņš var neizjust nepieciešamību pulcēt ap sevi politikas konsultantus. *Kopumā profesionāļu proporcija valdības centra personālā norāda uz VC iesaistes pakāpi politikas veidošanā.* (Alessandro et al., 2013a)

Par VC cilvēkresursu zināšanām, prasmēm un kompetencēm līdz šim nav veikti empīriskie pētījumi, tik vien kā sniegtas vispārīgas norādes, kādam jābūt VC kopumā vai tā vadītājam. Piemēram, ESAO pētījuma rezultāti vēstī, ka VC vadītājam un pārējiem

darbiniekiem, kuri veic VC uzdevumus, ir īpaši svarīgas analītiskās, politiskās un administratīvās prasmes. (OECD, 2014b)

Īpaša uzmanība profesionalitātei un attiecīgi prasībām pievērsta CR, kas nodrošina valdības programmu vai projektu izpildes koordinēšanu un uzraudzību, kā arī sniedz tiešu atbalstu valdības vadītājam. Analizējot Lielbritānijas VC darbības pilnveidošanas iespējas valdības politikas realizēšanas jomā, Dženifera Golda (*Jennifer Gold*) raksta, ka valdības politiku, projektu un programmu īstenošanai ir nepieciešams dažādu kapacitāšu kopums, tostarp sagādes, projektu vadīšanas un pārmaiņu vadīšanas kapacitātes. Turklāt prasmes, kas ir nepieciešamas, nav konstantas; dažādos valdības politiku īstenošanas posmos ir vajadzīga atšķirīga profesionālā ekspertīze. (Gold, 2014) Kā vienu no efektīvas valdības politikas īstenošanas veiksmes faktoriem Golda saredz politikas īstenošanā iesaistīto stratēģiski svarīgo amatu “profesionalizēšanu”, piemēram, radot tiem atbilstošu kompetenču profilu (uzsverot nepieciešamās specifiskās zināšanas un prasmes) un speciālās apmācības. Lielbritānijā stratēģiski svarīgo amatu “profesionalizēšanu” palīdz panākt 2012. gadā izveidotā Galveno projektu vadības akadēmija (*Major Projects Leadership Academy*), kuras pabeigšana būs obligāta prasība visu projektu un programmu galvenajiem vadītājiem (*Senior Responsible Owners*).

Par valdības vadītāja atbalsta komandu Harris un Ruttera secina, ka, piemēram, Lielbritānijas Premjerministra veiksmīgai darbībai var palīdzēt šādas rekomendācijas:

- **politikas konsultēšanas un atbalsta jomā** ir jāizmanto dažādi informācijas avoti – gan ierēdņu, gan speciālo konsultantu viedoklis; par valdības politikas struktūrvienības vadītāju ieteicams nozīmēt personu, kura var strādāt ar valsts sekretāriem, kā arī ir sagatavota profesionāli vadīt struktūrvienību, padarot to par vairāk nekā tikai apakšvienību kopumu; galvenajām personām, kas strādā pie prioritārajām politikas jomām, nav obligāti jābūt ekspertiem, bet jāspēj ietekmēt mērķministrijas un ārējās iesaistītās puses;
- **ilgtermiņa politikas** jeb stratēģijas izstrādāšanas jomā vērtīgi izmantot CR no ārpuses, kuriem ir jauns domāšanas un strādāšanas stils, kas spētu rast izaicinājumu esošai praksei valsts pārvaldē, kā arī noderīgas prasmes veidot starpnozaru komandas un strādāt dažādi;
- **politikas koordinēšanas** un strīdu risināšanas jomā jādarbojas ietekmīgiem darbiniekiem, kuriem ir specifiskās zināšanas un sadarbības veicināšanas prasmes;
- **politikas izpildes uzraudzības** jomā ir vajadzīgi darbinieki, kas spēj redzēt valdības projektu vadīšanu un īstenošanu arī no ministriju perspektīvas; nepieciešama pieredze projektu realizēšanā un problēmu risināšanas spējām;
- **komunikāciju un ārējo attiecību** jomā nav tik svarīgi, vai Premjerministra preses sekretārs ir politiski vai citādi nozīmēta persona, bet būtiski, lai šī persona spētu skaidri un patiesi pārstāvēt Premjerministra viedokli; tāpat šajā jomā īpaši vērtīga īpašība ir noturība pret publicitāti. (Harris & Rutter, 2014)

Apkopojot ziņas no Haddad u.c. (2010), ESAO (OECD, 2014b) un citu iepriekš sniegto pētījumu secinājumus par VC uzdevumiem un to nodrošināšanai nepieciešamajām

kapacitātēm, ir izveidots VC uzdevumu veikšanai potenciāli svarīgu **kompetenču saraksts** (skat. 3. tabulu).

Kompetenču nosaukumi ir aizgūti no 10.07.2012. MK noteikumiem Nr. 494 “Noteikumi par valsts tiešās pārvaldes iestādēs nodarbināto darba izpildes novērtēšanu”, kā arī no Lielbritānijas “Civildienesta kompetenču struktūras 2012-2017” (*Civil Service, Minister for the Cabinet Office and Paymaster General, 2012*) atbilstoši šajos avotos sniegtajiem kompetenču aprakstiem. Kompetences tika atlasītas no 10.07.2012. MK noteikumiem Nr. 494, lai turpmāk analizētu to atbilstību Latvijas VC uzdevumiem. Jāatzīmē, ka no MK noteikumiem atlasīto kompetenču apraksti vēl aizvien neprecīzi atspoguļo VC uzdevumiem nepieciešamās kompetences.

Piemēram, termini “politisks” un “ieinteresētās puses” ir minēti tikai vienas kompetences aprakstā – “organizācijas vērtību apzināšanās”; termins “iesaistītās personas (pusēs)” ir minēts vien kompetencēs “komunikācija”, “stratēģiskais redzējums” un “organizācijas vērtību apzināšanās”.

Savukārt Lielbritānijas civildienesta kompetenču struktūra ir izvēlēta tāpēc, ka Lielbritānijas civildienestā kompetenču pieeja cilvēkresursu vadīšanā ir augsti attīstīta. Šo izvēli noteica arī tas, ka visas Lielbritānijas civildienesta kompetenču struktūrā norādītās kompetences attiecas uz visām civildienesta amatu grupām, nevis veidotas katrai amatu grupai atsevišķi, kā tas ir, piemēram, Īrijas civildienesta kompetenču struktūrā (*Department of Public Expenditure and Reform, 2012*). Tādējādi Lielbritānijas civildienesta kompetenču struktūra ir vairāk saskaņota civildienesta kopējo vērtību realizēšanai.

Lielbritānijas (un arī Īrijas) civildienesta kompetenču aprakstos augstākā līmeņa ierēdņu amatu grupām ir konkrētas prasības izprast politisko kontekstu, tā attīstību un ietekmi, prasmi apvienot politiskos, sociālos, finanšu, ekonomiskos un ar apkārtējo vidi saistītus apsvērumus efektīvu lēmumu pieņemšanai, bet vidējā līmeņa ierēdņu amatu grupās ir uzsvērtas prasmes sadarboties ar iesaistītajām pusēm, izzināt, izprast un ievērot to intereses savos priekšlikumos un darbībā. Nedz Lielbritānijas, nedz Īrijas civildienesta kompetenču modeļos nav atsevišķi paredzētas kompetences valsts VC veidojošajiem amatiem.

Tā kā VC veidojošās institūcijas un amati sniedz valdībai tiešu administratīvo, profesionālo un politisko atbalstu, tad VC cilvēkresursiem jābūt valstiski atbildīgiem. Nereti atrodoties valdības sektorā strādājošo un arī plašas sabiedrības uzmanības lokā, VC cilvēkresursiem jābūt ētiskās uzvedības un kalpošanas tautas interesēm paraugs. Tāpat VC visu tam piedēvēto uzdevumu veikšanai ir nepieciešamas attīstītas intelektuālās un komunikatīvās spējas efektīvai lēmuma pieņemšanai, motivācija sasniegt augstākus darba izpildes un profesionalitātes standartus.

3. tabula.

Valdības centra uzdevumu veikšanai nepieciešamās kompetences

| <p style="text-align: center;">Valdības centra uzdevumi</p> <p>Kompetences</p> | Stratēģiskā plānošana (Haddad et al., 2010; OECD, 2014b) | Plānošanas un budžeta veidošanas sinhronizācija (Haddad et al., 2010) | Politikas un likumdošanas koordinēšana (Haddad et al., 2010; OECD, 2014b) | Institūciju darbības (Haddad et al., 2010) un valdības programmu izpildes uzraudzība (Haddad et al., 2010; OECD, 2014b) | Pārvaldības pilnveidošana: institucionālā pārvaldība un efektivitāte, stratēģiskā cilvēkresursu vadība, pakalpojumu sniegšanas uzlabošana (Haddad et al., 2010) | Administratīvā atbalsta sniegšana Ministru kabinetam (Haddad et al., 2010; OECD, 2014b) | Valdības komunikācijas koordinēšana (Haddad et al., 2010; OECD, 2014b) |
|---|--|---|---|---|---|---|--|
| Ētiskums, lojalitāte, organizācijas vērtību apzināšanās (LV) | • | • | • | • | • | • | • |
| analītiska domāšana (LV), efektīvu lēmumu pieņemšana (UK) | • | • | • | • | • | • | • |
| Attiecību veidošana un uzturēšana, komunikācija, darbs komandās, orientācija uz klientu/orientācija uz pakalpojuma saņēmēju, atsaucība (LV), sadarbība un partnerība (UK) | • | • | • | • | • | • | • |
| Orientācija uz rezultātu sasniegšanu, rūpes par kārtību, precizitāti un kvalitāti (LV), pakalpojumu kvalitātes vadīšana (UK) | • | • | • | • | • | • | • |
| Orientācija uz <i>sevis</i> attīstību (LV) | • | • | • | • | • | • | • |
| Komerčiālo rezultātu sasniegšana, vērtības radīšana no nodokļu maksājumiem (<i>Delivering Value for Money</i>) (UK) | • | • | • | • | • | | |
| Konceptuāla domāšana (LV), efektīvu lēmumu pieņemšana, kopainas uztvere (<i>Seeing the Big Picture</i>) (UK) | • | • | • | • | • | | |
| Elastīga domāšana (LV), pārveidošana un uzlabošana (UK) | • | • | • | | • | | • |
| Plānošana un organizēšana, patstāvība (LV), strādāšana tempā (<i>Delivering at Pace</i>) (UK) | | • | | • | | • | • |
| Radoša domāšana un novatorisms (LV), pārveidošana un uzlabošana (UK) | • | | | | • | | • |
| Stratēģiskais redzējums (LV), kopainas uztvere (UK) | • | | • | | • | | |
| Pārmaiņu vadīšana (LV), pārveidošana un uzlabošana (UK) | | | • | | • | | |
| Darbinieku motivēšana un iesaistīšana | | | | | • | | |

| | | | | | | | |
|--|--|--|--|--|---|--|--|
| (daļēji no LV)*, vadība un komunicēšana (UK) | | | | | | | |
| Darbinieku attīstīšana (daļēji no LV)*, iespēju radīšana visiem (<i>Building Capability for All</i>) (UK) | | | | | • | | |
| Zināšanu vadība un nodošana**, iespēju radīšana visiem, sadarbība un partnerība (UK) | | | | | • | | |

• – kompetence ir svarīga attiecīgā VC uzdevuma veikšanai

LV – kompetences ir norādītas 10.07.2012. MK noteikumos Nr.494 “Noteikumi par valsts tiešās pārvaldes iestādēs nodarbināto darba izpildes novērtēšanu”

* – augstākminētajos MK noteikumos darbinieku motivēšanas un attīstīšanas kompetences ir apvienotas kopā “Darbinieku motivēšana un attīstīšana”

** – kompetences nosaukums no EUPAN darba grupas aptaujas anketas

UK – kompetences ir norādītas Lielbritānijas “Civildienesta kompetenču struktūrā 2012-2017”

Tādas kompetences kā ētiskums, efektīvu lēmumu pieņemšana, sadarbība un partnerība, rūpes par kārtību, precizitāti un kvalitāti, orientācija uz attīstību var būt universālās kompetences⁵ visiem VC cilvēkresursiem. Savukārt pārējās 3. tabulā norādītās kompetences var būt specifiskās⁶, kuras attiecas uz noteiktu VC funkciju, piemēram, pārmaiņu vadīšana, darbinieki motivēšana un iesaistīšana, zināšanu vadība un nodošana ir svarīgas kompetences pārvaldības pilnveidošanas funkcijā.

Tātad VC uzdevumu veikšanai ir vajadzīgi CR ar dažādām zināšanām, prasmēm un kompetencēm, bet, tā kā VC jābūt mazam un elastīgam, tad nepieciešamo CR kvalitāti nevar panākt ekstensīvā ceļā, tas ir būtiski, palielinot darbinieku skaitu. **VC jāstrādā “augsta kalibra” cilvēkiem (Rutter & Harris, 2014), ko var nodrošināt ar augsti kvalificētu darbinieku piesaisti pastāvīgam vai pagaidu darbam un ar speciālajām apmācībām.**

2.1.5. Valdības centra cilvēkresursu atlases un apmācības sistēma

CR kontekstā VC struktūrvienības var ļoti atšķirties no citām civildienesta vienībām. Pirmkārt, tā darba vidi raksturo ar īpaši augsta spriedze, kur plašsaziņas līdzekļu un politiskās uzmanības līmenis ir lielākais valsts pārvaldē. Otrkārt, jautājumu mērogs, kuru risina valdības centrs, ir ievērojami plašāks nekā daudzās citās institūcijās. Lai novērstu darbinieku profesionālo izdegšanu un nodrošinātu kompetenci dažādās jaunajās prioritātēs, vairākas valstis dod priekšroku elastīgajai personāla veidošanas sistēmai valdības centros – darbinieku pagaidu pārcelšanai un nodarbināšanai noteikta darba apjoma izpildei. (OECD, 2014b)

ESAO pētījums par VC rāda, ka astoņās valstīs (24% respondentvalstu) valdības centru pārsvarā veido no citām ministrijām pārceltie darbinieki, to skaitā Vācijā, Spānijā, Portugālē un Lielbritānijā. Vairākās citās valstīs (40% pētāmo valstu) no citām

⁵ VC cilvēkresursu universālās kompetences (*general or core competencies*) – kompetences, kas tiek sagaidītas no visiem VC darbiniekiem neatkarīgi no ieņemamā amata.

⁶ VC cilvēkresursu specifiskās kompetences (*specific competencies*) – kompetences, kas tiek sagaidītas no VC konkrētu amatu grupu darbiniekiem.

ministrijām tiek iegūta tikai neliela daļa VC personāla. No citām ministrijām pārceltie darbinieki vai ārējie eksperti ir koncentrēti konkrētajās struktūrvienībās, īpaši Prezidenta vai MP birojā, politikas izstrādes struktūrvienībās, krīzes vadīšanas struktūrvienībās vai prioritāro iniciatīvu izpildes komandās. Piemēram, Dānijas CR politika arī uzsver personāla rotēšanas svarīgumu gan VC ietvaros, gan ārpus tā adekvāto prasmju uzturēšanai. 10 valstīs (30% pētāmajām valstu) VC ir pastāvīgs personāls un tas nenodarbina darbiniekus no citām ministrijām. (OECD, 2014b)

Pieaugot spiedienam uz valdības vadītāju, nereti tiek rosināts pārskatīt personāla sastāvu. Valstīs ar decentralizēto administratīvo struktūru stipra pastāvīga sekretariāta trūkums jāuzskata par problēmu, īpaši gadījumos, ja prezidentam vai MP ir paplašināts uzdevumu loks. Piemēram, Šveicē jauns birojs tiek veidots, lai atbalstītu Federālā prezidenta biroju īpaši politikas un komunikācijas jomā, un tajā ik gadu tiek nomainīts personāls pēc rotācijas principa, kas savukārt rada pārtrauktības risku. (OECD, 2014b) Cits trūkums darbinieku pārcelšanai no ministrijām uz VC var būt tāds, ka darbinieki var turpināt darboties atbilstoši savas ministrijas kārtībai un līdz ar to būt mazāk jūtīgi valdības vadītāja vajadzībām saistībā ar centrālo koordinēšanu. *Kopumā efektīvi būtu VC personāla veidošanā savienot nepārtrauktību ar pārmaiņām. (Alessandro et al., 2013a) Tas atbilst kombinētajai personāla veidošanas stratēģijai, institūcijas personālu veidojot pastāvīgajam “kodolam” un mainīgajai “perifērijai”.*

Speciāli pētījumi par VC cilvēkresursu atlases un apmācības praksi līdz šim nav veikti, tomēr šie jautājumi tiek skatīti visas valsts pārvaldes vai atsevišķi augstākā līmeņa civildienesta sistēmas kontekstā. Iespējams izdarīt vairākus būtiskus secinājumus no iepriekš veiktajiem pētījumiem par CR atlases un apmācību praksi ES dalībvalstu valsts pārvaldē.

- ❑ Lielākajā daļā ES dalībvalstu ir kombinētā civildienesta sistēma (58% jeb 14 valstīs no 24 aptaujātajām), otro vietu ieņem amatu civildienesta sistēma (30%), un samērā reta ir karjeras civildienesta sistēma (12%, t.i., Vācija, Grieķija un Francija). (EUPAN, 2014) Kombinētā civildienesta sistēma efektīvi apvieno amatu un karjeras sistēmu priekšrocības: amatu sistēma ļauj atlasīt piemērotākus darbiniekus no ārējā darba tirgus, ja iekšējos cilvēkresursos vajadzīgā profila darbinieks uzreiz nav pieejams, savukārt karjeras sistēma ļauj “izaudzināt” profesionālos ierēdņus, kas spēj efektīvi darboties administratīvajās jomās.
- ❑ ES dalībvalstīs pārsvarā ir kombinētā vai decentralizētā valsts pārvaldes cilvēkresursu vadības sistēma. Galvenais pamatojums cilvēkresursu vadības noteiktu funkciju deleģēšanai ir dot iespēju valsts pārvaldes iestāžu vadītājiem labāk vadīt personālu, ļaujot viņiem ar cilvēkresursiem saistītajos lēmumos ņemt vērā gan iestādes vajadzības, gan individuālo darbinieku nopelnus. (OECD, 2011) Centralizētās un decentralizētās cilvēkresursu vadības sistēmas priekšrocības un trūkumi ir apkopoti 4.tabulā. Cilvēkresursu vadības noteiktu funkciju decentralizācija paredz, ka centrālajām cilvēkresursu vadības institūcijām paliek stratēģiskā loma – tās plāno un izstrādā cilvēkresursu stratēģiju un politikas, novērtē to efektivitāti, izstrādā vadlīnijas, vispārējos standartus un sniedz metodoloģisko atbalstu (Haddad et al, 2010).

4. tabula.

Valsts pārvaldes cilvēkresursu vadības sistēmu priekšrocības un trūkumi (Haddad et al, 2010)

| | Centralizētā sistēma | Decentralizētā sistēma |
|---------------|---|--|
| Raksturojums | <p>Pastāv centrālā institūcija, kas atbild par cilvēkresursu vadības politiku un noteikumu izstrādāšanu un ieviešanu.</p> <p>Augsts kontroles un standartizācijas līmenis.</p> | <p>Centrālā institūcija galvenokārt nosaka cilvēkresursu vadības politiku pamatnostādnes, konsultē par šo politiku un noteikumu īstenošanu, pārrauga cilvēkresursu vadības politiku īstenošanas rezultātus.</p> <p>Ministriņām un struktūrvienību vadītājiem ir lielāka patstāvība ar cilvēkresursiem saistīto lēmumu pieņemšanā.</p> |
| Priekšrocības | <p>Rada priekšnosacījumus cilvēkresursu vadības saskaņotībai starp ministrijām.</p> <p>Ļauj panākt augstu kontroles līmeni pār cilvēkresursu budžeta veidošanu un izlietošanu.</p> <p>Ļauj samazināt izmaksas cilvēkresursu vadības funkciju īstenošanai.</p> | <p>Samēro pilnvaras ar atbildību – ministrijas vairāk izlemj ar cilvēkresursiem saistītus jautājumus, lai nodrošinātu savu mērķu un funkciju izpildi.</p> <p>Samazina centrālo kontroli un, tāpēc ļauj vadītājiem ātrāk pieņemt ar cilvēkresursiem saistītus lēmumus.</p> |
| Trūkumi | <p>Lēmumi par svarīgajām lietām, kas attiecas uz atsevišķām ministrijām, tiek pieņemti citur.</p> <p>Atbildes uz ministriju pieprasījumiem tiek sniegtas lēnāk.</p> <p>Ministriju cilvēkresursu vadības struktūrvienību darbiniekiem var izveidoties šaurs redzējums par savu lomu ministrijas darbībā.</p> | <p>Ir nepieciešama stingra kontroles un pārraudzības sistēma, lai nodrošinātu cilvēkresursu vadības politiku saskaņotu īstenošanu.</p> <p>Prasa pietiekamu tehnisko un vadības kapacitāti katrā ministrijā un centrālajā institūcijā.</p> <p>Ir nepieciešamas sarežģītas sistēmas personāla informācijas nodošanai centrālajai institūcijai.</p> |

- ❑ No pētāmajām 25 ES dalībvalstīm 10 valstīs nav formalizētās darbinieku mobilitātes sistēmas, septiņās valstīs pastāv obligātā darbinieku mobilitāte un astoņās valstīs šāda mobilitāte ir brīvprātīga. (Parrado, 2010) Darbinieku pārceļšana var palīdzēt līdzsvarot institūciju vai struktūrvienību faktisko un objektīvi nepieciešamo darbinieku skaitu. Tomēr jomās, kur ir vajadzīgas specifiskās zināšanas un prasmes, darbinieku mobilitāte ir ierobežota. *Tādējādi darbinieku mobilitātes sistēmai jābūt saskaņotai ar kompetenču sistēmu.* (Parrado, 2010) No 27 EUPAN dalībvalstīm 18 valstīs tiek atbalstīta darbinieku horizontālā mobilitāte, pārsvarā ar centralizētā interneta portāla palīdzību publicējot sludinājumus par vakancēm un ļaujot darbiniekiem tajā pieteikt savu kandidatūru. (Tronti, Rocca & Tomassini, 2014)
- ❑ Valsts pārvaldes CR plānošana strukturētā formā tiek veikta mazāk nekā pusē EUPAN valstu, t.i., 15 no 26 valstīm, kuras atsaucās aptaujai, turklāt 10 no šīm 15 valstīm cilvēkresursu plānošana ir centralizēta, pārējās piecās valstīs par CR plānu

veidošanu ir atbildīgas ministrijas. Šāda mērķtiecīga CR plānošana notiek pārsvarā ministriju budžeta veidošanas vajadzībām, primāri risinot ar CR kvantitāti saistītus jautājumus, lai ministrija (-as) iekļautos atvēlētajā budžetā. (EUPAN, 2013b) *Valsts pārvaldes CR kvalitātes plānošana stratēģiskajā līmenī, kas paredz CR kompetenču nodrošinājuma plānus atbilstoši ilgtermiņa mērķiem, ir tikai atsevišķās valstīs, piemēram, Lielbritānijā, bet ir novērojama tendence arī citās valstīs ieviest CR stratēģijas ilgtermiņa mērķiem nepieciešamo kompetenču nodrošināšanai.* (OECD, Huerta Melchor, 2013; EUPAN, 2013b) Plānošanas vajadzībām ministriju līmenī CR parasti tiek segmentēti pēc formāliem rādītājiem, t.i., pēc darbinieka statusa, profesiju un darba samaksas grupām, pēc dzimuma, vecumgrupām u.tml. Vairākās valstīs pašas ministrijas izlemj, kā būtu jāsegmentē cilvēkresursi. Par CR segmentēšanu pēc viņu potenciāla netiek ziņots; īpaši spējīgu darbinieku jeb talantu identificēšana, attīstīšana un noturēšana notiek nesistematizētā formā. (EUPAN, 2013b) *Tomēr valsts pārvaldē sistematizēta talantu vadīšana ļautu efektīvāk izmantot esošos CR.* Dažas Eiropas valstis sāk izmantot talantu vadīšanas sistēmu augstākā līmeņa civildienesta amatos, piemēram, Lielbritānijā un Īrijā. (*Department of Public Expenditure and Reform, 2014; OECD, 2010a*) Ja talantu vadīšana nereti tiek realizēta kā individualizētā pieeja īpašiem darbiniekiem, tad cilvēkresursu segmentēšana pēc to stratēģiskā ieguldījuma jeb lomas un to pieejamības (izmaksām) (Lavelle, 2007) ļauj veidot atbilstošu CR politiku visiem CR segmentiem. Šāds CR segmentēšanas veids pagaidām nav ieviests valstu pārvaldēs (OECD, 2010a), bet ir lietderīgs instruments stratēģiskajā CR vadīšanā (OECD, Huerta Melchor, 2013).

- Vairāk nekā pusē EUPAN dalībvalstu (61%) pretendentu atlasē valsts pārvaldes amatiem novērtē gan kompetences, gan zināšanas; 28% valstu fokusējās uz kompetenču novērtēšanu un vien 11% valstu uzsvāru liek uz pretendentu zināšanu izvērtēšanu. Papildu izglītības, darba pieredzes, vakantām amatam nepieciešamo profesionālo zināšanu un prasmju kritērijiem novērtē kognitīvās spējas, tostarp verbālo un skaitlisko spriešanu, analītiskās spējas, kā arī sadarbības prasmes, motivāciju, līdera potenciālu. (EUPAN, 2013c) Pretendentiem uz vadītāja amatu visbiežāk izvērtē viņu vadīšanas un neformālās vadības prasmes, profesionālās zināšanas, sadarbības un komunikācijas prasmes. (EUPAN, 2014)
- ES dalībvalstīs tiek izmantoti dažādi valsts pārvaldes cilvēkresursu atlases modeļi, kas galvenokārt ir atkarīgi no valsts politiskā, kultūras un tiesiskā konteksta, kā arī no civildienesta sistēmas. Liela nozīme konkrēta modeļa izvēlē ir arī tam, kāds ieguldījums valsts attīstībā tiek sagaidīts no valsts pārvaldes un no ierēdņiem, kas ir atbildīgi par šo funkciju, un tam, kādām profesionālajām prasībām jāatbilst šiem ierēdņiem. 46% EUPAN dalībvalstu izmanto decentralizēto valsts pārvaldes cilvēkresursu atlases modeli, bet tikpat daudz valstu izmanto kombinēto modeli; vismazāk ir to valstu, kas izmanto tikai centralizēto atlases modeli (Beļģija, Kipra). Valstīs, kurās ir kombinētā valsts pārvaldes cilvēkresursu atlases sistēma – Austrijā, Horvātijā, Francijā, Ungārijā, Īrijā, Itālijā, Lietuvā, Luksemburgā, Maltā, Portugālē, Rumānijā, Slovēnijā un Spānijā – centralizētā pieeja atlasei tiek piemērota augstākā līmeņa civildienesta amatiem vai/un atsevišķos civildienesta personāla atlases posmos, piemēram, konkursa izsludināšanā, pretendentu sākotnējā izsijāšanā,

novērtēšanā un pretendentu saraksta veidošanā gala izvēlei, pretendentu piesaistīšanā speciālajām apmācībām darbam valsts pārvaldē. Kā galvenie ieguvumi no atlasē centralizācijas tiek minēta amatu konkursa procesa lielāka pārskatāmība, objektivitāte, kvalitāte un ekonomiskums. Cilvēkresursu piesaistīšanas un atlasē koncentrēšana vienuviet veido specializēšanos šajos procesos, kas savukārt veicina šo procesu kvalitāti. (EUPAN, 2013c) Centralizētā ierēdņu atlasē sistēma ļauj efektīvāk izvēlēties ierēdņu amatiem profesionāli piemērotus pretendētus valstīs, kurās ir paaugstināts politiskās, etniskās un cita veida protekcijas⁷ līmenis. Izmantojot centralizēto pretendentu novērtēšanu ierēdņu amatiem, ir iespējams veidot augsti kvalificētu personālu, novērst korupcijas līmeņa augšanu un veicināt sabiedrības uzticību valsts pārvaldei. (Sundell, 2014)

- Pretendentu novērtēšanas metodes būtiski neatšķiras valstīs ar decentralizēto, kombinēto un centralizēto atlasē sistēmu. Visbiežāk tiek izmantoti tādi pretendentu atlasē līdzekļi kā intervijas, situāciju analīzes/rakstiskie uzdevumi, zināšanu testi, pretendentu tiešsaistē iesniegto pieteikumu atlasē, mutiskās prezentācijas, valodu prasmju testi (67-57% EUPAN dalībvalstu); salīdzinoši retāk izmanto grupu uzdevumus, amata specifisko zināšanu vai prasmju testus un tiešsaistes testus (33%). EUPAN dalībvalstu vairākumā pastāv atsevišķa atlasē sistēma augstākā līmeņa civildienesta amatiem – 18 valstīs jeb 68%. (EUPAN, 2013c) Lielākajā daļā ES dalībvalstu ir atšķirīga vadītāju atlasē sistēma dažādos vadības līmeņos; tikai Bulgārijā, Somijā un Lietuvā dažādu rangū vadītāju atlasē ir unificēta. Vadītāju amatu pretendentu novērtēšanai visbiežāk izmanto intervijas, profesionālo zināšanu vai prasmju pārbaudes testus, darbinieka personas lietas vai pretendentu iesniegto CV izskatīšanu. Parasti vidējā un zemākā līmeņa vadītāju amatu konkursos lēmumu par pretendentu izvēli pieņem atlasē komisija, kurā piedalās augstākā ranga vadītājs. (EUPAN, 2014)
- 19 EUPAN dalībvalstīs jaunpieņemtie darbinieki apgūst standarta apmācību kursu, kura ilgums ir viens mēnesis vai vairāk. Jauniem vadītājiem standarta apmācība ir 13 valstīs. (Tronti et al., 2014)
- Augstākā līmeņa ierēdņu apmācības un attīstības prakse ES dalībvalstīs bieži vien ir nepietiekami fokusēta uz ilgtermiņa efekta panākšanu apmācāmā ierēdņa darbībā. Vairākās valstīs šāda līmeņa ierēdņiem ir paredzētas apmācības konkrētu vadīšanas un neformālās vadības prasmju izkopšanai. Dažkārt speciālā vadīšanas un vadības prasmju apmācība tiek piedāvāta noteiktajai mērķgrupai – sievietēm (Austrija, Nīderlande) vai perspektīvajiem pretendentiem (Nīderlande, Spānija, Lielbritānija). Tiek veiktas apmācības arī citās jomās, bet tās ne vienmēr atbilst apmācāmā ierēdņa kompetenču profilam. *Pieeja apmācībām ir atšķirīga amatu un karjeras civildienesta sistēmās: amatu civildienesta sistēmā ir mazāka nozīme iekšējām apmācībām nekā karjeras sistēmā.* Gan iekšējās, gan ārējās apmācībās izmanto ne tikai tradicionālās mācību metodes, piemēram, lekcijas, bet arī neformālās mācību metodes: darba grupas, konferences, pieredzes apmaiņa u.c. Tomēr aizvien trūkst sistemātiskas apmācību rezultātu novērtēšanas. (Kuperus & Rode, 2008)

⁷ Ietekmīgas personas atbalsts, ieteikums. (Terminu un svešvārdu skaidrojošā vārdnīca, 1999)

- ❑ Samērā populāri kļūst tā sauktie izcilības centri, kas palīdz veidot VC šauras specializācijas cilvēkresursus, izstrādājot mācību programmas un kursu plānus, organizējot pieredzes apmaiņas grupas, konstruējot kompetenču profilus vai/un sniedzot konsultācijas. (Gold, 2014)

Apkopojot pieejamo informāciju par CR atlasi un apmācībām VC un valsts pārvaldē kopumā, var secināt, ka VC papildus pastāvīgajam nelielajam personālam ir nepieciešams izmantot elastīgas nodarbinātības formas iekšējo un ārējo cilvēkresursu piesaistīšanai konkrētu uzdevumu (projekta, programmas, dalības komitejā u.tml.) izpildei. VC cilvēkresursu atlases un apmācības politiku ir lietderīgi diferencēt pēc darbinieku ilgtermiņa nozīmes un to aizstājāmības izdevīguma/neizdevīguma.

Pretendentu atlases kritērijiem, meklējot darbiniekus stratēģiski svarīgiem amatiem, jābūt kompleksiem, paredzot ne tikai formālās prasības izglītībai, pieredzei un zināšanām, bet arī kompetencēm un prasmēm. Kā bija norādīts 2.1.4. apakšpunktā, prasības kompetencēm var tikt iedalītas divos blokos – prasības universālajām kompetencēm (piemēram, ētiskums, efektīvu lēmumu pieņemšana, sadarbība un partnerība, rūpes par kārtību u.c.) un prasības specifiskajām kompetencēm (piemēram, pārmaiņu vadīšana, darbinieku motivēšana u.c., kas izriet no darba uzdevumiem).

Pretendentu atlases metodēm un procedūrai jāatšķiras atkarībā no tā, vai darbinieks tiek meklēts pagaidu vai pastāvīgam darbam. Darbinieku meklēšana noteikta termiņa vai apjoma darbam pieļauj vienkāršāku atlases procedūru, kas var ietvert pretendentu pieteikšanās dokumentu izskatīšanu, interviju un/vai atsauksmju pārbaudīšanu. Savukārt pretendentu atlasei pastāvīgajam darbam jābūt daudzpakāpju, izmantojot dažādas atlases metodes, tostarp praktiskos uzdevumus (zināšanu testi, situāciju analīzes, prezentācijas u.tml.). Grupu uzdevumus kā atlases metodi lietderīgi izmantot tad, ja vakantajam amatam ir nozīmīgas komunikatīvās, sadarbības un līdera spējas.

VC institūciju vadības un citu stratēģiski svarīgu amatu konkursos lēmumam par pretendenta izvēli jābūt speciāli veidotas komisijas kopējā atzinuma pamatotam. Šīs komisijas sastāvā jābūt vismaz tiešajam vadītājam, kā arī personāla atlases jomas speciālistam.

VC cilvēkresursu atlases sistēma, kura paredz vienādu atlases procedūru visu līmeņu vadītāju vai speciālistu amatiem, t.i., unificētā atlases sistēma, ir vairāk piemērota amatu civildienestam un konkrēti VC pastāvīgā personāla amatiem. Vienādu atlases metožu kopas izmantošana dažādu līmeņu amatu konkursos palīdz rast vienādu “filtru” pretendentu atlasei no valsts pārvaldes institūcijās strādājošo un ārējo cilvēkresursu loka, tā panākot iekšējo un ārējo pretendentu profesionalitātes precīzāku salīdzināmību un līdz ar to pretendentu kvalitatīvāku izvēli.

Nemot vērā, ka VC jāatbilst uzticama starpnieka lomai, bet vienlaikus jānodrošina dažāda līmeņa ekspertīze, tad jāatrod pareizais līdzsvars nepieciešamo darbinieku

piesaistē. Koncentrējot VC personālvadības procesus vienā administratīvajā institūcijā un **centralizējot VC pastāvīgā darba CR atlasi un apmācības**, ir iespējams stiprināt VC ietekmētspēju, veidojot vienotu augsti kvalificētu ierēdņu un profesionāļu komandu ar VC funkcijām nepieciešamo administratīvo kultūru. Savukārt, saglabājot decentralizētu un pēc iespējas elastīgāku atlases procesu, ir iespējams salīdzinoši ātrāk piesaistīt CR ar specifiskām iemaņām un pieredzi, tomēr jānorāda, ka šāda pieeja pārsvarā tiek izmantota, lai piesaistītu darbiniekus ar nepieciešamajām zināšanām un ekspertīzi īstermiņā, papildu pastāvīgajiem VC darbiniekiem.

