



FICIL
RAISE THE BAR!

Rīgā, 2023.gada 21.martā
Nr. 10/2023

Ekonomikas ministrijai
pasts@em.gov.lv

Par Valsts pārvaldes modernizācijas plānu 2023. – 2027. gadam

Ārvalstu investoru padome Latvijā (turpmāk – FICIL) vairākkārt ir uzsvērusi efektīvas valsts pārvaldes lomu uzņēmējdarbības vides attīstībā un investīciju piesaistē. Ņemot vērā Ekonomikas ministrijas (turpmāk – EM) centrālo lomu uzņēmējdarbības vides uzlabošanā, FICIL vēlas informēt EM par jautājumiem, kas rada bažas par pārmaiņu ieviešanu valsts pārvaldē atsaucoties uz paredzēto Valsts pārvaldes modernizācijas plānu 2023. – 2027. gadam (turpmāk – Modernizācijas plāns). FICIL novērtē Valsts kancelejas (turpmāk – VK) centienus stiprināt un uzlabot valsts pārvaldes sistēmu, kā arī ieguldīto darbu, lai pilnveidotu Modernizācijas plānu. Neskatoties uz to, FICIL vēlas vērst uzmanību uz vairākām nepilnībām Modernizācijas plānā.

Mērķi un snieguma rādītāji

FICIL pozitīvi vērtē to, ka jaunajā Modernizācijas plāna versijā ir iekļauti mērķi un izmērāmi snieguma rādītāji. Neskatoties uz to, **FICIL aicina pilnveidot un precizēt snieguma rādītājus un padarīt tos ambiciozākus.**

Galvenais snieguma rādītājs rīcības virzienā "Vienota un efektīva valsts pārvalde" ir izvirzīts tas, ka līdz 2027. gadam jāīsteno vismaz pieci stratēģiski svarīgi starp-institucionāli projekti, bet nav skaidri definēts pēc kādiem kritērijiem tiks vērtēts vai projekts ir stratēģiski svarīgs. Cilvēkkapitāla politikas attīstības virziena mērķis, savukārt, rada šaubu par tā ietekmi un lomu snieguma rādītāju uzlabošanā. Vērtējot Modernizācijas plāna rīcības virzienu politikas un regulējuma kvalitātes uzlabošanā, snieguma rādītājs par mācību apmeklēšanu nenorāda uz praktisku pievienoto vērtību, lai risinātu identificēto problēmu. Tāpat arī viedas darba vides izveides kontekstā, izvirzītais snieguma rādītājs konkrēti neparāda kādā veidā tiks pozitīvi ietekmēti šajā rīcības virzienā minētie izaicinājumi – nedz finansējuma izlietojuma, nedz ergonomiskas darba vides kontekstā. Par galveno snieguma rādītāju rīcības virzienā "Inovācijas attīstība" tiek izvirzīts tas, ka 2027. gadā 70 % valsts tiešās pārvaldes iestādes ir īstenojušas vismaz vienu inovāciju, bet šāda mērķa izpilde praksē nozīmētu, ka virknei iestāžu, bet ne visām, 4 gadu laikā būtu jāveic tikai viena inovācija. Tāpat netiek norādīts vai inovācijas domāts īstenot tikai valsts pārvaldes iekšējos procesos vai arī piedāvātajos pakalpojumus. FICIL ieskatā tikai iekšēju uzdevumu inovēšana valsts pārvaldē ne vienmēr vairo uzticību un uzlabos pakalpojumu nodrošināšu sabiedrībai.

FICIL ieskatā inovāciju vajadzētu ieviest nevis kā pašmērķi, bet integrēt to kā daļu no visas valsts pārvaldes uzdevumiem un izrietošajām darbībām. Jāatzīst arī, ka būtisks kavēklis inovācijām ir tieši valsts pārvaldes bailes no kļūdām un izrietošajām sekām, tādēļ, lai

sekmētu inovāciju pielietošanu praksē, arī regulējumos ir jāiekļauj iespēja kļūdīties, izmantojot gudru risku pieeju plānošanā.

