



*Māris Jaunuzols*

*Valsts civildienesta pārvaldes priekšnieks*

*Foto Arnis Blumbergs „Latvijas Vēstnesis”*

Man ir prieks sveikt visus mūsu izdevuma „Jaunā Pārvalde” lasītājus, par to, ka esam atjaunojuši „Jauno Pārvaldi” jaunā, manuprāt, mūsdienīgākā formātā. Es ceru, ka izdevuma saturs būs interesants ikvienam lasītājam, jo ir tik daudz ar ierēdniecību saistītu jautājumu, kas prasa risinājumus, kā, piemēram, valsts sektorā strādājošo vienotā darba samaksas sistēmas izveidošana, valsts civildienesta tālākas attīstības koncepcija, Latvijas ierēdņi un Eiropas Savienība, „ikdienas jautājumi” - disciplinārlietu ierosināšana, izmeklēšana, ierēdņu rotācija u.t.t..

Tas, ka sāk pieaugt sabiedrības uzticība Valsts civildienesta pārvaldei, uzliek par pienākumu mūsu izstādei sniegt regulārus un kvalitatīvus skaidrojumus. Mūsu speciālisti šogad snieguši jau 37 tiesību normu skaidrojumus valsts iestādēm un ierēdņiem civildienesta jomā. Ar šī izdevuma palīdzību mēs centīsimies palīdzēt ikvienam sabiedrības loceklim uzzināt gan par šiem skaidrojumiem, gan mūsu iestādes padarīto, plāniem un iecerēm.

Es ļoti ceru, ka Jūs visi būsit „aktīvi mūsu izdevuma lasītāji”; gaidīsim daudz vērtīgu un derīgu ideju savam darbam.

Cerībā uz sadarbību un ar cieņu Māris Jaunuzols

P.S. Ar Valsts civildienesta pārvaldes priekšnieka Māra Jaunozola biogrāfiju variet iepazīties mūsu mājas lapā [www.vcp.gov.lv](http://www.vcp.gov.lv), sadaļā PAR MUMS.

### *AKTUALITĀTES*

## **2003.GADA PIRMAJĀ PUSGADĀ VCP PALIELINĀJUSI REZULTATĪVO RĀDĪTĀJU IZPILDI**

*Gints Lazdiņš*

*Valsts civildienesta pārvaldes priekšnieka palīgs sabiedrisko attiecību jautājumos*

2003.gada pirmajā pusgadā Valsts civildienesta pārvalde jau izskatījusi 133 sūdzības (t.sk. septiņas no 2002.gadā uzsāktajām), no tām 98 izskatītas pēc būtības, bet pārējās pārsūtītas citām iestādēm pēc piekritības. Salīdzinoši visā 2002.gadā kopā tika izskatītas 95 sūdzības. Šajā pat laika periodā VCP arī sniegusi 37 tiesību normu skaidrojumus valsts iestādēm un ierēdņiem civildienesta jomā. Šī gada pirmajos sešos mēnešos VCP tāpat piedalījies 5 tiesas sēdēs, kuras visas uzvarētas- tajā skaitā bijušā Izglītības un zinātnes ministrijas valsts sekretāra A.Sarnoviča lieta.

No 133 sūdzībām 73 sūdzības iesnieguši iedzīvotāji, bet 60 - ierēdņi un valsts iestādes. 20% no visām izskatītajām sūdzībām ir par Valsts zemes dienesta, 13% - par Valsts ieņēmumu dienesta darbu. VCP darbības rezultātā izdevies atklāt vairākus būtiskus pārkāpumus valsts iestāžu darbā. „Ir darīts daudz, lai sekmētu ierēdņu likumības ievērošanu, kā arī iesniegti priekšlikumi normatīvo aktu precizēšanai,” stāsta M.Jaunozols, piebilstot, ka arī turpmāk iestāde konsekventi turpinās īstenot tās galveno uzdevumu - ierēdņu darbības likumības kontrole un tādas ierēdniecības veidošana, kas likumīgi realizē valsts intereses.

„Galvenais faktors, kas veicinājis šādu būtisku rezultātu paaugstināšanos ir šogad pieņemtie grozījumi Valsts civildienesta likumā un VCP reorganizācija, kas nostiprinājuši VCP statusu un iestādes pilnvaras Civildienesta kontroles jomā, līdz ar to pavērušās iespējas pilnvērtīgi nodrošināt ierēdņu darbības likumības kontroli,” skaidro M.Jaunozols, piebilstot, ka svarīgs faktors ir arī nesen pabeigtā iestādes štatu optimizācija, kas ļāvusi palielināt Civildienesta kontroles daļas darbinieku skaitu un darba produktivitāti.

Šī gada pirmajos sešos mēnešos VCP ir saskaņojusi 84 ierēdņu pārcelšanu amatā, no tiem 40 uz zemākiem, 6 uz augstākiem, bet 38 uz līdzvērtīgiem amatiem.

M.Jaunozols atzīmē, ka tāpat rezultatīvi palielinājusies arī VCP Analīzes departamenta funkciju izpilde. 2003.gada pirmajā pusgadā Analīzes departaments ir sagatavojis ziņojumu „Statistiska informācija par ierēdņu skaitu un izvietojumu valsts civildienestā 2002.gadā”. Tāpat kopš marta mēneša Ministru prezidenta uzdevumā ir uzsākta informācijas sagatavošana par vakantajiem ierēdņu amatiem.

„VCP Analīzes departaments turpina apkopot, sistematizēt un analizēt personāla informāciju par valsts pārvaldes iestādēm, kurās ieviests civildienests, kā nolūkā tiek pilnveidota Personāla uzskaites datorsistēma,” stāsta M.Jaunozols, piebilstot, ka iestāde turpina darbu pie valsts investīciju projekta „Valsts pārvaldes iestāžu un personāla vienotā uzskaites sistēma” realizācijas, lai uzlabotu vienīgo automatizēto informācijas uzskaites sistēmu valstī, kurā tiek apkopota informācija par valsts pārvaldes iestādēm, to funkcijām un personālu.

## *Aktualitātes*

### **PAR KONKURSU UZ VAKANTO IERĒDŅU AMATA VIETU NOVĒRTĒŠANU**

*Gints Lazdiņš*

*Valsts civildienesta pārvaldes priekšnieka palīgs sabiedrisko attiecību jautājumos*

Valsts civildienesta pārvaldē šajā gadā saņemtas vairākas pretendentu sūdzības par konkursu uz valsts iestāžu vakanto amatu rezultātu likumību. Izskatot minētās sūdzības un ar tām saistītos materiālus, Valsts civildienesta pārvalde konstatējusi, ka pretendentu sūdzības ir pamatotas, proti, iestādes, rīkojot konkursus uz vakantajiem amatiem, neievēro Valsts civildienesta likuma 8.panta otrajā daļā, 9.panta otrajā un trešajā daļā noteikto (pretendenti netiek izvirzītas amatam nepieciešamās prasības un prasību vērtēšanas kritēriji) un konkursa gaitā par uzvarētājiem tiek atzīti pretendenti bez amatam nepieciešamās attiecīgās izglītības un darba pieredzes (kaut gan citiem pretendentiem bijusi gan attiecīgā izglītība, gan darba pieredze), kā rezultātā iestāžu lēmumi par prasībām neatbilstošu pretendentu iecelšanu ierēdņu amatos un citu (amatam vairāk atbilstošu) pretendentu noraidīšanu ir nepamatoti un prettiesiski.

Kaut gan vakantajos amatos pretendenti ir iecelti prettiesiski, attiecībā uz amatā ieceltajiem pretendentiem ir stājies spēkā tiesiskās paļāvības princips (Valsts civildienesta likuma 1.pants), līdz ar to Valsts civildienesta pārvalde, izskatot sūdzības un atzīstot tās par pamatotām, nav tiesīga atcelt konkursa rezultātus - pretendentu interesēm labvēlīgus prettiesiskus aktus (Ministru kabineta 1995.gada 13.jūnija noteikumu Nr.154 "Administratīvo aktu procesa noteikumi" 87.punkts) un nav iespējams likvidēt iestāžu izdarītā pārkāpuma rezultātā pieļautās prettiesiskās sekas.

Ievērojot minēto, Valsts civildienesta pārvalde nosūtījusi priekšlikumu Ministru prezidentam, lūdzot Valsts kancelejai izstrādāt Valsts civildienesta likuma grozījumus. Priekšlikums paredz, ka nolūkā turpmāk novērst situāciju, ka amata

prasībām neatbilstošs pretendents neatgriezeniski tiek iecelts ierēdņa amatā, nepieciešams izdarīt grozījumus Valsts civildienesta likumā, ar kuriem noteikt, ka lēmums par pretendenta iecelšanu ierēdņa amata tiek pieņemts pēc septiņām dienām kopš brīža, kad pretendentiem tiek paziņoti konkursa rezultāti, un ja Valsts civildienesta pārvaldē netiek saņemta pretendenta sūdzība par konkursa norises likumību. Ja Valsts civildienesta pārvaldē tiek saņemta pretendenta sūdzība par konkursa norises likumību, tad lēmumu par pretendenta iecelšanu amatā pieņem pēc sūdzības izskatīšanas Valsts civildienesta pārvaldē (Valsts civildienesta pārvaldē sūdzība tiek izskatīta 15 dienu laikā).

## **AKTUALITĀTES**

### **JAUNUMI VALSTS PĀRVALDES REFORMAS JOMĀ**

*Valsts kancelejas Politikas koordinācijas departamenta Valsts reformu nodaļas  
konsultantes Liene Mauriņa un Katri Vintiša*

#### **SATURS**

SATURS .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
PĀRMAIŅAS 2002.GADA NOGALĒ: ĪPAŠU UZDEVUMU MINISTRA VALSTS REFORMU LIETĀS SEKRETARIĀTA UN VALSTS CIVILDIENESTA PĀRVALDES REORGANIZĀCIJA .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
VALSTS PĀRVALDES REFORMA: JAU PAVEIKTAIS UN IESKATS NĀKOTNĒ .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
VALSTS CIVILDIENESTA ATTĪSTĪBAS PERSPEKTĪVASE	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
PERSONĀLVADĪBAS ATTĪSTĪBA .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
DARBA SAMAKSAS REFORMAS ATTĪSTĪBAS GAITA	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
KĀ AR MUMS KONTAKTĒTIES .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

#### **PĀRMAIŅAS 2002.GADA NOGALĒ: ĪPAŠU UZDEVUMU MINISTRA VALSTS REFORMU LIETĀS SEKRETARIĀTA UN VALSTS CIVILDIENESTA PĀRVALDES REORGANIZĀCIJA**

2003.gada janvārī, reorganizējot Īpašu uzdevumu ministra valsts reformu lietās sekretariātu, tā funkcijas attiecībā uz valsts pārvaldes reformas plānošanu, īstenošanu un pārraudzību tika nodotas Valsts kancelejai. Tajā pašā laikā, ar mērķi stiprināt Valsts civildienesta pārvaldi (Pārvalde) kā civildienesta kontroles funkcijas veicēju, arī Pārvaldē notika reorganizācija, un civildienesta normatīvās bāzes un personālvadības principu izstrādes funkcija tika nodota Valsts kancelejai. Tādā veidā

Valsts kancelejas Politikas koordinācijas departamentā tika izveidota Valsts reformu nodaļa, kuras galvenās funkcijas ir:

- normatīvo aktu sagatavošana saistībā ar valsts pārvaldes institucionālās sistēmas izmaiņām un politikas plānošanas un ieviešanas attīstības tendencēm. Šīs funkcijas ietvaros kopīgi ar ministrijām izstrādāti un Ministru kabinetā (MK) apstiprināti ministriju nolikumi, izstrādāti un MK apstiprināti Valsts civildienesta pārvaldes un Valsts administrācijas skolas nolikumi, kā arī izstrādāts Valsts pārvaldes reformas padomes nolikuma projekts. Plānots izstrādāt arī jaunus MK noteikumus par gada publisko pārskatu saturu un sagatavošanas kārtību.
- valsts pārvaldes sistēmas pilnveidošana. Šīs funkcijas ietvaros tiek izstrādāta Konceptija par pārziņas iestādēm, piedalāmies uzņēmējdarbību pārveidošanā atbilstoši Publisko aģentūru likumam, kā arī veicam Valsts pārvaldes reformas stratēģijas aktualizāciju un īstenošanas koordināciju. Lai izstrādātu jaunu Ministru kabineta iekārtas likumu, pašlaik tiek apspriesta šī likuma koncepcija. Viens no galvenajiem Valsts pārvaldes nodaļas darbības virzieniem ir arī Valsts pārvaldes iekārtas likuma ieviešanas koordinēšana. Lai to nodrošinātu, tika izstrādāts un MK apstiprināts likuma ieviešanas plāns, kura izpildē ir iesaistītas visas ministrijas. Valsts reformu nodaļa sniedz konsultācijas institūcijām par likuma ieviešanu. Ir sagatavoti divi normatīvie akti, kas saistīti ar Valsts pārvaldes iekārtas likuma ieviešanu: MK noteikumu projekts “Ministru kabineta locekļa ārštata padomnieka statuss un kompetence” un MK noteikumu projekts par līdzdarbības līgumiem (akceptēts MK).
- civildienesta politikas izstrāde. Šīs funkcijas ietvaros pašlaik tiek izstrādātas Valsts civildienesta attīstības politikas pamatnostādnes, kā arī tiks izstrādāts ierēdņa profesijas standarts, mācību pasūtījums Valsts administrācijas skolai un organizēts ikgadējs Civildienesta forums, bet par šīm aktivitātēm sīkāk – citos “Jaunās Pārvaldes” numuros.