VC cilvēkresursu apmācību plānošana ir īpaši aktuāla pastāvīgā darba personālam. Šī personāla apmācībām jābūt plānotām ilgtermiņa perspektīvā, kas neizslēdz mācības akūtām, īstermiņa vajadzībām, un jābūt balstītai gan uz tradicionālajām, gan uz neformālajām mācību metodēm. Noteikta termiņa vai apjoma darbiem bieži vien ir iespējams atlasīt darbiniekus, kam jau ir nepieciešamā kompetence. Šo darbinieku apmācībai jābūt fokusētai īstermiņa vajadzībām un balstītai pārsvarā uz neformālajām mācību metodēm, piemēram, diskusijām, pieredzes apmaiņu, konferencēm u.tml.

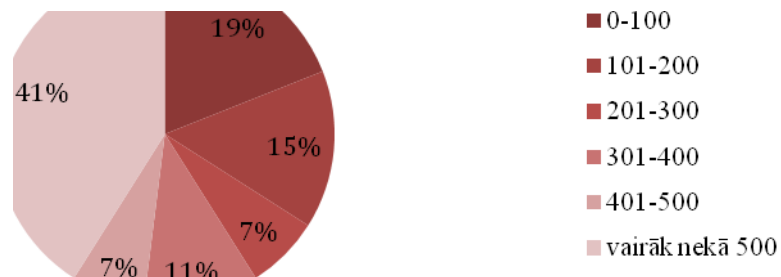
2.2. ES valdības centros īstenotā cilvēkresursu politika: EUPAN darba grupas locekļu aptaujas rezultāti

2.2.1. Valdības centra lielums

No 27 valstīm 11 VC sastāvu apraksta kā vienu vai vairākas institūcijas, kur strādā vairāk nekā 500 pilnu laiku nodarbināto ierēdņu (Austrija, Francija, Itālija, Īrija, Malta, Polija, Slovēnija, Somija, Spānija, Ungārija, Turcija). Atsevišķas no tām norāda konkrētu VC nodarbināto ierēdņu skaitu, kas būtiski pārsniedz vidējos rādītājus: Turcijā – 1602 ierēdņi, turklāt kopā ar atbalsta personālu VC veido 2212 darbinieki; Francijā – 1300 ierēdņi, kopā ar atbalsta personālu VC veido 2000 darbinieki; Ungārijā – 1200 – 1300 ierēdņi, kopā ar atbalsta personālu VC strādā 1300 – 1500 darbinieki. Arī Austrija, Slovēnija, Spānija, Somija, Malta un Itālija ziņo par salīdzinoši lielu VC personālu: ierēdņu un tajā skaitā atbalsta personāls Austrijā ir 1414, Slovēnijā – 1143, Spānijā – vairāk nekā 1000, Somijā – 926, Maltā – 727. Itālijā, kaut arī VC strādā 569 ierēdņi, kopā ar atbalsta personālu VC ir no 1246 darbiniekiem. Deviņās citās valstīs pie VC attiecina līdz 200 pilnu laiku nodarbināto ierēdņu: līdz 100 ierēdņiem Horvātijā, Kiprā, Luksemburgā, Nīderlandē, Norvēģijā; 101-200 ierēdņu Beļģijā, Igaunijā, Lietuvā, Portugālē. Gandrīz visās šajās valstīs arī atbalsta personāla skaits ir neliels – līdz 100 darbiniekiem (Portugālē – līdz 200 darbiniekiem; nav ziņu par situāciju Beļģijā). Šīs grupas valstīs VC sastāvā iekļauj vai nu centrālās institūcijas (Beļģija, Horvātija, Kipra, Norvēģija), vai papildu tām arī konkrētas ministriju struktūrvienības vai funkcijas (Igaunija, Lietuva, Luksemburga, Nīderlande, Portugāle). Pārējās septiņās valstīs VC lielums noteikts atšķirīgos diapazonos no 201 līdz 500 ierēdņiem (skat. 4. attēlu). No 19 valstīm, kuras atsevišķi norādīja uz VC atbalsta personāla skaitu, 58% valstu tas nepārsniedz 100 darbiniekus, 21% valstu tas ir diapazonā no 101 līdz 200 darbinieku, un tikpat daudz valstīs (21%) tas ir virs 200 darbiniekiem (Vācijā – 201 – 300; Turcijā – 610; Itālijā – 677; Francijā – 700).

Valstīs, kurās valsts pārvaldē tiek lietots termins “valdības centrs”, VC nav īpaši mazāks vai lielāks salīdzinājumā ar valstīm, kur šāds termins ir neierasts. Aptaujas rezultāti saskan ar iepriekš veikto pētījumu rezultātiem (OECD, 2014b), kas apstiprina salīdzinoši lielu VC Francijā, Itālijā un Turcijā un salīdzinoši nelielu VC Beļģijā, Igaunijā, Portugālē un Norvēģijā.

Aptaujas rezultāti liecina par divu pretējo situāciju esamību: vienā polā ir valstis, kuru VC strādā vairāk par 500 darbinieku (ierēdņu un atbalsta personāla), un otrā polā – valstis ar VC līdz 200 darbiniekiem. Zīmīgi ir tas, ka valstīs ar lielu iedzīvotāju skaitu (virs 38 milj. cilv.) – Francijā, Itālijā, Spānijā, Polijā un Turcijā – ir arī salīdzinoši liels VC. Izņēmums ir Vācija, kurā ir vislielākais iedzīvotāju skaits no aptaujātajām valstīm, bet kurā VC lielums nepārsniedz 700 darbinieku. Savukārt mazās valstīs (ar iedzīvotāju skaitu līdz 1,5 milj. cilv.) ir salīdzinoši mazs VC – Luksemburga, Kipra, Igaunija. Šeit izņēmums ir Malta, kuras VC lielums ir virs 700 darbiniekiem. Aprēķinot VC darbinieku skaitu uz 100 000 valsts iedzīvotāju, sanāk, ka visvairāk VC darbinieku uz valsts iedzīvotāju ir Maltā, bet vismazāk – Nīderlandē (skat. 2. pielikumu).



4. attēls. Valdības centrā uz pilnu darba laiku nodarbināto ierēdņu skaits (n=27, t.sk. Norvēģija un Turcija)

Tomēr, kā rāda Manna-Vitnija testa rezultāti, VC lielums nav saistīts ar attiecīgās valsts iedzīvotāju skaitu (skat. 3. pielikumu). Tāpat statistiskie neparametriskie testi uzrāda, ka VC lielums nav saistīts ar VC definējuma esamību valstī, ar VC šauru vai paplašināto izpratni, valsts dalības ilgumu Eiropas Savienībā vai ar VC aktīvo vai pasīvo lomu.

VC lielums ir saistīts ar tā funkciju apjomu (skat. 3. pielikumu). Lielajos VC (ar ierēdņu skaitu virs 500 cilvēkiem) tiek veikts vairāk funkciju nekā mazajos VC (ar ierēdņu skaitu līdz 200 cilvēkiem). Atšķirībā no mazajiem VC lielie VC biežāk veic tādas funkcijas kā:

- 1) valsts pārvaldes reformu izstrāde un ieviešanas uzraudzība;
- 2) stratēģiskā valsts pārvaldes cilvēkresursu vadība;
- 3) pakalpojumu sniegšanas uzlabošana;
- 4) reģionālās attīstības jautājumu koordinācija;
- 5) e-pārvalde.

Legūtie aptaujas rezultāti jāuztver piesardzīgi, jo vairākās valstīs (60%) VC jēdzienu nemēdz izmantot, runājot par savas valsts pārvaldes sistēmu, kas var rast grūtības precīzi identificēt VC veidojošās institūcijas un amatus. Pat ja tādas institūcijas ir identificētas, to formālais personāla saraksts vai oficiālās personāla statistikas dati var sniegt maldinošu iespaidu par VC faktiski iesaistīto darbinieku skaitu.

2.2.2. Valdības centra cilvēkresursu vadības instrumenti

VC cilvēkresursu vadībai visvairāk tiek izmantoti tādi instrumenti kā mācību un attīstīšanas pasākumi visiem darbiniekiem (23 valstīs), speciālās mācības un attīstīšanas programmas vadītājiem vadības prasmju un kompetenču pilnveidošanai (20 valstīs), elastīgās nodarbinātības formas – elastīgais darba laiks, tāldarbs⁸, noteikta termiņa darba līgumi u.tml. (19 valstīs), amatu tiesību un atbildības paplašināšana (17 valstīs). Pēdējam nosauktajam līdzīga ir darba bagātināšana caur darbinieku iesaistīšanu interesantos projektos, ko Igaunija bija norādījusi papildus pārējiem instrumentiem (skat. 5. attēlu).

Vismaz puse aptaujāto valstu izmanto darbinieku rotāciju vai iekšējās mobilitātes veicināšanu. Šādus CR vadības instrumentus izmanto Austrija, Beļģija, Īrija, Itālija, Malta un Lietuva. Darbinieku skaita samazināšana ir aktuāla gan valstīs ar nelielu VC (Horvātija, Lietuva, Igaunija), gan valstīs, kur VC strādā salīdzinoši daudz darbinieku (Itālija, Īrija, Slovēnija, Ungārija, Somija, Spānija). Aptaujas rezultāti apliecina, ka talantu vadība vēl nav izplatīta prakse Eiropas valsts pārvaldēs. No aptaujas dalībniekiem tikai Austrija, Beļģija, Nīderlande, Norvēģija un Slovākija atzīmējušas, ka tiek izmantota spējīgāko darbinieku attīstīšana.

Kopumā VC cilvēkresursu vadībai tiek izmantoti vismaz trīs aptaujā vērtējamie instrumenti (Francijā, Spānijā, Turcijā un Norvēģijā), maksimāli astoņi instrumenti (Lietuvā), bet visbiežāk – seši instrumenti dažādās kombinācijās.

Darbinieku rotācija vairāk tiek izmantota valstīs, kur VC piedēvē aktīvu lomu starpnozaru stratēģiju un programmu veidošanā (skat. 4. pielikumu). **Savukārt darbinieku iekšējās mobilitātes veicināšana ir tas CR vadības instruments, kas vairāk ir izplatīts valstīs ar pasīvo VC.** Darbinieku un vadītāju attīstīšana un elastīgo nodarbinātības formu izmantošana ir instrumenti, kas tiek izmantoti gan valstīs ar aktīvo VC, gan valstīs ar pasīvo VC.

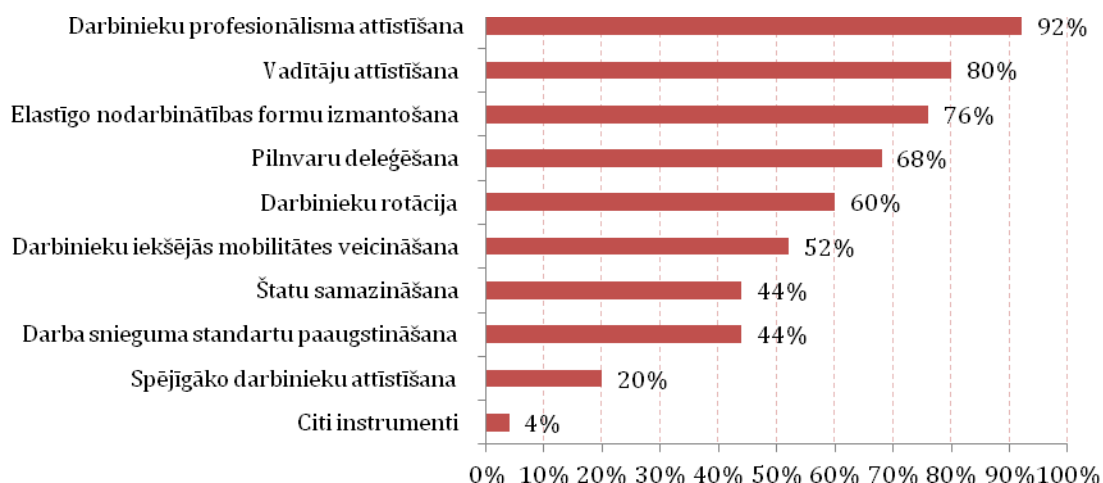
2.2.3. Valdības centra cilvēkresursu kvalifikācijas prasības

Vairākās valstīs (57% no 21, kas sniegušas atbildes) amatpersonām, kuras īsteno VC funkcijas, pieprasa augstāko izglītību. Francijā un Slovākijā darbam VC ir nepieciešams maģistra grāds. Savukārt Vācijā, Ungārijā un Itālijā VC personālam jābūt vismaz ar vidējo izglītību. 1/3 valstu uzsvēra, ka prasības VC amatpersonām ir atkarīgas no ieņemamā amata. Piemēram, Īrijā kancelejas ierēdnim (*Clerical Officer*) nav nepieciešama konkrēta kvalifikācija, bet jābūt ar labu vispārējo izglītību; vecākajam kancelejas ierēdnim (*Executive Officer*) jābūt universitātes diplomam vai atbilstībai

⁸ Tāldarbs vai teledarbs (*telecommuting*) – regulāras darbā ierašanās aizstāšana ar darbu mājās vai kādā citā attālā iestādē, datus un dokumentus pārsūtot uz centrālo iestādi ar elektroniskiem līdzekļiem. (LZA TK ITTEA terminu datubāze)

pabeigtas vidējās izglītības (*Leaving Certificate*) standartam; administratīvajam ierēdnim (*Administrative Officer*) – vismaz izcilajam bakalaura grādam (*Honours Bachelor degree*) vai atbilstībai Īrijas Kvalitātes un kvalifikācijas astotajam līmenim. Turcijā ekspertu, inspektoru un konsultantu amatiem prasīta augstskolas izglītība, bet pārējiem ierēdņiem – vismaz vidējā (liceja) izglītība. Bulgārijā politiskajam kabinetam nav izvirzītas īpašas izglītības prasības.

VC amatpersonām visbiežāk tiek pieprasīta izglītība tiesību zinātnē, ekonomikā, politoloģijā vai konkrētajā nozarē.



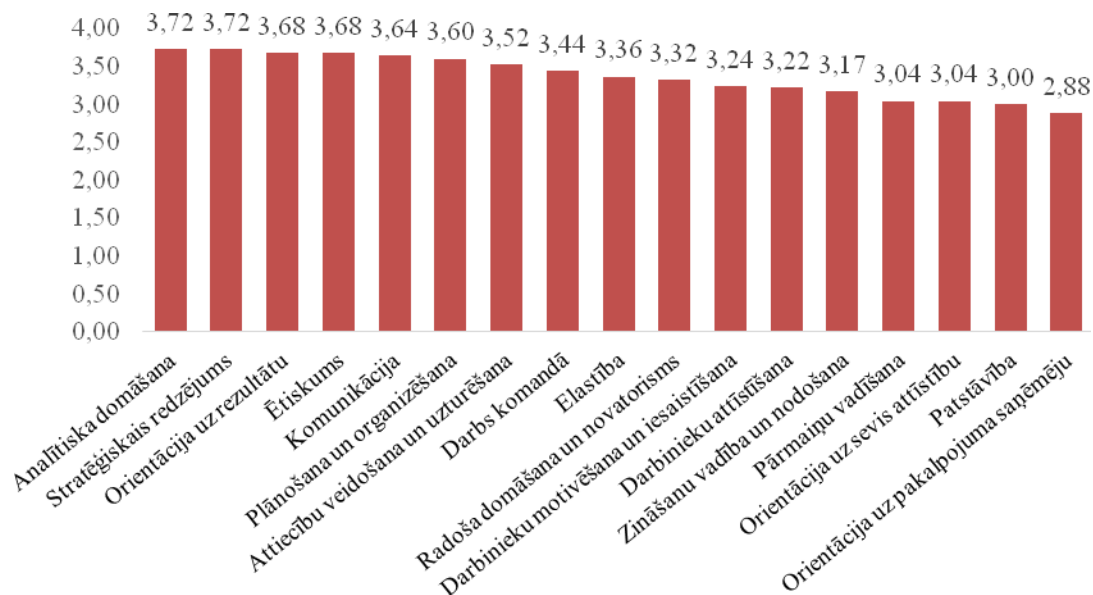
5. attēls. Valdības centra CR vadības instrumenti (n=25, t.sk. Norvēģija un Turcija)

No specifiskajām prasmēm un kompetencēm, kas tiek uzskatītas par svarīgām VC amatpersonām, ir minētas šādas:

- juridiskā un politikas analīze (Vācija, Itālija, Lietuva);
- darbs komandā (Ungārija, Lietuva), komunikācija (Ungārija, Latvija);
- koordinēšana (Itālija), plānošana un organizēšana (Latvija), plānošana (Lietuva);
- politiskais jūtīgums vai politiskā intuīcija (Nīderlande, Norvēģija);
- prasmes dokumentu sagatavošanā (Vācija, Itālija);
- analītiskā, stratēģiskā, konceptuālā, radošā un elastīgā domāšana (Latvija), problēmu risināšana (Ungārija);
- ieguldījuma sniegšana (Lietuva);
- darbības uzlabošana (Ungārija);
- apzinīgums, atbildība, uzticamība (Ungārija, Lietuva);
- ekonomiskā analīze (Itālija);
- vadīšanas un neformālās vadības prasmes (Slovēnija – augstāka līmeņa amatiem);
- termiņu ievērošana, akurātums, spējīgums, lietderīga laika izmantošana, orientācija uz rezultātu (Ungārija).

Izcelta arī darba pieredzes nozīme VC amatpersonām: pieredzes civildienestā ilgums (Nīderlande, Norvēģija) vai pieredze citās institūcijās, piemēram, universitātēs, Valsts

Juridiskajā padomē (Grieķija), darba pieredzes kvalitāte (Slovēnija – augstāka līmeņa amatiem), īpašie sasniegumi profesionālajā karjerā (Norvēģija).



6. attēls. Kompetenču svarīgums valdības centra institūcijās nodarbinātajiem (1 – mazsvarīga, 2 – ne visai svarīga, 3 – diezgan svarīga, 4 – ļoti svarīga) (n=25, t.sk. Norvēģija un Turcija)

Kā redzams 6. attēlā, nav tādu kompetenču, kuras ir īpaši augstu vai zemu novērtētas, visas aptaujā minētas kompetences tiek uzskatītas par VC institūcijās nodarbinātajiem svarīgām. Salīdzinoši augstāk par citām ir atzītas tādas kompetences kā analītiskā domāšana, orientācija uz rezultātu, stratēģiskais redzējums, orientācija uz rezultātu, ētiskums, komunikācija, plānošana un organizēšana, attiecību veidošana un uzturēšana. *Tātad no VC cilvēkresursiem tiek sagaidīts augsts vispusīgas attīstības līmenis.*

Kopējais kompetenču svarīguma vērtējums VC cilvēkresursiem valstīs ar aktīvo un pasīvo VC būtiski neatšķiras (skat. 4. pielikumu). Vienīgi kompetenču “elastība” un “patstāvība” svarīgums ir nedaudz augstāks valstīs ar aktīvo VC, kas ir saprotami, jo šo kompetenču esamība stiprina VC lomu.

Vērtējot prasības to personu kvalifikācijai, kuras pretendē uz amatiem tieši MP vai Ministru birojā, aptaujas rezultāti būtiski neatšķiras no prasībām VC cilvēkresursiem kopumā. Iespējams, tas ir tāpēc, ka vairākas valstis par VC uzskata tieši šādas institūcijas. Tomēr dažas valstis līdz ar iepriekš norādītajām vispārējām prasībām VC cilvēkresursiem precizēja izglītības jomu, nepieciešamās prasmes un kompetences arī šai personāla grupai. Respektīvi, Vācijā, Nīderlandē un Rumānijā augstākminēto institūciju amatiem ir svarīga izglītība tiesību zinātnē (vai konkrēti publiskajās tiesībās – Nīderlandē), politoloģijā, ekonomikā (Vācijā, Rumānijā) vai valsts pārvaldē (Nīderlandē, arī Lietuvā), kā arī uzsvērtas šādas specifiskās prasmes un kompetences:

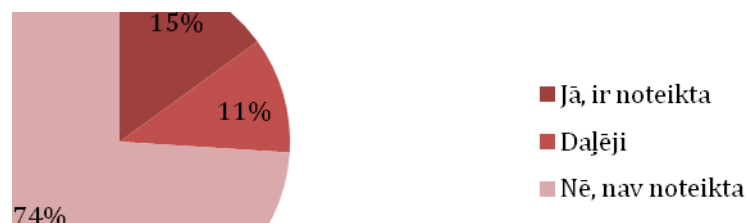
- politikas analīze (Vācija, Nīderlande, Rumānija);

- analītiskā un radošā domāšana (Vācija, Slovēnija), stratēģiskā domāšana un analīze (Lietuva, Slovēnija);
- juridiskā analīze (Lietuva, Rumānija);
- prasmes plānošanas dokumentu sagatavošanā (Lietuva, Rumānija);
- orientācija uz rezultātu (Slovēnija, Latvija);
- darbs komandā (Lietuva, Latvija);
- lojalitāte (Igaunija);
- atbildība (Lietuva);
- politiskais jūtīgums (Nīderlande);
- svešvalodas un IT prasmes (Rumānija);
- inovācijas, elastīgums (Slovēnija);
- ētiskums (Slovēnija).

Kopumā var novērot, ka valstis akcentē atšķirīgas prasmes un kompetences, ko var izskaidrot ar valstu MP vai Ministru biroja atšķirīgo lomu vai funkciju uzņemšanos, kā arī, iespējams, atšķirīgu lietišķo kultūru un pieejamo CR kvalitāti.

2.2.4. Valdības centra cilvēkresursu atlase

Aptaujāto valstu vidū 48% valstu sastopama kombinētā VC cilvēkresursu atlase (Horvātijā, Kiprā, Francijā, Grieķijā, Ungārijā, Īrijā, Lietuvā, Maltā, Nīderlandē, Norvēģijā, Rumānijā, Slovēnijā). Decentralizēto un centralizēto VC cilvēkresursu atlases sistēmu sadalījums starp pārējām valstīm ir līdzīgs. Decentralizētā VC cilvēkresursu atlase ir 26% valstu – Austrijā, Bulgārijā, Čehijā, Igaunijā, Somijā, Polijā un Latvijā, bet centralizētā VC ir 26% valstu – Beļģijā, Vācijā, Itālijā, Luksemburgā, Portugālē, Slovākijā un Turcijā. VC cilvēkresursu atlasei lielākajā daļā valstu (74%) nav piemērota īpaša kārtība (skat. 7. attēlu). Izņēmums ir Austrija, Kipra, Nīderlande un Grieķija, kuras ziņo par atšķirīgu pieeju VC cilvēkresursu atlasei, un Čehija, Itālija un Spānija, kuras novērtē savas valsts VC cilvēkresursu atlasī kā daļēji atšķirīgu.



7.attēls

s. Vai VC veidojošo institūciju personālam ir noteikta īpaša atlases kārtība?
(n=27, t.sk. Norvēģija un Turcija)

Austrijā valsts pārvaldes CR atlase notiek decentralizēti, pamatojoties uz centralizēto 1989. gada Aktu par vakanču izsludināšanu ("*Ausschreibungsgesetz 1989*"). Atkarībā no

vakantā amata veida Akts nosaka atšķirīgu personāla atlases procesu. Akts reglamentē personu iecelšanu gan vadības un augsta līmeņa amatos, gan gandrīz visos citos amatiem, izņemot tos, kuru komplektēšanu nosaka citi federālie likumi, piemēram, Tiesnešu dienesta kodekss (*Richterdienstgesetz*), Ierēdņu dienesta kodekss (*Beamtendienstrechtsgesetz*) federālo skolotāju gadījumā. Saskaņā ar Akta prasībām pretendentiem jāpiedalās datorizētā testēšanā un darba intervijā. Atšķirīga atlases procedūra ir vadītāju amatiem: pretendentiem obligāti jāiztur intervija atlases komisijas priekšā. Turpmākai pretendentu izvērtēšanai var tikt pielietotas progresīvākās atlases metodes, piemēram, “Novērtēšanas centrs”⁹.

Kiprā VC darbinieku vairākums ir uz noteiktu laiku no citām valsts pārvaldes iestādēm pārceltie ierēdņi, kuri iepriekš bija atlasīti pēc standarta procedūras visiem pārējiem civildienesta amatiem. MK sekretārs ir ierēdnis, kuram piešķir Sekretāra pienākumus (vienlaikus saglabājot ierēdņa statusu) ar Ministru padomes lēmumu. Citiem Prezidija darbiniekiem, kas nav ierēdņu statusā – speciālie konsultanti, komisāri u.c. –, atkarībā no konkrēta amata var tikt izmantotas atšķirīgas atlases vai amatā iecelšanas formas. Dažos politiskajos amatos var tikt iecelta persona vien ar Prezidenta lēmumu, neizejot formālu atlases procedūru. **Griekijā** vienā no būtiskajām VC institūcijām – Galvenā sekretāra koordinēšanas lietās institūcijā – strādā uz noteiktu vai nenoteiktu laiku no ministrijām pārceltie pieredzējušie darbinieki. **Nīderlandē** atsevišķiem augstākā līmeņa civildienesta amatiem ir paredzēta “ABD” (nīderlandiešu *Algemene Bestuursdienst* procedūra, kā arī speciālā drošības pārbaude). **Itālijā** ierēdņi no citām valsts pārvaldes iestādēm darbam VC tiek atlasīti selektīvi atbilstoši konkrētām vajadzībām un nepieciešamajām prasmēm. **Čehijā** VC cilvēkresursu atlases ir atkarīga no katra atsevišķa gadījuma.

Par ievērojams atzīstams fakts, ka visās tajās valstīs, kurās VC tiek piedēvēta pasīva loma, VC cilvēkresursu atlasei nav paredzēta īpaša kārtība. Savukārt visas tās valstis, kuras ziņoja par atšķirīgu vai daļēji atšķirīgu VC cilvēkresursu atlases kārtību, VC loma novērtēta kā “drīzāk aktīva” (skat. 4. pielikumu).

5. tabula.

Kāda atlases kārtība pastāv MP un ministru biroju darbiniekiem?

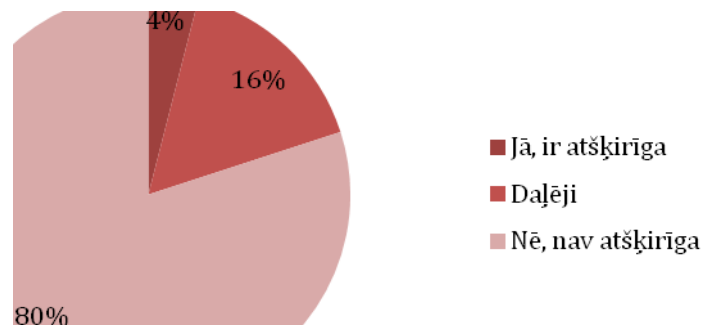
| Atlases kārtība | n | % |
|---|----|-----|
| (1) Atlases kritēriji un process neatšķiras no ierēdņiem noteiktā: <i>Beļģija, Horvātija, Francija, Īrija, Luksemburga, Nīderlande, Norvēģija, Polija, Slovākija, Turcija.</i> | 10 | 40 |
| (2) Atlases kritēji un process nav noteikts, Premjerministrs un ministri izvēlas personālu, kuram var uzticēties: <i>Bulgārija, Igaunija, Vācija, Itālija, Malta, Portugāle, Latvija.</i> | 7 | 28 |
| (3) Premjerministra un ministru biroju darbinieku izvēli nosaka politiskā partija, kuru pārstāv Premjerministrs: <i>Rumānija.</i> | 1 | 4 |
| (4) Cits: <i>Kipra, Dānija, Griekija, Lietuva un Slovēnija (1) un (2); Čehija (2) un (3); Somija (2) un (4).</i> | 7 | 28 |
| Kopā | 25 | 100 |

⁹ „Novērtēšanas centrs” ir pretendentu kompleksās novērtēšanas veids, kad tiek izmantotas vairākas speciālās novērtēšanas metodes – lietišķās spēles, psiholoģiskie testi, grupu diskusijas u.c. – pretendentu profesionālās piemērotības amatam vispusīgajai izziņāšanai. (Armstrong, 2009)

Runājot par MP un ministru biroju darbinieku atlasī, var izdalīt trīs valstu grupas (skat. 5. tabulu). Pirmā valstu grupa (40%), nediferencējot minēto institūciju darbinieku atlasī no ierēdņu atlasī kārtības, var panākt augstāku administratīvo kapacitāti un politisko neitralitāti. Otrajā valstu grupā (28%) MP ir iespēja izvēlēties sev politiski ērtus darbiniekus, bet tas var traucēt mijiedarbībai ar plašāku valsts pārvaldē iesaistīto personu loku. Trešajā valstu grupā (28%) dažādiem MP un ministru biroju amatīem pastāv atšķirīga atlasī kārtība, ko var uzskatīt par optimālu variantu, lai nodrošinātu efektīvu administratīvo un politisko atbalstu.

2.2.5. Valdības centra cilvēkresursu apmācība

Pārsvarā (81% valstu) VC cilvēkresursu apmācības sistēma netiek atsevišķi izdalīta (skat. 8. attēlu). Tikai **Grieķija** atzīmē, ka tai VC cilvēkresursi ir atšķirīga apmācības sistēma. Trīs mācību metodes, kuras visbiežāk tiek izmantotas VC cilvēkresursu apmācībai, Grieķijā ir pieredzes apmaiņa, braucot uz ārvalstī, semināri (lekcijas un diskusijas), spēles un simulācijas (uzvedības modelēšana, lietišķās spēles, lomu spēles, situāciju analīze). Austrija, Norvēģija, Rumānija un Slovākija ziņo par daļēji atšķirīgo VC cilvēkresursu apmācības sistēmu. Vispopulārākā VC cilvēkresursu apmācībās izmantotā metode ir semināri (81%), otrajā vietā – lekcijas (42%), trešajā vietā – pieredzes apmaiņa, braucot uz ārzemēm (38%). Visas šīs metodes ir samērā tradicionālas, kas primāri ir vērstas uz jaunu zināšanu iegūšanu. Trešdaļā valstu bieži tiek izmantota arī speciālo projektu uzdošana, ko var uzskatīt par darbinieku attīstības metodi. Tomēr citas mācību metodes, kas pilnveido praktiskās prasmes, piemēram, darba rotācija, mentoring, koučings, spēles un simulācijas, tiek izmantotas retāk.



8. attēls. Vai VC institūciju personāla apmācības sistēma ir atšķirīga no citās centrālās pārvaldes institūcijās strādājošo apmācības sistēmās? (n=27, t.sk. Norvēģija un Turcija)

Pieņemot, ka lekcijas, pieredzes apmaiņa, semināri, “ēnošana” ir uz zināšanām orientētās mācību metodes, un spēles, simulācijas, speciālo projektu uzdošana, darba rotācija,

mentorings un koučings – uz prasmēm orientētas mācību metodes, tad pēc aptaujas datiem var secināt:

- 1) VC cilvēkresursu apmācībā zināšanām orientētās mācību metodes vairāk dominē Bulgārijā, Čehijā, Grieķijā, Kiprā, Itālijā, Latvijā, Luksemburgā, Maltā, Polijā, Portugālē, Rumānijā, Slovākijā, Slovēnijā, Turcijā;
- 2) uz prasmēm orientētās mācību metodes dominē Austrijā, Beļģijā, Igaunijā, Ungārijā;
- 3) gan uz zināšanām, gan uz prasmēm orientētās mācību metodes izplatītas Francijā, Horvātijā, Īrijā, Lietuvā, Nīderlandē, Vācijā, Norvēģijā, Eiropas Komisijā.

Lai gan konkrētas mācību metodes izvēlei jābūt saistītai ar mācību vajadzībām, koncentrēšanās uz darbinieku zināšanu padziļināšanu vai paplašināšanu vien negarantē veiksmīgu jauniegūto zināšanu pārnesi praksē. Darbinieku profesionālismu iespējams attīstīt, kad ir līdzsvarota gan uz zināšanām, gan uz prasmēm orientēto mācību metožu izmantošana.

Kopumā aptaujas rezultāti liecina, ka VC institūcijās strādājošo skaits ES dalībvalstīs valstīs var svārstīties no 50 līdz 2000 un vairāk cilvēkiem. Tomēr, ņemot vērā, ka vairākās valstīs VC jēdziens ir neierasts, pagaidām grūti spriest par faktisko VC lielumu.

VC lielums ir saistīts ar tā funkciju apjomu. VC, kuri veic vairākas pārvaldības uzlabošanas un specifisku horizontālo politiku koordinācijas funkcijas, mēdz būt lielāki – ar ierēdņu skaitu virs 500 cilvēkiem. Savukārt VC, kuri iepriekš minētās funkcijas neveic vai veic ierobežotā apjomā, mēdz būt mazāki – ar ierēdņu skaitu līdz 200 cilvēkiem.

VC cilvēkresursu vadībai tiek izmantoti vismaz trīs dažādi instrumenti. Bieži vien tie ir saistīti ar CR profesionālisma attīstīšanu un elastīgo nodarbinātības formu izmantošanu. Tas iederas ieteicamā VC cilvēkresursu veidošanas koncepcijā, kas nosaka, ka daļai VC cilvēkresursu, it īpaši stratēģiski svarīgajos amatos, jābūt augsta līmeņa profesionāļiem ar speciālajām zināšanām un prasmēm un ka šādus profesionāļus jāprot piesaistīt gan no valsts pārvaldes iekšienes, gan no ārienes.

ES dalībvalstīs pārsvarā nav veidota atsevišķa VC cilvēkresursu politika atlases un apmācības jomā. Kvalifikācijas prasības, atlases kārtība un apmācības sistēma VC cilvēkresursiem netiek atdalīta no kopējiem noteikumiem un prakses, kas attiecas uz visiem valsts pārvaldē strādājošajiem vai noteiktajām CR grupām, kas parasti ir politiskās personas, ierēdņi, tostarp augstākā ranga ierēdņi, vadītāji un profesionāļi (bez ierēdņa statusa). Diferencētā pieeja VC cilvēkresursiem visdrīzāk īstenojas neformalizētā veidā.

3. Valdības centra darbā izmantotie instrumenti un metožu kopums politikas plānošanai, ieviešanai un rezultātu novērtēšanai

3.1. Zinātniskās literatūras un pētījumu apskats

3.1.1. Politikas instrumentu veidi un to izpētes pieejas

Teorētiskajā literatūrā nepastāv vienota politikas instrumenta definīcija. Viena no pieejām ir definēt politikas instrumentus kā objektus (piemēram, likumi un administratīvās direktīvas) vai arī kā aktivitātes (ieskaitot arī neformālās), kas virzītas uz valsts pārvaldes procesu ietekmēšanu. (Peters, 1998) Analizējot VC darbā izmantotos instrumentus, tiek ieteikts izmantot abas definīcijas, par objektu pamatā definējot normatīvos aktus un pētot tos saistībā ar aktivitātēm, kas nepieciešamas šo instrumentu izmantošanai.