Visbeidzot, kā modernizācijas plāna galvenais snieguma rādītājs noteikts iedzīvotāju uzticēšanas līmenis valsts pārvaldei. Lai arī FICIL atbalsta nepieciešamību veicināt lielāku uzticību valsts pārvaldei, nav skaidrs, kā šī brīža aktivitātes konkrēti ietekmē šo mērķi. Modernizācijas plānā citētais Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas pētījums¹ norāda tādus faktorus, kā izglītība, finansiālais stāvoklis ģimenē un sociālais statuss kā nozīmīgus vērtējot uzticību valsts pārvaldei. Atsevišķos punktos atšķirība starp sociālekonomiskajām grupām ir pat līdz 20%². Vai VK ir izvērtējusi kāda valsts pārvaldes rīcība samazina vai palielina uzticību, un vai ir veikti kādi nacionāla līmeņa pētījumi vai aptaujas, kurās ir identificēti galvenie iemesli kādēļ cilvēki neuzticas valsts pārvaldei? **FICIL atzīst, ka mērķēta pieeja adresējot konkrētas cēloņus, kas mazina uzticību valsts pārvaldei Latvijā noteikti nestu rezultātus, bet esošajā Modernizācijas plāna versijā tie nav skaidri minēti.**

Atbildība pār rezultātiem

Valsts kontrole (turpmāk – LVRK), ziņojumā par 2014.-2020. gada valsts pārvaldes reformas īstenošanu, minēja nepieciešamību visām iesaistītajām pusēm pilnvērtīgi īstenot izvirzītos mērķus. Līdz ar to ir vajadzīga kapacitāte un pilnvara mudināt iesaistītās puses plānus īstenot. **Šobrīd izstrādājot Modernizācijas plānu, FICIL saskata tādus pašus riskus, uz kādiem LRVK norādīja jau minētajā revīzijā³, būtiskākajiem esot (I) mandāta trūkumam, (II) uz rezultātu orientētu darbību trūkumam, (III) starp-institūciju koordināciju procesu pārskatīšanas trūkumam.**

FICIL ieskatā, tikai VK valdības centra kapacitātes stiprināšana, pievienojot Pārresoru koordinācijas centru, izveidojot krīžu vadības vienības un analītisko dienestu, neatrisina pilnvaras un mandāta trūkumu praktiski ietekmēt citu iestāžu rīcības plānus realizācijas laikā. **Vēl jo vairāk, esošo un uzsāktu iniciatīvu nesasaistīšana ar ilgtermiņa mērķiem – piemēram, Vienotā atbalsta centra funkciju paplašināšana (datu apstrāde) un valsts pārvaldes iestāžu pienākums deleģēt funkcijas, kas būtu atrunājams ar Ministru Kabineta noteikumiem – rada paradoksālu iespaidu par plāna formālismu laikā, kad Valsts pārvalde virspusēji ir pieteikusi “cīņu” ar normatīvismu un birokrātiskā sloga mazināšanu.**

Kā uzskatāms piemērs atzīmējams Plāna 7.sadaļā minētais, ka Modernizācijas plāna ieviešanu uzraudzīs Valsts pārvaldes attīstības padome, kas izvērtēs arī plānā paredzēto pasākumu izpildes gaitu, radušos šķēršļus un riskus, kā arī ieteiks konkrētus risinājumus, bet arī šī padome saskaras ar mandāta trūkumu, jo tās lēmumiem ir tikai ieteikuma raksturs⁴. **FICIL uzskata, ka politiskā mandāta trūkumam būs ietekme uz rezultātu sasniegšanu un plāna realizāciju.** Ņemot vērā LRVK secinājumus par 2014.-2020. gada valsts pārvaldes reformu, mandāta trūkums bija viens no galvenajiem faktoriem reformu neveiksmēm.