Pārvaldes galvenais uzdevums šobrīd ir nodrošināt efektīvu civildienesta likumdošanas piemērošanas kontroli un uzraudzību, tomēr līdztekus tai Pārvalde turpinās darbu arī personālvadības attīstības jomā, organizējot personālvadības

strukturvienību Sadarbības konsultatīvās padomes sanāksmes u.c. Papildus tam, Pārvalde arī turpina apkopot, analizēt un prognozēt datus par ierēdņu skaitu un izvietojumu atbilstoši personāla uzskaites datorsistēmā ietvertajai informācijai.

## **VALSTS PĀRVALDES REFORMA: JAU PAVEIKTAIS UN IESKATS NĀKOTNĒ**

2003.gada jūlijā ministrijām vērtēšanai tika nodotas Pamatnostādnes valsts pārvaldes reformas īstenošanai 2003.-2006.gadam. Pamatnostādnes satur aktualizētus valsts pārvaldes reformas mērķus un veicamos uzdevumus, kas tika nosprausti 2001.gadā MK apstiprinātajā Valsts pārvaldes reformas stratēģijā 2001.-2006.gadam. Atskatoties uz veiksmēm un neveiksmēm stratēģijas īstenošanā laika posmā no 2001.gada vidus līdz 2003.gada vidum, kā arī ņemot vērā notikušās izmaiņas valsts pārvaldes institucionālajā sistēmā un noteiktās prioritātes, bija radusies nepieciešamība pārskatīt valsts pārvaldes reformas īstenošanas virzienus. Tā arī tapa jaunās pamatnostādnes, kuras drīzākajā laikā tiks iesniegtas izskatīšanai MK. Pēc to apstiprināšanas nākamais solis būs izstrādāt aktualizēto Valsts pārvaldes reformas ieviešanas rīcības plānu.

Lai valsts pārvaldes reformas vadībā iesaistītu plašāku sabiedrības vadības profesionāļu un ekspertu loku, ir veiktas izmaiņas Valsts pārvaldes reformas stratēģijas ieviešanas vadības un koordinācijas padomes statusā, funkcijās un sastāvā, izveidojot Valsts pārvaldes reformas padomi.

## **VALSTS CIVILDIENESTA ATTĪSTĪBAS PERSPEKTĪVAS**

### **PERSONĀLVADĪBAS ATTĪSTĪBA**

Lai apvienotu vienā politikas dokumentā galvenās nostādnes civildienesta attīstības jomā, ko izteikuši politiķi, valsts pārvaldes speciālisti un ārvalstu eksperti, pašlaik tiek izstrādātas Valsts civildienesta attīstības pamatnostādnes (Pamatnostādnes). Tās balstīsies uz Deklarācijā par MK darbu noteikto darbības virzienu – izveidot vienotu civildienestu, nodrošināt valsts pārvaldes darbiniekiem konkurētspējīgu atalgojumu, kā arī atbalstīt valsts pārvaldes profesionālo izaugsmi un nostiprināt tās rīcībspēju, un Rīcības plāna uzdevumu – izstrādāt civildienesta attīstības politikas pamatnostādnes un atbilstošus grozījumus Valsts civildienesta likumā. Pamatnostādnes atbalstīs Valsts

pārvaldes reformas stratēģijas mērķa - valsts pārvaldē strādā augsti kvalificēti un godīgi darbinieki- sasniegšanu.

Atbilstoši šiem uzdevumiem, Pamatnostādņu projektā pašlaik tiek risināti šādi galvenie jautājumi:

- Valsts civildienestā iekļaujamo amatu, iestāžu un pārvaldes līmeņu pārskatīšana un konkretizēšana, paredzot ieviest civildienestu arī pašvaldībās;
- Personālvadības sistēmas attīstība;
- Valsts civildienesta vadības un disciplinārās uzraudzības modeļa optimizācija.

#### DARBA SAMAKSAS REFORMAS ATTĪSTĪBAS GAITA

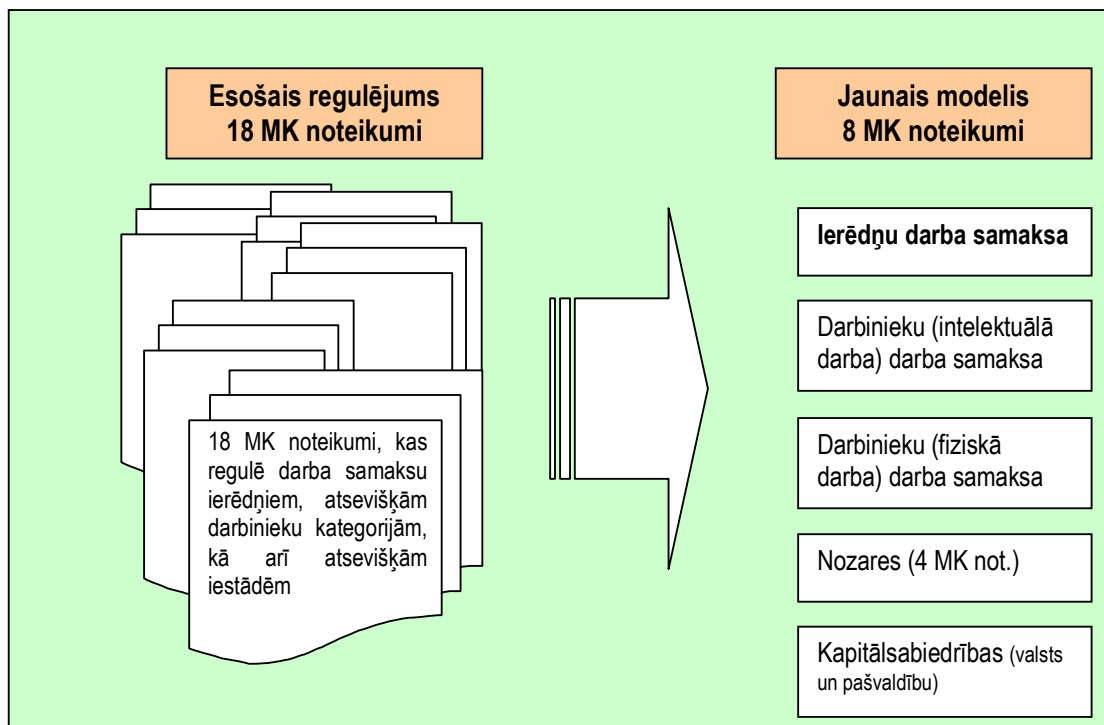
Atgādināsim, ka saskaņā ar MK 2003.gada 25.martas sēdes protokollēmuma (prot. Nr.17, 31.§) 1.punktu Valsts kancelejai tika uzdots izstrādāt koncepciju par vienotu darba samaksas sistēmu no valsts budžeta finansējamo iestāžu darbiniekiem. MK 27.05.2003. akceptēja Valsts sektora darba samaksas regulējuma optimizāciju, samazinot atsevišķi regulēto darba samaksas sistēmu skaitu atbilstoši šādiem kritērijiem:

- Veicamā darba raksturs, sarežģītības pakāpe (intelektuālais un fiziskais darbs)
- Veicamā darba atbildības līmenis un raksturs (ierēdņu un intelektuālā darba veicēju pienākumi un atbildība)
- Institūciju statuss – iestādes vai Valsts (pašvaldību) uzņēmumi, statūtsabiedrības, pēc 01.01.2005. valsts (pašvaldību) kapitālsabiedrības.

Tika nolemts saglabāt atsevišķu regulējumu nozarēm, kas saistītas ar noteiktu profesionālu darbību un atbilst šādam kritērijam:

profesionāli norobežota nozare, kurā ir specifiski darba apstākļi, amata pienākumu veikšanai nepieciešamas specifiskas profesionālās zināšanas un sagatavotība, darba samaksas politika ir būtisks nozares attīstības instruments, nozarē nodarbināts liels darbinieku skaits.

Darba samaksas optimizācijas modelis:



Nākamais posms vienotās valsts sektora darba samaksas sistēmas izveidē būs atbilstošu amatu klasifikācijas metožu izveide vai pilnveidošana atbilstoši 5 darba samaksas regulējumu grupām (sk.shēmu), kā arī atalgojuma skalu izveidošana atbilstoši budžeta iespējām.

## KĀ AR MUMS KONTAKTĒTIES

Valsts kancelejas Politikas koordinācijas departamenta Valsts reformu nodaļa esam mēs:

Baiba Pētersone, Politikas koordinācijas departamenta vadītājas vietniece:

[baiba.petersone@mk.gov.lv](mailto:baiba.petersone@mk.gov.lv), 7082906

Una Mihailova, nodaļas vadītāja: [una.mihailova@mk.gov.lv](mailto:una.mihailova@mk.gov.lv), 7082971

Liene Mauriņa, konsultante: [liene.maurina@mk.gov.lv](mailto:liene.maurina@mk.gov.lv), 7082972;

Katri Vintiša, konsultante: [katri.vintisa@mk.gov.lv](mailto:katri.vintisa@mk.gov.lv), 7082977;

Jānis Mucenieks, vecākais referents: [janis.mucenieks@mk.gov.lv](mailto:janis.mucenieks@mk.gov.lv), 7082973.

## *AKTUALITĀTES*

### **KAS VAIRĀK VEICINA KORUPCIJU – STINGRĀKA VAI VĀJĀKA REGULĀCIJA?**

*Māris Pūķis, Dr.phys*

*Latvijas Universitātes docents Sabiedrības vadībā*

Kas vairāk veicina korupciju – stingrāka vai vājāka regulācija? Vairumam cilvēku uz šo jautājumu atbilde šķiet skaidra. Protams, ka stingrāka regulācija! Jo sīkāk ierēdņa tiesības un pienākumi būs noteikti likumos un Ministru kabineta noteikumos, jo korupcijas iespējas kļūs mazākas. Jo vairāk būs kompetentu uzraugu, kas novēros ierēdņus un organizēs slikto ierēdņu sodīšanu līdz pat izslēgšanai no civildienesta, jo korupcija mazināsies. Ja katra, pat sīkākā novirze no normatīvajiem aktiem tiks sodīta, tad korupcija nokļūs uz izzušanas robežas. Tāds ir tradicionālais uzskats.

Šādam uzskatam ir arī kritiķi. Viņi apgalvo, ka tieši pārmērīga centība visu precīzi noregulēt kļūst par korupcijas veicinātāju. Katri jauni noteikumi, kas kādu darbību privātajā sektorā aizliedz, rada iespēju šo pašu darbību legāli vai nelegāli atļaut. Vai nu atrast likumīgus līkloču ceļus, vai pievērt acis un nepamanīt pārkāpumu. Rodas auglīga kukuļdošanu veicinoša vide.