Politikas instrumentu izpētē tiek izšķirti trīs dažādi iespējamie izpētes veidi: klasiskā, instrumentu konteksta un kontekstuālā pieeja.

Klasiskā pieeja cenšas tipoloģizēt visus instrumentus, aprakstot to apakšprocesus, centrālās aktivitātes, ieviešanas problēmas un radīto ietekmi. Katram instrumentam tiek veikts empīrisks efektivitātes izvērtējums. Negatīvā šādas problēmas iezīme ir veidot savstarpēji izslēdzošu instrumentu tipoloģiju.

Instrumentu konteksta pieeja cenšas izskaidrot instrumentu darbību, izpētot gan galvenās instrumentu iezīmes, gan arī vidi (kontekstu), kurā tie tiek izmantoti.

Kontekstuālās pieejas gadījumā instrumentu nozīme lēmuma ietekmēšanā tiek uzskatīta par minimālu, uzmanību pievēršot citiem ārējās vides faktoriem, kas ietekmē politikas veidošanas un ieviešanas procesus.

ES dalībvalstu, kā arī Norvēģijas, Turcijas un Eiropas komisijas VC darbā izmantoto instrumentu salīdzinošai analīzei pētījumā tiek izmantota instrumentu konteksta pieeja, jo tā par vienādi nozīmīgu uzskata gan pašu instrumentu efektivitāti, gan arī vides faktoru ietekmi uz tā lietošanas veiksmīgumu.

Datu analīze tiek veikta, ņemot vērā trīs galvenos aspektus: instrumenta raksturojums, vide, kurā tiek izmantots konkrētais instruments, kā arī instrumenta mērķa grupa. Instrumentu efektivitāti netieši var vērtēt, apskatot, kādas iesaistītās puses izmanto konkrēto instrumentu, kāda ietekme tiem ir uz dažādiem izmantošanas apakšprocesiem un kā notiek sadarbība starp dalībniekiem.

Politikas instrumenti tiek raksturoti, izmantojot **Van der Doelena** (*Van der Doelen*) **tipoloģiju**, kas tos iedala regulatīvajos, ekonomiskajos un komunikatīvajos instrumentos. (Peters, 1998)

Regulatīvie instrumenti standartizē procedūras, kurās nepieciešama valsts iejaukšanās. Kā negatīva regulējošo instrumentu iezīme ir minama nepieciešamība uzraudzīt regulatīvo

instrumentu ieviešanas gaitu, kā arī ar ieviešanu saistīto izmaksu apjoms. Kā trešā iezīme, kas raksturo vidi, kurā darbojas regulatīvie instrumenti, minama noraidošā attieksme no to iesaistīto puses, kuru darbību regulatīvie instrumenti vai nu ierobežo, vai arī noliedz. Ceturtā iezīme, kas raksturo šo instrumentu kategoriju, ir to ilgstošais izstrādes process, tādējādi iespējams, ka sabiedrībā radusies problēma, kuru nepieciešams risināt ar valsts iejaukšanās palīdzību, netiek novērsta savlaicīgi. (Peters, 1998)

Ekonomiskie instrumenti jeb finansiālie stimuli (piemēram, subsīdijas, pabalsti) tiek uzskatīti kā regulatīvo instrumentu alternatīva. Tiem nepiemīt piespiedu raksturs, tādēļ tie diezgan populāri dažādu rīcībpolitikas jomu ieviešanas posmā.

Raksturojot vidi, kurā darbojas ekonomiskie instrumenti, jāpiemin fakts, ka tie var izmainīt iesaistīto pušu uzvedību. Tā kā šiem instrumentiem nepiemīt piespiedu raksturs, indivīdiem ir iespēja izvēlēties, vai savu uzvedības modeli mainīt vai nemainīt, kas savukārt ne vienmēr ir izdevīgi valdībai. Finansiālo stimulu izmantošanā ir nepieciešamas papildu zināšanas par faktoriem, kas ietekmēs to iesaistīto pušu uzvedību, uz kuriem ekonomiskie instrumenti ir vērsti. Tā kā šādas zināšanas valdībām ne vienmēr ir pietiekamas, to var uzskatīt par traucējošu faktoru sekmīgai finansiālo stimulu ieviešanai.

Pēdējo gadu laikā valdību darbā aizvien vairāk tiek izmantoti t.s. jaunie instrumenti: motivācija, snieguma vērtēšana, kā arī **komunikatīvie instrumenti**. To izmantošanas pamatprincips – galvenais rīcībpolitikas sekmīgas ieviešanas pamatnosacījums ir nevis piespiešana, bet gan pārliecināšana. *Komunikatīvie instrumenti kā “maigais” instruments ir efektīvs vienīgi tādā gadījumā, ja saturs un forma atbilst mērķa grupas vērtībām un uztverei.* Noteikt vērtības un uztveri ir komplicēts uzdevums, turklāt tas ne vienmēr garantē, ka mērķa grupa pēc instrumenta izmantošanas savu uzvedību mainīs atbilstoši iecerētajam rīcībpolitikas mērķim.

3.1.2. Horizontālās un vertikālās koordinācijas būtība

No 20. gadsimta beigām un 21. gadsimta sākuma Rietumeiropas valstīs un anglosakšu zemēs (ASV, Kanādā, Austrālijā, Jaunzēlandē) politikas zinātnieki ir novērojuši jaunas centralizācijas un VC stiprināšanas tendences. Atsevišķās publikācijās tiek lietots termins valdības kodols (*core executive*). (Peters, Rhodes, Wright, 2000; Dahlstrom, Peters, Pierre, 2011) Viens no tendences skaidrojumiem ir šāds: iepriekšējo gadu desmitu laikā decentralizācijas reformu rezultātā ievēlētie politiķi ir zaudējuši efektīvu kontroli pār valsts pārvaldē notiekošo, kas negatīvi ietekmē demokrātiskās atskaitīšanās mehānismu. Valdības ir centušās uzlabot stratēģisko vadību un birokrātijas pārraudzību, mēģinot stiprināt horizontālo un vertikālo koordināciju.

Horizontālā koordinācija ietver mēģinājumus koordinēt mijiedarbību starp ministrijām, dažādiem augstiem administrācijas amatiem un partijām vienas koalīcijas valdības ietvaros. **Vertikālā koordinācija** ietver koordinācijas darbības, kuras ir vērstas no centrālajām valdības institūcijām uz amatiem padotības iestādēs vai zemāka līmeņa ministriju struktūrvienībās, interešu grupām un citiem pārvaldības līmeņiem – pašvaldībām. (Dahlstrom, Pierre, 2011, 196; Stolfi, 2011, 80)

No dažādu valstu pieredzes apkopojuma izriet, ka **horizontālajā koordinācijā** centrālajā valsts pārvaldē tiek izmantoti šādi instrumenti:

- tiek izvirzītas **horizontālās prioritātes**, kuru īstenošanai ir nepieciešama vairāku ministriju sadarbība, un tiek izstrādātas programmas, kuru realizācijā iesaistītas vairākas iestādes;
- tiek dibinātas **komitejas**, kuras darbojas pastāvīgi un ietver vairāku nozaru ministriju pārstāvjus, kā arī MP un finanšu ministru;
- tiek dibinātas **darba grupas** kāda jautājuma risināšanai, kuras darbojas uz laiku un ietver vairāku nozaru pārstāvjus;
- tiek veikts iestāžu darbības **monitorings**, gatavoti ziņojumi par attīstības plānošanas dokumentu izpildi;
- tiek rīkotas **tikšanās** starp valdībā ietilpstošo politisko partiju līderiem (atsevišķās valstīs valdības locekļi ir visi koalīcijas partiju līderi);
- tiek rīkotas tikšanās starp ministriju VS, kā arī tikšanās starp ministru politiskajiem padomniekiem;
- koordinācijas instrumenti, kas saistīti ar budžeta plānošanu un izpildes atskaitīšanos (ietvara budžets);
- VC tiek veidotas **platformas** valsts amatpersonu, kā arī ārējo ekspertu forumiem, apspriedēm gan par aktuālajiem rīcībpolitikas jautājumiem, gan arī priekšlikumiem reformu sagatavošanai.

Vertikālajā koordinācijā centrālajā valsts pārvaldē tiek izmantoti šādi instrumenti:

- tiek stiprināta **audita sistēma**, kas ļauj uzlabot atskaitīšanās mehānismu;
- VC tiek veidota struktūrvienība, kura apkopo informāciju par iestāžu darbības sasniegtajiem **rezultatīvajiem rādītājiem**;
- gatavoti **ziņojumi** iesniegšanai parlamentā par valdības programmas izpildi;
- tiek palielināts VC institūciju darba vietu skaits un **stiprināta** darbinieku **analītiskā kapacitāte**;
- tiek rīkotas **MP tikšanās** ar nozares ministriem vai ministru grupām, kā arī ministriju vadošajām amatpersonām;
- tiek **stiprināta VC komunikācijas struktūrvienība**;
- centralizēti tiek definēti iestāžu **kvalitātes standarti**, kā arī snieguma **vērtēšanas kritēriji** tām iestādēm, kuras atrodas ārpus centrālās valsts pārvaldes, piemēram, par medicīniskajiem pakalpojumiem un izglītību;
- kādā VC institūcijā, piemēram, MP birojā, tiek izveidotas speciālās **koordinējošās vienības**, kuras pārrauga atsevišķas nozares;
- tiek veiktas **reorganizācijas**, lai optimizētu iestāžu skaitu, atsevišķu nozaru kontroli un finanšu vadību uzticot VC ietvaros speciāli izveidotajām “hibrīda” struktūrvienībām, kuras kļūst atbildīgas par to pārraudzībā esošajiem publisko pakalpojumu sniedzējiem;
- pastiprināta uzmanība tiek pievērsta kvalitatīvai civildienesta darbībai, izmantojot **darba izpildes vadības instrumentus**, piemēram, slēdzot līgumus ar padotības iestāžu vadītājiem.

Pētnieki novēro, ka bez iepriekš minētajiem instrumentiem atsevišķās valstīs ir vērojama valsts pārvaldes **politizācijas** tendence, kas arī tiek interpretēta kā vertikālās koordinācijas stiprināšanas instruments. Tā tiek skaidrota kā cenšanās stiprināt demokrātiskās atskaitītības mehānismu. Politizācija šajā gadījumā nozīmē MP un citu ministru biroju papildināšanu ar politisko padomnieku darba vietām, tādējādi radot politiski nozīmēto amatpersonu skaita pieaugumu. Šāda tendence ir novērojama, piemēram, Zviedrijā un Somijā. (Dahlstrom, Pierre, 2011; Kekkonen, Raunio, 2011; Tiihonen, 2012)

Atsevišķos gadījumos vertikālās koordinācijas instrumentu izmantošana palielina centrālās valsts pārvaldes **koordinācijas apjomu** (Stolfi, 2011; Jensen, 2011), kurš savukārt izpaužas centrālās varas ietekmes palielināšanā uz pašvaldībām un reģioniem (piemēram, ieviešot reģionālo reformu, veicot monitoringu, nosakot kvalitatīvu pakalpojumu nodrošināšanas kritērijus (Itālija, Dānija)).

3.2. EUPAN darba grupas locekļu aptaujas rezultāti

3.2.1. Horizontālās un vertikālās koordinācijas stiprināšanas instrumenti

Aplūkojot atbildes uz jautājumu, kurus instrumentus pēdējo piecu gadu laikā valstis ir izmantojušas *horizontālās* koordinācijas stiprināšanai, redzams, ka 22 valstis jeb 79% izvēlas starpnozarju jautājumus koordinēt ar *ad-hoc* komiteju palīdzību. 17 valstis jeb 61% par pietiekami ietekmīgu līdzekli horizontālās sadarbības stiprināšanai uzskata VS sanāksmes, bet 16 valstis jeb 57% – starpnozarju attīstības plānošanas dokumentu izstrādi, kuru īstenošanu pārrauga VC (skat. 6. tabulu).

6. tabula.

Valstīs izmantotie horizontālās un vertikālās koordinācijas stiprināšanas instrumenti (n=28)

| Horizontālā koordinācija | Skaitļos | Procentos |
|--|----------|-----------|
| Organizētas <i>ad-hoc</i> komitejas starpnozarju jautājumu apspriešanai | 22 | 79 |
| Regulāri rīkotas VS sanāksmes | 17 | 61 |
| Pilnveidota sadarbība starp VC un nozaru ministrijām | 17 | 61 |
| Izstrādāti starpnozarju attīstības plānošanas dokumenti, kuru īstenošanu pārrauga VC | 16 | 57 |
| Stiprināta VC struktūrvienība, kas ir atbildīga par rīcībpolitiku horizontālo koordināciju | 10 | 36 |
| Cits | 9 | 32 |
| Vertikālā koordinācija | Skaitļos | Procentos |
| Pilnveidota atskaitītības sistēma | 16 | 57 |
| VC aktīvāk uzrauga resoru darbību (vizītes | 13 | 46 |

| | | |
|--|----|----|
| ministrijās, tikšanās ar amatpersonām u.c.) | | |
| Stiprināta uzraudzība pār iecelšanu augstos amatos | 10 | 36 |
| Stiprināta VC struktūrvienība, kas ir atbildīga par rīcībpolitiku ieviešanas monitoringu | 10 | 36 |
| Stiprināta audita sistēma | 9 | 32 |
| Nekas | 6 | 21 |
| Cits | 4 | 14 |

Aprakstot citus horizontālās koordinācijas stiprināšanas instrumentus, **Igaunija** piemin VC ceturkšņa sanāksmes, kurās tiek diskutēts par valdības programmas ieviešanas gaitu. **Lietuva** ir izstrādājusi valdības prioritāšu plānošanas un uzraudzības sistēmu, kā arī nostiprinājusi starpnozaru jautājumu plānošanas procesu, ieviešot starpinstiuciju darbības plānus. **Somijā** MP birojs sadarbībā ar FM ir uzsācis kopēju iniciatīvu OHRA, kuras būtība ir izvirzīt valdības dienas kārtībā trīs līdz piecas prioritātes, koncentrējot to ieviešanai visus politiskos spēkus un finanšu resursus. Valdības plānā tiek definētas stratēģiskās prioritātes, kuru izpildes process tiek aprakstīts valdības rīcības plānā. Valdības rīcības plāns tiek harmonizēts un koordinēts ar Vispārējo valdības fiskālo plānu.

Izpētot izmantoto horizontālas koordinācijas stiprināšanas instrumentu saistību ar VC funkcijām, vērojama tendence starpnozaru attīstības plānošanas dokumentus izstrādāt tajās valstīs, kur VC īsteno nacionālās stratēģiskās plānošanas funkciju (piemēram, Bulgārija, Itālija, Portugāle, Malta un Īrija), **kā arī plānošanas un budžeta veidošanas sinhronizāciju** (piemēram, Nīderlande, Vācija un Čehija). Arī tad, ja valstu VC funkcija ir valsts pārvaldes reformu izstrāde un ieviešanas uzraudzība, starpnozaru stratēģiju izstrāde kā horizontālās koordinācijas metode tiek izmantota apmēram četras reizes biežāk (piemēram, Ungārija, Lietuva un Īrija).

Vertikālās koordinācijas stiprināšanai valstis izvēlas izmantot atskaitīšanās sistēmas pilnveidošanas mehānismus (16 valstis jeb 57%) un aktīvāk uzraudzīt resoru darbību (13 jeb 46%). Somija ir uzlabojusi snieguma vadības procedūras, bet Lietuva – normatīvo aktu kvalitātes pārbaudes procedūru.

Eiropas Komisija anketā norāda, ka pēdējos piecos gados ir izmantojusi visus minētos instrumentus horizontālās un vertikālas koordinācijas efektīvizēšanai.

EUPAN aptaujā tika uzdots jautājums, **vai VC koordinācijas apjoms pēdējos piecos gados ir palielinājies vai samazinājies**. Koordinācijas apjoms aptaujā tika definēts kā centralizācijas pakāpe attiecībās starp koordinējošo institūciju un citām tiešās valsts pārvaldes institūcijām un atvasinātajām valsts pārvaldes institūcijām¹⁰. Proti, koordinācijas apjoms norāda uz to, cik daudz koordinācijas darbības valsts pārvaldē tiek

¹⁰ Saskaņā ar organizācijas teoriju koordinācija var tikt īstenota centralizēti, stiprinot hierarhiskas attiecības, vai decentralizēti, piemēram, palielinot „birokratizāciju”, tas ir, formalizācijas pakāpi un noteikumu skaitu. (Scott, 1998, 262)

īstenotas no VC¹¹. Liels pārsvars respondentu atbildēja, ka VC koordinācijas apjoms pēdējos piecos gados ir palielinājies (23 no 28 saņemtajām anketām).

7. tabula.

Izmaiņas VC koordinācijas apjomā pēdējos piecos gados (n=28)

| | Skaitļos | Procentos |
|---------------------------------------|----------|-----------|
| Koordinācijas apjoms ir palielinājies | 23 | 82% |
| Koordinācijas apjoms ir samazinājies | - | - |
| Koordinācijas apjoms nav mainījies | 5 | 18% |

Neviena valsts nav atzīmējusi atbildi, ka VC koordinācijas apjoms ir samazinājies. Divas no piecām valstīm, kuras atbildēja, ka koordinācijas apjoms nav mainījies, ir valstis, kuras šobrīd ir ārpus ES, – Norvēģija un Turcija. Citas valstis, kuras norādīja, ka VC koordinācijas apjoms nav mainījies, ir Dānija, Beļģija un Vācija. **Dānija** sniedza plašu VC centra definīciju, norādot, ka VC ir *visas ministrijas*. Šāds uzskats atšķiras no zinātnieku paustajiem viedokļiem (Jensen, 2011; intervijas ar T. Knudsen (*Tim Knudsen*) un K. Grēve (*Carsten Greve*), 8.01.2015.). Piemēram, pēc Lotes Jensenas (*Lotte Jensen*) domām, VC funkcijas pilda galvenokārt MP birojs (*Statsministeriet*), FM un svarīgākās komitejas – Ekonomikas lietu komiteja un Koordinācijas komiteja. Saskaņā ar viņas 2011. gadā publicēto rakstu Dānijas VC koordinācijas apjoms bija palielinājies, piemēram, attiecībās starp centrālajām valsts institūcijām un pašvaldībām, kā arī saistībā ar dažu publisko pakalpojumu reformām.

Vācijas anketā paustais viedoklis saskan ar vācu politikas zinātnieces Jūlijas Fleičeras (*Julia Fleischer*) 2011. gadā publicētā rakstā pausto uzskatu, ka VC, proti, Federālās kancelejas, koordinācijas apjoms nav būtiski mainījies (Fleischer, 2011). Divu valstu – Igaunijas un Maltas – atbildēs tika norādīts, ka līdzās koordinācijas apjoma palielināšanai dažas funkcijas no VC tika pārceltas uz citām institūcijām. **Igaunijas** anketā tika norādīts, ka VC (Valdības birojs) tika atbrīvots no *neraksturīgām funkcijām*, piemēram, arhīva uzturēšanas, bet **Maltā** ES lietas no MP biroja tika pārceltas uz speciālo ministriju.

Jautājumā tika lūgts norādīt, kādas koordinācijas funkcijas tika pievienotas vai kādas tika atņemtas, kā arī paskaidrot palielināšanas vai samazināšanas iemeslus. **Daļā valstu koordinācijas apjoma palielināšana ir saistīta ar stratēģiskās vadības funkcijas stiprināšanu, valdības programmas prioritāšu īstenošanas koordinēšanu un šīs koordinācijas efektīvizēšanu.** Uz šādu koordinācijas apjoma palielināšanās izpausmi un iemeslu norādīja Kipra, Somija, Lietuva, Nīderlande un Rumānija. Piemēram, **Somijas** anketā norādīts, ka tiek pilnveidots *valdības programmas izvērtēšanas process*, veicot pētījumus par panāktajām izmaiņām. Tas tiek darīts, lai pilnveidotu lēmumu pieņemšanas pamatotību un stiprinātu MP vadības kapacitāti. Somijas atbildē arī minēts, ka ir tikusi *palielināta VS sanāksmes nozīme*.

¹¹ Centralizācija saskaņā ar organizācijas teoriju ir varas koncentrācija un pastiprināta kontrole, kas nozīmē spēju ietekmēt koordinējamās vienības ar sankcijām vai labumiem. (Scott, 1998, 303)

Lietuvā jaunā VC funkcija ir saistīta ar ilgtermiņa valsts attīstības programmas *īstenošanas uzraudzību* un valdības prioritāšu *ieviešanas uzraudzību*. Lietuvā tiek stiprināta VC stratēģiskās plānošanas loma, kas ietver *starpinstitūciju sadarbības koordinēšanu*. **Nīderlande** norāda, ka *tika palielināta MP īstenošanā rīcībpolitikas kontrole un tas saistīts ar MP koordinācijas funkcijas stiprināšanu*. **Rumānijā** tika atjaunots MP centrs, kas koordinē MP prioritāšu ieviešanu. No minētajām valstīm Somija un Nīderlande ir sniegušas plašākas VC definīcijas (Somija iekļāva VC definīcijā arī daļu no FM un Tieslietu ministrijas, bet Nīderlande – vairākas ministrijas); Lietuva norādīja, ka *VC pamatā ir loma, kuru pilda Valdības birojs*, kā arī dažas FM funkcijas. Taču stratēģiskās vadības stiprināšana, visticamāk, attiecas uz VC šaurā nozīmē (MP biroju).

Daļā valstu VC ir īstenojuši vai vismaz piedalījušies **valsts pārvaldes reformu īstenošanā**. Šīs funkcijas veikšana palielina VC īstenošanas koordinācijas darbību apjomu. Uz šo VC funkciju norādīja Kipra, Čehija, Igaunija, Francija, Malta, Portugāle un Slovēnija. **Kipra** atbildē min *publiskās pārvaldes reformu*; **Čehija** norāda, ka pastāv *tendence uz valdības centralizāciju*; **Igaunija** runā par *publiskās pārvaldes vadības jautājumiem*; **Francija** atbildē raksta: *Vienkāršošana, administratīvā reforma, augstāko ierēdņu vadība*. **Malta** izvērstā komentārā uz šo jautājumu raksta par to, ka MP birojs ietver Administratīvo procesu plānošanas un vienkāršošanas sekretariātu, kura uzdevums ir *panākt taustāmu birokrātijas samazināšanu publiskajā pārvaldē*. **Portugāles** atbildē minēta *administratīvā modernizācija*, bet **Slovēnija** norāda, ka Publiskās pārvaldes ministrijas koordinācijas apjoms ir palielinājies grozījumu korupcijas novēršanas likumā dēļ.

No minētajām valstīm plašāku VC definīciju sniedza Igaunija (iekļāva atsevišķas FM funkcijas, Tieslietu ministrijas funkcijas, Ekonomikas un komunikācijas funkcijas) un Slovēnija (iekļāva šajā jēdzienā vairākas ministrijas un citas institūcijas). Portugāle VC definīcijā bez Valdības prezidenta sekretariāta iekļāva vairākus birojus un centrus, piemēram, Juridisko centru, valdības IT centru un Nacionālās drošības centru, bet nav iekļāvusi nevienu ministriju; Francija VC definīcijā iekļāva vairākus sekretariātus, tostarp *Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique* – institūciju, kas ir atbildīga par valdības modernizāciju, valsts reformām, rīcībpolitikas novērtēšanu.

Dažas valstis bija norādījušas, ka jaunas funkcijas ir saistītas ar **tiesību aktu izvērtēšanu, to kvalitātes nodrošināšanu**. Piemēram, Horvātija, Igaunija un Polija norāda VC tiesību aktu izvērtēšanas funkcijas pastiprināšanu, koordinējot valdības aktivitātes tiesību aktu sagatavošanas jomā un veicot tiesību aktu potenciālās ietekmes izvērtēšanu. Malta atbildē norāda, ka VC īsteno administratīvā sloga mazināšanas politiku un saistībā ar to izvērtē tiesiskā regulējuma vienkāršošanas iespējas.

Plašāka **e-pārvaldes instrumentu ieviešana** kā jauna funkcija tika minēta Itālijas un Francijas atbildēs. **Kontrole pār budžeta līdzekļu izlietojumu, budžeta mērķu sasniegšanu** kā jaunas funkcijas tika minētas Austrijas, Itālijas, Lietuvas un Portugāles anketās. Slovēnijas un Ungārijas anketās finanšu uzraudzības, kontroles jautājumi tika minēti saistībā ar ES fondiem. **Cilvēkresursu vadības jautājumi** tika atzīmēti Slovēnijas (*cilvēkresursu ierēdņu tiesiskās attiecības*) un Slovēnijas (*cilvēkresursu plānošana*,

civildienesta ierēdņu skaita uzraudzība tika pastiprināta) atbildēs. **Eiropas Komisijas** koordinācijas apjoms ir palielinājies: saskaņā ar jauno Eiropas Komisijas struktūru (2014 – 2019) viceprezidentiem ir piešķirtas pilnvaras vadīt un koordinēt vairākus komisārus noteiktajā darbības jomā.

3.2.2. Komunikatīvo instrumentu izmantošana rīcībpolitikas izstrādes procesā

Tā kā **komunikatīvo instrumentu** izmantošana valdības darbā, it sevišķi horizontālās koordinācijas nolūkos, ir jauna pieeja, kuras efektivitāte galvenokārt ir atkarīga no pušu pārliecināšanas, nevis piespiešanas, viens no aptaujas mērķiem bija izzināt, vai dominē kāda konkrēta komunikatīvā instrumenta izmantošana kādā konkrētā politikas izstrādes posmā. Valstīm tika lūgts identificēt komunikatīvos instrumentus (informācijas tehnoloģijas (IT), neformālās, koordinācijas un starpministriju sanāksmes, pētījumi un novērtējumi, *ad-hoc* grupas, informācijas kampaņas un apmācības), kuri tiek izmantoti dienas kārtības veidošanā, rīcībpolitikas formulēšanas, lēmumu pieņemšanas procesa, rīcībpolitikas ieviešanas un novērtēšanas laikā (skat. 8. tabulu). **Pēc aptaujas rezultātiem redzams, ka koordinācijas sanāksmes ir visizplatītākais komunikatīvais instruments institūciju vidū, galvenokārt dominējot rīcībpolitikas formulēšanas un lēmumu pieņemšanas procesa laikā.**

8. tabula.

Komunikatīvo instrumentu izmantošanas biežums dažādās politikas izstrādes stadijās (n=26¹²)

| | IT | Neformālās sanāksmes | Koordinācijas sanāksmes | Starpministriju sanāksmes | Pētījumi, novērtējumi | <i>Ad-hoc</i> grupas | Info kampaņas | Apmācības |
|----------------------------|----|----------------------|-------------------------|---------------------------|-----------------------|----------------------|---------------|-----------|
| Dienas kārtības noteikšana | 14 | 21 | 19 | 11 | 6 | 13 | 7 | 4 |
| Rīcībpolitikas formulēšana | 12 | 19 | 23 | 17 | 18 | 19 | 9 | 8 |
| Lēmumu pieņemšanas process | 15 | 15 | 25 | 20 | 10 | 16 | 7 | 6 |
| Rīcībpolitikas ieviešana | 12 | 11 | 18 | 17 | 10 | 11 | 15 | 14 |
| Rīcībpolitikas novērtēšana | 12 | 10 | 12 | 12 | 20 | 12 | 5 | 7 |
| Kopā | 65 | 76 | 97 | 77 | 64 | 71 | 43 | 39 |

Būtisku lomu ieņem neformālās sanāksmes, it sevišķi dienas kārtības noteikšanas posmā, un *ad-hoc* grupas, īpaši rīcībpolitikas formulēšanas posmā. **11 no 12 valstīm, kas atzīmējušas *ad-hoc* grupu izmantošanu rīcībpolitikas novērtēšanas posmā, novērtējušas VC lomu starpnozaru attīstības plānošanas dokumentu izstrādē kā aktīvu.**

Pētījumi un novērtējumi pārsvarā tiek izmantoti rīcībpolitikas formulēšanas, kā arī novērtēšanas posmos, tādējādi sasniedzot šī komunikatīvā instrumenta mērķa grupu –

¹² Dānija un Ungārija atbildi uz šo jautājumu nesniedza.

politikas veidotājus. 17 valstis, kuras ir norādījušas, ka to VC ir aktīva loma starpnozaru attīstības plānošanas dokumentu izstrādē, rīcībpolitikas novērtēšanas posmā izmanto pētījumu un novērtējumu rezultātus. **Jāatzīmē, ka pētījumu un novērtējumu potenciāls tomēr vēl netiek izmantots pilnīgi, jo viena no šī instrumenta mērķa grupām ir arī politiskais līmenis. Dienas kārtības noteikšanā šo instrumentu izmanto tikai sešas valstis (Somija, Dānija, Īrija, Austrija, Luksemburga un Slovākija), kā arī Eiropas Komisija.**

Četras no piecām valstīm, kas rīcībpolitikas novērtēšanas posmā izmanto informatīvās kampaņas, ir valstis ar VC plašāko interpretāciju, turklāt tās ir vecās dalībvalstis. (Skat. 5. pielikumu).

Ja valsts VC ir atbildīgs par politikas plānošanas un budžeta plānošanas sinhronizāciju, saskaņošanas sanāksmes tiek izmantotas divas reizes biežāk nekā tad, ja šāda funkcija netiek veikta vai ir citas organizācijas pārziņā (piemēram, Čehija, Lietuva, Slovēnija).

Sīkāk par komunikatīvo instrumentu izmantošanas saistību ar horizontālās koordinācijas problēmām aprakstīts 4.2. apakšnodaļā.

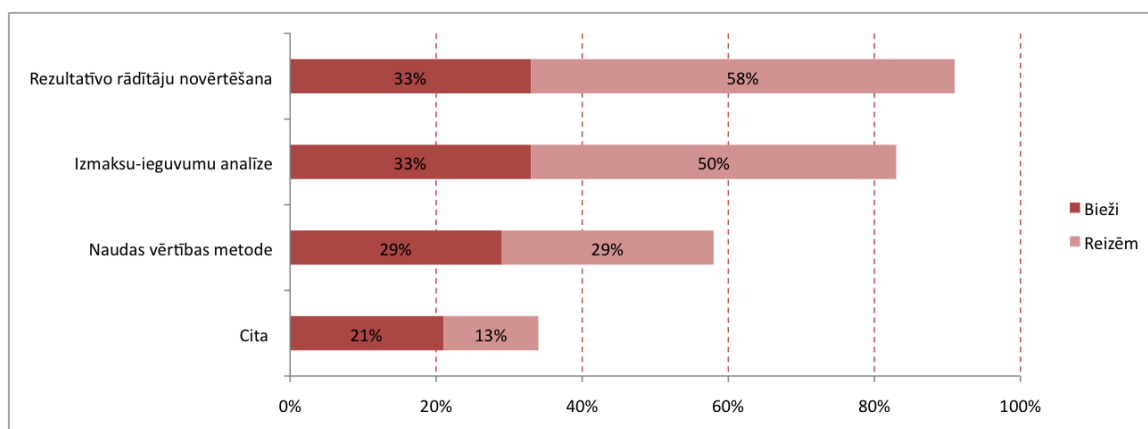
Komunikatīvo instrumentu izmantošanas biežums kopumā tika salīdzināts arī starp vecajām un jaunajām dalībvalstīm, taču šādā skatījumā nebija būtisku atšķirību starp valstu grupām.¹³

Anketā tika iekļauts jautājums par to, cik daudz VC rīcībpolitikas izvērtēšanas posmā izmanto tādas metodes kā izmaksu un ieguvumu analīzi, rezultatīvo rādītāju analīzi un naudas vērtības metodi (*value for money*)¹⁴. (Skat. 9. attēlu) Valstis vairāk norāda, ka šīs metodes tās ir izmantojušas tikai reizēm. Starp valstīm, kas bieži izmanto izmaksu un ieguvumu analīzi un rezultatīvo rādītāju novērtēšanu, pieminama **Austrija, Malta, Somija**, kā arī **Eiropas Komisija**. Pēdējās trīs norādījušas, ka bieži izmanto arī naudas vērtības metodi. Savukārt **Vācija** izmaksu un ieguvumu analīzi rīcībpolitiku izvērtēšanā neizmanto vispār. Tā ir koncentrējusies uz rezultatīvo rādītāju izvērtēšanu un naudas vērtības metodei līdzīgu metodi, kur katra ministrija rēķina izmaksas, kas radīsies iniciatīvas ieviešanas rezultātā. Arī **Bulgārija** rīcībpolitikas analīzē izmaksu un ieguvumu analīzi neizmanto. Dažreiz tā izmanto rezultatīvo rādītāju izvērtēšanu un regulatīvo ietekmes analīzi (RIA). Pie citām metodēm, ko valstis izmanto rīcībpolitikas novērtēšanā, Čehija un Bulgārija piemin RIA, Lietuva – sistemātiskos pārskatus par snieguma rezultātiem, Igaunija – sistemātisku politikas rezultātu izvērtēšanu, bet Itālija – standarta izmaksu modeli (*standard cost model*)¹⁵.

¹³ Nosacīti par jaunajām dalībvalstīm pētījuma ietvaros tiek uzskatītas valstis, kas pievienojās ES no 2004. gada.

¹⁴ Naudas vērtības metode ir instruments, kas tiek lietots, lai noteiktu, vai institūcija/organizācija ar tai atvēlēto finanšu līdzekļu palīdzību ir sasniegusi maksimālo ieguvumu no precēm vai pakalpojumiem, kuras tā vai nu nodrošina, vai iepērk. Metodes lietderīgums netiek viennozīmīgi vērtēts, jo daži elementi (piemēram, preces derīgums (*utility*)) var būt subjektīvi un grūti mērāmi. Metodes būtība ir noteikt derīgumu katrai iztērētajai naudas vienībai, kas balstās ne tikai uz pirkuma cenu (ekonomija), bet arī pirkuma maksimālo efektivitāti (*efficiency*) un funkcionālo efektivitāti (*effectiveness*).

¹⁵ Standarta izmaksu modelis ir metode, ko lieto biznesa administratīvā sloga noteikšanai, kas radīsies likumdošanas ieviešanas izmaksu rezultātā. Metodi var lietot, lai mērītu viena likuma, veselības nozares likumdošanas administratīvo



9. attēls. Cik daudz valdības centrā rīcībpolitiku izvērtēšanas procesā tiek izmantota katra metode? (n=24)

3.2.3. Reformas rīcībpolitikas koordinācijas uzlabošanas jomā

Aptaujas dalībniekiem tika uzdots vispārīgs jautājums, kas piecu gadu laikā tika izdarīts valstī, lai uzlabotu rīcībpolitikas koordināciju. Uz šo jautājumu atbildes sniedza 25 valstis. Valstis ir veikušas dažādas darbības un izmantojušas dažādus instrumentus rīcībpolitikas koordinācijas uzlabošanai (skat. 9. tabulu).

9. tabula.