¹ OECD (2022), *Building Trust to Reinforce Democracy: Main Findings from the 2021 OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions*, *Building Trust in Public Institutions*, OECD Publishing, Paris.

² Share of respondents who indicate trust in the national government (responses 6-10 on an 11-point scale) by level of respondents' personal financial concerns, 2021. For Latvia, among those respondents with less financial concern on average expressed 40% trust in national government while respondents with more financial concern only 20%.

³ Par 2014. līdz 2020.gadu.

⁴ <https://likumi.lv/doc.php?id=77216>

Iestāžu darbība un sadarbība.

Ņemot vērā valsts plašo izaicinājumu klāstu, Modernizācijas plāna veiksmīgai ieviešanai būtiska loma ir iestāžu efektīvai darbībai un savstarpējai sadarbībai. Lai arī Modernizācijas plāns piedāvā risinājumus starpinstitucionālajai sadarbības stiprināšanai, iedzīvinot projektu komandu pieeju stratēģiski svarīgos projektos, **FICIL ieskatā šis nerisinās jau esošo vājo ikdienas sadarbību, būtisko fragmentāciju un informācijas apmaiņas trūkumu.**

FICIL uzskata, ka būtu jāmeklē veidi kā stiprināt starpinstitucionālo sadarbību ne tikai lielu projektu īstenošanā, bet arī ikdienas uzdevumu veikšanā. Tāpat FICIL atkārtoti vērš uzmanību uz vairākiem jautājumiem, uz kuriem vēl nav saņemtas atbildes.

Pirmkārt, vai VK ir identificējusi kur nepieciešamas projektu komandas starpnozaru problēmjautājumu risināšanai, kā arī kurās jomās šo pieeju VK piedāvā pilotēt? Rodas jautājumi, kādas vēl jaunas vadības un pārvaldības pieejas tiks ieviestas, īpaši izmantojot jaunās tehnoloģijas un prasmes? Piemēram, vai plānots kādā veidā mainīt esošo tiešās valsts pārvaldes iestāžu un to padotībā un pārraudzībā esošo iestāžu koordinācijas, sadarbības, pārvaldības procesus? Vai plānots mainīt institūciju iekšējo darbības stratēģijas, administratīvās un projektu vadības un pārvaldības sistēmu?

FICIL ieskatā būtu nepieciešams pārskatīt pieeju starpnozaru izaicinājumu risināšanā, ietverot ne tikai valsts pārvaldes tiešās institūcijas, bet plašāku iestāžu loku, uzsvāru liekot uz iestādēm, kurām ir tieša saskare ar uzņēmējiem un sabiedrību kopumā. Šai ir jābūt politiskai iniciatīvai un par spīti VK politikas ieviešanai **FICIL sagaida ievērojami proaktīvāku darbu ar Ministru kabinetu, Saeimu un citām politikas veidošanā iesaistītajām pusēm, lai sasniegtu VK izvirzīto misiju un mērķus pēc būtības.**

Atbalsta funkciju centralizācija

FICIL pozitīvi vērtē lēmumu centralizēt atbalsta funkcijas. Neskatoties uz šo, izvirzītais snieguma mērķis nodrošināt, ka 2027. gadā **vismaz 20% no tiešās valsts pārvaldes nodarbinātajiem saņem Vienoto pakalpojumu centra pakalpojumus, FICIL ieskatā ir zems.** Ņemot vērā, ka paredzēts centralizēt tikai grāmatvedības un cilvēkresursu funkcijas, tad praksē centralizācija nozīmētu, ka funkciju izpilde tiktu pārcelta uz vienu pakalpojumu sniedzēju, citiem vārdiem sakot, katras individuālās ministrijas funkcijas tiktu pārceltas uz Vienoto pakalpojumu centru. **FICIL ieskatā problēmu rada snieguma rādītājs, kas nozīmētu, ka paralēli vienlaikus pastāvētu divas sistēmas** – jauns Vienoto pakalpojumu centrs un ministriju individuālie pakalpojumu sniedzēji. Praksē šāda mērķa izpilde nozīmētu, ka 20% lietotu jauno pakalpojumu centru, bet 80% turpinātu grāmatvedības un cilvēkresursu pakalpojumus saņemt no individuāliem ministriju departamentiem.