Centību sīki regulēt tiek dēvēta par „normatīvismu”. Šāda pieeja paredz, ka ierēdņa darbības mērķis ir pēc iespējas precīzāk izpildīt likumus un no tiem izrietošus pakārtotus normatīvos aktus. Domāšana tiek nodalīta no darīšanas. Politikas veidošana no politikas ieviešanas. Politikas ieviešana no tās uzraudzības un kontroles. Kontrole no sodīšanas. Mehānisms, kurš it kā nodrošina lielāku taisnīgumu un mazina korupcijas iespējas, kļūst smagnējs un neefektīvs. Birokrātisks šī vārda negatīvajā nozīmē.

Mūsdienīga pārvalde ir ne tik daudz uz likumu un priekšrakstu, cik uz mērķi virzīta. Likumi nenosaka mērķus un virzienus, bet vienīgi ierobežo publiskās pilnvaras. Pretēji „normatīvismam” darbinieks tiek pakļauts minimāli iespējamai kontrolei,

toties personīgi atbild par savām kļūdām. Samazinot izdevumus kontrolei pārvalde un pakalpojumu sniegšana kļūst lētākas – lielākus līdzekļus iespējams novirzīt attīstībai.

Birokrātiskās kontroles samazinājumu kompensē atklātība – slepenība un konfidencialitāte publiskajā pārvaldē tiek pēc iespējas izskausta. Sabiedrība tiek maksimāli iesaistīta likumu apspriešanā un to ievērošanas kontrolē.

Kāda pieeja tiek īstenota un kāda būtu derīgāka Latvijas gadījumā?

## *Pētniecība*

Turpinot aizsākto publikāciju sēriju, arī šajā „Jaunās Pārvaldes” numurā publicējam Latvijas augstskolu studentu pētījumus. Šoreiz Latvijas Universitātes Sociālo zinātņu fakultātes Politikas zinātnes nodaļas 3.kursa studentes Ilzes Priednieces darbs “Ierēdņu atlases, paaugstināšanas, rotācijas un karjeras attīstības kārtība karjeras un amatu civildienestu modeļos Eiropas valstīs”

### **IERĒDŅU ATLASES, PAAUGSTINĀŠANAS, ROTĀCIJAS UN KARJERAS ATTĪSTĪBAS KĀRTĪBA KARJERAS UN AMATU CIVILDIENTESTU MODEĻOS EIROPAS VALSTĪS**

*Ilze Priedniece*

*Latvijas Universitātes Sociālo zinātņu fakultātes Politikas zinātnes studente*

#### SATURS

SATURS.....	14
IEVADS .....	14
KARJERAS UN AMATA CIVILDIENTESTA SISTĒMAS .....	15
IEKĻŪŠANA CIVILDIENTESTĀ, IERĒDŅU ATLASE.....	17
PAAUGSTINĀŠANA UN KARJERAS ATTĪSTĪBA.....	19
PĀRCELŠANA, ROTĀCIJA .....	22
SECINĀJUMI .....	25
LITERATŪRA .....	27

#### IEVADS

Pašreizējā situācija Eiropas valstu civildienestos ir panākta ilgas attīstības, kultūras tradīciju un atšķirīgu politisko situāciju rezultātā. Skatījums uz civildienestu ir atšķirīgs, kas atkarīgs no katras valsts pārvaldes iekārtas specifikas un vēsturiskajām tradīcijām. Civildienestu sistēmas un līdz ar to ierēdņu apstiprināšanas darbā, paaugstināšanas amatā, rotācijas un karjeras attīstības kārtība dažādās valstīs būtiski

atšķiras, lai gan pamatvērtības valsts pārvaldē ir līdzīgas – likuma vara un tiesiskums, kvalitatīva publisko pakalpojumu sniegšana, profesionāli, politiski neitrāli un godīgi ierēdņi, tomēr var izdalīt divas galvenās grupas – valstis ar t.s. karjeras civildienesta sistēmām (Vācija, Francija, Beļģija, Grieķija, Austrija, Spānija, Īrija, Luksemburga, Portugāle) un valstis ar amata civildienesta sistēmām (Zviedrija, Lielbritānija, Nīderlande, Somija, Dānija, Itālija)<sup>1</sup>.

Šī darba mērķis ir aplūkot būtiskākās atšķirības karjeras un amata sistēmās, salīdzinot Eiropas valstu civildienestus, galveno uzmanību pievēršot ierēdņu karjeras attīstībai un to raksturojošiem elementiem – iespējām iekļūt civildienestā, paaugstināšanas un rotācijas kārtībai. Sīkāk apskatīti Vācijas, Francijas (karjeras) un Zviedrijas Lielbritānijas (amatu) civildienesti kā daži no raksturīgākajiem katras grupas piemēriem.

## KARJERAS UN AMATA CIVILDIENESTA SISTĒMAS

Civildienesta ierēdņu apstiprināšanas pamata var būt nopelnu (*merit*) vai patronāžas (*patronage*) princips. Nopelnu princips paredz iespējami labākā darbinieka apstiprināšanu attiecīgajam amatam, pamatojoties uz skaidriem kritērijiem (izglītība, pieredze, prasmes), savukārt patronāžas kārtība raksturīga ar valdībai politiski izdevīgu personu pieņemšanu darbā. Nopelnu sistēmu raksturo sekojoši kritēriji: pieņemšana valsts dienestā un virzība pa dienesta kāpnēm īstenojas, ievērojot spējas un profesionālo sagatavotību; valsts ierēdņu amatu saglabāšana ir atkarīga no viņu darbības rezultātiem; ierēdņiem jābūt politiski neitrāliem, kā arī aizsargātiem no partiju politisku mērķu patvaļas un ietekmes. Šāda kārtība pilnveido administratīvās pārvaldes spējas, tomēr arī šāda principa ietvaros vērojamas būtiskas atšķirības ierēdņu darba attiecību regulēšanā, ko var izdalīt kā karjeras un amata civildienesta sistēmas.<sup>2</sup>

Karjeras sistēmai (*career system*) raksturīga iekļūšana civildienestā noteiktas karjeras sākuma pakāpē, kas parasti balstās uz noteiktu izglītības līmeni apliecināšu

---

<sup>1</sup> Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R. Civil Services in the Europe Of Fifteen. – European Institute of Public Administration, 2001. – pp. 87.

<sup>2</sup> [www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/recruitment.htm)

universitātes zinātnisko grādu vai akadēmisku diplomu. Slēgtās karjeras sistēmas ietvaros ierēdnis var tikt paaugstināts amatā un veido karjeru civildienesta iekšienē. Šādai sistēmai raksturīga stingra hierarhiska struktūra, kas attiecas uz karjeras pozīcijām un profesionālo attīstību. Kopumā tā raksturīga ar ierobežotām iespējām civildienestā iekļūt no malas un stingru uzsvāru uz karjeras attīstību. Dažkārt uz šādām sistēmām tiek attiecināts apzīmējums „mandarīnu” sistēmas<sup>3</sup>.

Pretstatā karjeras sistēmām, amatu civildienesta sistēmās (*position-based system*)<sup>4</sup> uzsvārs tiek likts uz piemērotākā kandidāta atlasī katra amata aizpildīšanai caur ārēju atlasī vai arī iekšēju pārceļšanu vai paaugstināšanu. Šādām sistēmām raksturīga relatīvi vienkārša piekļūšana visu līmeņu amatīem, kā arī ieešana civildienestā caur pieņemšanu darbā no āruses, ne tikai caur pārceļšanu vai paaugstināšanu dienesta iekšienē.<sup>5</sup>

Sekojošajā tabulā sniegts salīdzinošs abu civildienesta sistēmu būtiskāko strukturālo iezīmju apkopojums.<sup>6</sup>

<b>Karjeras sistēma</b>	<b>Amatu sistēma</b>
Iekļūšana civildienestā iespējama tikai zemākā līmeņa pozīcijās	Iekļūšana civildienestā visu līmeņu amatos
Noteiktas juridiskas prasības (izglītības diplomī/ kvalifikācijas) noteiktiem karjeras veidiem	Noteiktas prasmes un iemaņas noteiktiem amatīem
Maksimālais vecuma ierobežojums iekļūšanai civildienestā	Nav maksimumālā vecuma ierobežojuma
Nav nepieciešama profesionāla pieredze	Tiek atzīta iepriekšējā profesionālā

<sup>3</sup> Glossary of Civil Service Terms – [www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/glossary.htm](http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/glossary.htm)

<sup>4</sup> Dažkārt šo valstu civildienesti tiek apzīmēti kā sistēmas ar citām (ne-karjeras) strukturālajām iezīmēm, lai norādītu uz Eiropas valstu civildienestu strukturālo un organizatorisko komplikētību.

<sup>5</sup> Glossary of Civil Service Terms – [www.worldbank.org/publicsector/civilservice/glossary.htm](http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice/glossary.htm)

<sup>6</sup> Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R. Civil Services in the Europe Of Fifteen. – European Institute of Public Administration, 2001. – pp. 82. – 83.

ārpus publiskā sektora	pieredze
Likumā noteikts atalgojuma plāns	Diferencētas un/vai individuālas algu likmes
Automātisks algas pieaugums atbilstoši darba stāžam	Nav automātisks algas pieaugums
Likumā noteikta paaugstināšanas sistēma	Nav noteikta paaugstināšanas sistēma
Pastāvīga atrašanās amatā	Nav garantēta pastāvīga atrašanās amatā
Likumā noteikts īpašs pensijas plāns	Nav ar likumu noteikts pensijas plāns
Īpaša disciplinārā likumdošana	Dažādas disciplinārās likumdošanas shēmas

## IEKĻŪŠANA CIVILDIENESTĀ, IERĒDŅU ATLASE

Augsti kvalificēta personāla piesaistīšana valsts pārvaldei ir būtisks priekšnosacījums publisko pakalpojumu kvalitātes un efektivitātes nodrošināšanā. Daudzās valstīs pēdējā laikā tiek atjaunotas personāla atlases procedūras, padarot rekrutācijas sistēmu atvērtāku, liekot lielāku uzsvāru pretendentu faktiskajām prasmēm nevis darba stāžu.

Karjeras sistēmā atlases procedūras ir formalizētas; ierēdnis iekļūst dienestā zemākajā karjeras pakāpē, priekš kuras viņam ir pietiekamas zināšanas un izglītība, tiek paaugstināts saskaņā ar īpaši reglamentētu sistēmu, un saglabā karjeras attīstību līdz valsts civildienesta attiecību izbeigšanai.<sup>7</sup>

Vācijā apstākļi un prasības iekļūšanai civildienestā katrā karjeras līmenī ir noteiktas likumā, savukārt tālākos atlases kritērijus un metodes pēc sava ieskata nosaka attiecīgā iestāde, balstoties uz konkrētā amata pienākumiem, respektīvi, atlases kārtība ir visai centralizēta. Prasību pamatā ir nepieciešamā izglītība, sagatavošanas dienestam noteikts maksimālais vecuma ierobežojums – 32 gadi.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R. Civil Services in the Europe Of Fifteen. – European Institute of Public Administration, 2001. – pp. 87.

<sup>8</sup> Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R. Civil Services in the Europe Of Fifteen. – European Institute of Public Administration, 2001. – pp. 266.