Kas pēdējo piecu gadu laikā ir izdarīts, lai uzlabotu rīcībpolitikas koordināciju jūsu valstī? (n=25)

| | Skaitļos | Procentos |
|---|----------|-----------|
| Saskaņošanas procedūru uzlabošana | 21 | 84% |
| Centrālo valsts pārvaldes institūciju organizācijas struktūras (hierarhijas, sadarbības mehānisma) pārkārtošana | 15 | 60% |
| VC kapacitātes stiprināšana | 14 | 56% |
| MK dokumentācijas aprites kārtības pilnveidošana | 11 | 44% |
| Cits | 6 | 24% |

Pētījumā *rīcībpolitikas koordinācija* tika definēta kā augstāko amatpersonu, centrālo valsts pārvaldes institūciju rīcībpolitiku mērķu un rīcības virzienu saskaņošanas process, prioritāšu noteikšana un stratēģiju formulēšana to īstenošanai. Visbiežāk valstis ir uzlabojušas saskaņošanas procedūras, kam seko centrālo valsts pārvaldes institūciju reorganizācija, VC stiprināšana, MK dokumentācijas aprites kārtības pilnveidošana. Atbildes „citi” ietver tādus variantus kā valdības prioritāšu mehānisma attīstība (Lietuva), starpinstitūciju darbības plānu ieviešana un starpministriju sadarbības uzlabošana (Lietuva), ieskaitot pašvaldības (Dānija), snieguma vadības sistēmas ieviešana centrālajās valsts pārvaldes institūcijās (Austrija), finanšu vadības instrumentu uzlabošana (Kipra), civildienesta kapacitātes un atskaitīšanās mehānisma uzlabošana (Īrija).

slogu vai arī noteiktu administratīvo slogu valstī, kas kalpotu kā atskaites mērījums tālākā administratīvā sloga samazināšanā.

Aptaujas dalībniekiem tika lūgts sīkāk paskaidrot, kādi bija šie pasākumi un kādus efektus tie ir panākuši. Iegūtajās atbildēs var redzēt, ka **valstis ir centušās uzlabot gan vertikālo, gan horizontālo koordināciju**. Viens no tādiem darbību kopumiem ir stratēģiskā vadība un tās stiprināšana centrālajā valsts pārvaldē. Šīs darbības ir vērstas uz **vertikālās koordinācijas** stiprināšanu. Piemēram, **Lietuvā** tika *nostiprināta Stratēģiskā komiteja*, kuru vada MP un kurai ir stratēģiska loma politikas plānošanas procesā. Šī komiteja apspriež ministriju stratēģiskus plānus un lielu uzmanību pievērš izpildes indikatoriem. Tā arī ir nozīmīga valdības prioritāšu noteikšanā un sniedz rekomendācijas MK. Tā nosaka vadlīnijas publiskās pārvaldes jomu attīstībai. Lietuvā ir uzlabots valdības prioritāšu izpildes koordinācijas mehānisms, kas ir Valdības biroja (*Office of Government*) pārziņā. Valdības birojs precizē, „operacionalizē” valdības prioritātes, gatavo izpildes rādītājus saistībā ar gada budžeta plānošanu. Šī procesa gaitā Valdības birojs veic pārrunas ar ministrijām un padotības iestādēm.

Itālijā tiek gatavota likumdošanas pakete, kas veiks izmaiņas noteikumos, kuri nosaka MP lomu, stiprinot viņa koordinējošo lomu valdībā un precizējot ministru iecelšanas procedūras. Gatavotie noteikumi precizēs MP tiesības noteikt politikas vadlīnijas MK.

Somijā tiek strādāts pie centrālās pārvaldes reformas, kuru izstrādā MP birojs un FM. Paredzētais rezultāts ir centrālās valsts pārvaldes jaunu vadības principu definēšana. Ar jaunajiem principiem tiek divās perspektīvās: kopīgas zināšanas valdībā un integrēts stratēģiskās koordinācijas process (kopīga dienas kārtība un valdības rīcībpolitikas ieviešana). Tiek sagatavotas rekomendācijas un paredzēts, ka jaunā valdība pēc aprīļa vēlēšanām ievēros jaunas procedūras un noteikumus.

Kiprā tika uzlabotas MK (*Council of Ministers*) pieņemto lēmumu monitorēšanas, izpildes kontroles metodes un procedūras. MK sekretariāts papildus *tradicionālajiem uzdevumiem* uzņēmis aktīvāku lomu valdības programmas izpildes nodrošināšanā *saistībā ar republikas prezidenta lēmumu* (Kipra ir prezidentāla republika).

Austrijas anketā norādīts, ka tās centrālajā pārvaldē (un arī plašāk – publiskajā pārvaldē) kopš 2013. gada tika sistemātiski īstenota uz rezultātu sasniegšanu balstīta vadība. Šīs valsts respondenti norāda, ka tas tika īstenots, izmantojot divus savā starpā saistītus instrumentus – snieguma vadību (*performance management*) un regulējuma ietekmes novērtēšanu (*regulatory impact assessment – RIA*). Pielietojot šo sistēmu, tiek definēti sagaidāmie rezultāti un indikatori saistībā ar budžeta plānošanu, un tiek plānotas konkrētas darbības (likumi, noteikumi un lieli projekti), izmantojot regulējuma novērtēšanas instrumentu. Sagaidāmie rezultāti un indikatori tiek apspriesti plašā politiskā diskusijā, kas notiek arī parlamentā; Federālā Kancelejā (Austrija ir federatīva valsts) ir Federatīvs Rezultatīvitātes vadības birojs (*Wirkungscontrollingstelle des Bundes*). No sniegtās informācijas izriet, ka respondenti pozitīvi vērtē ieviestās reformas un izmantoto metožu efektivitāti.

Igaunijas anketā norādīts, ka ir izstrādātas [Politikas] ietekmes novērtēšanas vadlīnijas un pašreiz *lielāks uzsvars tiek likts uz ietekmes novērtēšanu*.

ES dalībvalstu respondenti sniedz informāciju par ieviestajām publiskās **pārvaldes institūciju reorganizācijām**. Pārstrukturizāciju motīvs ir vienkāršot institūciju sistēmu, padarīt to pārskatāmāku un pārredzamāku. Institūciju reorganizācija, vienkāršošana, sistēmas lielākā integrācija ir pasākumi, kas uzskatāmi par centralizācijas tendenci (Waldo, 1984), līdz ar to šīs darbības var uzskatīt par vertikālās koordinācijas uzlabošanas pasākumiem.

Piemēram, **Bulgārijas** sniegtā informācija liecina par to, ka šajā valstī notiek publiskās pārvaldes „apvienošanās” process; aptuveni 30 administratīvās struktūras ir bijušas transformētas pēdējo piecu gadu laikā. Ir uzlabots arī mehānisms organizāciju struktūru pārkārtošanai, nodibināta Administratīvo reformu padome, kurai ir jāapstiprina struktūru reorganizācija.

Francijā tika samazināts ministriju skaits, stiprināta pastāvīgo sekretāru (*Secretaries General*) loma. Šajā valstī tika izveidots Valdības modernizācijas sekretariāts (*Secretariat-General for Government Modernisation*), kura funkcijas ir rīcībpolitiku izvērtēšana un koordinācija, valdības IT sistēmu monitorings, administratīvo procedūru vienkāršošana, publisko pakalpojumu sniegšanas uzlabošana un brīvpieejas datu nodrošināšana. **Itālijā** tiek plānots samazināt ministriju skaitu, optimizējot struktūru un novēršot dublējošās funkcijas un struktūrvienības.

Slovēnijā tika samazināts iestāžu skaits, integrējot tās ministrijās; ministriju skaits 2012. gadā tika samazināts. Notika iestāžu funkciju audits, iestādes ar tuvām funkcijām tika apvienotas (piemēram, tika apvienoti profesionālās izglītības institūts un pieaugušo izglītības institūts, iestādes, kuras veic funkcijas saistībā ar veterināriju, sanitāriju un pārtikas drošību u.c.). No sniegtās informācijas izriet, ka reorganizācijas ir devušas pozitīvu efektu, gan ekonomējot līdzekļus, gan radot *jaunu sinerģiju, apvienojot darbiniekus un zināšanas*.

Latvijā notika ministriju skaita optimizācija. 2009. gada ekonomiskās krīzes ietekmē notika centrālās valsts pārvaldes institūciju skaita optimizācija, likvidējot īpašo uzdevumu ministru sekretariātus, vienu ministriju, kā arī pārskatot un pārdalot funkcijas. Strukturālās reformas tika veiktas 2009. – 2010. gadā, īstenojot taupības pasākumus finanšu un ekonomiskās krīzes dēļ. Visās valsts pārvaldes nozarēs (resoros) tika veikti reorganizācijas pasākumi, lai paaugstinātu izmaksu efektivitāti un optimizētu administratīvās funkcijas. Atsevišķās ministrijās tika mainīta iekšējā struktūra (apvienojot departamentus, apvienojot un likvidējot nodaļas), notika padotības iestāžu reorganizācija, proti, atsevišķas iestādes tika likvidētas vai apvienotas, centralizējot atbalsta funkcijas reģionālajās iestādēs vai nododot tās ministrijām. Atsevišķās nozarēs, piemēram, izglītības resorā, krasi samazinājās padotības iestāžu skaits. Taupības un optimizācijas pasākumi veikti arī valsts un pašvaldību kapitālsabiedrībās: likvidētas padomes, atsevišķas kapitālsabiedrības tika likvidētas un reorganizētas, panākta administratīvo izmaksu ekonomija, ieviests daļēji centralizēts valsts kapitālsabiedrību pārvaldības modelis.

Reorganizācija tika vērsta ne tikai uz optimizāciju un vienkāršošanu; tās rezultātā tika arī veidota vai stiprināta institūcija, kas veic rīcībpolitikas koordinācijas funkcijas. Izveidots Pārresoru koordinācijas centrs, kurš nodrošina nacionālā līmeņa attīstības plānošanas dokumentu savstarpējo saskaņotību un atbilstību normatīvo aktu prasībām, kā arī izstrādā un uzrauga hierarhiski augstāko ilgtermiņa un vidēja termiņa attīstības plānošanas dokumentu (ilgtermiņa attīstības stratēģija un nacionālais attīstības plāns) īstenošanu.

Somija sniedz informāciju par gatavojamo reformu, kuras paredzētais rezultāts ir valdības un ministriju administratīvo funkciju koncentrācija MP birojā (*Office of the Council of State*), nodibinot tajā valdības administratīvo nodaļu/departamentu (*Government Administrative Unit*). Paredzēts, ka apakšstruktūra veiks valdības un ministriju administrēšanu, plānos *iekšējās procedūras un finanses*, kā arī *sniegs kopējos pakalpojumus un veicinās vienotas kultūras veidošanos*. Plānotās reformas mērķis ir *uzlabot personāla kompetenci, uzlabot efektivitāti un produktivitāti, attīstīt vienotas prakses un procesus, kā arī stiprināt procesu uzticamību*.

Horvātijā tika palielināts to administratīvo orgānu skaits, kuri nodrošina un uzrauga valdības programmas izpildi, kā arī tika stiprināta RIA funkcija, kuru veic Horvātijas Republikas valdības Tieslietu birojs. **Slovākijā** tika *paplašinātas Valdības biroja pamata aktivitātes*.

Kopumā 56% (14 no 25 atbildējušajām) valstu atbildēja, ka pēdējo piecu gadu laikā rīcībpolitikas koordinācijas uzlabošanas nolūkos tika stiprināts VC.

Uz **vertikālās koordinācijas** veicināšanas pasākumiem ir attiecināmas arī darbības, kuras tiek vērstas uz dažādu civildienesta aspektu uzlabošanu, jo tās palīdz nodrošināt hierarhiskās attiecības valsts pārvaldē. Piemēram, **Bulgārijā** sniedz informāciju par to, ka tika organizētas dažādas apmācības ierēdņiem un pieredzes apmaiņas braucieni. **Čehijā** tika pieņemts Civildienesta likums (*Civil Service Act*). **Īrijā** tika izstrādāts Civildienesta uzlabošanas plāns (*Civil Service Renewal Plan*); tas paredz dažādas aktivitātes, kuras stiprinās kapacitāti, kompetenci, atskaitīšanos un līderību civildienstā. **Latvijā** Valsts kanceleja ir veikusi virkni apmācību, kas orientētas uz kapacitātes stiprināšanu, piemēram, dažādas apmācības vadošajos amatos strādājošajiem par līderību, kreativitāti, snieguma vadību; Valsts administrācijas skolā notika kursi par valsts pārvaldes principiem jauniem ierēdņiem. Uz vertikālās koordinācijas pasākumiem attiecināmas arī darbības, kas sekmē mijiedarbību starp valdību vai valdības centra institūcijām un pilsoniskās sabiedrības grupām, piemēram, NVO, sociālajiem partneriem (pieminēts Kipras, Latvijas un Igaunijas anketās).

Sniegtajās atbildēs ir uzskaitītas arī darbības, kuras ir attiecināmas uz **horizontālās koordinācijas uzlabošanu**. Uz horizontālajiem pasākumiem attiecas, piemēram, normatīvā regulējuma uzlabošana, kas veicina sadarbību starp dažādām institūcijām, vienkāršojot un padarot saprotamāku saskaņošanas procedūru. Piemēram, **Latvijā** ir elektronizēta dokumentu aprīte, vienkāršota saskaņošanas procedūra, MK darbs vairāk strukturēts efektīvākai lēmumu pieņemšanai, veikti grozījumi MK Kārtības rullī, tostarp saistībā ar Rīcības plāna gatavošanu; pilnveidots sabiedrības līdzdalības process, pieņemts un tiek īstenots Fiskālās disciplīnas likums.

Polijā tika pieņemts jauns MK darbību reglamentējošs normatīvais akts (*Regulation on the work of the Cabinet of Ministers*), kurš ir padarījis valdības dokumentu apriti un pieņemšanu caurskatāmāku. **Itālijā** ir plānots pieņemt normatīvos aktus, kuri reglamentēs attiecības starp MP, ministriem un viņu vietniekiem, VS, precīzāk nosakot viņu kompetences un tiecoties *nodrošināt valdības virzības vienotību*.

Kiprā ir plānots ieviest reformu publisko finanšu pārvaldes modernizēšanai. Ar šo reformu tiek plānots, ka ministrijas stiprinās spēju korporatīvo finanšu plānošanā, spēju paredzēt izdevumus nākotnē un analizēt nākotnes tēriņu sekas; tiek paredzēts, ka prezidents noteiks vispārīgus stratēģiskus mērķus, bet FM sniegs vadlīnijas un atbalstu stratēģiskā plānošanā un koordinēs ministriju stratēģiskos plānus un budžetus.

Valstīs tika ieviesti virkne pasākumu, kas uzlabo horizontālo koordināciju, veicot izmaiņas vai nodibinot jaunus sadarbības mehānismus starp institūcijām.

Igaunijā sadarbība starp Valdības biroju un FM tika uzlabota, lai sasniegtu vienotību rīcībpolitikas vadības procesā, īpaši saistībā ar stratēģisko vadību un budžeta veidošanu. Valdības birojā ir Stratēģijas nodaļa, kas sadarbojas ar visām ministrijām. Tā vada speciālā uzdevuma grupas (*task forces*), kuras izveido MK. Iniciētas regulāras ministriju augstāko ierēdņu tikšanās, kuras vada Valdības birojs un kurās tiek apspriests progress valdības programmas ieviešanā.

Lietuva sniedz informāciju, ka ir ieviesti starpinstiūciju darbības plāni, kas iekļauti *stratēģisko plānošanas dokumentu sistēmā*. Plānos ir paredzētas „horizontālas” darbības, tie satur rezultatīvos rādītājus un ir piesaistīti budžetam. **Nīderlandes** sniegtajā atbildē norādīts, ka *tika izveidotas vairākas komitejas rīcībpolitikas jomu uzraudzībai*. **Latvijā** kopš 2009. gada ir izveidotas dažādas padomes un darba grupas, piemēram, Reformu vadības grupa, Ēnu ekonomikas apkarošanas padome u.c.

Vairākas valstis ir veikušas elektronizācijas pasākumus, lai atvieglotu dokumentu pieejamību un starpinstiūciju sadarbību un saskaņošanas procesu. Šie pasākumi arī ir attiecināmi uz horizontālās koordinācijas uzlabošanu. Piemēram, **Francija** norāda, ka tā virzās uz *koordinācijas procesu dematerializāciju*. Elektronizācijas pasākumus ir pieminējušas **Horvātija, Kipra, Čehija, Latvija, Lietuva un Slovēnija**.

EK pēdējo piecu gadu laikā ir veikusi visus minētos pasākumus (dokumentācijas aprites kārtības pilnveidošana, saskaņošanas procedūru uzlabošana, VC kapacitātes stiprināšana). EK svarīgākā VC instiūcija, kas veic koordinējošās funkcijas saskaņā ar sniegto informāciju ir Vispārīgais sekretariāts (*Secretariat-General*), notiek instiūciju organizācijas struktūras (hierarhijas, sadarbības mehānisma) pārkārtošana. Tas norāda, ka VC stiprināšanas procesi notiek vienlaikus un paralēli gan nacionālo valstu līmenī, gan pārnacionālajā līmenī.

Kopumā raksturojot valstu izmantotos politiskos instrumentus, var secināt, ka valstis rīcībpolitikas koordinācijai lielākoties izmanto komunikatīvos instrumentus:

ad-hoc grupu, dažādu formātu sanāksmju organizēšanu. Pietiekami plaši tiek pielietoti arī regulatīvie instrumenti atskaitīšanās un audita sistēmu, kā arī saskaņošanas procedūru stiprināšanā. Komunikatīvie instrumenti tiek izmantoti visos politikas izstrādes posmos, taču dažu instrumentu (piemēram, pētījumu un novērtējumu, kā arī apmācību izmantošanas) intensitāte vēl nav pietiekama. Tas sevišķi uzsverams, ņemot vērā, ka pēdējos gados rīcībpolitikas koordinācijas uzlabošanai institūcijas bieži veikušas strukturālās reformas, kur pētījumu rezultāti varētu dot pievienoto vērtību optimāla reformas rezultāta sasniegšanā. Valstīs tika īstenoti dažādi pasākumi gan saistībā ar regulatīvo instrumentu izmantošanu, gan veicot reorganizācijas, lai uzlabotu rīcībpolitikas koordināciju. Valdības centri ES dalībvalstīs ir izmantojuši virkni instrumentu, lai padarītu efektīvāku horizontālo un vertikālo koordināciju, un VC īstenojams koordinācijas apjoms lielākajā daļā dalībvalstu pēdējos piecos gados ir palielinājies.

4. Rīcīpolitikas starpnozaru koordinācijas veidi

4.1. Zinātniskās literatūras un pētījumu apskats

4.1.1. Faktori, kas nosaka koordinācijas līdzekļu izvēli

No organizācijas teorijas viedokļa **noteikumi** (ar ko ir saprotami dažādi reglamentējošie normatīvie akti) ir viens no vienkāršākajiem koordinācijas līdzekļiem. Tie tiek izmantoti, lai strukturētu organizācijas darbību un nodrošinātu mijiedarbību paredzamību. Noteikumi ir vienošanās par to, kā darbībām ir jānorit, un tie tiek radīti pirms konkrēta regulējamā procesa norises. (Scott, 1998, 231) Līdzīgs darbību koordinācijas instruments ir **programmas**, kuras apraksta veicamās darbības, lai nodrošinātu akceptējamu darbības rezultātu. Tomēr ar noteikumiem un programmām vien nepietiek, kad pieaug apstrādājamās informācijas apjoms un prasības pret koordināciju paaugstinās. Pētījumi ir parādījuši, ka *svarīgākie mainīgie, kuri ietekmē prasības pret darbību koordināciju, ir komplicētība jeb dažādība, nenoteiktība jeb neparedzamība un elementu savstarpējā atkarība* (Scott, Davis, 2014, 163).

Komplicētība ir dažādu elementu skaits, kuri jāvada vai jāorganizē vienlaikus. Nenoteiktība norāda uz neiespējamību pilnībā paredzēt gan organizācijas apstrādājamā materiāla sastāvu un raksturojumu (“ievade”), gan prasības pret iznākumiem (“izvade”). Savstarpējā atkarība (*interdependence*) norāda uz pakāpi, kādā organizācijas (koordinējamās vienības) elementi vai procesi ir savā starpā saistīti un kā izmaiņas vienā elementā vai procesā ietekmē citus elementus vai procesus. (Scott, 1998, 230) Pieaugot komplicētībai, nenoteiktībai un elementu un procesu savstarpējai atkarībai, palielinās koordinācijas slodze jeb prasības pret koordinācijas darbībām.

Šādos gadījumos noteikumi kā koordinācijas mehānisms ir jāpapildina vai ir jāizmanto citi koordinācijas instrumenti. Tie tiek izmantoti, lai efektīvizētu koordināciju vai samazinātu prasības pret koordināciju.

4.1.3. Galvenās koordinācijas instrumentu formas

Šajā sadaļā ir aplūkoti koordinācijas instrumenti, kuri nav saistīti ar likumdošanu. Tie ir zināmi no organizācijas teorijas, un pētījumā iegūtā informācija liecina par to, ka VC tos izmanto savā darbībā, tostarp arī dažādu reformu īstenošanā (skat. 3. nodaļu).

Viens no instrumentiem ir **plānu** veidošana. Plāni tiek veidoti, kad starp elementiem pastāv temporālā un secības atkarība; tie nosaka, kad un kādā secībā darbībām ir jānotiek. Plāni organizē arī darbības, kuras norit vienlaikus, iesaistot dažādus koordinējamās vienības elementus. Plāni ir spēkā noteiktā laika periodā.

Citu instrumentu kategorija ir savstarpēji atkarīgo elementu grupēšana, **reorganizācija**. No organizācijas teorijas viedokļa ir efektīvi grupēt tās darbības vai elementus, kuri ir savā starpā visvairāk saistīti, kad tie ir savstarpēji atkarīgi. Jo ciešāka ir darbību savstarpējā atkarība, jo efektīvāk tās grupēt vienā organizācijas vienībā (“departamentā”),

tādējādi mazinot “transakcijas izmaksas”. Ja savstarpējā atkarība izpaužas tikai kā elementu, ieguldījumu summa vai darbību secīgums, tad vienības, kas pilda šīs darbības, var tikt novietotas atšķirīgajās struktūrvienībās. Cits elementu reorganizācijas veids ir hierarhijas uzbūve, tas ir, saglabājot saistīto struktūrvienību identitāti, iekļaut tos vienā kopīgā hierarhijas vienībā. (Scott, 1998, 233)

Cits koordinācijas mehānisms ir **deleģēšana**. Kad organizācijas sastopas ar lielāku nenoteiktību un komplicētību, viens no risinājumiem var būt nevis stiprināt koordinējošās vienības kapacitāti, bet piešķirt vairāk rīcības brīvības koordinējamajiem elementiem, deleģēt autonomiju. *Vadošā, koordinējošā vienība var izvēlēties nevis detalizēti aprakstīt procedūras, prasības, nostiprinot tās normatīvajos aktos, bet noteikt rezultatīvos rādītājus, izvirzīt sasniedzamos mērķus.* Mērķu sasniegšanas līdzekļu izvēles tiesības tiek piešķirtas koordinējamajām vienībām, izpildītājiem, bet vadošā institūcija pārrauga rezultātu sasniegšanu un nepieciešamības gadījumā koriģē darba izpildes procesu. Jaunās publiskās pārvaldes reformu kustības kontekstā šī pieeja koordinācijas problēmu risināšanai tiek apzīmēta kā **deregulācija**. Šī metode, kas paredz lielākās rīcības brīvības piešķiršanu padotībā esošajām institūcijām, tiek pielietota dažādiem mērķiem un uzdevumiem, un tā paredz samazināt normatīvās reglamentācijas apjomu. (Peters, 2010)

Mikrokoordinācija tiek izmantota, kad organizācijas klienti tiek iedrošināti sniegt atsauksmes par saņemto pakalpojumu kvalitāti, kas informē vadību par organizācijas funkcionēšanu. Publiskās pārvaldes reformu kontekstā šeit var atzīmēt, ka pēdējās desmitgadēs rietumu valstīs arvien vairāk tiek izmantotas dažādas sabiedrības iesaistīšanas metodes gan politikas plānošanas dokumentu izstrādes procesā, gan ieviešanas un novērtēšanas procesā. (Peters, 2010)

Hierarhijas palielināšana un atskaitīšanās mehānismu stiprināšana ietver darbības, ar kuru palīdzību tiek pilnveidota atgriezeniska saite ar vadošo, koordinējošo institūciju. Piemēram, tiek ieviests elektronizēts monitorings vai izpildinstitūcijās tiek organizētas auditoru, kvalitātes vadības sistēmas vadītāju darba vietas. Hierarhija var tikt uzlabota informācijas saņēmēja pusē, proti, var tikt pilnveidota, stiprināta informācijas analīzes kapacitāte, lai paaugstinātu pieņemto lēmumu kvalitāti. Tas var tikt darīts, piemēram, palielinot organizācijas vadītāja padomnieku darba vietu skaitu, pieņemot darbā asistentus. (Scott, 1998)

Horizontālo sakaru veidošana un attīstība tiek veicināta un izmantota apstākļos, kad komplicētība, nenoteiktība un savstarpējā atkarība palielinās vēl vairāk. Var tikt veicināta informācijas aprīte starp dažādās struktūrvienībās vai iestādēs esošajiem darbiniekiem, apejot formālu hierarhisku struktūru un saskaņošanas procesu. Atsevišķos gadījumos darbiniekiem var tikt piešķirtas pilnvaras komunicēt ar citās institūcijās strādājošajiem kolēģiem kāda uzdevuma izpildei vai radītas speciālas **starpnieku lomas** (*liaison roles*), lai veicinātu sadarbību starp dažādiem departamentiem, risinātu vai novērstu konfliktus, kas rodas sadarbības procesā. (Scott, 1998)

Cits risinājums horizontālo sakaru nodibināšanai ir **speciālā uzdevuma grupas** (*task forces*). Tās tiek veidotas uz laiku, lai izpildītu kādu neparedzētu uzdevumu, kā risināšanai nav nepieciešams veidot pastāvīgu struktūru. Speciālā uzdevuma grupā tiek

iesaistīti dažādu struktūrvienību, iestāžu dažāda līmeņa speciālisti, ņemot vērā viņu kompetenci un/vai autoritāti. Valsts pārvaldē šis koordinācijas veids ir zināms arī kā **darba grupas**, kuras tiek veidotas kādas rīcībpolitikas jomas attīstībai, politikas plānošanas dokumenta veidošanai, likumprojekta izstrādei. **Projekta grupas** atšķirībā no speciālā uzdevuma grupām var būt pastāvīgas vienības; tās tiek veidotas, lai risinātu kādu regulāru uzdevumu, kam ir nepieciešams dažādu struktūrvienību ieguldījums.

Elastīga pārvalde (*flexible government*) ir publiskās pārvaldes reformu kontekstā izstrādātā inovatīva pieeja horizontālo uzdevumu risināšanai. Jaunas problēmas var būt grūti efektīvi risināt institucionalizēto nozares pieeju ietvaros, arī reformu plānošanai var būt nepieciešams dažādu nozaru speciālistu skats uz problēmām. *Horizontālo programmu ieviešanai ir vairāki šķēršļi: budžeta sadales principu ierobežojumi, politiskās atskaitīšanās un atbildības problēmas, sabiedrības grupu skepse.* (Peters, 2010)

Saistītais jēdziens ir elastīga hierarhija, ko lieto Dānijas politikas zinātnieki, lai apzīmētu elastīgas lēmumu pieņemšanas struktūras (Knudsen, 2008; Knudsen, intervija 8.01.2015). Dānijā elastīga hierarhija ir ne tikai iestāžu ietvaros; aktīva sadarbība konkrēto pārvaldes problēmu risināšanai notiek starp dažādām ministrijām, iesaistot arī pilsoniskās sabiedrības, interešu grupu pārstāvjus. Teorijā atšķir horizontālos risinājumus, kas balstīti uz formalizāciju, proti, centrālās kontroles loma mazinās, bet decentralizētās struktūras ir balstītas uz formalizētajiem noteikumiem vai, piemēram, rokasgrāmatām; decentralizācijas risinājumus, kuri balstās uz neformālajām sociālajām struktūrām vai tīkliem. Neformālās struktūras un sadarbības tīkli paļaujas uz internalizēto kontroli. (Scott, Davis, 2014)

Ap valsts pārvaldes institūcijām un/vai starp institūcijām (dažkārt tiek lietots termins rīcībpolitikas kopiena, kuram ir līdzīga nozīme) veidojas sociālie **tīkli**. Regularizētu, strukturētu mijiedarbi starp valsts pārvaldes institūcijām un interešu grupām rīcībpolitikas izstrādes procesā, kuras mērķis ir novērst konfliktus starp valsti, darba devējiem un darba ņēmējiem, sauc par **korporatīvismu**. (Arter, 2006) Korporatīvisma pamatā ir ideja, ka visi sociālie partneri ir savstarpēji saistīti un, lai nodrošinātu sabiedrības attīstību bez lielām krīzēm un konfliktiem, ir nepieciešams regulāri uzturēt kontaktus starp valsti un organizēto ekonomisko interešu grupām, lai izstrādātu visiem izdevīgus ekonomiskās politikas risinājumus. Valstīs, kurās pastāv korporatīvisma elementi, parasti ir vairāk vai mazāk akceptēti teorētiskie priekšstati, kuri pamato korporatīvisma vēlamību. (Pedersen, 2006)

Cits risinājums, kuru organizācijas var izmantot kā atbildi uz pieaugošo komplicētību un nenoteiktību, ir nevis stiprināt koordinācijas kapacitāti, bet **samazināt koordinācijas uzdevumu apjomu**. Valsts pārvaldes reformu kontekstā šis risinājums ir saistīts ar lielāku paļaušanos uz tirgus mehānismiem, sociālās sistēmas pašregulāciju. Piemēram, valsts pārvaldes reformās tika izmantota publisko pakalpojumu sniedzēju privatizācija, kas ir šīs pieejas pielietošana "tīrā veidā". Citi tirgus mehānisma pieejas pielietojumi ir, piemēram, uz sasniegumiem balstīts atalgojums vai iestādes finansēšana, kas piesaistīta rezultatīvo rādītāju izpildes pakāpei. Šādu metožu kritiķi atzīmē, ka to ieviešana bieži vien palielina, nevis samazina pārraugošo institūciju administratīvo slogu. (du Gay, 2000)

Komplicētība, nenoteiktība un koordinējamo elementu jeb vienību savstarpējā atkarība palielina koordinācijas slogu un prasības pret koordinācijas darbībām. Organizācijas teorijā ir zināmi vairāki veidi, kā tikt galā ar pieaugošajām prasībām pret koordināciju, bet pamatā tiek izmantotas divas pieejas: viena vairāk balstās **hierarhijas stiprināšanā**, bet otra – uz koordinējamo vienību **pašregulācijā**; tiek izmantoti arī instrumenti, kuri kombinē šīs pieejas.

4.2. EUPAN darba grupas locekļu aptaujas rezultāti

4.2.1. Būtiskākie faktori, kas ietekmē institūciju horizontālo sadarbību

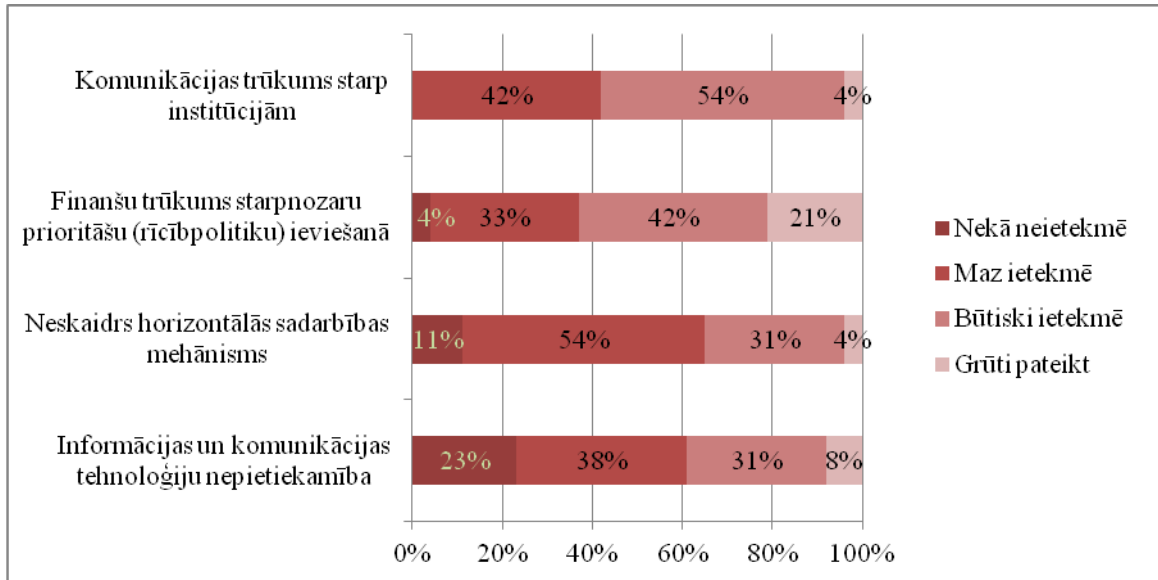
Lai uzzinātu, ar kādām grūtībām saskaras valstis, īstenojot horizontālo koordināciju, aptaujā tika uzdots jautājums: **“Cik lielā mērā Jūsu valstī valsts pārvaldes institūciju horizontālo sadarbību ietekmē zemāk uzskaitītie faktori/problēmas?”** Uz šo jautājumu iegūtas atbildes no 26 valstīm. Atbilžu sadalījums procentos ir parādīts 10. attēlā.

Visvairāk valstu par būtiskākām problēmām uzskata komunikācijas trūkumu starp institūcijām (14 atbildes) un finanšu trūkumu starpnozaru prioritāšu (rīcībpolitiku) ieviešanā (10 atbildes). Mazāks skaits valstu par būtiskām problēmām uzskata informācijas un komunikācijas tehnoloģiju nepietiekamību (8 atbildes) un neskaidru horizontālās sadarbības mehānismu (8 atbildes).

Aprēķinot vidējos lielumus faktoru novērtējumam un salīdzinot tās griezumā pa vecajām un jaunajām dalībvalstīm, vērojama tendence, ka jaunajās dalībvalstīs zemāk uzskaitīto faktoru ietekme uz horizontālo koordināciju tiek vērtēta kā nozīmīgāka. Piemēram, finanšu trūkuma starpnozaru prioritāšu ieviešanā vidējā vērtība starp vecajām dalībvalstīm ir 2,22, bet starp jaunajām dalībvalstīm – 3,08 (skat. 5. pielikumu).

Igaunija un Lietuva atzīmē vēl citas horizontālās sadarbības problēmas. **Igaunija** norāda, ka problēma ir institūciju dažādās darbības pieejas (*different modes of operation*). Piemēram, Valdības birojs uz lietām skatās no rīcībpolitikas perspektīvas, FM – pārsvarā no finanšu perspektīvas, bet Tieslietu ministrija – pārsvarā no juridiskās perspektīvas. **Lietuva** atzīmē tādu problēmu kā institūciju nepietiekamā motivācija horizontālajai sadarbībai un novērtē šo problēmu kā būtisku.