FICIL ieskatā būtu nepieciešams izveidot vienu centralizētu sistēmu, kas pēc iespējas īsākā laika periodā pārņem visas atbalsta funkcijas un būtu jāizvairās no neefektīvu resursu lietošanas, un sistēmu dublēšanas, veidojot divas paralēli pastāvošas struktūras. Tāpat FICIL aicina plānam pievienot funkciju pārņemšanas ceļa-karti, kur izmērāmā un pārskatāmā veidā būtu redzams valsts pārvaldē nodarbināto graduālais procentuālais pieaugums, kas saņem Vienotā pakalpojumu centra pakalpojumus.

FICIL atbalsta nepieciešamību reformēt publisko sektoru, atkārtoti norādot uz Eiropas Savienības iezīmētajiem galvenajiem izaicinājumiem⁵, ar kuriem valsts pārvalde saskarsies tuvākajos gados:

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

Lai gan plāna mērķis ir veicināt iedzīvotāju uzticību valsts pārvaldei, ar apakšrādītājiem, kas vērsti uz starpinstitucionālas sadarbības nodrošināšanu, cilvēkresursu attīstību, noteiktu funkciju centralizāciju, kā arī inovāciju veicināšanu, **FICIL ieskatā netiek piedāvāti jēgpilni risinājumi augstāk minētajiem izaicinājumiem.**

Nemot vērā plāna ieviešanas periodu, kā arī LRVK secinājumus par iepriekšējās reformas gaitā neizdarīto, šobrīd ļoti svarīgs jautājums ir par praktisku, tai skaitā, arī īstermiņa pārmaiņu veicināšanu publiskā sektora darbībā. Šobrīd izaicinājumu loks, kas ietekmē valsts tālāku attīstību un kur valsts pārvaldei ir centrāla loma, ir pārāk plašs, lai atsevišķi plāni tiktu izstrādāti ar mērķi piesaistīt papildu finansējumu vai normatīvisma rezultātā, bez reāla seguma, pievienotās vērtības ekonomikai un sabiedrībai, un kopumā bez izmērāmas ietekmes.

FICIL, atsaucoties arī uz secinājumiem no LRVK revīzijas par valsts pārvaldes reformu, ir skeptiska, ka piedāvātie snieguma rādītāji, ļaus novērtēt veikto pasākumu reālo ietekmi uz problēmu risināšanu, tomēr ņemot vērā Latvijas tautsaimniecības nu jau reģionālo atpalicību pieaugošā virknē rādītāju, atlikt darāmo darbu sarakstu uz vēl 4 gadiem nav opcija.

FICIL izsaka lielu paldies Valsts kancelejas komandai par ieguldīto darbu plāna veidošanā, un apzinās, ka Modernizācijas plānu ir nepieciešams saskaņot ar vairākām iestādēm, tomēr tas nemaina izaicinājumu loku, ar ko valsts saskaras, un nemazina akūto vajadzību pēc ļoti mērķētas rīcības, lai sekmētu pārmaiņas ekonomikas attīstībā (kas ietver arī publiskā sektora attīstību un sadarbību ar sabiedrību un privāto sektoru). Atkārtoti izsakām gatavību sadarboties ar dažādām iesaistītajām pusēm, lai veicinātu sabiedrības, t.sk. uzņēmēju, uzticību valsts pārvaldei.

Ar cieņu
Linda Helmane
FICIL izpilddirektore

ŠIS DOKUMENTS IR ELEKTRONISKI PARAKSTĪTS AR DROŠU ELEKTRONISKO
PARAKSTU UN SATUR LAIKA ZĪMOGU

⁵ https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support/supporting-public-administrations-eu-member-states-deliver-reforms-and-prepare-future_en