Francijā atlases kritēriju pamatā ir attiecīga izglītība katrai ierēdņa kategorijai. Profesionālā pieredze privātajā sektorā tiek pieprasīta atsevišķos gadījumos, savukārt iepriekšējās pieredzes publiskajā sektorā noteikšana kalpo administratīvās hierarhijas līmeņa noteikšanai un iekšējai paaugstināšanai. Atlases kārtība visumā centralizēta; kā galvenā atlases metode ir atklātu konkursu (*concours*) rīkošana, kuros rezultātu kārtībā tiek atlasīti labākie pretendenti visu vakanču aizpildīšanai (līdzīgi kā citās karjeras sistēmas valstīs - Beļģijā, Īrijā, Luksemburgā, Portugālē, Spānijā). Francijā tiek rīkoti divu veidu konkursi – centrālajā valsts pārvaldē, un reģionālajā pārvaldē un veselības aizsardzības sektorā. Centrālajā pārvaldē tiek rīkoti atklāti konkursi (*councours eksterne*) pretendentiem ārpus civildienesta iekļūšanai karjeras sākumpozīcijās atbilstoši minimālajām prasībām attiecībā uz izglītību uz vecumu. Šādu konkursus reizi gadā rīko atbildīgā ministrija vai departaments atkarībā no vakantā amata līmeņa. Reģionālajā pārvaldē tiek rīkoti iekšēji konkursa eksāmeni (*concours interne*), lai atlasītu ierēdņus civildienesta iekšienē, kas vēlas pārvietoties uz citām grupām vai augstāka līmeņa amatu. Iekšējie konkursi tiek rīkoti papildus citām iekšējās paaugstināšanas metodēm.<sup>9</sup> Ir zināms, ka iekļūšana amatos ir daudz vieglāka caur iekšējiem konkursiem.

Amatu sistēmās parasti nav vienotas personāla klasifikācijas sistēmas (amatu apraksti, kas nosaka amata pakāpi, nepieciešamās apmācības un kvalifikācijas celšanas kārtību, atbilstoša atalgojuma shēmu). Lielbritānijā klasifikācija ir saskaņā ar attiecīgo profesionālo grupu un nav vienotas pienākumu līmeņu un kategoriju sistēmas; katrs departaments un iestāde nosaka savu amatu un kategoriju skaitu, līdzīga kārtība arī Zviedrijā.<sup>10</sup>

Zviedrijā apstiprināšana parasti balstīta uz prasmēm un iemaņām, īpašas izglītības prasības ir tikai tiesu un ārlietu sektorā un atsevišķos augstākajos amatos. Maksimālais vecuma ierobežojums nav noteikts un ir vēlams iepriekšējā pieredze gan publiskajā, gan privātajā sektorā, balstoties uz tās nepieciešamību attiecīgajam

---

<sup>9</sup> *Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R.* Civil Services in the Europe Of Fifteen. – European Institute of Public Administration, 2001. – pp. 87.

<sup>10</sup> *The Status of Public Officials in Europe.* – Council Of Europe Publishing, 1999. – pp. 21.

amatam.<sup>11</sup> Atlases kārtība jau vairāk kā desmit gadus visumā decentralizēta, institūcijas pilnībā atbildīgas par personāla konfigurāciju, paaugstināšanu un atalgojumu, konkursi tiek rīkoti tikai izņēmuma gadījumos apstiprināšanai amatā tiesu sistēmā vai ārlietu resorā.<sup>12</sup>

Departamenti un/vai aģentūras atlasa ierēdņus, meklējot cilvēkus ar attiecīgajam amatam piemērotākajām prasmēm un sagatavotību, kas ir līdzīga metode izmantotajai privātajā sektorā. Arī Lielbritānijā nepastāv formāla atlases kārtība, centralizēta atlase tikai uz augstākajiem amatiem. Dažkārt ierēdņu atlasei tiek rīkoti atklāti konkursi, lai, pirmkārt, nodrošinātu vienlīdzīgu pieeju civildienestam, un, otrkārt, lai atbilstoši pretendentu nopelniem un kvalifikācijai atlasītu amatu pienākumu izpildei piemērotākos. Arī Lielbritānijā ierēdņu atlasē tiek ņemta vērā izglītības kvalifikācija, papildus dažādos veidos nosakot kandidāta piemērotību attiecīgajam amatam vai kategorijai (pēc attiecīgā departamenta vai iestādes ieskatiem).<sup>13</sup> Maksimālais vecuma ierobežojums nav noteikts un iepriekšēja pieredze publiskajā un/vai privātajā sektorā nepieciešama, ja tā paaugstina pretendenta kompetenci attiecīgā amata pienākumu veikšanai.<sup>14</sup>

## PAAUGSTINĀŠANA UN KARJERAS ATTĪSTĪBA

Sekmīga karjeras attīstības sistēma un vienlīdzīgas iespējas ir viens no faktoriem, kas publiskajā sektorā nodrošina kvalificēta personāla piesaisti un saglabāšanu. Karjeras attīstība publiskajā sektorā daudzās valstīs tradicionāli balstās uz darba stāžu, tomēr ir

---

<sup>11</sup> *Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R.* Civil Services in the Europe Of Fifteen. – European Institute of Public Administration, 2001. – pp. 330.

<sup>12</sup> *The Status of Public Officials in Europe.* – Council Of Europe Publishing, 1999. – pp. 19.

<sup>13</sup> *The Status of Public Officials in Europe.* – Council Of Europe Publishing, 1999. – pp. 23.

<sup>14</sup> *Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R.* Civil Services in the Europe Of Fifteen. – European Institute of Public Administration, 2001. – pp. 335.

vērojama virzība uz apstiprināšanu amatā, liekot lielāku uzsvāru uz nopelniem un prasmēm un padarot virzību pa karjeras kāpnēm elastīgāku.<sup>15</sup>

Dažādās valstīs būtiski atšķiras idejas par nodarbinātības ilgumu un pastāvīgas štata vietas nodrošināšanu civildienestā. Vācijā darba vietas nodrošinājums ierēdņiem mūža garumā kalpo kā līdzeklis publiskā sektora konkurētspējas palielināšanai, savukārt Skandināvijas valstīs civildienesta darba attiecības ir ļoti līdzīgas privātajam sektoram ar iespēju apstiprināt ierēdņi darbā uz noteiktu laiku (piemēram, Zviedrijā un Somijā uz noteiktu laiku nodarbināto samērs publiskajā sektorā ir lielāks nekā privātajā sektorā).<sup>16</sup> Katram šim modelim ir gan priekšrocības, gan trūkumi: ilglaicīgas darba vietas nodrošināšana garantē zināmu stabilitāti kā motivējošs faktors, izvēloties darbu publiskajā sektorā, tomēr tā var radīt problēmas no organizacionālā viedokļa, apgrūtinot strukturālu vai citu reformu īstenošanu, kā arī situācijās, kad konstatēta ierēdņa neapmierinoša pienākumu izpilde. Darba stabilitāte katrā ziņā nenozīmē nepārtrauktu atrašanos vienā amatā, bet gan pārvietošanās iespējas publiskā sektora ietvaros.

Eiropas Savienības dalībvalstīs ierēdņu karjeras attīstība ietver gan vertikālu paaugstināšanu amatā, palielinot arī atalgojumu, gan horizontālu un ģeogrāfisku rotāciju. Arī ierēdņu paaugstināšanas kārtības pamatā ir atšķirīgās civildienesta sistēmas – karjeras un sistēmas ar citām strukturālajām iezīmēm.

Karjeras civildienesta sistēmā ierēdņu paaugstināšana amatā visbiežāk noris saskaņā ar noteikumu kompleksu, ietverot arī regulāru atalgojumu pieaugumu. Šajās valstīs ierēdņu karjeras attīstības ceļš tiek veidots civildienesta sistēmas iekšienē.<sup>17</sup>

Francijā ierēdņu paaugstināšana amatā ir noteikta galvenajos statūtos un statūtos, kas regulē civildienesta darbību. Paaugstināšana notiek atlases veidā, ņemot vērā ierēdņa

---

<sup>15</sup> Public Sector – An Employer Of Choice?/ Report on the competitive public employer project, OECD <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-308-9-no-28-29888-308,00.html>

<sup>16</sup> Public Sector – An Employer Of Choice?/ Report on the competitive public employer project, OECD <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-308-9-no-28-29888-308,00.html>

<sup>17</sup> Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R. Civil Services in the Europe Of Fifteen. – European Institute of Public Administration, 2001. – pp. 97.

darba stāžu, sasniegumus un kvalifikāciju. Ierēdņi var tikt paaugstināti, piedaloties konkursos vai iekšējās atlases procedūrās vai arī piešķirot tiem augstāku pakāpi atbilstoši ierēdņa darba rezultātiem, darba stāžam un pienākumu izpildei.<sup>18</sup>

Vācijā ierēdņi amatā tiek paaugstināti iekšēju konkursu rezultātā. Paaugstināšana amatā balstās uz profesionālo pienākumu izpildi un noteiktu personāla attīstības sistēmu. Ierēdņus no vienas amata pakāpes uz nākamo paaugstina atbilstoši īpašai karjeras shēmai, kurā nosaka pakāpes piešķiršanu, paaugstināšanu un anulēšanu. Augstākā līmeņa karjeras attīstība, galvenokārt, ir iespējama, apgūstot tālākizglītības kursus un programmas, kā arī izejot īpašu paaugstināšanas procedūru.<sup>19</sup> Vācijā vērojama tendence karjeras struktūru padarīt elastīgāku, papildus uzņemoties mērķtiecīgu darbinieku paaugstināšanu caur dažādām personāla attīstības programmām: regulārām karjeras un paaugstināšanas sarunām, paaugstināšanas un attīstības plānošanu, diferencētu novērtēšanu, dzimumu vienlīdzības nodrošināšanu un mērķtiecīgu turpmāko apmācību un kvalifikācijas celšanu.<sup>20</sup>

Amatu civildienestā sistēmās (Somijā, Dānijā, Zviedrijā, Nīderlandē, Lielbritānijā) nepastāv likumā noteikta īpaša kārtība ierēdņu paaugstināšanai civildienesta ietvaros un automātisks algas pieaugums atbilstoši izdienai, bet gan tiek praktizēts diferencēts un/vai individuāls atalgojums.<sup>21</sup>

Lielbritānijā paaugstināšanas pamatā ir nopelnu princips, tomēr ierēdņu paaugstināšanas sistēma ir departamentu un aģentūru kompetencē, kuras izstrādā savus paaugstināšanas noteikumus saskaņā ar Civildienesta vadības kodeksu. Pamatprincipi ir visu kandidātu novērtēšana, atlase atbilstoši ierēdņu sasniegumiem un pienākumu izpildei. Ir nepieciešams vispārējai paaugstināšanas valdes lēmums, kas pamatojas uz ekspertu gada atskaiti par uzvedības aspektiem un indivīda vispārējām

---

<sup>18</sup> *Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R.* Civil Services in the Europe Of Fifteen. – European Institute of Public Administration, 2001. – 98.

<sup>19</sup> *Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R.* Civil Services in the Europe Of Fifteen. – European Institute of Public Administration, 2001. – 268.

<sup>20</sup> Public Sector – An Employer Of Choice?/ Report on the competitive public employer project, OECD <http://www.oecd.org/EN/document/0,,EN-document-308-9-no-28-29888-308,00.html>

<sup>21</sup> *Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R.* Civil Services in the Europe Of Fifteen. – European Institute of Public Administration, 2001. – pp. 242. – 243. , 331.

prasmēm un spējām pildīt augstākā amata līmeni. Tomēr ir vērojama jauna tendence, kas saistīta ar pāreju no vispārējās paaugstināšanas vadības uz individuālu paaugstināšanas kārtību.<sup>22</sup>

## PĀRCELŠANA, ROTĀCIJA

Kā vienu no karjeras plānošanas pamatefektiem var minēt ierēdņu mobilitāti – ierēdņu skaita un/vai ieņemamo amatu mainību. Darbinieku mainība starp privāto un publisko sektoru, publiskā sektora iekšienē un starptautiskā mērogā tiek veicināta dažādu iemeslu dēļ: no iestādes viedokļa, rotācija ir ministrijas vai aģentūras darbības elastības un efektivitātes paaugstināšanas līdzeklis; no ierēdņa viedokļa, rotācija piedāvā iespējas iepazīties ar citām publiskās pārvaldes darbības jomām, attīstīt jaunas prasmes, iegūt kustības brīvību vai attīstīt karjeru.<sup>23</sup>

Daudzās valstīs rotācija nav formāli saistīta ar ierēdņu novērtēšanu, tomēr bieži viens no rotācijas nosacījumiem ir dažādu novērtēšanas procedūru ievērošana. Daudzās valstīs saistībā ar rotāciju ir attīstītas arī mācību iespējas, dažkārt personālu, kas zaudējis amatu iestāžu reorganizāciju, likvidāciju vai štatu samazināšanas rezultātā, sagatavot jaunām darba iespējām, bet biežāk tie apgūst jaunajam amatam nepieciešamās iemaņas pēc pārcelšanas.