Komunikācijas trūkumu starp institūcijām kā būtisku problēmu atzīmēja Bulgārija, Čehija, Kipra, Igaunija, Grieķija, Itālija, Nīderlande, Lietuva, Rumānija, Slovēnija, Norvēģija, Polija, Spānija un Latvija (14 valstis). To, ka komunikācijas trūkums maz ietekmē horizontālo sadarbību, norādīja Austrija, Beļģija, Horvātija, Somija, Francija, Vācija, Ungārija, Īrija, Malta, Slovākija un Turcija (11 valstis, Luksemburga šajā jautājumā atzīmēja atbildi „grūti pateikt”). **Kopumā ir saskatāma tendence – jo lielāks ir valsts pārvaldē izmantoto komunikatīvo instrumentu skaits, jo maznozīmīgāk tiek vērtēts komunikācijas trūkums starp institūcijām.**



10. attēls. Cik lielā mērā jūsu valstī valsts pārvaldes institūciju horizontālo sadarbību ietekmē zemāk uzskaitītie faktori/problēmas? (n=26)

Valstis, kuras atzīmēja komunikācijas problēmu kā būtisku, vidēji izmanto 18 dažādus komunikatīvos instrumentus dažādās rīcībpolitikas izstrādes stadijās, bet tās valstis, kuras norādīja, ka komunikācijas problēmai ir maza ietekme, izmanto vidēji 25 dažādus komunikatīvos instrumentus (skat. 10. tabulu).

Aplūkojot konkrēto komunikatīvo instrumentu ietekmi uz komunikācijas trūkuma problēmas vērtējumu, no kvantitatīvās analīzes izriet, ka **no politikas dienas kārtības noteikšanas posmā izmantotajiem instrumentiem lielākā nozīme ir novērtējumiem un pētījumiem** (statistiski nozīmīga sakarība, korelācijas koeficients $r=0,607$); **rīcībpolitikas formulēšanas posmā lielākā nozīme ir IT** (statistiski nozīmīga sakarība, korelācijas koeficients $r=0,676$); **lēmumu pieņemšanas procesā lielākā nozīme ir IT** (statistiski nozīmīga sakarība, korelācijas koeficients $r=0,480$), kurām seko starpinstitūciju sanāksmes (skat. 6. pielikumu).

Rīcībpolitikas ieviešanas un novērtēšanas posmos izmantoto komunikācijas instrumentu būtiskā ietekme uz starpinstitūciju komunikācijas trūkuma problēmas nozīmīguma novērtējumu nav saskatāma (relatīvi vāja korelācija ar komunikācijas trūkuma problēmas būtiskuma novērtējumu ir tādiem rīcībpolitikas novērtēšanas posmā izmantotajiem instrumentiem kā IT, starpinstitūciju sanāksmes un ad-hoc grupas, korelācijas koeficients $r=0,338$). Tās valstis, kuras atzīmēja, ka izmanto visus anketā norādītos komunikācijas instrumentus (Somija, Īrija un Vācija), pauda viedokli, ka komunikācijas trūkumam kā problēmai ir maza ietekme uz institūciju horizontālo sadarbību.

10. tabula.

Komunikācijas starp institūcijām trūkuma ietekmes vērtējums un izmantojamo komunikatīvo instrumentu vidējais skaits

| | Vidējais izmantojamo komunikatīvo instrumentu skaits no visiem komunikatīvajiem instrumentiem | Vidējais izmantojamo komunikatīvo instrumentu skaits <i>dienas kārtības noteikšanā</i> | Vidējais izmantojamo komunikatīvo instrumentu skaits <i>politikas izstrādē</i> | Vidējais izmantojamo komunikatīvo instrumentu skaits <i>lēmumu pieņemšanā</i> |
|---|---|--|--|---|
| Komunikācijas starp institūcijām trūkums maz ietekmē horizontālo sadarbību (11 valstis) | 25,2 | 4,7 | 5,9 | 5,5 |
| Komunikācijas starp institūcijām trūkums būtiski ietekmē horizontālo sadarbību (14 valstis) | 18,4 | 3,0 | 4,3 | 3,9 |

Ir jāņem vērā arī kvantitatīvās analīzes ierobežojumi. Dažas valstis atzīmēja, ka izmanto lielu komunikatīvo instrumentu skaitu dažādos rīcībpolitikas cikla posmos (piemēram, Bulgārija – 27, Lietuva – 26, Grieķija – 25, Igaunija – 24, Kipra – 23, Čehija – 23), bet šīs valstis atzīmēja arī to, ka komunikācijas trūkums starp institūcijām ir būtiska problēma. Tas varētu nozīmēt, ka instrumenti tiek izmantoti nepietiekami efektīvi un ka tie nespēj risināt komunikācijas problēmas, kuras, kā norādīts ievadā, bieži vien ir saistāmas ar savstarpēji konkurējošu vērtību un prioritāšu pastāvēšanu publiskajā pārvaldē.

To, ka neskaidrs horizontālās sadarbības mehānisms nerada problēmas institūciju sadarbībā, atzīmēja trīs valstis – Vācija, Malta un Nīderlande. Kā būtisku šo problēmu atzīmēja astoņas valstis – Kipra, Somija, Grieķija, Latvija, Luksemburga, Norvēģija, Polija un Spānija.

Vācijai, Maltai un Nīderlandei ir ietekmīgi VC, un pēdējos gados saskaņā ar aptaujā iegūto informāciju šajās valstīs tika veikti pasākumi horizontālās koordinācijas efektivitātes uzlabošanai. Maltā un Nīderlandē pēdējos piecos gados tika uzlabotas arī koordinācijas procedūras, šajās valstīs tika palielināts VC īstenojamais koordinācijas apjoms, un Maltā kopumā tika stiprināts VC. Taču to, kāpēc minētajās valstīs horizontālās sadarbības mehānisma neskaidrība ir vai nav būtiska problēma, būtu jāskaidro ar mainīgajiem faktoriem, kuri aptaujā netika skatīti (piemēram, par administratīvajās tiesībās noteiktajām procedūrām).

Aptaujas dalībniekiem tika uzdots jautājums, **vai VC īstenojamais koordinācijas apjoms tiek uzskatīts par nepietiekamu, pārāk lielu vai atbilstošu** (skat. 11. tabulu). Sniegtās atbildes parāda, ka lielākā daļa respondentu VC īstenojamo koordinācijas apjomu uzskata par atbilstošu; tikai sešas valstis – Somija, Rumānija, Slovēnija, Norvēģija, Polija un Latvija – atzīmēja, ka VC koordinācijas apjoms ir nepietiekams. Neviens respondents nav sniedzis atbildi, ka VC īstenojamais koordinācijas apjoms ir pārāk liels.

11. tabula.

Vai valdības centra īstenojamais koordinācijas apjoms tiek uzskatīts par nepietiekamu, pārāk lielu vai atbilstošu? (n=26)

| | Skaitļos | Procentos |
|-----------------------------------|----------|-----------|
| Nepietiekams koordinācijas apjoms | 6 | 22% |
| Pārāk liels koordinācijas apjoms | - | - |
| Atbilstošs koordinācijas apjoms | 21 | 78% |

Aptaujas dalībniekiem tika jautāts, vai VC tiek pielietotas kādas kolektīvā intelektuāla darba metodes, lai stimulētu ideju radīšanu politikas plānošanas posmā, piemēram, prāta vētras, dizaina domāšana, diskusijas, kas balstītas uz iepriekš sagatavotajiem ziņojumiem u.c. Jautājums bija atvērts, un aptaujas dalībnieki tika lūgti īsumā raksturot pielietotās metodes.

Uz šo jautājumu atbildes sniedza 18 no 28 valstīm. To, ka tiek izmantotas metodes intelektuālā darba stimulēšanai, norādīja 16 aptaujas dalībnieki. Divas valstis atbildēja, ka šādas metodes netiek izmantotas. Biežāk respondenti norādījuši, ka VC tiek rīkotas diskusijas un prāta vētras. Šīs diskusijas notiek speciālo uzdevumu komitejās, starpinstitūciju darba grupās. Dažas valstis bija atzīmējušas, ka diskusijas un ideju ģenerēšana notiek saistībā ar nākotnes vīziju izstrādi (Lietuva, Nīderlande). Citas valstis savukārt norāda, ka diskusijas balstās uz iepriekš sagatavotajiem ziņojumiem (Horvātija, Grieķija). Dažādas valstis atzīmē, ka diskusijas, ideju ģenerēšanas pasākumi tiek rīkoti sadarbībā ar ārējiem konsultantiem, piemēram, universitātēm, ekspertiem, politikas analīzes organizācijām (*think-tanks*) (Čehija, Kipra, Bulgārija).

Dānija nav sniegusi informāciju par to, kādas ideju ģenerēšanas metodes tiek izmantotas pašreiz. Tās tika izmantotas iepriekšējo valdību laikā, piemēram, saistībā ar nākotnes attīstības scenāriju modelēšanu. Pēc profesora T. Knudsenā pārliecības, šobrīd valdībā nav jūtams liels pieprasījums pēc jaunām idejām, taču ar laiku šāds pieprasījums var izveidoties, kad tiks izpildīta pašreizējās valdības programma. Dānijā ir tradīcija, ka valdības locekļi divas reizes gadā rīko izbraukuma semināru par stratēģiskajiem jautājumiem; tas kalpo gan ideju apmaiņai, gan Kabineta locekļu saliedēšanai, kuru fragmentē komiteju sistēma. **Somija** sniegtajā atbildē norāda, ka dažādas metodes tiek izmantotas, lai stimulētu idejas valdībā un ministrijās.

Austrija atbildēja, ka visi [jautājumā] minētie instrumenti tiek izmantoti, tostarp darba grupu ietvaros. **Igaunija** komentē, ka dizaina domāšanas pieeja kļūst arvien populārāka; piemēram, [tā tika izmantota] augstāko civildienesta ierēdņu apmācībās, kuras organizēja Valdības birojs. Valdības birojs un tieslietu ministrija ir popularizējuši ietekmes novērtējuma metodes. Nākotnē Valdības birojs plāno arvien vairāk pielietot inovatīvas iesaistīšanas metodes. Taču kopumā politikas izstrāde nav Valdības centra pamata funkcija. Igaunijas respondenti papildus komentē, ka VC lielākā iesaistīšanās jauno politikas iniciatīvu izstrādē ir saistāma ar jaunās valdības apstiprināšanu. **Īrija** norāda, ka valdība izmanto plašu instrumentu spektru, piemēram, darbgrupas un seminārus, diskusiju stimulēšanai.

Maltā 2010. gadā pieņemtajā Publiskās pārvaldes likumā ir noteikta prasība rīcībpolitikas plānošanas laikā organizēt konsultācijas ar iesaistītajām pusēm – sabiedrības pārstāvjiem. Speciālajā instrukcijā ir noteiktas konsultāciju vadlīnijas. Konsultācijas ar sabiedrības pārstāvjiem notiek gan politikas plānošanas posmā, gan projektu ieviešanas laikā. *Kopš 2014. gada ir iesākta programma ideju iegūšanai no publiskajā pārvaldē strādājošajām amatpersonām.* Tās mērķis ir *maksimizēt ideju izmantošanu civildienesta pastāvīgai uzlabošanai un kvalitātes vadības nodrošināšanai regulāri un pastāvīgi.*

Nīderlande informē, ka šajā valstī ir Valdības politikas zinātniskā padome. Tā ir neatkarīga institūcija, kas ir atbildīga par rekomendāciju sniegšanu MK vispārīgās rīcībpolitikas jautājumos. Viņu rekomendācijas ir starpdisciplināras un attiecas uz vairāku ministriju kompetenci. Turklāt pastāv vairāki „plānošanas biroji”, kuri ir saistīti ar ministrijām un nodarbojas ar stratēģiskajiem pētījumiem un prognozi. Ministrijās ir stratēģiskās plānošanas nodaļas, to pārstāvji regulāri satiekas, iesniedz ziņojumus un rīko diskusijas un prāta vētras, tostarp izmantojot „plānošanas biroju” sniegto informāciju. **Luksemburgā** dažādas ideju ģenerēšanas metodes tiek izmantotas ministrijās, kad tiek izstrādātas jaunas politikas iniciatīvas konkrētajās rīcībpolitikas jomās, kā arī starpministriju *ad-hoc* komitejās. Valdība regulāri organizē seminārus nedēļas nogalēs kolektīvajam intelektuālajam darbam.

4.2.2. Dalībvalstu izmantotie alternatīvie risinājumi rīcībpolitikas koordinācijai

No aptaujas un citiem pētījuma datiem var izsecināt vairākus alternatīvus risinājumus jeb pieejas rīcībpolitikas koordinācijai.

- **Viena no dilemmām ir VC lielums un kapacitāte.** Dažas valstis, piemēram, Vācija, koncentrē ievērojamus analītiskus resursus Federālajā kancelejā un veido nodaļas (departamentus) atbilstoši publiskās pārvaldes tematiskajām jomām; šo departamentu vadītāji ir uzskatāmi par ietekmīgām amatpersonām, kuru statuss ir salīdzināms ar ministriem. (Fleischer, 2011) Pastāv uzskats, ka VC un tā personāla organizācija pēc tematiskā principa veicina labāku sadarbību ar ministrijām un sadarbības tīklu veidošanos, kas savukārt veicina VC autoritātes pieaugumu. (OECD, 2004a, 16-17) Arī dažas citas valstis, piemēram, Horvātija, ir sniegušas informāciju par to, ka koordinējošo orgānu kapacitāte un CR skaits pēdējos gados ir audzis. VC tika stiprināti arī Grieķijā un Lietuvā. Citas valstis, piemēram, Dānija, atstāj MP biroju kā relatīvi nelielu institūciju ar nelielu cilvēkresursu skaitu, kas pamatā nodarbojas ar valdības programmas izpildes monitoringu, veic padomdevēja funkcijas un sniedz administratīvo atbalstu valdības darbam. Šajā valstī analītiskie resursi koncentrējas citās ministrijās, piemēram, FM, un rīcībpolitikas koordinācija lielākoties tiek īstenota valdības komitejās.
- **Cita dilemma ir starp valsts pārvaldes centralizācijas tendenci un decentralizāciju.** Šeit jautājums ir par to, cik daudz valsts reorganizē publisko pārvaldi centralizācijas virzienā, veicot restrukturizāciju, kuras rezultātā aģentūras un iestādes tiek iekļautas ministrijās vai tiek apvienotas, tādējādi panākot valsts pārvaldes struktūras vienkāršošanu un lielāku integrāciju. Šādi procesi ir notikuši, piemēram, Bulgārijā, Čehijā, Slovēnijā un daļēji Francijā. Vajadzība stiprināt

stratēģisko vadību no centra šobrīd ir atzīta daudzās valstīs, un, lai to īstenotu, ir nepieciešams vairāk centralizēt pārvaldes procesus. (Peters, 2010)

- Vēl viena dilemma ir saistīta ar to, ka valstis normatīvo aktu izstrādē un reformu plānošanas un īstenošanas procesā iesaista **pilsoniskās sabiedrības grupas**, ko bieži vien koordinē VC institūcijas. No atsevišķu valstu sniegtās informācijas izriet, ka tajās notiek intensīvas konsultācijas ar sociālajiem partneriem un arī citām grupām. Par konsultācijām ar sociālajiem partneriem likumu un reformu izstrādes procesā sniegušas informāciju Austrija, Slovākija, Čehija, Slovēnija, Malta, Vācija, Somija, Nīderlande, Itālija. No pētījumā gūtajiem datiem izriet, ka sarunas ar sociālajiem partneriem „strukturālās rīcībpolitikas” izstrādes gaitā notiek arī Dānijā. (Pedersen, 2006; Greve, intervija 08.01.2015)
- Ir novērojami dažādi **politiskās koordinācijas** procesa risinājuma varianti. Lielākā daļa valstu ir norādījušas, ka valstīs bez kabineta un komisiju sēdēm notiek koalīcijas partneru sarunas, taču no atbildēm var saprast, ka šo sanāksmju sastāvs ir atšķirīgs. No dažu valstu sniegtajām atbildēm ir saprotams, ka koalīcijas padomē piedalās tikai Kabineta locekļi, piemēram, Dānijā vai (šaurāka koalīcijas padome) Somijā. Citās valstīs, piemēram, Latvijā, koalīcijas padomē piedalās arī koalīcijas partiju biedri, kas nav valdības ministri. *Pirmajā variantā politisko partiju ietekme uz MK darbību ir mazāka, kā arī ir mazāks politiskajā koordinācijā iesaistīto aģentu skaits.*
- No aptaujas datiem izriet, ka dažās valstīs darbojas **valdības komitejas** un ka tie ir nozīmīgi politisko lēmumu pieņemšanas centri. Citās valstīs valdības komitejas nav diferencētas pa nozarēm un drīzāk ir cits MK sanāksmes formāts. Nozaru komitejas dažās valstīs tika nodibinātas, lai radītu papildu posmu lēmumu pieņemšanas procesā un atslogotu MK darbu. *Politikas zinātnieki min gan pozitīvos, gan negatīvos komiteju aspektus.* Pozitīvi ir tas, ka šajās komitejās padziļināti tiek izskatīti kādas jomas jautājumi un notiek auglīga mijiedarbība starp ievēlētajiem politiķiem un valsts pārvaldes amatpersonām. Negatīvie aspekti ir tādi, ka MK sēdes kļūst formālas, pazūd to koleģiālais raksturs, valdība fragmentējas un pastāv risks, ka pārāk lielu ietekmi uz lēmumu pieņemšanu iegūst augstākie ierēdņi. (Karvonen, 2014)
- **Vēl viena dilemma, kura noved pie dažādiem risinājumiem, ir jautājums par to, cik spēcīgi valsts pārvaldes institūcijās ievēro hierarhijas principu.** Kā zināms, klasiskajā birokrātijas modelī autoritātes, varas attiecības ir individualizētas: amatpersonas kā atsevišķi darbinieki atskaitās individuāli saviem priekšniekiem – augstākām amatpersonām, kuras savukārt individuāli atskaitās hierarhiski augstāk stāvošām amatpersonām. Tā hierarhijā tiek nodrošināts individuālās atskaitīšanas princips. (Jaques, 1990) Šāda principa strikta ievērošana rada negatīvu psiholoģisko efektu, kas ir plaši zināms no zinātniskās literatūras. Sekas ir *darbinieku radošā potenciāla nepilnīga izmantošana un darba motivācijas samazinājums.* Šīs nepilnības tiek mēģināts novērst ar jaunām cilvēkresursu vadības metodēm, kuras ietver dažādas kolektīva intelektuālā darba formas, piemēram, prāta vētras, diskusijas, darba grupas, zināmā mērā arī supervīzijas. **Valstis atšķiras pēc tā, cik daudz izmanto šīs jaunās metodes savās praksēs.** Aptaujā iegūtie dati liecina par to, ka, piemēram, Malta ievieš pasākumus, lai veicinātu amatpersonu radošā, intelektuālā potenciāla pilnīgāku

izmantošanu. Igaunija ir norādījusi, ka tai ir zināma dizaina domāšanas metode un ka tā tikusi izmantota augstāko ierēdņu apmācībās. Bulgārija, Kipra, Slovākija izmanto prāta vētras; Austrija, Somija un Īrija norāda, ka tiek izmantots plašs metožu spektrs, lai stimulētu ideju radīšanu. Valstis, kuras ir pazīstamas ar tradicionālo valsts pārvaldes birokrātisko uzbūvi (Francija un Vācija, kā arī Itālija, Portugāle un Rumānija), nav sniegušas atbildes uz šo jautājumu. Polija un Turcija norāda, ka šādas metodes netiek izmantotas.

No pētījuma datiem izriet, ka ES dalībvalstis pēdējos gados ir īstenojušas vairākus pasākumus, lai uzlabotu rīcībpolitikas koordināciju; valstu VC koordinācijas apjoms ir palielinājies, ir pielietota virkne instrumentu, lai uzlabotu horizontālās un vertikālās koordinācijas efektivitāti.

Šo procesu cēloņu padziļinātā izpēte nebija pētījuma pamata mērķis, bet no sniegtās informācijas var secināt, ka koordinējošo aktivitāšu pieaugums var tikt skaidrots ar organizācijas teorijas palīdzību, proti, kā reakciju uz pieaugošām prasībām pret koordināciju, kas rodas no komplicētības, nenoteiktības un savstarpējās atkarības pieauguma. **Komplicētība var būt saistīta ar pieaugošām prasībām pret valsts sniegto pakalpojumu dažādību un kvalitāti, nenoteiktība – ar nesen piedzīvotām ekonomiskām krīzēm un savstarpējās atkarības pieaugums – ar ES integrāciju.**

Risinot koordinācijas problēmas, valstīs tiek gan izmantoti regulatīvie instrumenti, gan veikti alternatīvie pasākumi, stiprinot VC kapacitāti vai pārkarājot valsts pārvaldes institūciju organizācijas struktūru. Īstenojot reformas, tiek izmantotas dažādas pieejas un metodes koordinācijas uzlabošanai, kurās tiek uzsvērtā pastiprināta kontrole un hierarhija vai sadarbība un komunikācija.

5. Valdības centra izmantotie politiskie un valsts pārvaldes līmeņa lēmumi savas darbības nodrošināšanai

5.1. Zinātniskās literatūras un pētījumu apskats

VC apvieno un koordinē politiskos un ierēdnieciskos resursus labākai pārvaldībai. Tomēr VC veidojošo amatpersonu vai darbinieku pieejas lēmumu pieņemšanai atšķiras, proti, politiķi (ievēlētas amatpersonas) pieņem politiskus lēmumus, bet ierēdņi – pārvaldes lēmumus. **Politisko lēmumu** saturu nosaka tā pieņēmēji, to pamatā ir politisko partiju programmas, politisko partiju savstarpējās vienošanās, un, lai arī politikajiem lēmumiem ir jābūt tiesiskiem, to pieņemšanas pamats nav tiesību norma. Turpretī **pārvaldes lēmums** balstās uz tiesību normu un lietderības kritērijiem. Tas ir pakļauts tiesiskuma un lietderības kontrolei. Tā pieņēmēji nevar izvirzīt savus politiskos apsvērumus, bet ņem vērā politiķu izvēlētos politikas virzienus. Pārvaldes lēmums bieži vien ir individuāls, tas konkretizē un realizē dzīvē politiskos lēmumus, tostarp var skart privātpersonu (administratīvais akts).

Politisko un valsts pārvaldes amatpersonu amati juridiski atšķiras, kā arī atšķiras šo amatpersonu grupu pieejas lēmumu pieņemšanai. *Politikājiem parasti nebūtu jāpieņem pārvaldes lēmumi, bet ierēdņiem nebūtu jāpiedalās politisko lēmumu pieņemšanā, jo principiāli atšķiras šādu lēmumu sagatavošanas un pieņemšanas metodoloģija.* Tomēr valsts pārvaldes lēmumam ir jābūt tiesiskam, saturiski lietderīgam un demokrātiski leģitīmam. (Levits, 2002) Lai nodrošinātu valsts pārvaldes lēmumu kvalitāti (lietderību, demokrātisko leģitimitāti un tiesiskumu), politikājiem un ierēdņiem ir jāsadarbjas.

VC ir jāievēro lēmumu pieņemšanas nošķirums, tomēr vienlaikus jānodrošina šo līmeņu mijiedarbība, lai politiķi nepieņemtu neizpildāmus lēmumus, zinātu par valsts pārvaldē iesāktajiem darbiem, bet ierēdņi ievērotu vēlētajū dotos uzdevumus politiķiem, nevis darbotos paši par sevi. Šāda starpposma nodrošināšanai bieži vien kalpo parlamentārie sekretāri, ministru biroji, MP birojs, kā arī VC vadītājs, kas dažādās valstīs ir vai nu politiskā amatpersona, kas iecelta, ņemot vērā politiskos kritērijus, vai arī profesionāls ierēdnis. Sadarbībā starp politiķiem un valsts pārvaldes amatpersonām tiek noskaidrots, kas ir „saturiski lietderīgs”: kādas iniciatīvas ir atbalstāmas, kādi konkrēti rīcībpolitikas pasākumi ir ieviešami un kā tas tiks darīts, ņemot vērā gan politiķu programmās izvirzītos mērķus, gan faktu analīzē balstītos argumentus un rīcībpolitikas pēctecības apsvērumus. VC parasti sniedz arī politikas iniciatīvu vērtējumu no juridiskā viedokļa. Politiskā un valsts pārvaldes līmeņu mijiedarbību nodrošina tiesību aktos paredzētās saskaņošanas procedūras, kā arī dažādas sadarbības formas, piemēram, konsultācijas un darba grupas, kur notiek politiķu un ierēdņu viedokļu apmaiņa un saskaņošana.

Saskaņā ar M. Alessandro, M. Laufuente un K. Santiso teorētisko modeli VC līdzās tādām funkcijām kā stratēģiskā vadība, rīcībpolitikas koordinācija, politikas plānošanas dokumentu izpildes monitorings un valdības lēmumu komunikācija pilda arī politisko funkciju, ko autori apzīmē kā *rīcībpolitikas vadības politiku* (Alessandro et al., 2014). Šīs

funkcijas saturs ir skaidrojams šādi. Valdības vadītājam ir jāvada valdības darbs, kas ietver ne tikai MK sanāksmju formālu vadīšanu. MP ir atbildīgs arī par valdības programmas ieviešanu un izvirzīto politisko mērķu sasniegšanu. Lai šo darbu varētu veikt efektīvi, MP ir jāiegūst iesaistīto rīcībpolitikas aģentu atbalsts. Rīcībpolitikas aģenti ir gan citas partijas valdības koalīcijā esošo politisko spēku līderi, gan, iespējams, atsevišķi ministri, kā arī citi varas atzari – likumdevējvara, tiesu vara un pilsoniskās sabiedrības grupas, piemēram, arodbiedrības, darba devēju organizācijas un citas ietekmīgas nevalstiskās organizācijas.

Izpildvaras ietvaros ir svarīgi panākt, lai katras ministrijas izstrādātā rīcībpolitika būtu saskaņā ar valdības kopējo programmu. Koalīcijas valdībā svarīgie politiskie lēmumi ir jāsaskaņo ar koalīcijas partneriem. VC šajā kontekstā var spēlēt koordinatora lomu (saskaņojot ministriju stratēģijas) un politiskā starpnieka lomu, piemēram, nodrošinot saikni ar koalīcijas partneriem. Šo funkciju var pildīt MP biroja strādājošie, MP biroja vadītājs vai MK biroja vadītājs.

MK ir nepieciešams nodrošināt saikni ar lēmējvaru. Īpaši svarīgi tas ir mazākumu valdībām, kad ir nepieciešams iegūt valdībā neietilpstošo parlamentā pārstāvēto partiju grupu atbalstu, gatavojot pieņemšanai tiesību aktu projektus. Šī uzdevuma pildīšanu uzņemas VC, kurš kopā ar MP pieņem lēmumu, vai konkrētais tiesību akta projekts ir jānosūta uz pieņemšanu parlamentā un vai konkrētai politiskai iniciatīvai ir nepieciešams parlamenta balsojums, ņemot vērā arī taktiskus apsvērumus.

Rīcībpolitikas politika ietver arī mijiedarbību ar organizēto interešu grupām un ietekmīgām nevalstiskajām organizācijām. Vairākās valstīs ES valdības centrs risina sarunas ar sociālajiem partneriem, konsultējoties svarīgu lēmumu sagatavošanas stadijā un reformu plānošanas procesā. Šādas konsultācijas var notikt arī starp pilsoniskās sabiedrības grupām un atsevišķajām ministrijām. Tomēr, kā norāda M. Alessandro, M. Laufuente un K. Santiso, šādās konsultācijās pastāv risks, ka jautājumi tiks skatīti šaurā nozares perspektīvā un, iespējams, tās nebūs pietiekami atklātas un caurspīdīgas. *VC ir priekšrocība, ka tas ir nozariski neitrāls, kas arī veicina sociālo partneru lielāku iesaistīšanos.* VC var būt kā starpnieks, piemēram, sarunās starp darba devējiem un arodbiedrībām. VC funkcija var būt arī laicīgi paredzēt un novērst potenciālos konfliktus starp, piemēram, sociālajiem partneriem. Valstīs, kurās ir korporatīvisma iezīmes, valsts pārvaldes līmenī tiek pieņemti vai sagatavoti ļoti būtiski lēmumi konsultācijās ar darba devēju organizācijām un arodbiedrībām, kas padara tajās iesaistītās valsts pārvaldes institūcijas par ietekmīgiem varas centriem. Dažās valstīs, piemēram, Dānijā, VC uzņemas aktīvo lomu reformu sagatavošanas procesā (ja VC definīcijā iekļauj FM).

Rīcībpolitikas vadības procesā politiskie un valsts pārvaldes līmeņa lēmumi ir savstarpēji saistīti. Piemēram, abi līmeņi tiek iesaistīti tādā koordinācijas formā kā **nozares komitejā**. Nozares komiteju, piemēram, ekonomikas vai finanšu komiteju, sastāvā ir vairāki valdības ministri, bet lēmumu pieņemšanas pamatojums, bāzes informācija, dati un aprēķini tiek nodrošināti ministrijās. Atsevišķos gadījumos ministrija var kalpot par komitejas oficiālo sekretariātu un ministrijas pastāvīgais sekretārs vai ministrijas departamenta vadītājs – par komitejas sekretāru.

Kabineta komitejas ir viens no visefektīvākajiem politikas koordinācijas mehānismiem, ko VC savā darbībā var pielietot. Komitejas pēc savas būtības var būt pastāvīgas vai *ad-hoc*. Parasti tās tiek veidotas, lai risinātu jautājumus, kuros iesaistītas vairākas puses. (Haddad, Kloutche, & Heneine, 2010)

Atsevišķās valstīs, piemēram, Dānijā un Somijā, **pastāvīgo sekretāru** ietekme tiek uzskatīta par visai nozīmīgu un pēdējo gadu laikā tā ir stiprinājusies. (Karvonen, 2014) VS var būt ministra svarīgākie padomdevēji, un ministri lēmumu pieņemšanā rīkojas saskaņā ar viņu ieteikumiem, bet komitejas, pieņemot lēmumus, balstās uz ministriju ekspertīzi.

5.2. EUPAN darba grupas locekļu aptaujas rezultāti

Aptaujas dalībniekiem tika jautāts, *vai VC attiecīgajā valstī ir iesaistīts sadarbības ar pilsoniskās sabiedrības organizētajām grupām (piemēram, arodbiedrībām, darba devēju organizācijām, citām nevalstiskām organizācijām) koordinācijā*. Tika lūgts norādīt iesaistītās grupas un sadarbības formas.

No 28 aptaujas dalībniekiem 19 dalībnieki (68%) minēja, ka VC vai centrālās pārvaldes institūcijas sadarbojas ar pilsoniskās sabiedrības pārstāvjiem. (Dānija nav sniegusi atbildi, bet no pētījumā iegūtās informācijas izriet, ka šāda sadarbība notiek, līdz ar to valsts tika iekļauta pozitīvo atbildi sniegušo skaitā.) Četras valstis atbildēs norādīja, ka šādas sadarbības nav (Polija, Grieķija, Beļģija un Turcija), pārējie nav snieguši atbildi uz jautājumu.

Aptaujas dalībnieki minēja, ka sadarbība notiek lielākoties ar sociālajiem partneriem – arodbiedrībām un darba devēju organizācijām. Pārsvārā tās ir mazāk formālas sadarbības formas konsultāciju, darba grupu, sarunu veidā. Atsevišķas valstis norādīja, ka valdības centrs veic konsultācijas tikai ar publiskā sektora arodbiedrībām (Nīderlande, Austrija). Dažas valstis minēja, ka sadarbība ir nostiprināta vienošanās formā (Slovēnija, Slovākija, atsevišķos gadījumos – Somija). Dažās valstīs par sadarbību ar sociālajiem partneriem ir atbildīga Iekšlietu ministrija (Nīderlande, Igaunija) vai arī šī sadarbība norisinās ar vairākām ministrijām, bet to uzrauga un koordinē VC (Igaunija, Francija). Dažās valstīs ir īpašs orgāns, kura pārziņā ir valsts sadarbība ar sociālajiem partneriem. Piemēram, Bulgārijā tā ir Nacionālā trīspusējās sadarbības padome, kas ietilpst MK sekretariāta sastāvā, Somijā – Ekonomikas padome, kuras sekretariāts atrodas Premjerministra birojā, Lietuvā tā ir Trīspusējā padome, Maltā – Ekonomiskās un sociālās attīstības padome, kuras priekšsēdētājs ir Sociālā dialoga, patērētāju lietu un pilsonisko brīvību ministrs.

Īrija norāda, ka *centrālie departamenti [ministrijas] reizēm tiekas ar visām jautājumā norādītajām grupām; [bet] šobrīd Īrijā nav formālās sociālās partnerības*. **Vācija** norāda, ka notiek sadarbība ar „jumta” arodbiedrības organizāciju, kuras locekļi ir vairākas arodbiedrības, un *sarunas notiek regulāri*. **Slovākija** sniedz informāciju, ka valdības centrs sadarbojas ar arodbiedrībām formālās un neformālās tikšanās; *kolektīvās vienošanās ir kolektīvo pārrunu rezultāts formālajās tikšanās*.

No **Igaunijas** sniegtās informācijas izriet, ka VC sadarbojas ar Igaunijas Arodbiedrību konfederāciju un Igaunijas Darba devēju konfederāciju un atbalsta viņu līdzdalību rīcībpolitikas veidošanā. Atbildē norādīts, ka *vairākas ministrijas praktizē stratēģiskās partnerības vienošanās ar svarīgākajās pilsoniskās sabiedrības organizācijām savās rīcībpolitikas jomās*. **Horvātija** raksta, ka tad, kad koordinējošās institūcijas apspriež jautājumus, kuri skar *asociāciju intereses*, šo organizāciju pārstāvji *var tikt pieaicināti koordinējošo institūciju sēdēs*.

Nīderlande min, ka *Iekšlietu ministrija koordinē vienošanās ar arodbiedrībām un darba devēju organizācijām un vada sarunas ar arodbiedrībām par darba apstākļiem nacionālajā publiskajā pārvaldē*. **Dānijā** sarunas ar arodbiedrību organizācijām un darba devējiem koordinē FM un Ekonomikas un Iekšlietu ministrija, kuras pašlaik cieši sadarbojas. Sarunas ar publiskā sektora arodbiedrībām koordinē FM. **Somija** atbildē raksta, ka *visas svarīgas reformas un sagatavošanas procedūras ir organizētas sadarbībā ar minētajiem aģentiem*. Dažas valstis norādīja, ka sadarbība sarunu formā notiek ar pašvaldībām (Bulgārija, Slovēnija) un citām juridiskām personām, piemēram, uzņēmumiem, kuru lielākais kapitāldaļu turētājs ir valsts (Horvātija).

Valstu sniegtā informācija ir būtiska, jo tā raksturo VC īstenoto koordinācijas apjomu. No sniegtajām atbildēm nevar secināt, kāds ir sasniegto vienošanās starp sociālajiem partneriem un valsti saturs un cik būtiski tās ietekmē kolektīvo sociālo aģentu tiesības un pienākumus, kas varētu būt speciālās izpētes jautājums.

Atbildot uz jautājumu, ar kādām institūcijām valstī ir jāsaskaņo jauna politikas iniciatīva, lai tā nonāktu līdz apspriešanai MK, lielākā daļa valstu atzīmēja VC institūcijas (atbilstoši katras valsts sniegtās VC definīcijai). Otra biežākā atbilde bija FM un citas institūcijas (skat. 12. tabulu).

12. tabula.