Kopumā, rotācijas jēdziens (ģeogrāfiskā, profesionālā vai funkcionālā) ir sastopams vairākos civildienestos. Funkcionālā rotācija var notikt dažādos veidos: 1) lai vienas iestādes personāls kļūtu pieejams citai administrācijai: kādu noteiktu laika periodu (3 gadus) ierēdņi var pildīt funkcijas un sniegt ieguldījumu citā valsts iestādē, publiskās pārvaldes institūcijā vai organizācijā, kas nodrošina vispārējus publiskos pakalpojumus, vai arī starpministriju organizācijās, turpinot saņemt atalgojumu atbilstoši iepriekšējai darba pozīcijai; 2) norīkojums: ierēdnis var veikt funkcijas valsts administrācijas iekšienē, publiskās kompānijās vai institūcijās, vietējās vai

---

<sup>22</sup> *Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R. Civil Services in the Europe Of Fifteen. – European Institute of Public Administration, 2001. – pp. 99.*

<sup>23</sup> *Civil Service Systems in Comapative Perspective/ ed. by Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, Theo A. J. Toonen - Indiana University Press, Bloomington & Indianapolis, 1996. – pp.101.*

reģionālās pašvaldībās vai to institūcijās, starptautiskās institūcijās, privātās kompānijās, organizācijās vai asociācijās, kas nodrošina vispārējus publiskos pakalpojumus. Šīs institūcijas maksā atalgojumu ierēdnim, kuram tiek saglabātas tiesības saņemt paaugstinājumu amatā vai pensiju saistībā ar viņa iepriekšējo amatu.<sup>24</sup>

Daudzās valstīs ar civildienesta karjeras sistēmām, rotācijas šķēršļi izriet no sarežģītiem un kategoriskiem noteikumiem. Būtiskākie šķēršļi saistīti ar emocionāliem un psiholoģiskiem faktoriem – bažām zaudēt pastāvīgu darbu, pretestību pārmaiņām, kā arī problēmām, kas rodas situācijās, kad nepieciešami īpaši profesionālie un tehniskie ieguldījumi. Lai novērstu šķēršļus, kuru pamatā ir pārāk sarežģīti noteikumi, daudzas valstis ir vienkāršojušas savus pārcelšanas noteikumus (Austrija, Beļģija, Francija, Grieķija). Izņēmums Eiropas līmenī ir Spānija, kas ir vienīgā valsts, kura sākusi veidot noteikumus ar mērķi radīt ierobežojumus pārmērīgai rotācijai, Spānijas pieredze rāda, ka pārāk plaša rotācija varētu būtama: tā kļūst neefektīva, ja nepārtraukta amatu maiņa noved pie profesionāļu zaudēšanas.<sup>25</sup>

Vācijā atbilstoši civildienesta likumam tiek veicināta ierēdņu rotācija civildienesta iekšienē ilgstoši vai īslaicīgi starp dažādām karjerām un sektoriem. Pastāv ierēdņu pārcelšanas brīvprātība, kas nozīmē, ka ierēdnis var veidot arī citu karjeru jomā, kas ir tuvu viņa dienestam. Turklāt uz periodu ilgāku par 2 gadiem ierēdnis var tikt pārcelts amatā, kas neatbilst viņa pozīcijai. Piespiedu pārcelšana var notikt tikai īslaicīgi uz citu departamentu.<sup>26</sup>

Beļģijā, Francijā, Luksemburgā un Spānijā rotācija, galvenokārt, ir ierobežota un parasti pārcelšana ir iespējama tikai īsam laika periodam, parasti karjeras attīstās noteikta korpusa ietvaros. Attiecībā uz īslaicīgu pārcelšanu Francijā un Vācijā ir attīstīti vairāki instrumenti ar mērķi veicināt elastību augstāko vadītāju dienestā. Francijas valsts amatpersonu rotācija ir attīstīta ar mērķi piešķirt administrācijām jauno iemaņu adaptēšanas (pielāgošanas) spējas, bet pamatā to veic pēc amatpersonas

---

<sup>24</sup> Karjeras attīstība, paaugstināšana un rotācija ES dalībvalstu civildienesta sistēmās – Jaunā Pārvalde Nr. 3(33), 2002

<sup>25</sup> *Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R.* Civil Services in the Europe Of Fifteen. – European Institute of Public Administration, 2001. – pp. 100.

<sup>26</sup> Karjeras attīstība, paaugstināšana un rotācija ES dalībvalstu civildienesta sistēmās – Jaunā Pārvalde Nr. 3(33), 2002

pieprasījuma un tā interesēs. Ģeogrāfiskā rotācija aptver 3% ierēdņu katru gadu. Mazinot rotācijas šķēršļus, Francija attīsta starpministriju konkursa pārbaudījumus ar nolūku aizpildīt vakantus amatus. (Arī Spānija ir ieviesusi šādus konkursa pārbaudījumus, lai pārceļtu ierēdņus, kuri zaudējuši amatus iestāžu reorganizāciju, likvidāciju vai štatu samazināšanas rezultātā.)<sup>27</sup>

Zviedrijā tiek plaši praktizēta pārceļšanas sistēma, kuru izstrādā atbildīgā aģentūra, bet nepastāv fiksēta rotācijas kārtība. Amatu rotācija ir iedrošināta un veicināta ar Zviedrijas valdības atalgojumu sistēmu. Turklāt ierēdņu rotācija starp dažādiem darba tirgus sektoriem ir vēlama, kas izskaidro, kāpēc pieredze, kas gūta privātajā sektorā, ir vienādi novērtēta kā darba pieredze un sasniegumi publiskajā sektorā. Piespiedu pārceļšanas kārtība nepastāv, tomēr arī darbs mūža garumā netiek nodrošināts, un brīvprātīga pārceļšana amatā ārpus valsts nav iespējama bez atstādināšanas no iepriekšējā amata.<sup>28</sup>

Lielbritānijā pilna laika ierēdņi, pamatā klerku līmenī, var prasīt pārceļšanu, dažiem ierēdņiem ir tiesības prasīt pārceļšanu arī uz amatiem ārpus valsts. Ierēdņu pienākumos ietilpst pastāvīga rotācija no amata uz amatu, kurš ir sasniedzams braukšanas attālumā no ierēdņa dzīvesvietas, vai arī saņemot norīkojumu īslaicīgai pārceļšanai. Amatu rotācija tiek veicināta, īpaši augstāko vadītāju līmenī. Darbinieku apmaiņa notiek ne tikai starp dažādiem departamentiem vai/un aģentūrām, bet arī starp publisko un privāto sektoru. Lielbritānijā bieži tiek praktizēta īslaicīgas un brīvprātīgas pārceļšana, bet mehānismi tās veicināšanai ir dažādi, jo rotāciju piemēro atsevišķi departamenti vai aģentūras. Ilgstoša pāreja darbā ārpus valsts iespējama, tikai atkāpjoties no Lielbritānijas civildienesta, garantijas uz atjaunošanu darbā vēlāk tiek apsvērtas Eiropas Savienības institūciju amatu gadījumos.<sup>29</sup>

Dānijā, Īrijā, Itālijā, Nīderlandē, Portugālē, Zviedrijā un Lielbritānijā ģeogrāfiskā un amatu rotācija ar vai bez darba devēja maiņas ir praktizēta arvien biežāk un ir viegli

---

<sup>27</sup> *Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R. Civil Services in the Europe Of Fifteen.* – European Institute of Public Administration, 2001. – pp. 101.

<sup>28</sup> *Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R. Civil Services in the Europe Of Fifteen.* – European Institute of Public Administration, 2001. – pp.331.

<sup>29</sup> *Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R. Civil Services in the Europe Of Fifteen.* – European Institute of Public Administration, 2001. – pp. 338.

realizējama. Šajās valstīs ir liels ierēdņu rotācijas apjoms, īpaši starpdepartamentu līmenī. Lielbritānija vēlas atļūdzināt ierēdņiem, kas paaugstina savas profesionālās iemaņas un pieredzi caur rotāciju. Īrijā ir veikts progress, laužot barjeras starp vispārējām administrācijas struktūrām un profesionāli tehniskām struktūrām.<sup>30</sup>

Ņemot vērā Eiropas civildienesta vispārējo attīstību, var atzīmēt, ka no vienas puses ir tendence uz lielāku publiskās pārvaldes decentralizāciju un no otras puses tendence uz Eiropas dimensijas fokusēšanos. Decentralizācijas process ved pie kompetenču nodošanas no centrālās valdības uz reģionālām institūcijām. Tas arī ietver to, ka iespējama civildienesta ierēdņu pārcelšana no centrālajām institūcijām uz reģionālajām administrācijām (Beļģijā, Francijā, Īrijā, Spānijā, Itālijā). Līdztekus vērojama Eiropas dimensijas ietekmes palielināšanās, īpaši pieredzes apmaiņas programmās, kuras paredzētas Eiropas Savienības dalībvalstu ierēdņiem. Pie tam dalība Eiropas Savienībā prasa augstus publiskās pārvaldes standartus un kvalitātes uzlabošanu. Taču divas dalībvalstīs – Austrijā un Somijā – pagaidām reti ir sastopama ierēdņu rotācija uz citām Eiropas Savienības dalībvalstīm un institūcijām.<sup>31</sup>

## SECINĀJUMI

Eiropas valstu civildienestus var iedalīt karjeras un amatu sistēmās, kur karjeras sistēmai raksturīga iekļūšana civildienestā noteiktas karjeras sākuma pakāpē atbilstoši noteiktai izglītībai un uzsvars uz karjeras attīstību civildienesta iekšienē ar ierobežotām iespējām iekļūt tajā no malas, savukārt amata sistēma paredz piemērotākā kandidāta atlasi katra amata aizpildīšanai caur ārēju atlasu vai arī iekšēju pārvelšanu vai paaugstināšanu, respektīvi, relatīvi vienkāršu piekļūšanu visu līmeņu amatiem. Katrā sistēmā attiecīgi ir atšķirības atalgojuma plānā (ar likumu noteikts/ diferencēts), pensijas shēmā (noteikta civildienestā darbību regulējošos likumos/ atbilstoši vispārējai sociālās nodrošināšanas kārtībai), kā arī īpašas disciplinārās likumdošanas esamība vai neesamība.

---

<sup>30</sup> Karjeras attīstība, paaugstināšana un rotācija ES dalībvalstu civildienesta sistēmās – Jaunā Pārvalde Nr. 3(33), 2002

<sup>31</sup> *Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R.* Civil Services in the Europe Of Fifteen. – European Institute of Public Administration, 2001. – pp. 99.

Civildienesta sistēmai ir būtiska ietekme uz ierēdņu karjeras attīstību un veidošanu, jo karjeras iespējas ir viens no būtiskiem mehānismiem ierēdņu motivēšanai, profesionāla personāla piesaistīšanai un pārvaldes sniegto publisko pakalpojumu kvalitātes nodrošināšanai. Karjeras attīstība publiskajā sektorā daudzās valstīs tradicionāli balstās uz darba stāžu, tomēr ir vērojama virzība uz apstiprināšanu amatā, liekot lielāku uzsvāru uz ierēdņu faktiskajām prasmēm un nopelniem un padarot virzību pa karjeras kāpnēm elastīgāku. Tādējādi arī daudzās slēgtās karjeras sistēmās rekrutācijas mehānismi tiek padarīti elastīgāki, padarot pieeju civildienestam atvērtāku jaunu kadru piesaistīšanai. Līdz ar to praksē vērojama zināma karjeras un amatu sistēmu saplūšana līdzās tam, ka katras valsts civildienesta sistēma veidojusies atbilstoši attiecīgām tradīcijām.

Dažādās valstīs būtiski atšķiras idejas par nodarbinātības ilgumu un pastāvīgas štata vietas nodrošināšanu civildienestā. Ilglaicīgs darba vietas nodrošinājums (piemēram, Vācijā) ierēdnim garantē zināmu stabilitāti kā līdzeklis publiskā sektora konkurētspējas palielināšanai (motivējošs faktors, izvēloties darbu publiskajā sektorā), tomēr tas var radīt problēmas no organizacionālā viedokļa, apgrūtinot strukturālu vai citu reformu īstenošanu, kā arī situācijās, kad konstatēta ierēdņa neapmierinoša pienākumu izpilde, tādēļ dažās valstīs civildienesta darba attiecības ir ļoti līdzīgas privātajam sektoram ar iespēju apstiprināt ierēdņi darbā uz noteiktu laiku (Skandināvijas valstis). Darba stabilitāte katrā ziņā nenozīmē nepārtrauktu atrašanos vienā amatā, bet gan pārvietošanās iespējas publiskā sektora ietvaros.

Kā vienu no karjeras plānošanas pamatefektēm var minēt ierēdņu mobilitāti – ierēdņu skaita un/vai ieņemamo amatu mainību. Darbinieku mainība starp privāto un publisko sektoru, publiskā sektora iekšienē un starptautiskā mērogā tiek veicināta dažādu iemeslu dēļ: no iestādes viedokļa, rotācija ir ministrijas vai aģentūras darbības elastības un efektivitātes paaugstināšanas līdzeklis; no ierēdņa viedokļa, rotācija piedāvā iespējas iepazīties ar citām publiskās pārvaldes darbības jomām, attīstīt jaunas prasmes, iegūt kustības brīvību vai attīstīt karjeru.

Ņemot vērā Eiropas civildienesta vispārējo attīstību, var atzīmēt, ka no vienas puses ir tendence uz lielāku publiskās pārvaldes decentralizāciju un no otras puses tendence uz Eiropas dimensijas fokusēšanos. Decentralizācijas process ved pie kompetenču

nodošanas no centrālās valdības uz reģionālām institūcijām. Tas arī ietver to, ka iespējama civildienesta ierēdņu pārcelšana no centrālajām institūcijām uz reģionālajām administrācijām (Beļģijā, Francijā, Īrijā, Spānijā, Itālijā). Līdztekus vērojama Eiropas dimensijas ietekmes palielināšanās, īpaši pieredzes apmaiņas programmās, kuras paredzētas Eiropas Savienības dalībvalstu ierēdņiem

## LITERATŪRA

1. *Bossaert D., Demmke C., Nomden K., Polet R.* Civil Services in the Europe Of Fifteen. – European Institute of Public Administration, 2001. – pp. 342
2. *Civil Service Systems in Comapative Perspective/ ed. by Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, Theo A. J. Toonen* - Indiana University Press, Bloomington & Indianapolis, 1996. – pp.346
3. *The Status of Public Officials in Europe.* – Council Of Europe Publishing, 1999. – pp. 121
4. Karjeras attīstība, paaugstināšana un rotācija ES dalībvalstu civildienesta sistēmās – Jaunā Pārvalde Nr. 3(33), 2002
5. Jaunais Latvijas civildienests Eiropas kontekstā – Jaunā Pārvalde Nr. 1(19), 2001
6. [www.oecd.org](http://www.oecd.org)
7. *Public Sector – An Employer Of Choice?/ Report on the competitive public employer project, OECD* <http://www.oecd.org/pdf/M00031000/M00031766.pdf>
8. *Scope of Civil Services in European Countries: Trends and Developments/ Seminar at the European Institute of Public Administration, Maastricht, 13-14 November 2000, Presentation by Fancisco Cordona, SIGMA* [www.oecd.org/puma/sigmaweb](http://www.oecd.org/puma/sigmaweb)
9. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)
10. *Glossary of Civil Service Terms –* [www.worldbank.org/publicsector/civilservice/glossary.htm](http://www.worldbank.org/publicsector/civilservice/glossary.htm)

## ***PĒTNIECĪBA***

### **SUBSIDIARITĀTES PRINCIPA ATZĪŠANAS UN PIELIETOJUMA PROBLĒMAS**

*Māris Pūķis, Dr.phys*

*Latvijas Universitātes docents Sabiedrības vadībā*

## **SATURS**

SATURS.....	28
IEVADS .....	28
SUBSIDIARITĀTES IZPRATNES ATTĪSTĪBA EIROPĀ.....	29
CĪŅA STARP CENTRĀLISTIEM UN LOKĀLISTIEM .....	33
PRINCIPA DAŽĀDĀS IZPRATNES LATVIJĀ .....	35
SUBSIDIARITĀTES PIELIETOJUMA IESPĒJAS KOMPETENČU PĀRDALE.....	37
SECINĀJUMI .....	39
LITERATŪRA .....	40

## **IEVADS**

Pirms vairākiem mēnešiem laikrakstā “Diena” vārdu “subsidiaritāte” pieskaitīja “klumzīgiem” dīvainiem “eirovārdiem”, kuri ir nesaprotami un piesārņo latviešu valodu (Jemberga, 2003). Šī vārda ieviešana izraisa problēmas gan Latvijā, gan daudzās citās pasaules valstīs. Diemžēl, šim vārdam, kuru līdzīgi raksta visās Eiropas valodās, nav atrasts piemērots sinonīms nevienā no tām. Vārds “subsidiaritāte”

nenozīmē neko citu, kā subsidiaritāti un nav ar vienu sinonīmu aizstājams. No teiktā izriet, ka problēmas būtība nepastāv vārdā, bet gan jēdzienā.

Kopš 20.gadsimta astoņdesmitajiem gadiem subsidiaritātes princips ir guvis plašu atzinību, iegūdam centrālo vietu tādos starptautisko tiesību dokumentos kā Eiropas vietējo pašvaldību harta (Council of Europe, 1985) un Eiropas Kopienas Dibināšanas līgums (European Union, 1992). Diskusijā par Eiropas Konvenciju (konstitūciju), kas jau ilgāku laiku turpinās Eiropas Konventā, tiek apspriesta šī principa lomas tālāka paplašināšana.

Princips dominē pienākumu, atbildības un tiesību sadalījumā starp publiskās varas veidiem – vietējām un reģionālajām pašvaldībām, valsti un starpvalstu savienībām. Tomēr, kā liecina publiskās pārvaldes reformu gaita Latvijā, principa atzīšanā un izpratnē joprojām rodas daudz problēmu.

Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10.panta devītajā daļā (Saeima, 2002) teikts: “Valsts pārvaldi organizē, ievērojot subsidiaritātes principu.” Tādējādi, izpratne par šo “klumzīgo” jēdzienu ir atzīta par publiskās pārvaldes stūrakmeni arī pie mums.

Šī darba mērķis ir izskaidrot problēmu cēloņus un iezīmēt to risinājuma virzienus. Tādēļ izvirzīti uzdevumi:

1. raksturot subsidiaritātes attīstību no baznīcas sociālās mācības sastāvdaļas par starptautisko tiesību principu;
2. raksturot cīņu starp centralizācijas un decentralizācijas piekritējiem saistībā ar subsidiaritātes principa pielietojumu;
3. novērtēt subsidiaritātes principa formulējumus Latvijas likumdošanā un valdības politikas dokumentos;
4. piedāvāt priekšlikumus, kādi pētījumi veicami, lai pilnveidotu kompetenču sadalījumu Latvijā starp publiskās varas veidiem.

## **SUBSIDIARITĀTES IZPRATNES ATTĪSTĪBA EIROPĀ**

Vēsturiski subsidiaritāte saistās ar nostādni, ka personība ir sociālās organizācijas

centrālā vērtība. Šā principa pamatideja balstās uz atziņu, ka politikajai varai jāiejaucas sabiedrības un tās grupu darbībā, no indivīdiem un ģimenes līdz vietējai kopienai vai reģionam tiktāl, ciktāl tie paši nespēj apmierināt savas vajadzības.

Mūsdienīgas izpratnes par subsidiaritāti pamatā ir pāvesta Pija XI 1931.gadā dotais formulējums – “Nedrīkst grozīt vai sagraut šo visnopietnāko sociālās filozofijas principu: nedrīkst atņemt cilvēkiem un nodot kopienai pilnvaras, kuras viņi ir spējīgi īstenot saskaņā ar savu paša iniciatīvu un ar saviem pašu līdzekļiem, tā būtu netaisnīgi un tas nopietni pārkāptu sabiedrisko kārtību, ja zemākajam sociālajam veidojumam atņemtu funkcijas, kuras tas pats spēj veikt, nododot šīs funkcijas augstākas kārtas sociālajam veidojumam. Jebkuras sabiedriskās iejaukšanās dabiskais mērķis ir palīdzēt sabiedrības locekļiem, nevis iznīcināt vai aprīt tos.” (*Autora tulkojums, Pūķis, 1998*).

Divdesmitā gadsimta otrajā pusē subsidiaritātes princips pamazām ieguva arvien nozīmīgāku vietu starptautiskajos un nacionālajos tiesību aktos. Eiropas vietējo pašvaldību hartas (European Council, 1985) 4.panta 3.paragrāfā princips ir izteikts vienkāršā un kompaktā formā – “Publiskās atbildības īstenošanā priekšroka jābūt tām varām, kuras ir tuvāk pilsonim. Atbildības uzlikšanai citai varai jāatbild gan uzdevumu apjomam un dabai, gan efektivitātes un ekonomijas nosacījumiem” (*autora tulkojums, Pūķis, 1998*). Hartu ir ratificējušas 34 Eiropas Padomes dalībvalstis (tai skaitā Latvija, 1996) un parakstījušas vēl 4. Turklāt, tās visas ir pievienojušās augstāk minētajam paragrāfam.

Valstis, kas apņemas pildīt šo principu, apzināti ierobežo savu suverenitāti. Līdz ar to varas organizācija vairs nav tīri iekšējs jautājums, jo ir pausta starptautiska apņemšanās pēc iespējas veikt decentralizāciju. Tas nozīmē, ka teritoriālās kopienas tiesības īstenot pašvaldību līdzīgi cilvēktiesībām tiek atzītas pārnacionālu tiesību statusā. No teiktā izriet tālejošas juridiskas konsekvences.

*1.tabula. Subsidiaritātes principa atzīšana attiecībā uz pašvaldību:*

Gads	Notikums
------	----------

1957	Eiropas Padomes Vietējo varu pastāvīgā konference ierosina strādāt pie pamattiesības uz pašvaldību starptautiskās atzīšanas
1960	Priekšlikums papildināt Eiropas Cilvēktiesību hartu ar papildprotokolu par pamattiesībām uz pašvaldību
1977	Eiropas Padome uzdod Eiropas Vietējo un reģionālo varu pastāvīgajai konferencei sagatavot atsevišķu konvenciju
1985	Eiropas Padome pieņem un izsludina parakstīšanai Eiropas vietējo pašvaldību hartu
1992	Latvijas Republikas Augstākā Padome deklarē gatavību pievienoties Eiropas vietējo pašvaldību hartai
1996	Latvija ratificē Eiropas vietējo pašvaldību hartu
1997	Eiropas Padomes izveido Eiropas Vietējo pašvaldību hartas izpildes uzraudzības sistēmu
1998	Subsidiaritātes princips tiek atzīts Administratīvi teritoriālās reformas likumā

Lai labāk saprastu šī principa lomu, izsekosim 1.tabulā attēlotajai hartas ģenēzei. Eiropas Vietējo varu pastāvīgā konference tika nodibināta 1957.gadā un jau tās pirmajā sesijā tika pausta apņemšanās aizsargāt un attīstīt vietējo autonomiju, kas bija pamats 1960.gadā izvirzītajam priekšlikumam papildināt Eiropas Cilvēktiesību hartu ar jaunu papildprotokolu (Delkamps, 1997). Kaut arī Eiropas Padomes Ministru komiteja šo priekšlikumu sākotnēji noraidīja, tas liecina par likumdevēju sākotnējo ideju atzīt pašvaldības tiesības dabisko tiesību statusā.

Sākotnēji atzīts pašvaldību jomā, kopš Amsterdamas līguma subsidiaritātes princips kļuvis arī par fundamentālu Eiropas Kopienas primārās likumdošanas principu. Eiropas Kopienas dibināšanas līgumā (European Union, 1992) atbilstība šim principam ir ieviesta kā pamatkritērijs kompetenču dalījumā starp kopienas un dalībvalstīm. Kopienas ekskluzīvo kompetenču uzskaitījumam dibināšanas līguma 5.pantā seko otrā daļa – “Jomās, kas neietilpst tās ekskluzīvā kompetencē, Kopienai jādarbojas saskaņā ar subsidiaritātes principu, vienīgi tādos gadījumos un tad, ja piedāvātās darbības mērķus nevar apmierinoši sasniegt pašas Dalībvalstis un tādējādi, mēroga vai piedāvātās darbības īpašību dēļ, tos var labāk sasniegt Kopiena.”