Ar kādām institūcijām jūsu valstī ir jāsaskaņo jauna politikas iniciatīva, piemēram, normatīvā akta projekts, politikas plānošanas dokumenta projekts, lai tā nonāktu līdz apspriešanai MK? (n=27)

| | Skaitļos | Procentos |
|---------------------------|----------|-----------|
| Valdības centrs | 21 | 78% |
| Valsts sekretāru sanāksme | 10 | 37% |
| Ministru komiteja | 12 | 44% |
| Finanšu ministrija | 18 | 67% |
| Tieslietu ministrija | 9 | 33% |
| Citas | 17 | 63% |

Vairākas valstis bija norādījušas, ka jauna politikas iniciatīva pirms izskatīšanas MK ir jāsaskaņo ar visām ministrijām (Austrija, Bulgārija, Čehija, Polija). **Īrijas** respondenti komentē: *Visas jaunas politikas iniciatīvas ir jāakceptē valdībai*. Kabineta memorands parasti tiek nosūtīts visiem ministriem pārskatam; tas obligāti tiek sūtīts Premjerministram (*Taoiseach*), Premjerministra vietniekam (*Tánaiste*) un juriskonsultam (*the Attorney General*).

Vairākas valstis norādījušas, ka jauna politikas iniciatīva ir jāsaskaņo ar attiecīgo ministriju, kuras kompetenci skar sagatavotais jautājums. Piemēram, **Dānijas** anketā rakstīts – *attiecīgas ministrijas, atkarībā no izskatāmā jautājuma*. **Beļģijā** izstrādājamā rīcībpolitika ir jāsaskaņo ar tām ministrijām, kuras tiks iesaistītas tās īstenošanā. **Vācija** komentē: *Vadošā federālā ministrija būs kompetentā federālā ministrija, uz kuru attiecas likumprojekts*. **Lietuvas** sniegtajā atbildē rakstīts: *Iesaistītās institūcijas, proti tās, uz kuru kompetenci attiecas izskatāmais rīcībpolitikas jomas jautājums*. **Horvātijas** atbildē ir norādīts, ka jauna politikas iniciatīva ir jāsaskaņo ar Horvātijas Valdības likumdošanas biroju, Ārlietu un Eiropas lietu ministriju un citām relevantām centrālās pārvaldes institūcijām, kuru kompetencē ir šis jautājums. Centrālās pārvaldes institūcijas ir atbildīgas par priekšlikumu sagatavošanu valdībai un sniedz viedokli profesionālajām organizācijām viņu kompetences ietvaros.

Vairākas valstis norādīja, ka sagatavojamā rīcībpolitikas iniciatīva, normatīvā akta projekts ir jāsaskaņo institūciju, kura ir atbildīga par tieslietām, piemēram, Tieslietu ministriju (Norvēģija, Latvija, Igaunija, Kipra). **Francijas** atbildē ir rakstīts, ka jauns likumprojekts ir jāsaskaņo ar institūciju, kas ir atbildīga par valdības konsultēšanu juridiskajos jautājumos (*Conseil d'Etat*) pirms izskatīšanas valdības sēdē. Slovēnija VC institūciju lokā iekļāva Valdības likumdošanas biroju (*Government Office for Legislation*), kas ir neatkarīga institūcija, atrodas MP padotībā un ir atbildīga par ministriju sagatavoto normatīvo aktu projektu atbilstību konstitūcijai un tiesiskumu; minētais birojs sniedz nesaistošu viedokli par normatīvo aktu projektiem, pirms tie tiek iesniegti Valdības sekretariātā (*Secretariat-General to the Government*).

Igaunija, Somija un Nīderlande iekļāva atsevišķas Tieslietu ministrijas (TM) funkcijas VC jēdzenā. Visas trīs valstis atbildē uz jautājumu atzīmē VC. Igaunija norāda, ka ar TM jāsaskaņo primārās likumdošanas likumprojekti, proti, tie, kuri pēc tam jāskata parlamentam, un Nīderlande atzīmē, ka jāiegūst Drošības un tieslietu ministrijas viedoklis par rīcībpolitikas iniciatīvas juridiskajiem aspektiem: drošības un tieslietu ministram ir koordinējoša loma likumprojektu sagatavošanā. Somija nenorāda atbildē citas institūcijas, bet no pētījuma materiāliem izriet, ka ar TM ir jāsaskaņo svarīgi (primārās likumdošanas) likumprojekti (Somijas TM iekļauta kopskaitā 12. tabulā). Ar juriskonsultu jaunā politikas iniciatīva jāsaskaņo Maltā, Īrijā un Kiprā.

Rīcībpolitikas iniciatīvas jāsaskaņo attiecīgajās kabineta komitejās, un, ja tajās iniciatīva ir atbalstīta, tā tiek virzīta uz kabineta plenārsēdi. Likumprojekti ir jāsaskaņo ar TM. Somijas politikas eksperts Timo Moilanens (*Timo Moilanen*) komentē: *Pirms tas [likumprojekts] tiek virzīts uz plenārsēdi, tas vienmēr tiek nosūtīts uz TM Likumprojektu nodaļu. Jo viņi rūpējas par to, lai likumprojekts ir korekti uzrakstīts*. (Moilanen, intervija) Somijas politikas zinātnieks un bijušais FM padomnieks Seppo Tihonens (*Seppo Tiihonen*) komentē: *Svarīgiem likumprojektiem ir jāiet caur to [TM]. Bet dažreiz viņiem [likumprojekta autoriem] nav laika to nosūtīt uz TM un dažreiz TM nav laika izlasīt projektus un pārbaudīt tos. (...) Dažkārt viņi [TM] nosūta likumprojektus uz parlamentu bez komentāriem. Tur vajag vairāk koordinācijas. Viņiem [TM] nav laika un resursu to darīt, un tā ir problēma*. (Tiihonen, intervija)

Austrijas, Slovākijas un Čehijas anketās bija norādīts, ka pirms izskatīšanas valdībā konsultācijas par jauno politikas iniciatīvu ir jāveic ar sociālajiem partneriem, pašvaldībām, padomdevēju organizācijām (*advisory bodies* – Slovākija).

Regulārās VS jeb pastāvīgo sekretāru sanāksmes (VSS) ir prakse, kas nav izplatīta visās valstīs. (OECD, 2007) No 27 atbildi sniegušajām valstīm jaunās politikas iniciatīvas VSS ir jāsaskaņo 10 valstīs (Horvātijā, Kiprā, Īrijā, Latvijā, Lietuvā, Maltā, Polijā, Portugālē, Rumānijā un Spānijā). Ar FM jaunā politikas iniciatīva jāsaskaņo 18 valstīs, kas liecina par šīs ministrijas stipro varas pozīciju aptaujātajās valstīs. Pārsvarā šīs valstis kopā ar FM norāda arī VC (izņemot Portugāli un Norvēģiju, kuras min FM, bet ne VC).

Jāatzīmē, ka vairākas valstis bija iekļāvušas FM valdības centra institūciju lokā. Anketā respondentiem tika lūgts atzīmēt VC institūcijas variantu atbilstoši VC sniegtajai definīcijai, bet dažas valstis, kuras bija iekļāvušas FM valdības centra definīcijā, atzīmēja arī FM kā atbilžu variantu.

No visām valstīm, kuras piedalījās pētījumā, astoņas valstis iekļauj FM kā institūciju vai tās daļu VC institūciju kopā: Dānija, Igaunija (atsevišķas funkcijas), Somija (atsevišķas funkcijas), Īrija (Finanšu un publisko izdevumu un reformu ministrija), Lietuva (atsevišķas funkcijas), Latvija, Nīderlande (atsevišķas funkcijas) un Slovēnija. Nīderlande komentēja, ka, atbildot uz šo jautājumu, ar VC tika domāta Vispārīgo lietu ministrija, un FM tika atzīmēta atbilžu variants kā atsevišķa institūcija. No minētajām valstīm, kuras iekļauj FM VC jēdzienā, FM atzīmēja vēl Igaunija, Īrija, Lietuva, Latvija un Slovēnija. Dānija, atbildot uz šo jautājumu, norāda, ka jaunā politikas iniciatīva ir jāsaskaņo ar attiecīgo ministriju, kas ir atkarīgs no rīcībpolitikas jomas. Somija savā atbildē norāda, ka jaunā politikas iniciatīva ir jāsaskaņo ar MK komiteju (saskaņā ar Somijas Valdības procedūru noteikumiem (*Government Rules of Procedure*) jaunā politikas iniciatīva jāsaskaņo ar nozaru komitejām). No minētā izriet, ka atbildē „VC institūcijas” netika iekļauta FM, neatzīmējot to arī attiecīgajā atbilžu variantā.

Atbildes uz jautājumu par jaunas politikas iniciatīvas saskaņošanu pirms jautājuma izskatīšanas valdībā norāda uz praksi dažādību ES dalībvalstīs. No atbildēm ir secināms, ka VC šajā procesā ir centrālā loma (78% atbilžu) un ka bieži vien saskaņošanas procesā tiek iesaistīts visai liels skaits amatpersonu un juridisko personu. Atsevišķās valstīs šajā procesā piedalās arī sociālie partneri, profesionālās organizācijas un pašvaldības, kas norāda uz lielu koordinācijas darbu, kuru veic centrālās valsts pārvaldes institūcijas, ieskaitot VC.

Taču ir jāņem vērā, ka bieži vien jaunā politikas iniciatīva ir jāsaskaņo ne vien ar institūcijām, bet arī valdošo politisko spēku vidū, politiskās koordinācijas procesa gaitā, kas parasti ir svarīgo politikas iniciatīvu horizontālās saskaņošanas pirmais posms (skat. zemāk šajā nodaļā).

Atbildot uz jautājumu, kurām institūcijām ir iespējas bloķēt citu ministriju izstrādāto iniciatīvu vai aktu virzību dažādās to virzību stadijās, valstis biežāk atzīmēja atbildes „Ministru komiteja” (20 valstis, 71%) un „VC” (19 valstis, 68%). FM atzīmēja 16 valstis

(57%) bet citas institūcijas – 10 valstis (36%) (skat. 13. tabulu). Atbildes liecina par šīm institūcijām piemītošo varu, pilnvarām un spēju ietekmēt lēmumu pieņemšanas procesu.

13. tabula. *Kurām institūcijām ir iespējas bloķēt citu ministriju izstrādāto iniciatīvu vai aktu virzību dažādās to virzību stadijās? (n=28)*

| | Skaitļos | Procentos |
|----------------------|----------|-----------|
| Valdības centrs | 19 | 68% |
| Ministru komiteja | 20 | 71% |
| Finanšu ministrija | 16 | 57% |
| Tieslietu ministrija | 5 | 18% |
| Citas | 7 | 25% |

No astoņām valstīm, kuras iekļauj FM vai tās daļu VC jēdzienā (skat. iepriekšējā jautājuma aprakstu), to, ka FM ir iespēja bloķēt citu ministriju rīcībpolitikas iniciatīvu, atzīmēja trīs valstis – Dānija, Igaunija un Slovēnija. Dānija norādīja, ka bez FM jauno iniciatīvu var bloķēt MK komiteja (Dānijā Kabineta komitejās tiek sagatavotas jaunas rīcībpolitikas iniciatīvas, piemēram, Ekonomikas jautājumu komitejā; Koordinācijas komiteja izskata jautājumus, kuri netika atrisināti citās komitejās, to vada MP, un tā ir kompetenta pieņemt šādus lēmumus), kā arī dažos gadījumos atkarībā no izskatāmā jautājuma – Tieslietu ministrija. **Dānijas** respondenti, atbildot uz šo jautājumu, nav atzīmējuši variantu „VC”, un jāatzīmē, ka Dānija ir sniegusi plašu un visai nekonkrētu VC raksturojumu, iekļaujot tajā „visas ministrijas”, no kā izriet, ka Dānijā tikai daļai VC institūciju ir iespējas bloķēt citu ministriju rīcībpolitikas iniciatīvas. **Igaunija** bez FM atzīmēja arī VC un Tieslietu ministriju primārās likumdošanas gadījumā. Igaunija definē VC primāri kā Valdības biroju kopā ar trīs citu ministriju – FM, Tieslietu ministrijas un Ekonomikas un komunikāciju ministrijas – funkcijām. **Slovēnija** bez FM šajā jautājumā atzīmēja MK komiteju un VC. Slovēnija VC institūciju lokā iekļauj MP biroju, Valdības biroju (*Secretariat-General to the Government*), FM, Publiskās pārvaldes ministriju, daļēji Ārlietu ministriju un trīs konsultatīvās iestādes. Atbildot uz šo, kā arī uz citiem jautājumiem, šo valstu respondenti diferencē VC institūcijas un šajā jautājumā ar VC, visticamāk, ir domāts VC šaurā nozīmē – kā centrālā koordinējošā institūcija, kas sniedz atbalstu MP un/vai Ministru kabinetam. No valstīm, kuras iekļauj FM VC jēdzienā, vēl Latvija un Nīderlande atzīmēja, ka VC ir iespējas bloķēt citu ministriju rīcībpolitikas iniciatīvu. Nīderlande paskaidrojumā norādīja, ka šajā jautājumā ir domāta tikai Vispārīgo lietu ministrija. Latvija bez VC atzīmē arī MK komiteju, un VC šajā jautājumā ir domāts šaurā nozīmē kā Valsts Kanceleja.

Piecas valstis atzīmēja TM: Igaunija (saistībā ar primāro likumdošanu), **Latvija, Lietuva, Norvēģija** un **Dānija**, piebilstot, ka tas ir atkarīgs no jautājuma. Latvijā plānošanas dokumentu, informatīvo ziņojumu un tiesību aktu projekti ir jāsaskaņo ar TM, un, sniedzot atzinumu, šī ministrija var izteikt iebildumus. **Kiprā** iespēja bloķēt jaunu rīcībpolitikas iniciatīvu ir Juridiskajam birojam (juristkonsultam). Kā minēts iepriekš, trīs valstis – Igaunija, Somija un Nīderlande – iekļāva atsevišķas TM funkcijas VC jēdzienā. No šīm valstīm saskaņā ar iegūto informāciju tikai Igaunijā TM ir iespējas bloķēt jaunu rīcībpolitikas iniciatīvu, ja tas ir uz parlamentu nosūtāms likumprojekts. Somija atbildē norāda, ka iespēja bloķēt ir tikai kabineta komitejām.

Čehija norāda, ka bloķēt var tikai valdība kā kolektīvs orgāns. **Horvātija** atzīmē, ka bloķēt var VC, Ministru komiteja, FM un citas centrālās valsts pārvaldes institūcijas. **Vācija** komentē, ka *kompetentās ministrijas, kuras ietekmē normatīva akta projekts, var bloķēt iniciatīvas vai likumprojektu, kurus izvirza citas ministrijas*. **Slovākija** sniedz plašāku komentāru par šo jautājumu:

Normatīvo aktu projekti tiek publicēti internetā, kur par tiem var sniegt komentārus valsts orgāni, arodbiedrības, darba devēju pārstāvji, pilsoņi un citas institūcijas, pirms tie tiek iesniegti izskatīšanai valdībā. Institūcijai, kura ir normatīvā akta autors, ir jāapspriež būtiskie komentāri [ar komentāru sniedzējiem]. Pastāv divas iespējas.

1. Institūcija, kura ir sagatavojusi normatīvā akta projektu, pieņem būtiskus komentārus, un tas tiks iesniegts valdībā bez [papildu] komentāriem;

2. Institūcija, kura ir sagatavojusi normatīvā akta projektu, nepiekrīt komentāriem; šajā gadījumā normatīvā akta projekts var tikt iesniegts valdībā, bet pastāv iespējamība, ka tas netiks pilnībā pieņemts.

Faktiski tikai valdība var bloķēt politikas iniciatīvas un normatīvo aktu projektus.

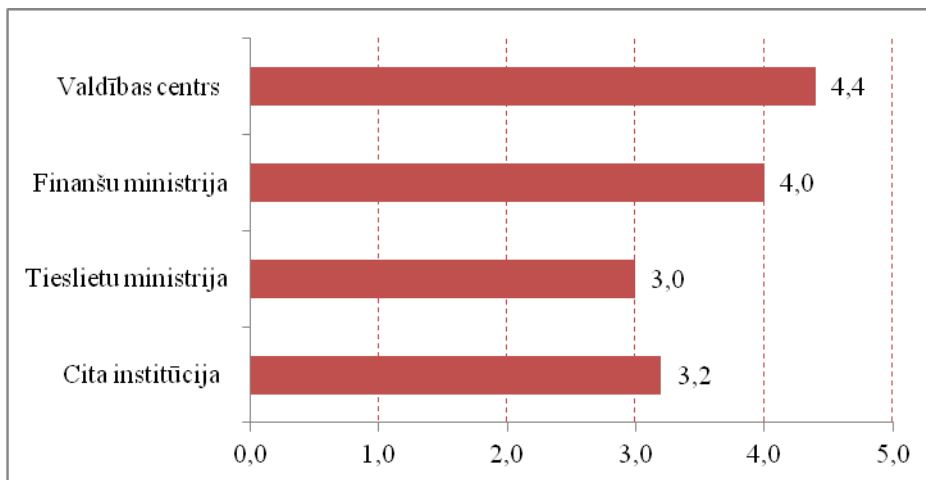
Par VC un citu centrālās valsts pārvaldes institūciju varu liecina atbildes uz šādu jautājumu: „**Kā jūs novērtētu VC autoritāti citu centrālo valsts pārvaldes institūciju vidū skalā no 1 līdz 5, kur 1 nozīmē zema autoritāte, bet 5 augsta autoritāte?**”¹⁶ VC autoritāti vērtēja 26 respondenti, FM un Tieslietu ministrijas autoritāti – 23 respondenti, citu institūciju pierakstīja seši respondenti (skat. 11. attēlu). Visaugstāk tika novērtēta VC autoritāte (vidēji 4,4 balles), kuram seko FM (vidēji 4,0 balle) un Tieslietu ministrija (vidēji 3,0 balle). Citas institūcijas ierakstīja Čehija, Grieķija, Horvātija, Igaunija, Nīderlande un Latvija. Atbildēs tika minētas Iekšlietu ministrija, Administratīvo reformu un E-valdības ministrija, Ekonomikas un komunikācijas ministrija, Iekšlietu un ekonomikas ministrija, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija (novērtētas ar 3) un *citas ministrijas* (Horvātija, novērtētas ar 4).

No astoņām valstīm, kuras iekļauj FM vai tās daļu VC jēdzienā, atbildes sniedza septiņas valstis (visas, izņemot Dāniju). Nīderlande norādīja, ka šajā vērtējumā ar VC ir domāts visu VC ietilpstošo institūciju kopums, Latvijas gadījumā ar VC tika domātas Valsts kanceleja un Pārresoru koordinācijas centrs. Somijas, Igaunijas un Lietuvas gadījumā VC iekļauj atsevišķas FM funkcijas, Somija un Igaunija – arī TM funkcijas. Somija un Lietuva sniedza vienādus vērtējumus VC, FM un TM. Igaunija novērtēja VC autoritāti ar 5, bet FM un Tieslietu ministrijas autoritāti – ar 4. Īrija un Nīderlande sniedza vienādu VC un FM autoritātes vērtējumu (attiecīgi 4 un 5), TM autoritāti novērtējot par vienu ballu mazāk. Slovēnija novērtēja VC autoritāti ar 5, FM autoritāti ar 4 un TM autoritāti ar 3.

Interpretējot šīs atbildes, jāņem vērā, ka daļa respondentu ir attiecīgo valstu VC darbinieki, kas, iespējams, ir ietekmējis viņu vērtējumus.

¹⁶ Anketas angļu val.tulkojumā tika lietots vārds „authority”, kuru var iztulkot arī kā „vara”.

No aptaujas datiem izriet, ka no 28 valstīm 22 valstīs darbojas valdības komitejas. Komiteju nav Turcijā, Beļģijā, Portugālē, Austrijā, Slovākijā un Luksemburgā. Latvijā pastāv MK komiteja, pašlaik MK nozaru komiteju nav, bet ir MP vadītās padomes.



11. attēls. Kā jūs novērtētu VC autoritāti citu centrālo valsts pārvaldes institūciju vidū skalā no 1 līdz 5, kur 1 nozīmē zema autoritāte, bet 5 – augsta autoritāte? (n=26)

Gadījumā, ja šādas komitejas pastāv, respondenti tika lūgti sniegt svarīgāko komiteju īsu raksturojumu, nosaukumus un pilnvaras. Sniegto atbilžu apskats parāda, ka respondenti, visticamāk, jēdzienu komitejas saprata plašākā nozīmē kā koleģiālas institūcijas, kuras izskata pārvaldes un nozarēm specifiskus jautājumus un sniedz informāciju premjerministra vai MK lēmumu pieņemšanai. Respondentu atbildes ir lakoniskas, kas apgrūtina informācijas precīzu interpretāciju. Vairāku valstu sniegtā informācija liecina par valdības komiteju pēc jomām pastāvēšanu. Šādas komitejas pastāv, piemēram, Dānijā, Somijā, Slovēnijā, Grieķijā, Igaunijā, Vācijā, Polijā, Nīderlandē, Īrijā un, spriežot pēc sniegtās informācijas, Francijā un Maltā, Čehijā un Spānijā. 14. tabulā sniegts īss šo valstu valdības komiteju raksturojums, pamatojoties uz respondentu atbildēm.

14. tabula.

Valstu valdības komiteju raksturojums

| | Sniegtā informācija par valdības komitejām |
|------------------|--|
| Dānija | Ekonomikas lietu komiteja, Koordinācijas komiteja, Iecelšanas komitejas, ES lietu komiteja, Drošības komiteja, speciālā uzdevuma (<i>ad-hoc</i>) komitejas, kuras tiek izveidotas pēc premjerministra iniciatīvas. |
| Somija | Finanšu komiteja, Ekonomikas politikas komiteja, Ārlietu un drošības politikas komiteja, ES lietu komiteja; visas šīs komitejas vada premjerministrs. |
| Slovēnija | Valsts regulējuma un publisko lietu komiteja, Ekonomikas komiteja, Administratīvo lietu un iecelšanas komiteja. |
| Čehija | Ekonomikas komiteja, padomdevēju orgāni, darba grupas. |
| Grieķija | Normatīvo aktu projektu komiteja, Centrālā kodēšanas komiteja, Izglītības un kultūras komiteja. |
| Igaunija | Pastāv 18 valdības komitejas, dažas no tām nodarbojas ar rīcībpolitikas jautājumiem; to |

| | |
|-------------------|--|
| | uzdevums ir sagatavot dažādus rīcībpolitikas variantus, noteikt darbības virzienus un iesniegt materiālus valdībā lēmumu pieņemšanai. |
| Vācija | Ekonomikas kabineta komiteja, Afganistānas kabineta komiteja, Zemju kabineta komiteja (<i>Länder Cabinet Committee</i>). |
| Nīderlande | Kabineta komitejas sagatavo materiālus lēmumu pieņemšanu Ministru kabinetā (<i>Council of Ministers</i>); lemj par politikas iniciatīvām, kuras var virzīt uz pieņemšanu MK. |
| Īrija | Kabineta apakškomitejas tiek veidotas pēc vajadzības, lai atrisinātu konkrētus jautājumus. Šobrīd pastāv šādas komitejas: Ekonomikas atgūšana un nodarbinātība, Eiropas lietas, Veselības komiteja, Tieslietu reformu komiteja, Rekonstrukcija 2020, Dzīvokļu fonda, plānošanas un hipotēkas komiteja, Sociālās politikas un publisko pakalpojumu reformas komiteja, Ekonomiskās infrastruktūras un klimata pārmaiņu komiteja, Kabineta komiteja 1916. gada atcerēšanās pasākumiem, Ekonomikas vadības padome. |
| Polija | Pastāvīga Kabineta ministru komiteja (apspiež visus politikas plānošanas dokumentus, pirms tie tiek izskatīti Ministru kabineta sēdē), Digitalizācijas Ministru kabineta komiteja, Eiropas lietu Ministru kabineta komiteja. |
| Francija | Pastāv daudz komiteju, kuras sanāk reti (reizi gadā), lai pieņemtu valdības rīcības plānu (darba programmu). |
| Spānija | Ekonomikas lietu komiteja |
| Malta | Normatīvajos aktos noteiktās komitejas, kurām ir lēmumu pieņemšanas pilnvaras. |

Atsevišķas valstis ir sniegušas informāciju par **koleģiālām institūcijām**, kuras, visticamāk, nav kabineta komitejas, bet, piemēram, konsultatīvās padomes ar padomdevēja tiesībām (skat. 15. tabulu). Horvātijas norādīto koordinācijas orgānu sastāvā ir gan valdības ministri, gan ministriju ierēdņi.

15. tabula.

Valstu koleģiālo institūciju raksturojums

| | Sniegtā informācija par citām koleģiālajām institūcijām (tostarp padomēm, darba grupām) |
|------------------|---|
| Bulgārija | Administratīvās reformas padome (pastāvīgais konsultatīvais valdības orgāns), E-valdības padome (publiskās pārvaldes institūcijas saskaņo savus projektus ar šo padomi, pirms pieprasa finansējumu), Attīstības padome (diskusijām pirms stratēģisko dokumentu pieņemšanas) |
| Horvātija | Eiropas un ārlietu koordinācijas institūcija, Iekšlietu un valsts īpašumu koordinācijas institūcija, Sociālo lietu un cilvēktiesību koordinācijas institūcija, Ekonomikas lietu, investīciju un Eiropas fondu koordinācijas institūcija |
| Ungārija | Valsts reformu komiteja, Nacionālas attīstības komiteja |
| Kipra | Starpministriju komitejas, specializētās komitejas (Nacionālā ekonomikas padome, Nacionālā ģeopolitikas padome, Nacionālā enerģētikas padome – piedalās eksperti, zinātnieki) |
| Itālija | Digitālo lietu vadības padome u.c. koordinējošās padomes |
| Lietuva | Stratēģiskā komiteja, Krīzes vadības komiteja (konsultatīvās institūcijas) |
| Norvēģija | Kabineta apakškomiteja – atrisina strīdus starp koalīcijā esošajām partijām |

Valstu sniegtā informācija dod ieskatu par lēmumu pieņemšanas sagatavošanas procesu komplikētību valdībās, ka arī par dažādām praksēm, kas pastāv ES dalībvalstīs. No atsevišķo valstu sniegtās informācijas un pētījumā gūtajiem datiem izriet, ka **komitejas tiek izveidotas, lai atslogotu MK darbu, radot papildu lēmumu sagatavošanas posmu**. Vairākās valstīs komitejas tiek specializētas pa jomām un šo specializēto jomu komiteju sastāvā ir ministri, kuru kompetence skar konkrēto jomu, piemēram, finanšu lietas, ārlietas, ES lietas, drošība utt.

No aptaujas un pētījuma datiem izriet, ka komitejās notiek mijiedarbība starp politisko un administratīvo līmeni, proti, lēmumi tiek sagatavoti sadarbībā starp ievēlētām amatpersonām (ministriem) un augstākajiem ierēdņiem (ministriju pastāvīgajiem sekretāriem jeb VS). Valstis atšķiras pēc tā, cik nozīmīgas un ietekmīgas ir šīs komitejas. Atsevišķas valstis komentāros norāda, ka komitejām nav izteiktas ietekmes (piemēram, Igaunija), citās valstīs komitejas ir būtiska lēmumu sagatavošanas platforma un to pieņemtie lēmumi reti tiek grozīti valdībā (piemēram, Somijā vai Dānijā). **Komitejas arī atšķiras savā starpā pēc to nozīmīguma un ietekmes, kas ir atkarīga no komitejas pārraugāmās jomas, pārstāvētajiem politiķiem un valsts pārvaldes amatpersonām. Atsevišķās valstīs svarīgo komiteju sastāvā ir arī VC amatpersonas (piemēram, MP biroja vadītājs vai FM pastāvīgais (valsts) sekretārs).**

Lielākajā daļā ES dalībvalstu notiek politisko spēku regulārās tikšanās svarīgāko politisko, likumdošanas un administratīvo jautājumu koordinēšanai (koalīcijas padomes, sadarbības padomes formā). Apstiprinoši uz šo jautājumu atbildēja 23 no 28 valstīm (skat. 16. tabulu).

16. tabula.

Vai jūsu valstī notiek valdošo politisko spēku regulāras tikšanās svarīgāko politisko, likumdošanas un administratīvo jautājumu koordinēšanai (koalīcijas padomes, sadarbības padomes formā)? (n=28)

| | Skaitļos | Procentos |
|---|----------|-----------|
| Jā, notiek valdošo politisko spēku tikšanās svarīgāko jautājumu koordinēšanai | 23 | 82% |
| Nē, šādas valdošo politisko spēku tikšanās nenotiek | 5 | 18% |

Saskaņā ar aptaujas datiem šādas tikšanās nenotiek tikai Norvēģijā, Turcijā, Slovākijā, Beļģijā un Polijā. Šie dati liecina par to, ka līdzās administratīvajai koordinācijai valstīs notiek arī politiskā koordinācija – jautājumu saskaņošana, domstarpību novēršana un vienošanās panākšana starp politiskajiem spēkiem (visticamāk, ka starp koalīcijas partneriem). Tikai septiņās valstīs šajās tikšanās piedalās arī augstākie ierēdņi – Horvātijā, Čehijā, Grieķijā, Ungārijā, Rumānijā, Spānijā un Maltā. Par Kipru šajā jautājumā nav saņemtas ziņas (apstiprinoši atbildēja uz jautājumu par politisko spēku sanāksmēm, bet nav sniegusi atbildes uz jautājumiem par augstāko ierēdņu piedalīšanos un sanāksmju protokolēšanu). Ir zināms, ka **Somijā** notiek koalīcijā esošo politisko spēku neformālas tikšanās, kurās tiek pieaicināti arī citu parlamentā pārstāvēto partiju pārstāvji un augstākie ierēdņi (tā saucamās *vakara stundas*). Kad tajās piedalās ierēdņi, tās tiek daļēji protokolētas. Somijā pastāv arī šaurāks politisko spēku konsultāciju formāts – *valdībā pārstāvēto partiju līderu tikšanās*. Šīs tikšanās netiek protokolētas, un tajās nepiedalās ierēdņi. Somijā pēdējās desmitgadēs partiju līderi pārsvarā ir bijuši arī MK (Valsts padomes) locekļi. Arī **Dānijā**, līdzīgi kā Somijā, notiek neformālas tikšanās starp ietekmīgākajiem valdošās koalīcijas partiju pārstāvjiem. Tajās tiek panāktas vienošanās par visiem likumprojektiem, pirms tie tiek skatīti Kabineta sēdēs; svarīgākās politikas iniciatīvas parasti tiek izvirzītas un formulētas šaurā ietekmīgāko Kabineta locekļu lokā. (OECD, 1998) Dānijā koalīcijā esošo politisko partiju līderi parasti ir MK locekļi. Tas

padara par nevajadzīgu aicināt valdošo politisko spēku sanāksmēs partiju pārstāvjus ārpus valdības. Tomēr Dānijā pēdējos gados ir bijusi mazākuma valdība, rīcībpolitikas un normatīvo aktu izstrādes procesā notiek konsultācijas ar citām parlamentā pārstāvētām partijām, un šajā procesā ir iesaistīti Premjerministra biroja ierēdņi.

14 valstīs politisko spēku tikšanās netiek protokolētas. Šīs tikšanās tiek protokolētas Bulgārijā, Horvātijā, Grieķijā, Nīderlandē, Maltā, Spānijā un Īrijā.

Aptaujā tika uzdots atvērtais jautājums: „**Kā parasti tiek nodrošināta saikne (informācijas nodošana) starp šādās sanāksmēs lemtu un ministriju rīcību? Kā šīs tikšanās ietekmē MK dienas kārtību?**” Uz jautājumu tika saņemtas 19 atbildes (informācija par Latvijas gadījumu tika iegūta intervijās pētījuma gaitā).

Dažas sniegtās atbildes bija īsas, un no tām nevar droši secināt, kāds ir neformālo sanāksmju sastāvs un kā tas atšķiras no kabineta sastāva. Piemēram, **Nīderlande** komentē: *Ministrijas tiek informētas par lēmumiem, kas tika pieņemti Ministru padomē. Īrija* uz šo jautājumu atbild: *Kabinets sanāk katru nedēļu (parasti otrdienās). Pēc katras Kabineta sanāksmes Kabineta sekretārs (Secretary General to the Government) notur brīfingu ar visiem VS (Secretaries (Directors) General), lai informētu viņus, kas tika nolemts Kabinetā. Francija* komentē: *Prezidenta privātā biroja pārstāvis vai premjerministra biroja pārstāvis apmeklē politiskās sanāksmes un informē valsts sekretārus un direktorus (General Directors). Austrija* uz šo jautājumu atbild: *Neformālās koalīcijas tikšanās nosaka dienas kārtību Kabineta sanāksmei. Somijas* atbildē ir norādīts, ka bieži šīs tikšanās notiek kā gatavošanās Kabineta sanāksmei un informācijas nodošana notiek caur šo kanālu; *neformālas koalīcijas tikšanās nosaka dienas kārtību Kabineta sanāksmei. Kā tika minēts iepriekš, Somijā ir gan paplašināts politisko spēku sanāksmju formāts, gan šaurāks, kurā piedalās tikai koalīcijā esošo partiju līderi, kuri parasti ir Kabineta ministri. Itālijas* atbildē rakstīts: *Caur Premjerministru un viņa biroju. Portugāles* sniegtajā atbildē norādīts: *Saikne tiek nodrošināta caur ministriem; ietekme tiek novadīta caur Premjerministru. Spānijā notiek daudz koordinācijas saistībā ar šīm tikšanās reizēm un ministriju darbību. No Ungārijas* atbildes izriet, ka ar neformālām tikšanās reizēm tiek saprastas politisko sekretāru sanāksmes (iespējams, ir domāti ministru politiski nozīmētie padomnieki, ministru biroju vadītāji): *Minētās tikšanās tiek sauktas Politisko sekretāru tikšanās, un tajās piedalās visi ministriju politiskie sekretāri, tāpēc pastāv tieša saikne informācijas nodošanā. Izskatāmie jautājumi var tikt iekļauti MK dienas kārtībā.*

Skaidrāk interpretējama ir **Vācijas** atbilde, kas apliecina, ka koalīcijas padomē var piedalīties ne visi ministri. Tajās piedalās Kancelejas vadītājs, kurš nodod informāciju par padomes sanāksmēs nolemtu citiem ministriem. Ja izskatāmais jautājums skar kādu ministru, kurš nav koalīcijas padomes sastāvā, viņš var tikt pieaicināts uz koalīcijas padomes sēdi. Turklāt „*koalīcijas sanāksmes lēmumi var tikt nostiprināti (reaffirmed) Ministru kabinetā; tas tiek izlemts no gadījuma uz gadījumu.*

No **Lietuvas** atbildes izriet, ka saikni starp koalīcijas padomes nolemtu un VC nodrošina Valdības kanclers, kas ir Premjerministra politiski nozīmēta amatpersona: *Būdam politisko partiju nozīmēts, katrs ministrs ir atbildīgs par koalīcijas padomes nolemtu*

ievērošanu. Valdības kanclers ir galvenais sasaistes elements starp politiskās koalīcijas padomi un VC. Būdamis Premjerministra nozīmēts un pārvaldot visu informāciju par politiskās dienas kārtību, viņš nodrošina saikni starp politiku un valdības biroju. Koalīcijas padome drīzāk ietekmē valdības lēmumus par rīcībpolitiku nekā veido MK dienas kārtību.