2.tabula. Subsidiaritātes principa atzīšana attiecībās starp ES un dalībvalstīm

Gads	Notikums
1988 -1991	Noris diskusija par subsidiaritātes principa iekļaušanu Eiropas Savienības primārajā likumdošanā
1992	Māstrihtas līgums, kas attiecina subsidiaritātes principu uz attiecībām starp Eiropas Kopienu un dalībvalstīm
1994	Tiek izveidota Reģionu komiteja kā subsidiaritātes principa “sargsuns” ES
1998	Subsidiaritātes princips tiek atzīts Teritorijas attīstības plānošanas likumā, regulējot kompetenci starp valsti, reģioniem un vietējām pašvaldībām Latvijā
2001	Eiropas Komisija Baltajā grāmatā par labu valdīšanu piedāvā subsidiaritātes principu līdzvērtīgi attiecināt uz globālā, Eiropas, nacionālā, reģiona un vietējo teritoriālās varas veidiem.
2002-2003	Eiropas Konventa ietvaros norisinās diskusija par subsidiaritātes principa vispārīguma pakāpi jaunajā Eiropas Konvencijā (Konstitūcijā)

Subsidiaritātes principam Eiropas Savienības tiesiskajā konstrukcijā ir līdzsvarujoša loma – tas ierobežo “eurofederālistu” tendenci pārņemt ES kompetencē arvien jaunas funkcijas, reducējot nacionālo varu līdz izpildītāju un ieviesēju statusam. Lai uzņemtos jaunas kompetences, valstu savienībai ir jāpierāda, kāpēc dalībvalstis pašas nav spējīgas attiecīgo pienākumu veikt vismaz tikpat efektīvi.

Principa spēks un arī vājums pastāv apstākļi, ka izvērtējot, vai centralizācija palīdzēs palielināt efektivitāti, vai centralizācija labāk atbilst uzdevuma mērogam, var nonākt gan pie apstiprinoša, gan ar noliedzoša rezultāta. Vērtētāji balstās uz tradīcijām, aprēķiniem, sabiedrībā dominējošo viedokli vai jebkuriem citiem apsvērumiem. Galu galā politiskā lēmuma pieņemšanas pamatā ir lēmēju politiskā griba.

Latīņu izcelsmes vārds “subsidiaritāte” rosina priekšstatu par aizvietošanu. “Tas nozīmē, ka augstāka, pirmkārt valsts vara, var iejaukties tikai tiktāl, ciktāl zemāka vara (vai personība) ir uzrādījusi rīcības nespēju... Subsidiaritātes princips tāpēc

pirmkārt ir varas ierobežojuma līdzeklis, bet tam nav normatīvs raksturs.(Council of Europe, 1994)”. Otra nozīme rosina priekšstatu par palīdzību (“subsidium”). Tas nozīmē varas pienākumu iejaukties. Tomēr šīs iejaukšanās īpatnība ir “saistīta ar autonomijas veicināšanu un šo autonomiju pilnvarošanu (Council of Europe, 1994)”.

Iespējams, ka Eiropas Padome nebūtu līdz šī principa pieņemšanai vispār nonākusi, ja subsidiaritātes jēdziena duālā daba neveicinātu “elastīga tulkojuma” iespēju. Tāpēc ar tā pieņemšanu samierinājās centrālisti, kas cenšas nostiprināt nacionālās varas dominanti. Tādēļ to ar entuziasmu uztvēra lokālisti, kuri tic decentralizētas attīstības priekšrocībām.

Princips tiek uztverts kā absolūti acīmredzami lietderīgs Eiropas federatīvajās valstīs (Vācija, Austrija, Šveice), bet to neviennozīmīgi uztver Itālijā un Francijā. Tomēr subsidiaritātes piekritēju skaits ar katru gadu pieaug.

## **CĪŅA STARP CENTRĀLISTIEM UN LOKĀLISTIEM**

Sacensība, kura aizsākusies jau sirmā senatnē, laikam nekad nebeigsies. Pagājušā gadsimta otrajā pusē ideoloģijas un tiesību teorijas jomā centrālistu un lokālistu pretrunas visspilgtāk izpaudās attieksmē pret subsidiaritāti.

Katrs nākamais solis subsidiaritātes īstenošanā Eiropas Savienībā ir bijis ilgstoša un sarežģīta procesa rezultāts. Diskusija par subsidiaritātes pielietojuma apjomu plaši izvērsās jau pirms Māstrihtas, tā turpinās arī pašlaik. Eiropas Municipālītāšu un Reģionu Padome jau toreiz izveidoja darba grupas no pašvaldību pārstāvjiem, kuri centās iestrādāt ES primārajā likumdošanā tādu subsidiaritātes izpratni, kura tālāk attīstītu Eiropas Vietējo pašvaldību hartā sasniegto. Runa bija par formulējumu, kas aptvertu gan attiecības starp dalībvalstīm un Eiropas kopienu, bet arī starp dalībvalstīm un to teritoriālajām pašvaldībām. 1992.gadā šāds piedāvājums netika pieņemts, tomēr lokālisti atkal un atkal pie minētās idejas atgriežas.

Līdz ar subsidiaritātes atzīšanu tika izveidota kompetenta institūcija principa ievērošanas uzraudzībai Eiropas Kopienas tiesību praksē. 1992.gadā veiktajām

likumdošanas izmaiņām sekoja institucionālās. Viena no kopienas konsultatīvajam institūcijām – Reģionu Komiteja tika izveidota 1994.gadā un tā sastāv tikai no vēlētiem pašvaldību deputātiem. Tai ir definēta “subsidiaritātes sargsuņa” loma Eiropas Savienībā.

Ikdienā pastāv pretruna starp centieniem panākt arvien lielāku Eiropas integrāciju un centieniem saglabāt vairāk nacionālās suverenitātes elementu. Lielākas integrācijas piekritēji (centrālisti) cenšas pārņemt no nacionālā līmeņa kopienas līmenī arvien jaunas un jaunas funkcijas. Turpretī decentralizācijas piekritēji (lokālisti) savus argumentus pret pārmērīgu centralizāciju un pārmērīgu birokratizāciju pamato tieši ar subsidiaritātes principu.

Ar subsidiaritātes praktisko ieviešanu situācija nebūt nav tik vienkārša, kā ar pievienošanos hartai. Regulārā uzraudzība, ko īsteno viena no Eiropas Padomes institūcijām – Eiropas vietējo un reģionālo varu kongress, parāda, ka gandrīz katrā no dalībvalstīm subsidiaritāti varētu ievērot daudz pilnīgāk. Piemēram, kongress rekomendāciju “Par vietējās un reģionālās demokrātijas situāciju Latvijā” (CLRAE, 1998) 7.punkta b daļā iesaka balstīt vietējo un reģionālo institūciju reformas “uz nepieciešamību stiprināt vietējo un reģionālo varu politisko, administratīvo un finanšu autonomiju un pielietot subsidiaritātes principu, kā tas izteikts Eiropas vietējo pašvaldību hartas 3.panta 4.paragrāfā.”.

Patreizējā Eiropas Kopienas aktualitāte – Eiropas Komisijas ierosinātā diskusija par labu valdīšanu. Baltās grāmatas (Commission of the European Communities, 2001) II daļā - “Labas valdīšanas principi” pieci labās valdīšanas (nevis valdības – “government” ne vienmēr tulkojams kā valdība!) principi: atklātība, līdzdalība, atbildība, efektivitāte un saskaņotība tiek:

1. attiecināti uz visiem valdības līmeņiem – globālo, Eiropas, nacionālo, reģionālo un vietējo;
2. uzskatīti par līdzekli proporcionalitātes un subsidiaritātes nostiprināšanai.

Baltās grāmatas IV daļā – “No valdīšanas uz Eiropas nākotni” tiek vēlreiz uzsvērts, ka pieci labās valdīšanas principi ļaus labāk īstenot proporcionalitātes un subsidiaritātes principus.

Eiropas Komisija iesaka “izvēloties līmeni, kurā darbība ir veicama un izvēloties pielietojamos instrumentus jāievēro proporcionalitāti izvirzītajiem mērķiem. Tas nozīmē, ka pirms iniciatīvas īstenošanas ir svarīgi sistemātiski pārbaudīt (a) vai publiskā rīcība ir patiešām nepieciešama, (b) vai Eiropas līmenis ir vispiemērotākais, un (c) vai izvēlētie pasākumi ir proporcionāli šiem mērķiem. (Commission of the European Communities, 2001)”.

Salīdzinot ar 1992.gadā sasniegto Māstrihtas kompromisu, 2001.gadā apspriešanai nodotā versija subsidiaritātes izpratnes ziņā ir liels solis uz priekšu. Īpaši principiāla ir subsidiaritātes attiecināšana uz visiem varas līmeņiem.

## **PRINCIPA DAŽĀDĀS IZPRATNES LATVIJĀ**

Kā redzams no 1. un 2.tabulām, 1998.gadā subsidiaritātes princips tika atzīts pirmajos divos nacionālajos likumos.

Administratīvi teritoriālās reformas likuma (Saeima, 1998(1)) 5.pantā teikts: “Nosakot funkciju sadali starp valsts pārvaldes institūcijām, apriņķa pašvaldībām, kā arī vietējām pašvaldībām, tiek ievērots subsidiaritātes princips, kas noteic, ka augstāka līmeņa iestādēm uzdod tikai to funkciju pildīšanu, kuras nav lietderīgi vai nav iespējams pildīt zemāka līmeņa iestādēm.” Darvas karoti visumā veiksmīgajā formulējumā ielej likumdevēju nešaubīgā pārliecība, ka visa publiskā pārvalde sastāv no savstarpēji hierarhiski pakārtotām iestādēm.

Daudz neveiksmīgāks subsidiaritātes principa formulējums atrodams ar vienas nedēļas atstarpi Saeimā pieņemtajā Teritorijas attīstības plānošanas likumā (Saeima, 1998(2)). Šā likuma 3.panta 6.punktā dota šāda “definīcija”: “subsidiaritātes princips, kas paredz teritorijas plānošanā augstākas pārvaldes institūcijas neiejaukšanos zemāka līmeņa institūcijas kompetencē. Ja domstarpības netiek atrisinātas, lēmumu pieņem augstākā institūcija, kuras lēmumu var pārsūdzēt tiesā.”

Šajā piemērā redzams, ka tendence nodot tiesības un pienākumus tuvāk pilsoņiem daudziem ir nepieņemama. Gan ierēdņi, gan politiķi, daudzi no kuriem joprojām tic centralizētas plānveida ekonomikas “priekšrocībām”, atzīst un absolutizē subsidiaritātes principa otro daļu – publiskās varas pienākumu palīdzēt tiem, kas paši netiek galā. Arī diskusijās ar Latvijas Pašvaldību savienību ministriju ierēdņi nereti izmanto subsidiaritātes principu kā pamatojumu varas, īpaši finansu centralizācijai.

Dažāda izpratnes līmenis izpaužas arī jaunākajos politikas dokumentos un likumprojektos. Par to liecina Valsts kancelejas Politikas analīzes departamentā sagatavotajās “Politikas plānošanas pamatnostādņēs” (Ministru kabinets, 2001) atrodamais skaidrojums: “Subsidiaritātes princips – politikas plānošanā tiek izvērtēts, kurš valsts pārvaldes līmenis ir atbilstošākais konkrētas politikas plānošanai, ievērojot veicamā uzdevuma apjomu un būtību, kā arī efektivitātes un ekonomijas nosacījumus un paredzot iespējas deleģēt atsevišķus politikas jautājumus pašvaldību kompetencē.”

Tā vietā, lai atbilstoši subsidiaritātes principa garam atzītu varas decentralizācijas vadlīniju, tiek vēlīgi atļauts “atsevišķus” jautājumus pašvaldībām.