No **Igaunijas** atbildes ir secināms, ka saikni starp šīm sanāksmēm un ministrijām nodrošina ministri vai ministru politiskie padomnieki: *Saikne starp koalīcijas padomes sanāksmēm vai koalīcijas partiju līderu sanāksmēm (kuras notiek ik nedēļu) ar MK ir tāda, ka, ja ir iebildumi pret dienas kārtības jautājumiem, tie tiek izņemti no plānotās dienas kārtības. Šie jautājumi tad tiek apspriesti Kabineta neformālajās tikšanās. Ministrijas informē ministri, kuri ir bijuši klāt, vai viņu politiskie padomnieki.*

Grieķija savā atbildē min, ka informācijas izplatīšanu par sanāksmēs nolemto *veicina* Koordinācijas sekretariāts (atsevišķa iestāde, kas ir izveidota 2013. gadā un kas ir pakļauta tieši premjerministram). Tas notiek, piemēram, starpministriju sanāksmēs, kuras sasauc un vada šī institūcija. Koordinācijas sekretariāta darbinieki sastāda detalizētus protokolus un nosūta katram dalībniekam, nosakot nepieciešamās darbības katrai lietai.

Horvātijas koordinējošo institūciju locekļi ir ministri, centrālās valsts pārvaldes iestāžu vadītāji, kuru uzdevumi ir saistīti ar koordinējošo institūciju jautājumu loku. Jautājumi, kas tajos tiek apspriesti, var skart valdības dienas kārtību. Kad koordinējošo institūciju pozīcijas nonāk pretrunā, valdības iekšējais kabinets nolemj, kuru priekšlikumu virzīt uz valdības sēdi.

Koalīcijas valdību pastāvēšana ietekmē VC darbu tādējādi, ka koordinācijas process starp ministrijām kļūst intensīvāks, garāks un sarežģītāks. (OECD, 2004a) Viena no centrālajām VC funkcijām ir saskaņot dažādas pozīcijas par rīcībpolitikas jautājumiem, un koalīcijas valdību pastāvēšana palielina saskaņojamo pozīciju skaitu, un koordinācijas process kļūst komplicētāks. Koalīcijas valdības pastāvēšana stiprina centrbēdzes tendences, jo koalīcijas partijas cenšas saglabāt savu identitāti un ietekmi. (OECD, 1998) Viens no risinājumiem, kā sekmēt pozīciju saskaņošanu, ir starpnieku lomu izveidošana, un bieži vien šo lomu pilda VC amatpersonas vai struktūrvienības. (OECD, 2004) No aptaujas datiem var secināt, ka šajā procesā VC vai tā amatpersonām ir koordinējoša, starpnieka loma vairākās valstīs: Īrijā, Francijā, Itālijā, Vācijā, Lietuvā, Grieķijā, Slovēnijā. Bet dažās valstīs VC kā starpnieks netiek iesaistīts vai tiek iesaistīts netiešā veidā, piemēram, Nīderlandē, Somijā, Portugālē un Igaunijā.

Uz jautājumu, **vai jūsu valstī ir novērojama problēma, ka ministrijas vai citas valsts pārvaldes institūcijas iesniedz dokumentus izskatīšanai MK, apejot saskaņošanas procedūras**, apstiprinoši no 27 valstīm atbildēja deviņas valstis, bet noliedzoši – 18. Apstiprinoši uz šo jautājumu atbildēja Bulgārija, Slovēnija, Rumānija, Igaunija, Nīderlande, Lietuva, Polija, Francija un Latvija.

Aptaujas dalībniekiem tika jautāts: **„Ja šāda problēma ir novērota, kā jūsu valstī to risina?”** Uz šo jautājumu tika saņemta sešas atbildes – no Bulgārijas, Igaunijas, Nīderlandes, Lietuvas, Polijas un Francijas. No atbildēm izriet, ka šajos gadījumos

situāciju risina Valdības birojs, Premjerministra birojs (Nīderlande, Igaunija). **Igaunijas** komentārā rakstīts: *Tas ir atkarīgs no tā, vai par to ir bijusi noruna iepriekš. Parasti tas var notikt tikai tad, ja Valdības birojs un attiecīgais ministrs ir vienojušies par to un MP ir akceptējis šādu apiešanu.* **Nīderlande** norāda uz MP biroja lomu šajā situācijā: *Korekcijas izdara MP birojs.*

Francijas un Polijas atbildē uzsvērtā MP un viņa biroja loma. **Francijas** respondents sniedz šādu atbildi: *Tas reti gadās. Parasti risinājums ir sarīkot tikšanos, kuru vada MP privātā biroja loceklis vai pats MP.* **Polijas** respondents komentē: *Šajā situācijā MP vai MK sekretārs pēc viņa/viņas pilnvarojuma neatļauj prezentēt dokumentu kabineta sēdē.* **Lietuvas** respondenti norāda, ka šajos gadījumos iesniedzamais dokuments tiek atdots iesniedzējam, bet atsevišķos gadījumos koordinācijas procedūra tiek pabeigta MK sēdē. **Bulgārijas** respondents atbild, ka šīm situācijām nav risinājuma, bet tās gadās reti.

Atbildot uz jautājumu „**Vai pastāv ministrijas ar formāli vai neformāli īpašu statusu, kuras koncentrē koordinējošus un analītiskus resursus?**”, lielākā daļa valstu (20 valstis) norādīja centrālās valsts pārvaldes institūcijas, kuras dažādu iemeslu dēļ formāli vai neformāli tiek uzskatītas par institūcijām ar īpašu statusu. Vācija un Horvātija savās atbildēs ir norādījušas, ka šim īpašajam statusam ir formāls raksturs, pateicoties noteiktajām prasībām saskaņošanas procedūrās. Visbiežāk tika minēta FM, vairākas valstis bija norādījušas MP biroju vai citu VC institūciju. Somija anketā nav norādījusi, ka pastāv šāda ministrija ar īpašu statusu, lai gan daži somu politikas zinātnieki par tādu uzskata FM. (Kervonen, 2014; Tiihonen, 2012) Arī Latvijā, Lietuvā un Turcijā saskaņā ar aptaujā iegūto informāciju šādu ministriju ar īpašu statusu nav. Valstu sniegtās atbildes ir apkopotas 17. tabulā.

17. tabula.

Valstis un to ministrijas ar formālu vai neformālu īpašu statusu, kuras koncentrē koordinējošus un analītiskus resursus

| | Sniegtā informācija par ministrijām ar īpašu statusu |
|------------------|---|
| Beļģija | Budžeta ministrija, kas skar budžeta jautājumus |
| Čehija | Tā saucamās spēka ministrijas: Iekšlietu ministrija, FM, Aizsardzības un bruņoto spēku ministrija |
| Slovēnija | Publiskās pārvaldes ministrija, FM, Attīstības un Eiropas integrācijas valdības birojs (vada ministrs “bez portfeļa”) |
| Norvēģija | FM, Tieslietu ministrija |
| Portugāle | FM, Ārlietu ministrija |
| Austrija | Federālā kanceleja, FM |
| Slovākija | Ministrijas ar analītiskām nodaļām: FM, Vides ministrija, Darba, sociālo lietu un ģimenes ministrija, Transporta, būvniecības un reģionālās attīstības ministrija, Veselības ministrija, Izglītības, zinātnes, pētniecības un sporta ministrija, daļēji Ekonomikas ministrija |
| Grieķija | Administratīvo reformu un e-valdības ministrija (kas skar administratīvo reformu), Finanšu ministrija (kas skar tās kompetenci) |
| Horvātija | FM, Ārlietu un Eiropas lietu ministrija (viņu viedokļu saņemšana par piedāvāto normatīvo aktu projektiem ir obligāta) |
| Ungārija | MP birojs, Nacionālās ekonomikas ministrija |
| Kipra | FM |

| | |
|--------------------|---|
| Vācija | Attiecībā uz likumdošanas procedūrām ministrijas ar īpašu statusu ir norādītas speciālajā likumā (GGO, (Federālo Ministriju procedūru noteikumi), Pielikums 6 § 45 (1) § 74 (5)); kopumā koordinācija ir vadošās federālās ministrijas uzdevums, attiecīgo nozaru analītiskie resursi ir koncentrēti attiecīgajās ministrijās |
| Itālija | Ekonomikas un finanšu ministrija, kas skar Nacionālo reformu programmu, tās uzdevums ir uzraudzīt programmas ieviešanu |
| Nīderlande | Vispārīgo jautājumu ministrija (jo to vada MP); FM, jo tā koordinē budžeta sastādīšanas procesu; Drošības un tieslietu ministrija, pateicoties tās lomai tieslietās; Iekšlietu ministrija, pateicoties tās lomai centrālās valsts pārvaldes uzlabošanai; Ekonomikas ministrija, jo tās pārziņā ir administratīvā sloga un līdzekļu samazināšanas jautājumi |
| Īrija | Kopš 2012. gada ir izveidots Ekonomikas un izvērtēšanas dienests kā integrēts horizontāls valdības dienests ekonomiskās analīzes uzlabošanai rīcībpolitikas plānošanā. Dienestam ir svarīga loma reformu īstenošanā, civildienesta stiprināšanā, ekonomiskās attīstības, sociālās atstumtības mazināšanas, publisko pakalpojumu uzlabošanas jautājumos un rīcībpolitikas plānošanas uzlabošanā |
| Polija | Infrastruktūras un attīstības ministrija, FM (īpaši finanšu un budžeta analīzes jautājumos) |
| Francija | Koordinācijas resursi ir koncentrēti VC, analītiskie resursi pamatā atrodas ministrijās |
| Luksemburga | Valsts ministrija, jo tā veic CR stratēģisko plānošanu |
| Dānija | FM |
| Malta | Eiropas jautājumu un vēlēšanu deklarācijas ministrija (<i>The Ministry for European Affairs and Implementation of the Electoral Manifesto</i>) uzrauga valdības programmas izpildi un ir atbildīga par vertikālo koordināciju ES jautājumos; Sociālā dialoga, patērētāju jautājumu un pilsonisko brīvību ministrija ir atbildīga par sociālo dialogu, sabiedrības un sociālo partneru iesaistišanu lēmumu pieņemšanas procesā |

Uz jautājumu „**Kā jūs skalā no 1 līdz 5 vērtētu MP amata ietekmi uz citu ministru politikas iniciatīvu virzību, kur 1 apzīmē, ka ietekme ir minimāla, bet 5, ka ietekme ir noteicoša?**” atbildes sniedza 26 valstis, izņemot Vāciju un Spāniju. Vidējā vērtība no visām saņemtajām atbildēm ir 4. (sk. **18. tab.**)

18. tabula.

Kā jūs skalā no 1 līdz 5 vērtētu MP amata ietekmi uz citu ministru politikas iniciatīvu virzību, kur 1 apzīmē, ka ietekme ir minimāla, bet 5, ka ietekme ir noteicoša?(n=26)

| Skala | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|-------------------|---|---|---|---|----|
| Atbildes skaitļos | - | 3 | 4 | 9 | 10 |

Tālāk uzskaitīts, kā atsevišķu valstu respondenti ir novērtējuši MP amata ietekmi uz citu ministru politikas iniciatīvu virzību.

5 – Bulgārija, Horvātija, Kipra, Grieķija, Ungārija, Itālija, Norvēģija, Polija, Portugāle, Slovākija, Eiropas Komisija (minēta valstu salīdzinājumam).

4 – Austrija, Dānija, Francija, Īrija, Lietuva, Malta, Slovēnija, Turcija, Luksemburga.

3 – Čehija, Igaunija, Latvija, Nīderlande.

2 – Beļģija, Somija, Rumānija.

Saskaņā ar OECD veikto izvērtējumu MP autoritāte ir viens no faktoriem, kurš nosaka VC spēju efektīvi īstenot rīcībpolitikas koordināciju. (OECD, 2004a)¹⁷ Rīcībpolitikas koordinācijas efektivitāte ir komplikēts jēdziens, kurš tiešā veidā pētījumā netika mērīts. Aptaujā respondentiem tika lūgts novērtēt VC autoritāti skalā no 1 līdz 5. Šis jautājums var tikt analizēts saistībā ar MP ietekmi uz citu ministru politikas iniciatīvu virzību. MP ietekmes mērījumā vērtējumi 2 un 3 tika apvienoti un apzīmēti kā „vāja/mērena ietekme”, vērtējums 4 kā „stipra ietekme” un vērtējums 5 kā „ļoti stipra ietekme”. VC autoritātes vērtējumi tika atstāti atbilstoši skalai anketā.

19. tabulā ir parādīti šāda šķērsgriezuma rezultāti. No mainīgo sakarības analīzes izriet, ka **tad, kad MP ietekme tiek vērtēta kā stipra, arī VC autoritāte tiek vērtēta kā augsta**. Šī sakarība arī ir statistiski nozīmīga (korelācijas koeficients $r=0,532$).

19. tabula.

VC autoritātes vērtējums saistībā ar MP ietekmes vērtējumu

| VC autoritātes vērtējums skalā no 1 līdz 5 | MP ietekmes vērtējums | | | Kopā |
|--|-----------------------|----------------|---------------------|------|
| | Vāja/mērena ietekme | Stipra ietekme | Ļoti stipra ietekme | |
| 2 | 2 | 0 | 0 | 2 |
| 3 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 4 | 2 | 3 | 3 | 8 |
| 5 | 2 | 5 | 6 | 13 |
| Kopā | 7 | 8 | 9 | 24 |

(n=24)

Savukārt VC aktīvā vai pasīvā loma starpnozaru stratēģiju un programmu izstrādē **nav atkarīga no MP ietekmes vērtējuma** (skat. 20. tabulu). Veicot mainīgo sakarības analīzi, atbildes „pasīva” vai „drīzāk pasīva” tika apvienotas ar nosaukumu „pasīva”, bet „aktīva” vai „drīzāk aktīva” – ar nosaukumu „aktīva”.

20. tabula.

VC aktīvā vai pasīvā loma starpnozaru stratēģiju un programmu izstrādē saistība ar MP ietekmes vērtējumu

| VC aktīvā vai pasīvā loma | Ministru prezidenta ietekmes vērtējums | | | Kopā |
|---------------------------|--|----------------|---------------------|------|
| | Vāja/mērena ietekme | Stipra ietekme | Ļoti stipra ietekme | |
| Pasīva | 2 | 2 | 2 | 6 |
| Aktīva | 5 | 6 | 7 | 18 |
| Kopā | 7 | 8 | 9 | 24 |

(n=24)

Saskaņā ar minēto ESAO izvērtējumu VC spēja efektīvi īstenot rīcībpolitikas koordināciju ir saistīta arī ar VC personāla kompetenci rīcībpolitikas jomās, VC

¹⁷ Publikācijā tika lietots termins „valdības birojs” (*government office*), kas pēc satura ir tuvs VC jēdzienam.

personāla sakariem ar ministrijās strādājošajiem ierēdņiem, konfliktu risināšanas un dažādu pozīciju saskaņošanas mehānismu (piemēram, komiteju) efektivitāti, kā arī VC vadītāja komunikācijas ar MP. (OECD, 2004a) Ar aptaujā veiktajiem mērījumiem pārbaudīt šos apgalvojumus tiešā veidā nav iespējams, bet var konstatēt, ka **VC autoritātes vērtējums statistiskā nozīmē nav saistīts ar komiteju pastāvēšanu, VC lielumu vai rotācijas kā CR instrumenta pielietošanu. VC autoritātes vērtējums nav saistīts arī ar to, vai pēc organizācijas formas VC ir šaurs vai plašs un vai tā ir jaunā vai vecā ES dalībvalsts.**

Aplūkojot VC autoritātes vērtējuma atkarību no VC aktīvās vai pasīvās lomas starpnozaru stratēģiju un programmu izstrādē (skat. 21. tabulu), var redzēt, ka lielākā daļa VC, kuriem ir aktīva loma (17 no 19), tika vērtēti kā institūcijas ar visai augstu autoritāti (vērtējumi 4 vai 5). Kaut gan jāatzīmē, ka statistiski nozīmīgu sakarību šo mainīgo attiecību analīze neuzrāda (ar tik nelielu respondentu skaitu statistisko sakarību rādītāju vērtības var ietekmēt tikai dažu respondentu atbildes).

21. tabula.

VC autoritātes vērtējums saistībā VC aktīvo vai pasīvo lomu starpnozaru stratēģiju un programmu izstrādē

| VC autoritātes vērtējums skalā no 1 līdz 5 | VC aktīvā vai pasīvā loma | | Kopā |
|--|---------------------------|--------|------|
| | Pasīva | Aktīva | |
| 2 | 1 | 1 | 2 |
| 3 | 0 | 1 | 1 |
| 4 | 2 | 6 | 8 |
| 5 | 3 | 11 | 14 |
| Kopā | 6 | 19 | 25 |

(n=25)

Centrālās valsts pārvaldes institūcijās notiek pastāvīga mijiedarbība starp ievēlētajām (politiskajām) un valsts pārvaldes (ieceltajām) amatpersonām, un šajā mijiedarbībā ir iesaistītas arī VC institūcijas. Augstāko valsts amatpersonu lēmumos tiek sintezētas dažādas premisas, kuras ir balstītas uz faktiem un to analīzi vai izriet no politiskajām vērtībām. Mijiedarbības konkrētās detaļas bieži vien ir zināmas tikai augstākā līmeņa amatpersonām, šo procesu tiešajiem dalībniekiem. Politiskās un valsts pārvaldes amatpersonas pieņem lēmumus, saskaņojot jaunas politiskās iniciatīvas, pieņemot lēmumus par kādas politiskās iniciatīvas apturēšanu vai apspriežot rīcībpolitikas jautājumus koleģiālajās institūcijās, piemēram, komitejās.

No aptaujas datiem izriet, ka ES dalībvalstu VC vai to amatpersonām šajos procesos ir būtiska loma. VC institūcijas vairākās valstīs ir iesaistītas arī „rīcībpolitikas politikā”, koordinējot sadarbību ar sabiedrības grupu pārstāvjiem un piedaloties politiskajā koordinācijā, kurā tiek saskaņotas politisko partiju pozīcijas rīcībpolitikas jautājumos.

6. Valdības centra nākotnes lomas prognoze un izaicinājumi reformu plānošanā, īstenošanā un monitoringā vidēja termiņa ietvaros

6.1. Zinātniskās literatūras un pētījumu apskats

Visbūtiskākās mūsdienu publiskās pārvaldes iezīmes ir šādas (McGregor, 2000):

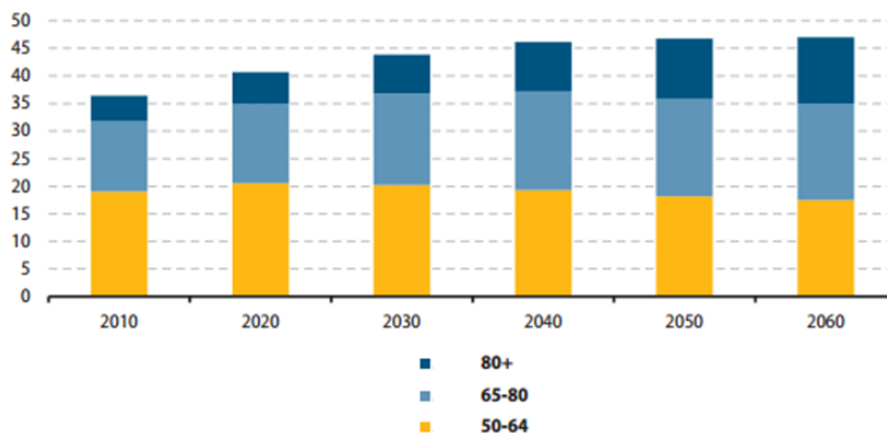
- 1) vadība pārsvarā tagad orientējas nevis uz fizisko resursu – darbaspēka un kapitāla – vadību, bet gan uz zināšanu vadību un komplicētu pakalpojumu vadību;
- 2) mainījusies cilvēkresursu vadības pamatbūtība – no tradicionālās pieejas nodrošināt uzdevumu izpildi ar minimālām izmaksām tā pārgājusi uz kompetenču, prasmju un spēju vadību;
- 3) ir mainījušies pakalpojumu standarti; IT stratēģiska izmantošana nojauc laika un attāluma barjeras starp pakalpojuma sniedzēju un pakalpojuma saņēmēju, nodrošinot ātrus, fokusētus un elastīgus pakalpojumus; pakalpojumu standarti nemitīgi mainās un tiek viens ar otru salīdzināti starptautiskā mērogā;
- 4) visas iepriekšminētās iezīmes attīstās fiskālās nepietiekamības vidē un pastāvīgās šaubās par to, vai valdība ir pietiekami produktīva pakalpojumu sniedzēja.

Būtiskākie ilgtermiņa procesi, kas ietekmē publiskās pārvaldes darbu un nosaka darbības vidi valdības centra iestādēm, ir sabiedrības novecošanās, publisko izdevumu samazināšana un tehnoloģiju attīstība (detalizētu analīzi skatīt zemāk).

Sabiedrības novecošanās

Sabiedrības novecošanās izpaužas kā garāks mūža ilgums un zemāka dzimstība, pieaugot vecāka gadagājuma cilvēku īpatsvaram sabiedrībā. Novecošanās publisko sektoru ietekmē divējādi. Pirmkārt, tā rada nepieciešamību attīstīt publiskos pakalpojumus novecojošās sabiedrības vajadzībām; otrkārt, rada nepieciešamību pielāgot arī paša publiskā sektora darbu, ņemot vērā tā darbinieku novecošanos. (Pollitt, 2014) Kā raksta EIPA pētnieki, *īsi sakot: Eiropas publiskais sektors nākotnē raksturojams ar novecojošu darbaspēku, kam jāsniedz atbalsts pieaugošam skaitam novecojošu pilsoņu...* (EIPA, 2012)

„Eurostat” prognozes liecina, ka iedzīvotāju īpatsvars vecuma grupā virs 50 tuvāko 50 gadu laikā arvien palielināsies, vidējām vecumam pieaugot no 41,6 gadiem 2012. gadā līdz 47,0 gadiem 2060. gadā. 2060. gadā uz katru personu, vecāku par 65 gadiem, būs mazāk nekā divas personas darbaspējas vecumā (15-64 gadu vecas), kamēr pašlaik šī attiecība ir gandrīz četras personas darbaspējas vecumā uz vienu personu, kas vecāka par 65 gadiem. Sabiedrības novecošanās tiek prognozēta visos pasaules kontinentos, taču Eiropā tā izpaudīsies viskrasāk. (Eurostat, 2012) (Skat. 12. attēlu.)



12. attēls. Iedzīvotāju vecuma grupu prognozes ES-27 (% no kopējā iedzīvotāju skaita)
Avots: Eurostat, 2012

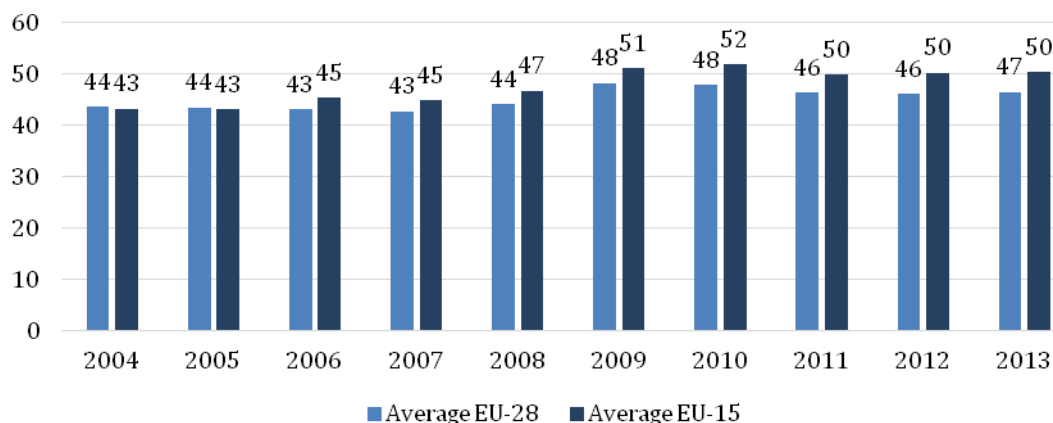
Publiskā sektora pakalpojumu pielāgošana novecojošas sabiedrības vajadzībām atstās būtisku ietekmi uz publiskā sektora izdevumiem, jo mazākam skaitam strādājošo nāksies uzturēt lielāku skaitu cilvēku pēc darbības vecuma, pieaugs izdevumi pensijām, veselības un sociālajai aprūpei, kā arī mājokļu jautājumu risināšanai. Radīsies nepieciešamība pēc jauniem un uzlabotiem pakalpojumiem (aprūpei mājās, dienas centriem, specializētām iestādēm geriatrijas pacientiem u.c.), būs jāveicina speciālistu pieejamība un prasmju attīstība. (Pollitt, 2014) Tiek pat apgalvots, ka sabiedrības novecošanās rezultātā nebūs vairs iespējams uzturēt publisko sektoru tā pašreizējā izpausmē. (Deloitte and Reform, 2013)

Dati liecina arī par būtisku **publiskā sektorā strādājošo novecošanos**, jo īpaši Eiropas valstīs. Turklāt publiskā sektora darbaspēka novecošanās ir straujāka – ESAO valstu dati liecina, ka darbinieku vecuma grupā virs 50 gadiem īpatsvars publiskajā sektorā ir par 26% augstāks nekā vidēji ekonomikā. (EIPA 2012) Piemēram, Itālijā 50% publiskajā sektorā strādājošo ir vecāki par 50 gadiem, Beļģijā, Vācijā, Islandē un Zviedrijā šīs vecuma grupas īpatsvars pārsniedz 40%. (OECD, 2013)

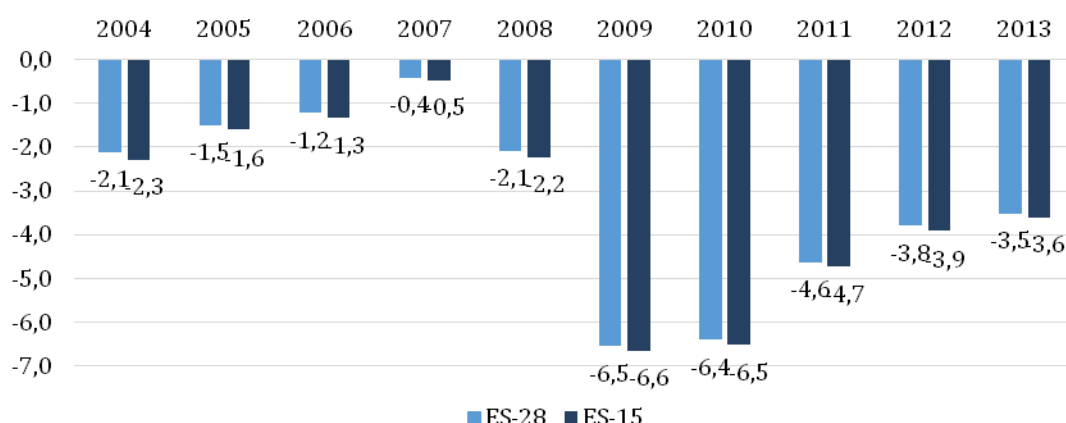
Novecošanās publiskajā sektorā radīs gan riskus, gan iespējas. Riski ir saistīti ar daudzskaitlīgās ‘baby boomers’ paaudzes (dzimuši no 1946. līdz 1964. gadam) izešanu no darba tirgus, līdz ar to zaudējot šo cilvēku pieredzi un prasmes. Savukārt kā iespēja minama vecāka un dārgāka darbaspēka aizvietošana ar jaunākiem, lētākiem un mūsdienu prasībām atbilstošāk izglītotiem darbiniekiem. (Pollitt, 2014)

Publisko izdevumu samazināšana

Pēdējo 10 gadu laikā publiskā sektora izdevumu īpatsvars IKP ES valstīs ir palielinājies (skat. 13. attēlu), tieši ietekmējot arī fiskālā deficīta pieaugumu, tāpēc vidējā un ilgtermiņā paredzama publisko izdevumu samazināšanās (skat. 14. attēlu). Tā saistīta gan ar vidēja termiņa izaicinājumiem, tādiem kā ekonomiskā krīze un tai sekojošā izaugsmes tempu samazināšanās, gan ilgtermiņa izaicinājumiem – sabiedrības novecošanās un klimata pārmaiņām, ar tām saistīto publisko izdevumu pieaugumu. (Pollitt, 2014)



13. attēls. Publiskā sektora (*general government*) izdevumi, % no IKP



14. attēls. Publiskā sektora budžeta deficīts, % no IKP. Avots: Eurostat, 2014

Tiek prognozēti dažādi publiskā sektora attīstības **scenāriji** publiskā sektora izdevumu samazināšanās kontekstā. Viena no iespējām ir lielāka valsts iejaukšanās ekonomikā, ņemot vērā tirgus nespēju efektīvi mazināt demogrāfiskās un klimata pārmaiņas. Pretēja tendence būtu valsts pārvaldes ietekmes mazināšanās, dodot lielākas pilnvaras tirgum risināt ilgtermiņa izaicinājumus un valstij saglabājot tikai tirgus regulēšanas funkciju. (Hood and Lodge, 2012)

Jāatzīmē, ka šajā kontekstā pasaulē redzamas ekstremālas atšķirības: dažās valstīs alus tiek ražots valsts kontrolētos uzņēmumos un vietējās pašvaldības piedāvā iedzīvotājiem mājas uzkopšanas pakalpojumus, kamēr citās valstīs privātajam sektoram ir nodoti pat tādi pakalpojumi kā cietumu uzturēšana, armijas un drošības funkcijas. Valsts funkciju nodošanu privātajam sektoram (ārpalpojums vai privatizācijā) plaši izmanto tādas ES valstis kā Lielbritānija un Nīderlande, kamēr Francija, Vācija vai Dānija šajā ziņā ir bijušas konservatīvākas. (Hood and Lodge, 2012) Kā atzīmējis konsultāciju uzņēmuma KPMG Publiskā sektora daļas vadītājs Lielbritānijā, publiskajam sektoram varētu tikt nodotas līdz pat 98% publiskā sektora darba vietām. (Pollitt, 2014)

Kā trešais scenārijs iezīmēta lokalizācijas attīstība, attīstoties vairāk vai mazāk pašpietiekamām vietējām kopienām. Visbeidzot, ceturtais scenārijs paredz esošās situācijas saglabāšanos, prasot publiskajai pārvaldei sniegt plašāku publisko pakalpojumu klāstu ar mazākiem budžeta līdzekļiem, publiskajai pārvaldei īstenojot “izdzīvošanas”, nevis pārmaiņu stratēģiju. (Hood and Lodge, 2012)

Kā risinājums pakalpojumu kvalitātes nodrošināšanai, vienlaikus samazinot izdevumus to izpildei, lielākoties tiek piedāvāta horizontālās koordinācijas sekmēšana. (OECD, 2013, & Ministry of Finance, 2013) Vienlaikus starpsektoru risinājumu stimulēšana var veicināt arī gluži pretējas tendences, nozarēm un pakalpojumu sniedzējiem izvairoties no šādas sadarbības, lai netiktu samazinātas to funkcijas un finansējums. (Parker et al., 2010)

Tehnoloģiju attīstība

Tehnoloģiju attīstībai ir būtiska loma publiskās pārvaldes darba pilnveidošanā. Tiek uzskatīts, ka “Digitālā laikmeta pārvaldība” (*Digital Era Governance*) kā vadošais virziens publiskā sektora attīstībā ir aizvietojis “Jauno publisko pārvaldi” (*New Public Management*). “Digitālā laikmeta pārvaldība” ietver tādas virzienus kā reintegrācija jeb iepriekš privātajam sektoram nodoto funkciju atgriešana publiskā sektora dienaskārtībā, vajadzībās bāzēta pieeja jeb pārvaldes organizēšana ap noteiktām klientu grupām un digitālizācija jeb pilnīga informācijas un komunikāciju tehnoloģiju (interneta komunikācija, digitālā datu uzkrāšana u.c.) pielietošana valsts pārvaldes darba pilnveidošanai. (Dunleavy et al., 2006)

Tehnoloģiju attīstības kontekstā daudz tiek diskutēts par “lielajiem datiem” (*big data*), kuru efektīva izmantošana vienlaikus ļautu veidot individualizētus, uz konkrētas personas vajadzībām balstītus pakalpojumus, kā arī sniegtu uz pierādījumiem balstītas politikas veidošanai nepieciešamos datus. Vienlaikus tiek atzīmēti arī “lielo datu” radītie riski privātās dzīves neaizskaramībai un “Lielā Brāļa” izpausmēm (iedzīvotāju darbību izsekošanai un kontrolei) publiskā sektora darbībā. (Pollitt, 2014)

Tehnoloģiju attīstība rada arī nepieciešamību pēc noteikta līmeņa centralizācijas (piemēram, centrālās vienības veidošanas IT procesu pārraudzībai), lai panāktu tehnoloģisko procesu savstarpēju savietojamību un papildinātību, kā arī izmaksu samazinājumu, neveidojot paralēlus, savstarpēji aizstājošus risinājumus. Vienlaikus pārmērīga centralizācija rada draudus inovācijām un var novest pie liela mēroga kļūdainiem risinājumiem. (Pollitt, 2014)

Minētie ilgtermiņa procesi rada nepieciešamību veidot starpsektorālus, integrētus, uz pierādījumiem balstītus un inovatīvus risinājumus publiskajā pārvaldē. VC uzdevums ir sekmēt šādu risinājumu attīstību, nodrošinot procesu koordināciju. (Ministry of Finance, 2013)

Demogrāfijas, finanšu un vides izaicinājumi ir palielinājuši nepieciešamību pēc iespējas ātrāk reaģēt uz radītajām izmaiņām, pārvērtējot valdības lomu un kapacitāti šo izaicinājumu vadīšanā. Tāpēc elastīga, kvalitatīva un efektīva publiskās pārvaldības sistēma ir vitāli svarīga, lai valsts spētu sagatavoties nākotnes izaicinājumu radītajām pārmaiņām. (OECD, 2009 (*Government at a Glance 2009*))

Ārvalstu pētījumos tiek minētas būtiskākās pārvaldības kapacitātes vai kompetences, kuras ir vitāli nepieciešamas valsts pārvaldē, lai veiksmīgi vadītu globālo izaicinājumu radītās izmaiņas:

- spējas paredzēt nākotnes izaicinājumus jeb stratēģiskā plānošana un prognozēšana;
- sadarbība un koordinācija;
- atbilstošo iemaņu attīstīšana, piesaistot un noturot labākos darbiniekus;
- uz pierādījumiem balstītas politikas attīstība: datu apkopošana un novērtēšana;
- efektivitātes principu pārskatīšana, ņemot vērā citas pieaugošas publisko pakalpojumu vērtības. (OECD, 2009 (*Government at a Glance 2009*))

Tādējādi globālie izaicinājumi rada daudz lielāku nepieciešamību valdībām domāt un darboties ilgtermiņā, nodrošināt koordināciju starptautiskā līmenī tāpat kā publiskās administrācijas ietvaros un analizēt un izmantot lēmumu pieņemšanā sarežģītu informāciju. Lai darbotos ar šiem izaicinājumiem, valdībām būs nepieciešami kompetenti darbinieki ar atbilstošām iemaņām. Tāpat tām vajadzēs veicināt koordināciju un nodrošināt, ka lēmumu pieņemšanā tiek izmantota kvalitatīva informācija. Valdībai būs ne tikai jādomā par jaunu kompetenču attīstīšanu, bet arī jāpārskata esošo reformu rezultāti, lai atbildētu uz jautājumu, kuri reformu rezultāti ir bijuši efektīvi un kā radīt apstākļus veiksmīgai attīstībai.