Ir arī veiksmīgāki piemēri. Reģionālās attīstības likumā (Saeima, 2002) teikts: “subsidiaritātes princips — publiskās varas pienākumus pēc iespējas realizē tā vara, kas atrodas vistuvāk personai un spēj nodrošināt pienākumu efektīvu īstenošanu zemākā pārvaldes līmenī”.

Ja aplūkojam izveidojušos situāciju Eiropas pieredzes kontekstā, tad viss nostājas savās vietās. Pirmkārt, tāpat kā Eiropas veco demokrātiju valstīs, Latvijā strīdos par formulējumiem parādās tendence uzsvērt tikai vienu no subsidiaritātes duālās dabas īpašībām. Otrkārt, šai tendencei pakļaujoties, var saturu izkropļot tiktāl, ka pat šī viena no duālajām, vienai otru papildinošajām īpašībām nav no teksta izlobāma.

Bija vajadzīgi 17 gadi, lai atzītu subsidiaritāti attiecībās starp valsti un pašvaldībām Eiropas Padomē (sk. 1.tabulu). ja ilgu un grūtu atzīšanas procesu prasa subsidiaritātes atzīšana par universālu publiskās varas sadalījuma principu Eiropas Savienībā (sk. 2.tabulu), tad nav brīnums ka arī Latvijā subsidiaritātes izpratnes un pielietojuma ceļš nav un nebūs vienkāršs.

## **SUBSIDIARITĀTES PIELIETOJUMA IESPĒJAS KOMPETENČU PĀRDALE**

Publiskās pārvaldes reforma Latvijā saistās gan ar jaunu institūciju veidošanu, gan esošo savstarpējās kompetences izmaiņām, gan teritoriālo reformu. Jautājums par vienam vai otram varas veidam piekrītošo kompetenci nereti tiek izvirzīts kā fundamentāls, kura atrisinājums ir tālāko risinājumu pamatā.

Latvijas politiskās dienaskārtības jautājums Nr.1 ir iestāšanās Eiropas Savienībā. Šī iestāšanās būs saistīta ar vairāku līdz šim reģionālajā vai nacionālajā kompetencē esošu jautājumu nodošanu Eiropas savienības kompetencē. Tas nozīmē, ka rūpīgi jāizvērtē subsidiaritātes principa pielietojamība Latvijas nacionālo interešu aizstāvībai Eiropas integrācijas procesā.

Konvencijas (Konstitūcijas) projekts (EPP Convention Group, 2002) sekojoši klasificē ES un tās dalībvalstu funkcijas.

1. Savienības pašas kompetence - funkcijas, kurās tikai ES kā juridiskā persona vai tās izveidotās institūcijas ir tiesīgas darboties.
2. Dalītā kompetence - funkcijas, kuras katra Dalībvalsts ir tiesīga veikt tik ilgi un tiktāl, ciktāl Savienība šo jomu nav pārņēmusi.
3. Papildinošā kompetence – kurā funkcijas pēc būtības paliek Dalībvalstu pārziņā un to regulējošās normas netiek harmonizētas, taču Savienība var papildināt, atbalstīt vai koordinēt Dalībvalstu aktivitātes kāda ES mērķa sasniegšanas nolūkā.

Redzams ka, izņemot ekskluzīvi noteikto pašas kompetenci, ES darbību ierobežo subsidiaritātes princips. Tādējādi ir noteikta vispārējā vadlīnija – to, ko var sekmīgi veikt valstis pašas, nav jāuzņemas ES.

Tai pat laikā Konventa ietvaros turpinās diskusija – cik tālu subsidiaritātes princips būtu vispārināms un cik detalizēti iekļaujams jaunajā ES Konvencijā(Konstitūcijā).

Domas dalās. Reģionu un pašvaldību pārstāvji vienbalsīgi pauž uzskatu, ka paplašinātajā Eiropā nepieciešams attīstīt un nostiprināt demokrātijas garantijas, tai skaitā līdzsvarot pastāvošos super-centralizācijas centienus. Tāpēc tiek piedāvāts iekļaut tekstā un attiecināt uz visiem varas līmeņiem

- Eiropas,
- nacionālo,
- reģionālo
- un vietējo

**gan subsidiaritātes principu, gan arī citus principus, kuri regulē varas sadalījumu starp dažāda teritoriālā mēroga varām – proporcionalitātes (“proportionality”) un tuvuma (“proximity”) principus.**

Viena no vadlīnijām saistās ar centieniem iekļaut atsauci uz Eiropas vietējo pašvaldību hartu (Council of Europe, 1985). To pamatā ir atziņa, ka šī harta ir visu dalībvalstu un kandidātvalstu atzīta starpvalstu konvencija (To ratificējušas un tai pievienojušās 13 no 15 Dalībvalstīm un visas(!) kandidātvalstis, atlikušās 2 Dalībvalstis ir parakstījušas hartu, taču nav līdz galam veikušas formālo pievienošanās procedūru).

Saistībā ar 2003.gada 7.februāra diskusiju ES Konventā ietekmīgāko Eiropas pašvaldību organizāciju vadītāji aicināja visus Eiropas Konventa dalībniekus ieklausīties pašvaldību viedoklī. Šis viedoklis tika plaši diskutēts katrā Eiropas valstī, piemēram Zviedrijā to pieņēma kopējā reģionālo un vietējo pašvaldību asociāciju dalībnieku sēdē. Arī Latvijas Pašvaldību savienība atbalsta šo viedokli. Tiek piedāvāts papildināt Konstitūcijas projektu ar tekstu:

**“Savienība darbojas saskaņā ar subsidiaritātes principu tikai tad un tiktāl, ciktāl piedāvātās rīcības mērķus nevar apmierinoši sasniegt Dalībvalstis un, saskaņā ar nacionālo konstitucionālo kārtību, vietējās un reģionālās varas.”**

**Tiek arī ierosināta tieša atsauce – “Savienība cienīs vietējās pašvaldības tiesības, kas garantētas Eiropas Padomes vietējo pašvaldību hartā (1985).”**

Nostiprinot teritoriālās kopienas tiesības lemt par visiem jautājumiem, kuros šī kopiena var rīkoties efektīvi, tiek vienlaikus nostiprināta arī dalībvalstu pozīcija pret pārmērīgu super centralizāciju. Vājinot subsidiaritātes atzīšanas zonu arī dalībvalsts aizstāvības un manevra iespējas samazinās.

Ne velti tūlīt pēc Māstrihtas līguma noslēgšanas Vācija papildināja savu nacionālo konstitūciju ar pantu par Eiropas Savienību, kurā tās attīstība tiek atzīta tikai tā un tiktāl, ciktāl Eiropas Savienība rīkojas atbilstoši subsidiaritātes principam.

Lai pārmērīgu integrāciju līdzsvarojošais princips kļūtu patiesi spēcīgs un ietekmīgs, tam jābūt atzītam jaunajā Eiropas Konstitūcijā attiecībā pret visiem varas veidiem un visiem varas līmeņiem. Tieši šāda situācija nodrošinās nacionālajai valstij visaugstāko autonomijas apjomu, bet pašvaldībām visefektīvāk aizstāvēt savu iedzīvotāju intereses.

Ne mazāk svarīgi būtu izvērtēt kompetenču pārdales procesus starp nacionālo, rajona un vietējo varu. 1992.gadā Latvijā bija daudz augstāka decentralizācijas pakāpe, nekā desmit gadus vēlāk. Ticība, ka materiālo, administratīvo vai intelektuālo resursu apvienošana vienmēr ir efektīva nav balstīta uz zinātnes atziņām, bet gan sakņojas Padomju Savienības laiku mantojumā. Finanšu un institucionālā centralizācija daudzās publiskās pārvaldes jomās ir kļājā pretrunā ar subsidiaritātes principu.

## **SECINĀJUMI**

Subsidiaritātes principa duālā daba savulaik padarīja iespējamu tā pieņemšanu kā politiskā kompromisa izpausmi. Principa iestrādne politikās un tiesību aktos noris cīņas formā starp centrālistiem un lokālistiem, pie tam ar mainīgām sekmēm.

Subsidiaritātes principa formulējumi Latvijas likumdošanā un valdības politikas dokumentos ir savstarpēji pretrunīgi, kas norāda uz grūtībām principa izpratnē. Šīm grūtībām ir kopējas saknes visā Eiropā. Subsidiaritātes principam, kurš pasvītrot decentralizācijas tendenci varas pārdalē, ir fundamentāla loma publiskās pārvaldes reformā Latvijā

Tas norāda, ka sabiedrībā nepieciešama plaša šī principa skaidrošana, kā arī tā pielietojamības detalizēta analīze. Gan saistībā ar Latvijā pastāvošo publiskās pārvaldes sistēmu, gan saistībā ar tās reformēšanas plāniem.

Iesaistoties Eiropas Savienībā, būtu vēlams subsidiaritātes principu nostiprināt Satversmē, iezīmējot robežu, līdz kurai Latvijas tautas suverēnā vara ir deleģējama Eiropas teritoriālā mēroga varai.

## LITERATŪRA

1. Jemberga Sanita, Kad trūkst vārdu, Diena, 18.martts, 2003. gada 26. marts
2. Council of Europe. "European Charter of Local Self-government", Strasbourg, 15.X.1985, European Treaty Series/122.
3. European Union. Consolidated version of the Treaty Establishing the European Community. [http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/ec\\_cons\\_treaty\\_en.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/ec_cons_treaty_en.pdf).
4. CLRAE – Council of Europe. "Recommendation 47(1998) on local and regional democracy in Latvia"  
[http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/1998/rec47\(98\)e.htm](http://www.coe.fr/cplre/textad/rec/1998/rec47(98)e.htm).
5. Council of Europe. Definition and limits of the principle of subsidiarity, Report of the CDLR, Strasbourg, 1994, ISBN 92-871 2522-8.
6. Commission of the European Communities. "European Governance. A white paper." Brussels, 25.7.2001 COM(2001) 428 final.
7. EPP Convention Group, The Constitution of the European Union, Frascati, 10 November 2002
8. Alain Delcamp. "The application of the principle of subsidiarity of the European Charter of local self-government"- Conference on the European

Charter of Local Self-Government: The application of the Charter by the courts, Barcelona, 24-26 April 1997. CLRAE - Council of Europe, CONF/BCN (3) 5.

9. Saeima. Administratīvi teritoriālās reformas likums. Latvijas Vēstnesis, 30.10.1998(1), Nr.322, spēkā no 13.11.1998.
10. Saeima. Teritorijas attīstības plānošanas likums. Latvijas Vēstnesis, 30.10.1998(2), Nr.322, spēkā no 13.11.1998.
11. Ministru kabinets. Politikas plānošanas pamatnostādnes. 2001.
12. Saeima. Reģionālās attīstības likums 2002.
13. Saeima. Valsts pārvaldes iekārtas likums, 2002.
14. Māris Pūķis. Pašvaldību likumdošanas attīstība Latvijā. Diena, Nr.90 un Nr.91(880 un 881), 1994.gada 19.un 20.aprīlis.
15. Māris Pūķis. Subsidiaritātes princips Latvijā – trešajā mēnesī pēc vēlēšanām. “Diena”, 1995.gada 15.decembris.
16. Māris Pūķis. Satversmes grozījumu priekšlikumi pašvaldību tiesību nostiprināšanai. “Logs”, No.3(11), 1996, pp.2-4., No.4(12), pp.12-13., No.5(13), pp.10-11.
17. Māris Pūķis. Subsidiaritāte – 21.gadsimta izaicinājums. “Logs”, No.11(43),1998, pp. 2-4.
18. Māris Pūķis. Par pašvaldību vietu un lomu Satversmē. “Latvijas vēstnesis”, 2000.gada 13.decembris.
19. Centrālās valdības, pašvaldību, nevalstisko organizāciju un privātā sektora funkciju un attiecību pilnveidošana demokratizācijas un decentralizācijas apstākļos. Valsts pārvaldes reformu biroja pasūtītais pētījums. Projekta vadītājs E.Vanags. Rīga, 1999. pp. 1-86. (Nav publicēts)