Tāpēc var sagaidīt, ka nākotnē valdības centram nākotnes reformu plānošanā, īstenošanā un monitoringā nāksies saskarties ar tādiem stratēģiskiem izaicinājumiem kā:

- *nepārtraukta fiskālo ierobežojumu un izmaksu samazināšanas vadīšana;*
- *vienlaicīga vairāku lielu reformu programmu vadīšana;*
- *spēja ietekmēt starptautisko politiku izvēles un rezultātus;*
- *paredzēt nākotnes izaicinājumus, saglabājot ilgtermiņa stratēģisko skatījumu;*
- *nodrošināt sabiedrības uzticēšanos īstenojamajām reformām. (Department of Public Expenditure and Reform, 2014)*

6.2. EUPAN darba grupas locekļu aptaujas rezultāti

Lai identificētu galvenos izaicinājumus, ar kuriem Eiropas valstu VC nāksies saskarties vidējā termiņā, EUPAN darba grupas locekļiem bija jānovērtē astoņpadsmit apgalvojumi skalā no 1 līdz 7, vērtējot esošās (2014) un nākotnes (2025) situācijas attīstības tendences jautājumos, kas saistīti ar cilvēkresursu attīstības tendencēm valsts pārvaldē, tehnoloģiju ietekmi uz sadarbību un lēmumu pieņemšanu un ārējiem faktoriem un izaicinājumiem, kurus ietekmē valstu ekonomisko un sociālo procesu integrēšanās. Lai novērtētu katru apgalvojumu, tika aprēķinātas katra apgalvojuma vidējās vērtības. Informācijas analīze liecina, ka EUPAN darba grupas locekļiem sagādāja grūtības atsevišķu nākotnes tendenču novērtēšana, jo ne uz visiem nākotnes situācijas jautājumiem bija norādītas atbildes. Savukārt standarta novirzes nozīmes liecina, ka atsevišķos jautājumos atbilžu izkliede ir liela. Liels sniegto atbilžu diapazons un izkliede liecina par to, ka valstu pārstāvju vērtējumi būtiski atšķiras (kā arī, iespējams, par to, ka respondenti dažādi uztvēra skalu nozīmes). Raksturīgi, ka, *atbildot uz jautājumu par valsts pārvaldes kā darba vietas pievilcību, respondentu vērtējumi par 2025. gadu ir līdzīgāki, proti,*

respondenti kopumā tendēti uzskatīt, ka valsts pārvaldes kā darba vietas pievilcība nākotnē pieaugs.

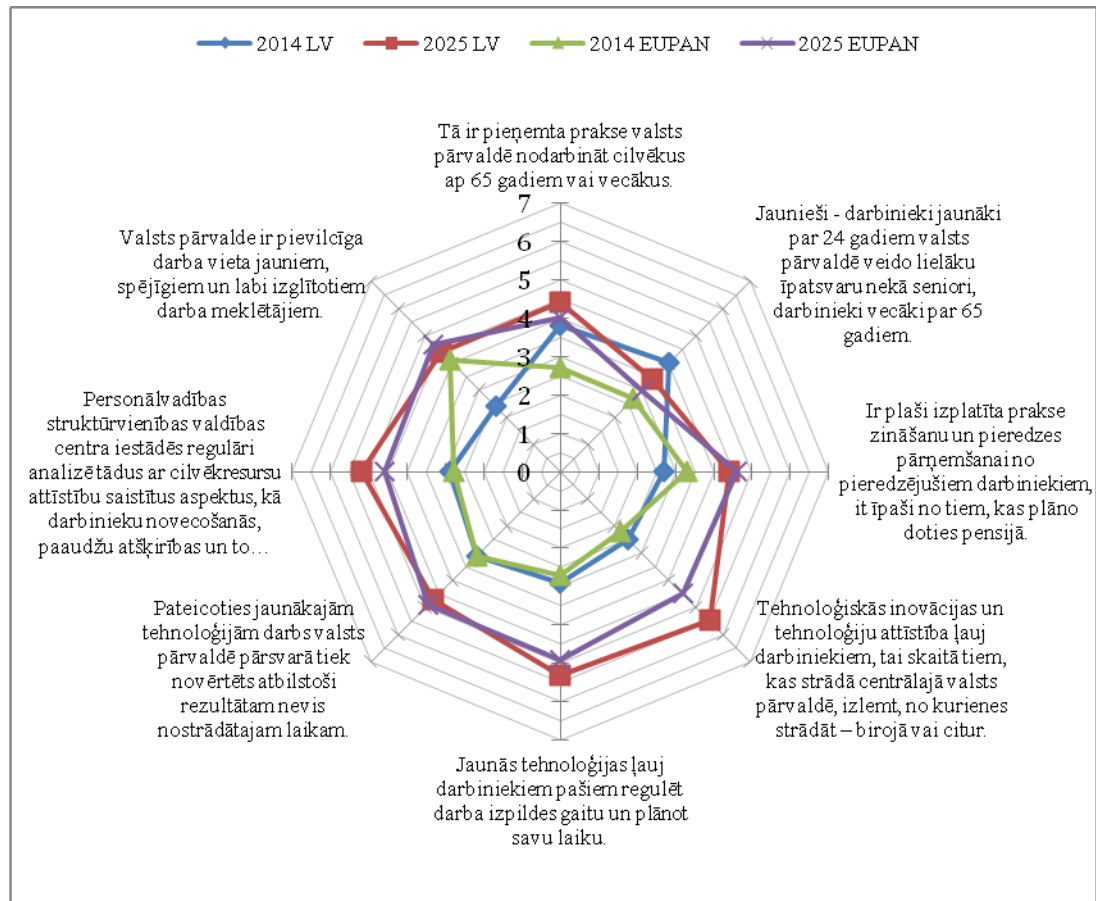
Savukārt nākotnes izaicinājumus Latvijas kontekstā vērtēja desmit eksperti, pētnieki ar pieredzi valsts pārvaldes darbā. Turpinājumā ir apkopots un atspoguļots EUPAN darba grupas un Latvijas ekspertu salīdzinošais vērtējums trīs blokos.

1. Nodarbinātības un cilvēkresursu vadības tendences valsts pārvaldē

EUPAN darba grupas un Latvijas ekspertu vērtējums liecina, ka tuvāko desmit gadu laikā VC arvien vairāk nāksies saskarties ar tādām cilvēkresursu vadības tendencēm kā darbinieku novecošanās un jauniešu īpatsvara valsts pārvaldē samazināšanās (skat. 15. attēlu). Tas būs saistīts ar kopējām novecošanās tendencēm darbaspēka struktūrā, bet tas prasīs – it īpaši valdības centros – daudz lielāku uzmanību pievērst cilvēkresursu vadības metodēm un praksēm darbā ar vecāka gada gājuma cilvēkiem. Aptaujas dati liecina, ka Eiropā 2014.gadā prakse zināšanu un pieredzes pārņemšanai no pieredzējušajiem darbiniekiem, it īpaši no tiem, kas plāno doties pensijā, ir nedaudz izplatītāka nekā Latvijā. Attiecīgi apgalvojumu, ka 2014. gadā *ir plaši izplatīta prakse zināšanu un pieredzes pārņemšanai no pieredzējušiem darbiniekiem, it īpaši no tiem, kas plāno doties pensijā*, Latvijas eksperti ir novērtējuši ar 2,7, kamēr EUPAN darba grupas locekļi to ir vērtējuši ar 3,4.

Abu aptauju eksperti prognozē, ka tuvāko desmit gadu laikā pieaugs VC personālvadības struktūrvienību loma attīstības tendenču datu analīzē. Tādējādi var apgalvot, ka tas prasīs no šīm struktūrvienībām daudz stratēģiskāku pieeju un redzējumu darbaspēka plānošanā VC iestādēs, jo cīņa par labākajiem darbiniekiem un arvien pieaugošās prasības pēc uz rezultātiem balstītas politikas prasīs lielāku uzsvaru pievērst tādiem aspektiem kā darbinieku novecošanās, paaudžu atšķirības, dažādības vadība un to ietekmei uz darba rezultātiem.

Ekspertu prognozes arī apstiprina tehnoloģiju attīstības tendenču ietekmi uz cilvēkresursu vadības praksi. Gan EUPAN darba grupas, gan Latvijas eksperti prognozē tehnoloģisko inovāciju ietekmi uz vietu un laiku valsts pārvaldē, palielinot darba laika un darba vietas elastības lomu. Var paredzēt, ka tehnoloģiju attīstība sekmēs arī virzību uz rezultātiem. Tas nozīmē, ka valsts pārvaldē kopumā būs jāpārskata darba vadības un kontroles prasmes un jāstiprina uzticēšanās vadītāju un darbinieku vidū. Īpaši svarīgi tas varētu būt, lai padarītu valsts pārvaldi par pievilcīgu darba vietu jauniem, spējīgiem un labi izglītotiem darba meklētājiem it īpaši Latvijā, jo šobrīd, salīdzinot ar EUPAN darba grupas ekspertu vērtējumu, Latvijā valsts pārvalde kā pievilcīga darba vieta tiek vērtēta salīdzinoši zemu. Attiecīgi Latvijas eksperti apgalvojumu *Valsts pārvalde ir pievilcīga darba vieta jauniem, spējīgiem un labi izglītotiem darba meklētājiem* 2014. gadā ir novērtējuši ar 2,4 punktiem, kamēr EUPAN darba grupas locekļu vidējais vērtējums 2014. gadā bija 4 punkti. Tomēr kā vieni tā otri eksperti prognozē valsts pārvaldes kā darba vietas pievilcīguma pieaugumu nākotnē.



15. attēls. Nodarbinātības un cilvēkresursu vadības tendenču valsts pārvaldē novērtējums skalā no 1 līdz 7, kur 1 – maznozīmīgi, 7 – ļoti nozīmīgi.

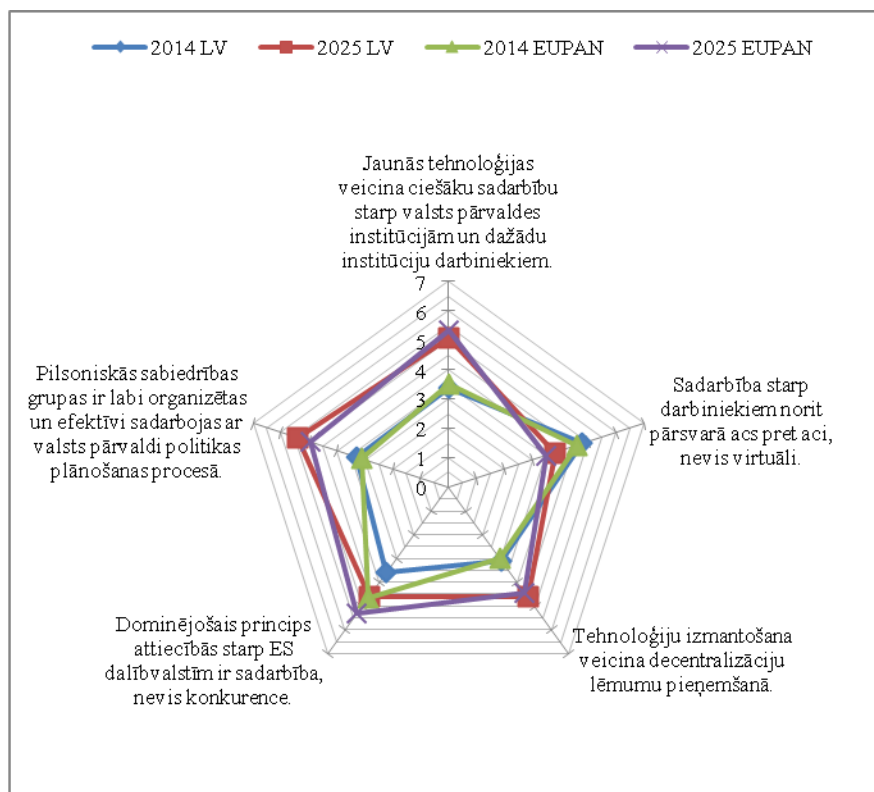
Avots: EUPAN darba grupas locekļu un Latvijas valsts pārvaldes ekspertu aptauja

2. Sadarbība un lēmumu pieņemšana

Ir paredzams, ka tehnoloģiju attīstība veicinās arī pārmaiņas sadarbībā un lēmumu pieņemšanā gan nacionālā, gan starptautiskā līmenī (skat. 16. attēlu). Aptaujas dati apstiprina, ka virtuālā komunikācija arvien vairāk nomainīs darbinieku klātienes sadarbību, tādējādi mainot veidu, kā cilvēki komunicē darbā un ar darbu saistītos jautājumos. Gan Latvijas, gan EUPAN darba grupas eksperti prognozē, ka tehnoloģiju attīstība veicinās decentralizāciju lēmumu pieņemšanā, bet sekmēs lielāku pilsoniskās sabiedrības grupu iesaisti valsts pārvaldes politikas plānošanas procesā.

Tas nozīmē, ka nākotnē VC būs jāņem vērā izaicinājumi, kurus tehnoloģijas radīs lēmumu pieņemšanas procesā, īpašu uzmanību pievēršot atbilstošas infrastruktūras un sadarbības platformu attīstībai. Gan Latvijas, gan EUPAN darba grupas eksperti prognozē, ka nākotnē attiecības starp ES dalībvalstīm vairāk noteiks sadarbība nekā konkurence. Tomēr apgalvojumu, ka 2014. gadā *dominējošais princips attiecībās starp ES dalībvalstīm ir sadarbība, nevis konkurence*, Latvijas eksperti vērtē ar 3,6, bet

EUPAN darba grupas locekļi – ar 4,7. Šāds vērtējums ir atsevišķas izpētes vērts, tomēr parāda, ka **VC jāpastiprina uzmanība sadarbības sekmēšanai Eiropas kontekstā.**



16. attēls. Sadarbības un lēmumu pieņemšanas raksturojums skalā no 1 līdz 7, kur 1 – maznozīmīgi, 7 – ļoti nozīmīgi.

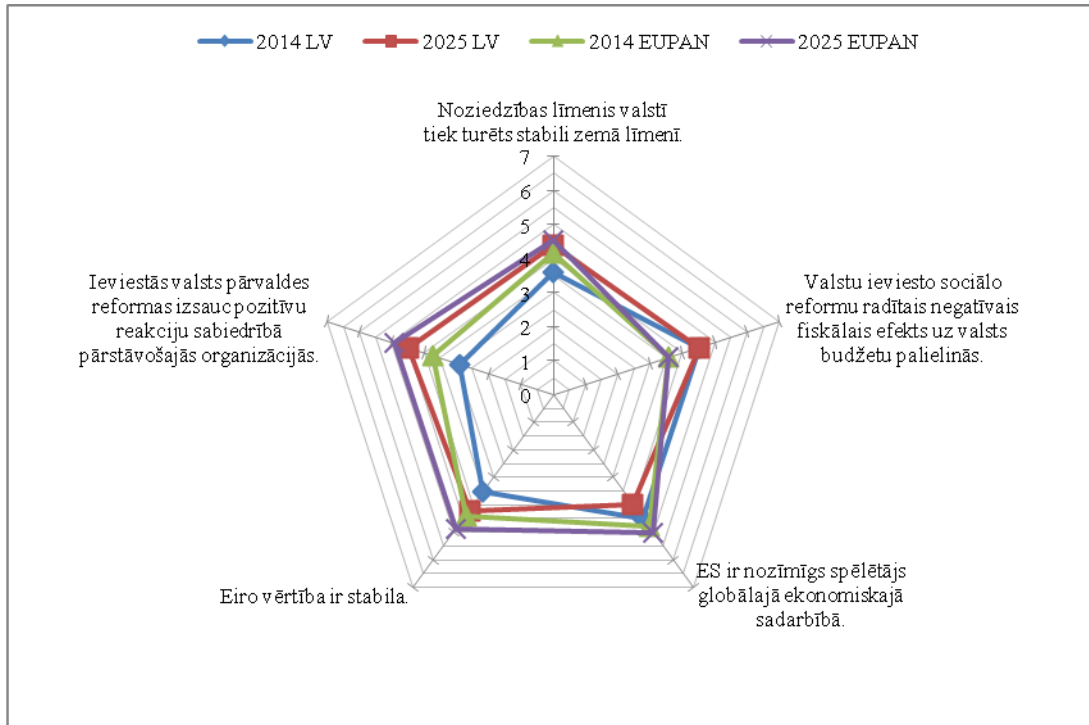
Avots: EUPAN darba grupas locekļu un Latvijas valsts pārvaldes ekspertu aptauja.

3. Ārējie faktori un izaicinājumi

Mūsdienu mainīgā ekonomiskā un ģeopolitiskā situācija liek pievērst arvien lielāku uzmanību dažādiem faktoriem un izaicinājumiem, kuri ietekmē kopējo valstu ekonomisko attīstību, iekšējo un ārējo vidi (skat. 17. attēlu).

Par ES nozīmību globālajā ekonomiskajā sadarbībā ir vērojamas atšķirīgas Latvijas ekspertu un EUPAN darba grupas ekspertu vērtējums. Latvijas eksperti prognozē, ka ES loma globālajā ekonomiskajā sadarbībā 2025. gadā samazināsies, salīdzinot ar 2014. gadu. Attiecīgi Latvijas eksperti apgalvojumu *ES ir nozīmīgs spēlētājs globālajā ekonomiskajā sadarbībā* 2014. gadā ir novērtējuši ar 4,5, bet 2025. gadā – ar 4 punktiem. Savukārt EUPAN darba grupas eksperti prognozē, ka ES loma globālajā ekonomikā nedaudz pieaugs, tomēr tā būs vidēji nozīmīga. Attiecīgi EUPAN darba grupas eksperti apgalvojumu *ES ir nozīmīgs spēlētājs globālajā ekonomiskajā sadarbībā* 2014. gadā ir

novērtējuši ar 4,8, bet 2025. gadā – ar 5 punktiem. Savukārt Latvijas eksperti prognozē lielāku valsts ieviesto sociālo reformu radītā negatīvā fiskālā efekta palielināšanos uz valsts budžetu. Tāpat Latvijas eksperti uzskata, ka noziedzības līmenis 2014. gadā Latvijā ir stabili zems, tomēr tiek prognozēts noziedzības līmeņa pieaugums vidējā termiņā.



17. attēls. Ārējo faktoru un izaicinājumu novērtējums skalā no 1 līdz 7, kur 1 – maznozīmīgi, 7 – ļoti nozīmīgi.

Avots: EUPAN darba grupas locekļu un Latvijas valsts pārvaldes ekspertu aptauja.

Šādi dati ļauj apgalvot, ka katrai valstij attīstības tendences un ietekme uz ekonomisko attīstību var būt atšķirīga, tomēr globālo izaicinājumu radītās sekas prasa VC ātras reaģēšanas prasmes un elastību lēmumu pieņemšanā, pārmaiņu un stratēģiju vadīšanā.

Apkopojot EUPAN darba grupas un Latvijas ekspertu aptaujas rezultātus un nākotnes tendenču vērtējumus, var secināt, ka darbaspēka novecošanās, tehnoloģiju attīstība un ekonomiskās un sociālās integrācijas procesi vidējā termiņā veicinās izmaiņas cilvēkresursu vadības procesos, starpvalstu un starppersonu komunikācijā un lēmumu pieņemšanā, kā arī reformu plānošanā un vadībā, tomēr vidējā termiņā tās drīzāk būtu vērtējamas nevis kā kardinālas izmaiņas, bet gan sagatavošanās būtiskākām pārmaiņām ilgtermiņā.

Var droši apgalvot, ka turpmāko desmit gadu laikā būs nepieciešams īstenot reformas, kuras ļaus valdībām sagatavoties iepriekšminēto izaicinājumu radītajām pārmaiņām ilgtermiņā. Tas nozīmē, ka VC vitāli svarīga nozīme būs valsts pārvaldes darbinieku spējām analizēt esošās attīstības tendences un paredzēt nākotnes izaicinājumus. Aptaujas

rezultāti liecina, ka, īpaši Latvijas gadījumā, būs nepieciešams strādāt pie jauniem, inovatīviem risinājumiem publiskās pārvaldes pakalpojumu nodrošināšanā, jo ekspertu prognozes liecina, ka pieaugs ieviesto sociālo reformu efekts uz valsts budžetu. Tai pašā laikā tiek prognozēts, ka pieaugs uzticēšanās valdību īstenotajām reformām. Lai to panāktu, nepieciešams stiprināt VC lomu pārmaiņu vadībā, dažādu paaudžu sadarbības organizēšanā un vērtību institūcijas¹⁸ līdzsvarošanā, veicinot tādu vērtību veidošanos valsts pārvaldē, kā arī sabiedrībā kopumā, kas rada priekšnosacījumus jēgpilnai sadarbībai un plašākai iniciatīvai.

¹⁸ A.Vītola (2015), Vērtību institūcijas ietver sociālajos un kultūras procesos veidojušos uzskatus, normas un vērtības, kas raksturo rīcības ierobežojumus sociālajā vidē, npublicēts

Izmantotie datu avoti

Zinātniskā literatūra

- Vītola, A. (2015). *Institūciju ietekmes uz sociālekonomiskiem procesiem novērtēšana*, promocijas darbs, npublicēts.
- Armstrong, M. (2009). *Armstrong's handbook of human resource management practice*. London: Kogan Page Publishers.
- Arter, D. (2006). *Democracy in Scandinavia. Consensual, majoritarian or mixed?* Manchester: Manchester University Press.
- Barber, M. (2008). *Instruction to Deliver: Fighting to Transform Britain's Public Services*. London, UK: Methuen Publishing.
- Dahlström, C., & Pierre, J. (2011). Steering the Swedish State: Politicization as a Coordination Strategy. In C. Dahlström, G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *Steering from the Centre. Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto, Canada: University of Toronto Press.
- Dahlström, C., Peters, G., & J. Pierre. J. (2011). *Steering from the Centre. Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto, Canada: University of Toronto Press.
- Dickinson, M. (2005). The Paradox of Politicization. In J. Aberbach and M. A. Peterson (Eds.), *Presidents and Bureaucrats: The Executive Branch and American Democracy*. New York, NY: Oxford University Press.
- du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy*. London: Sage Publications.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., & Tinkler J. (2006). *Digital era governance: IT corporations, the state and e-government*. Oxford: Oxford University Press.
- Fleischer, J. (2011). Steering from the German Centre: More Policy Coordination and Fewer Policy Initiatives. In: C. Dahlström, B. G. Peters, J. Pierre (eds.) *Steering from the Centre. Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto: University of Toronto Press.

- Glenn, T. (2014). The management and administration of government communications in Canada. *Canadian Public Administration*, 57(1), 3-25.
- Goetz, K. (2004). Regierung und Verwaltung, in: Helms, Ludger/Jun, Uwe (Hrsg.): Politische Theorie und Regierungslehre (74-96). Frankfurt: Campus.
- Goetz, K. H., & Margetts, H. Z. (1999). The solitary center: The core executive in Central and Eastern Europe. *Governance*, 12(4), 425-453.
- Haddad, C., Kloutche, M., & Heneine, Y. (2010). *Center of Government: The Engine of Modern Public Institutions*.
- Hood, C., & Lodge M. (2012). Into an age of multiple austerities? Public management and public service bargains across OECD countries, *Governance* 25(1), pp.79-102.
- Ingraham, P., & Kneedler, A. (2000). Dissecting the Black Box: Toward a Model and Measures of Government Management Performance. In Brudney, J., O'Toole, L., & Rainey, H. (Eds.), *Advancing Public Management* (235-252). Washington, D.C.:Georgetown University Press.
- Jensen, L. (2011). Steering from the Centre in Denmark. In: C. Dahlström, B. G. Peters, J. Pierre (eds.) *Steering from the Centre. Strengthening Political Control in Western Democracies*
- Jaques, E. (1990). In Praise of Hierarchy. *Harvard Business Review*. January-February. . Toronto: University of Toronto Press.
- Karvonen, L. (2014). *Parties, Governments and Voters in Finland. Politics under Fundamental Societal Transformation*. Colchester: ECPR Press.
- Knudsen, T. (2008). *Fra folkestyre til markedsdemokratie. Dansk demokratihistorie efter 1973*. København: Akademisk Forlag.
- König, K. (2011). Das Zentrum der Regierung. (54-57). In: Bröchler S., von Blumenthal J (Hrsg.) *Regierungskanzleien im politischen Prozess*.
- Lavelle, J. (2007). On workforce architecture, employment relationships and lifecycles: Expanding the purview of workforce planning & management. *Public Personnel Management*, 36(4), 371-385.

- McGregor, E. (2000). Making Sense of Change. In Brudney, J., O'Toole, L., & Rainey, H. (Eds.), *Advancing Public Management* (127-151). Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Muller-Rommel, F. (2011). Regierung: Binnenstruktur der Kernexekutiven. Regierungssysteme in Mittel- und Osteuropa. Die neuen EU-Statten im Vergleich.
- Parrado, S. (2010). *Sustainability of Human Resources in Central Public Administration in the EU Member States*. Iegūts no <http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=359>
- Pedersen, O.K. (2006) Corporatism and Beyond: The Negotiated Economy. In: J. L. Campbell, J. A. Hall, O.K. Pedersen (eds.) *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*. Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Peters, G., van Nispen, F. (eds.) (1998). *Public Policy Instruments. Evaluating the Tools of Public Administration*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Peters, B.G. (2010). *The Politics of Bureaucracy. An Introduction to Comparative Public Administration*. London: Routledge.
- Peters, B. G., Rhodes, R. W. A. & Wright, V. (2000). *Administering the Summit. Administration of the Core Executive in Developed Countries*. London, UK: Palgrave Macmillan.
- Rudalevige, A. (2002). *Managing the President's Program. Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Scott, R. W. (1998). *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*. Englewood Cliffs: Prentice Hall International Inc.
- Scott, R.W., Davis, G.F. (2014). *Organizations and Organizing. Rational, Natural and Open Systems Perspective*. Edinburgh Gate: Pearson.
- Stolfi, F. (2011). The Core Executive in Italy: A More Visible Skipper, But Still Little Steering. In C. Dahlström, G. Peters, & J. Pierre (Eds.), *Steering from the Centre. Strengthening Political Control in Western Democracies*. Toronto, Canada: University of Toronto Press.

- Sundell, A. (2014). Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries. *Public Administration*, 92(2), 440-457.
- Tiihonen, S. (2012). *The Ministry of Finance. Two Hundred Years of State-Building & Crisis Management in Finland*. Helsinki: SKS.
- Waldo, D. (1982). *The Administrative State*. New York: Holmes and Meier Publishers.

Institūciju, organizāciju un neatkarīgu pētnieku ziņojumi

- Alessandro, M., Lafuente, M., & Santiso, C. (2014). *Governing to deliver: reinventing the center of government in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Inter-American Development Bank. Iegūts no <http://publications.iadb.org/handle/11319/6674>
- Alessandro, M., Lafuente, M., & Santiso, C. (2013a). *The Role of the Center of Government: A Literature Review*. Washington, DC: Inter-American Development Bank. Iegūts no <http://publications.iadb.org/handle/11319/5988?locale-attribute=en>
- Alessandro, M., Lafuente, M., & Santiso, C. (2013b) *Strengthening the center of government in Latin America and the Caribbean* (Technical Note IDB-TN-591). Washington, DC: Inter-American Development Bank. Iegūts no <http://publications.iadb.org/handle/11319/6003?locale-attribute=en>
- Ben-Gera, M. (2009). *Coordination at the Centre of Government for Better Policy Making*. Conference on Public Administration Reform and European Integration, Budva, Montenegro
- Civil Service, Minister for the Cabinet Office and Paymaster General. (2012). *Civil Service competency framework*. Iegūts 2015.g. 26.janvārī no <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-competency-framework>
- Deloitte and Reform (2013). *The state of the state 2013: in search of affordable government*. Iegūts no http://www.reform.co.uk/wp-content/uploads/2014/10/uk-gps-state-of-the-state-2013_1_.pdf

- Department of Public Expenditure and Reform. (2014). *The Civil Service Renewal Plan: A Vision and Three Year Action Plan for the Civil Service*. Iegūts no <http://per.gov.ie/wp-content/uploads/The-Civil-Service-Renewal-Plan-October-2014.pdf>
- Department of Public Expenditure and Reform. (2012). *Performance Management and Development System 2013, Phase 2, Changes Overview of Revised System*. Iegūts 2014. gada 29. janvārī no <http://hr.per.gov.ie/pmds-2013/>
- Dumas, V., Lafuente, M., & S. Parrado S. (2013). *Chile: Fortaleciendo el Centro de Gobierno para Resultados. La experiencia del Ministerio Secretaría General de la Presidencia y su Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (2010-2013)* (Technical Note IDBTN-563). Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- EIPA (2012). *The impact of demographic change and its challenges for the workforce in the European public sectors*. Iegūts no <http://publications.eipa.eu/en/details/&tid=1844>
- EUPAN. (2014). *Innovations in Public Managers' Selection Systems in EU Member States*. Iegūts no <http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=825>
- EUPAN. (2013a). Irish Presidency Survey on the Structure of the Civil and Public Services of the EU Member States and Accession States. Iegūts no <http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=764>
- EUPAN. (2013b). Thematic Paper Series: Irish Presidency of EUPAN January – June 2013. Iegūts no <http://per.gov.ie/wp-content/uploads/Thematic-Paper-Series-Website-Version.doc>
- EUPAN. (2013c). Thematic Paper Series: Lithuanian Presidency of EUPAN June 2013 - January 2014. Iegūts no <http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=773>
- Eurostat (2012). *Active ageing and solidarity between generations. A statistical portrait of the European Union*. Iegūts no <http://bookshop.europa.eu/lv/active-ageing-and-solidarity-between-generations-pbKSEP11001/>
- Eurostat (2014). Government revenue, expenditure and main aggregates.

Iegūts no

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tec00023>

Evans, G., Evans, A., Giosan, V., Myers, B., & Dinu, D. (2010). *Romania - Functional Review : Center of government*. Washington, DC: World Bank.
Iegūts no <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12270>

Ferns, S. (2012.) *Why the civil service needs both generalists and specialists*. Iegūts no <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2012/oct/01/civil-service-reform-generalist-specialist>

Gold, J. (2014). *International Delivery: Centres of government and the drive for better policy implementation*. Iegūts no <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/international-delivery-centres-government-and-drive-better-policy-implementation>

Harris, J. & Rutter, J. (2014). *Centre Forward: Effective Support for the Prime Minister at the Centre of Government*. Iegūts no <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/centre-forward>

House of Commons Select Committee on Public Administration. (2007). *Governing the Future* (Second Report of Session 2006-2007). London, UK: Public Administration Select Committee.

James, S., & Ben-Gera, M. (2004). *A Comparative Analysis of Government Offices in OECD countries*. Paris: OECD Publishing.

Kaplanoglou, G., & Rapanos, V. (2011). *The Greek Fiscal Crisis and the Role of Fiscal Governance*. Hellenic Observatory. Iegūts no <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/research/hellenicObservatory/pdf/GreeSE/GreeSE48.pdf>

Kuperus, H., & Rode, A. (2008). *Top Public Managers in Europe: Management and Working Conditions of the Senior Civil Servants in the European Union Member States*. Iegūts no <http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=357>

Levits, E. (2002). Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija. Latvijas Vēstnesis, Nr.95.

- Ministry of Finance, Republic of Finland (2013). *Governments for the future: main report*. Iegūts no http://www.financeministry.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20131119Govern/Government_for_the_Future.pdf
- OECD. (1998). *Management Challenges at the Centre of Government: Coalition Situations and Government Transitions. SIGMA Papers*, No 22, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2004a). *A comparative analysis of government offices in OECD countries. Meeting of Senior Officials from Centres of Government on Using New Tools for Decision-Making: Impacts on Information, Communication and Organisation*. Istanbul, 7-8 October 2004.
- OECD. (2004b). *Co-ordination at the Centre of Government: The Functions and Organisation of the Government Office Comparative; Analysis of OECD Countries, CEECs and Western Balkan Countries. SIGMA Papers*, 35. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2007). *The Role of Ministries in the Policy System: Policy Development, Monitoring and Evaluation. SIGMA Papers*, No 39, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2010a). *Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future*. Iegūts no <http://www.oecd.org/employment/pem/publicationsonpublicemploymentandmanagement.htm>
- OECD. (2010b). *Value for Money in Government: Public Administration after "New Public Management"*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2011). *Government at a Glance 2011*. Iegūts no http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2011_gov_glance-2011-en
- OECD. (2013). *Survey on the organisation and functions of the centre of government: Preliminary results*.
- OECD. (2014a). *A to Z of Public Governance Terms*. Iegūts 2015.g. 18.janvārī no <http://www.oecd.org/gov/a-to-z-public-governance.htm>
- OECD. (2014b). *CENTRE STAGE: Driving Better Policies from the Centre of Government*. Iegūts no [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/MPM\(2014\)3&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/MPM(2014)3&docLanguage=En)- 14 Oct 2014

- OECD. Huerta Melchor, O. (2013). The Government Workforce of the Future: Innovation in Strategic Workforce Planning in OECD Countries. *OECD Working Papers on Public Governance*, 21. DOI: 10.1787/5k487727gwvb-ne
- Parker, S., Paun, A., McClory J, & Blatchford K. (2010). *Shaping up: a Whitehall for the future*. London: Institute for Government.
- Peters, B. (2005). The search for coordination and coherence in public policy: Return to the center. *Unpublished paper*. Department of Political Science. University of Pittsburgh.
- Pollitt, C. (2014). Future trends in European public administration and management: An outside-in perspective. *COCOPS Research Report 8.2*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam. Iegūts no <http://www.cocops.eu/wp-content/uploads/2014/04/FutureTrendsInEuropeanPublicAdministrationAndManagement.pdf>
- Rutter, J. & Harris, J. (2014). *The Special Ones: How to Make Central Government Units Work*. Iegūts no <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/special-ones>
- Tronti, L., Rocca, G.D., & Tomassini, M. (2014). *Managing Competencies in European Public Administrations*. Iegūts no <http://www.eupan.eu/en/documents/show/&tid=875>
- Truswell, E., & Atkinson, D. (2011). *Supporting Heads of Government. A Comparison across Six Countries*. Working Paper. London, UK: Institute for Government. Iegūts no <http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/supporting-heads-government>

Intervijas

- Greve, Carsten, Kopenhāgenas Biznesa augstskolas profesors. Intervējis A. Šņitņikovs, Kopenhāgena, 2015. g. 8. janvārī.
- Knudsen, Tim, Kopenhāgenas Universitātes emeritētais profesors. Intervējis A. Šņitņikovs, Kopenhāgena, 2015. g. 8. janvārī.
- Moilanen, Timo, Somijas Finanšu ministrijas speciālists. Intervējis A. Šņitņikovs, Helsinki, 2014. g. 16. decembrī.
- Tiihonen, Seppo, Helsinku Universitātes pasniedzējs. Intervējis A. Šņitņikovs, Helsinki, 2014. g. 16. decembrī.