

**Latvijas Universitātes
Ekonomikas un vadības fakultāte**



Iveta Magone

**VALSTS IESTĀDES FUNKCIJU AUDITA
METODOLOĢIJA UN TĀ VEIKŠANAS PROCESS
LATVIJĀ**

Promocijas darbs

Dr.sc.administr. zinātniskā grāda iegūšanai

Vadībzinātnes nozarē

Apakšnozare: Sabiedrības vadība

Zinātniskā vadītāja
Dr.oec.,profesore

Inesa Vorončuka

Rīga, 2010

SATURS

Anotācija.....	3
Annotation	4
Promocijas darbā iestrādāto tabulu saraksts	5
Promocijas darbā iestrādāto attēlu saraksts	6
Pielikumu saraksts	7
Promocijas darbā lietoto abreviatūru un simbolu skaidrojums	8
IEVADS	9
1. JAUNĀKĀS TENDENCES VALSTS PĀRVALDES DARBĪBAS NOVĒRTĒŠANĀ	17
1.1. Uz rezultātiem balstītas valsts pārvaldes novērtējums	17
1.2. Funkciju vērtēšanas teorētiskie aspekti	32
1.3. Auditu veidi un to saistība ar funkciju auditu	45
2. FUNKCIJU AUDITA, KĀ LIETDERĪBAS AUDITA VEIKŠANAS METODOLOĢIJA, TĀS ĪPATNĪBAS UN PROBLĒMAS	65
2.1. Lietderības audita konceptuālā audita pieeja	65
2.2. Audita process un tā atšķirības dažādās valstīs	71
2.3. Audita pierādījumu iegūšanas metodes	89
2.3.1. Audita pierādījuma metožu izmantošanas tendences pasaulē	89
2.3.2. Audita pierādījumu metodes, to raksturojums.....	95
2.4. Audita ziņojums.....	102
2.5. Funkciju audita metodoloģijas un procesa pilnveidošanas pasākumi	105
3. AUTORES VADĪTO FUNKCIJU AUDITU ANALĪZE	116
3.1. Auditu kvalitatīvais un kvantitatīvais raksturojums, priekšizpētes process	116
3.2. Auditu veikšanas process, to gaitā atklātie rezultāti.....	121
3.2.1. Valsts policijas funkciju audita izvērtējums.....	121
3.2.2. Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienesta funkciju audita izvērtējums.....	154
3.2.3. Auditu rezultatīvie rādītāji.....	158
4. FUNKCIJU AUDITU PROCESS LATVIJĀ UN FUNKCIJU AUDITU ZIŅOJUMU KVALITĀTES IZVĒRTĒJUMS	168
4.1. Funkciju audita procesa izvērtējums Latvijā.....	168
4.2. 2009.gada funkciju audita metodoloģijas izvērtējums	176
4.3. Profesionālu auditoru veikto funkciju auditu ziņojumu izvērtējums.....	183
SECINĀJUMI	198
PRIEKŠLIKUMI.....	201
Literatūras un informācijas avoti.....	204
Pielikumi.....	214
Pateicība	220



LATVIJAS
UNIVERSITĀTE
ANNO 1919

Promocijas darbs izstrādāts ar Eiropas Sociālā fonda (ESF) Darbības programmas papildinājuma 1.1.2.1.2. apakšaktivitātes „Atbalsts doktora studiju programmu īstenošanai” projekta „**Atbalsts doktora studijām Latvijas Universitātē**”. 2009/0138/1DP/1.1.2.1.2/09/IPIA/VIAA/004, LU reģistrācijas Nr. ESS2009/77 finansiālu atbalstu.

Anotācija

Ivetas Magones promocijas darbs „**Valsts iestādes funkciju audita metodoloģija un tā veikšanas process Latvijā**” ir izstrādāts Latvijas Universitātes Ekonomikas un Vadības fakultātē, Publiskās pārvaldes katedrā laikā no 2004.gada līdz 2010.gadam.

Promocijas darba pirmajā daļā ir sniegts vērtējums par valsts pārvaldes darbības novērtēšanu, galvenokārt akcentējot situāciju Latvijā. Sniegts izvērtējums par funkciju audita saistību ar lietderības audita veidu.

Otrajā daļā ir sniegts funkciju audita kā viena no lietderības audita veidiem izvērtējums, kā rezultātā ir izstrādāta funkciju audita veikšanas metodoloģija.

Trešajā daļā ir sniegts vērtējums par autores izstrādātās funkciju audita veikšanas metodoloģijas aprobāciju praksē divās valsts iestādēs.

Ceturtajā daļā ir sniegts vērtējums par esošo situāciju Latvijā funkciju auditu veikšanas jomā un izvērtēta to veikšanas metodoloģija.

Atslēgas vārdi: funkciju audits, funkciju audita metodoloģija, Latvija, lietderības audits, valsts pārvalde.

Annotation

Iveta Magone's Promotion Paper "**Public institution performance auditing methods and procedure in Latvia**" was worked out in the Department of Public Management of the Faculty of Economics and Management of the University of Latvia at the period of 2004 to 2010.

The first part of the Promotion Paper gives evaluation of the public management performance appraisal laying emphasis of the situation in Latvia. Screening of the performance audit relation with the efficiency audit form is provided.

The second part presents screening of the performance audit as an efficiency audit form, which results in the development of the performance auditing methods.

The third part presents a statement of approbation in two public institutions of the performance auditing methods worked out by the author.

The fourth part gives estimation of the current situation in Latvia in the performance auditing and evaluation of the auditing methods.

Key words: performance audit, performance auditing methods, Latvia, efficiency audit, public management.

Promocijas darbā iestrādāto tabulu saraksts

Tabulas numurs	Tabulas nosaukums	lpp
1.tabula	Valsts pārvaldes politikas rezultāts un to rādītājs īstenoto pasākumu novērtēšanai funkciju audita jomā 2009.gadā	10
1.1.tabula	Četru organizāciju tipi pēc Vilsona	19
1.2.tabula	Latvijas ministriju stratēģiju darbības laiks un tajās norādītie makroietekmes rādītāji situācijā uz 20.02.2010.	22
1.3.tabula	Ārējo revidentu, ārējo auditoru un iekšējo auditoru darba jomas sadalījums	51
1.4.tabula	Lietderības, finanšu un funkciju auditu salīdzinājums	56
1.5.tabula	Programmu un vispārīgā izvērtējuma lietderības audita salīdzinājums	60
2.1.tabula	12 efektivitātes kritēriju skaidrojums pēc <i>PriceWaterhouseCoopers</i>	67
2.2.tabula	Atbilstošo un neatbilstošo hipotēžu salīdzinājums pēc INTOSAI norādījumiem	83
2.3.tabula	Audita pierādījumu metožu pielietojums Somijā, Nīderlandē, Zviedrijā un Lielbritānijā 80-tajos un 90-tajos gados	91
2.4.tabula	Audita pierādījumu iegūšanas metožu salīdzinājums	94
2.5.tabula	Nosacīts izmaksu salīdzinājums datu vākšanas metodēm	96
2.6.tabula	Funkciju audita veikšanas metodoloģiskais process	106
2.7.tabula	HBRK un autores anketu jautājumu salīdzinājums	112
3.1.tabula	Autores veikto auditu faktiskie auditu apjoma rādītāji	117
3.2.tabula	Autores veikto auditu galvenie audita apjoma rādītāji procentuāli	118
3.3.tabula	Vidējais policistu skaits (izņemot darbiniekus) uz 100 000 iedzīvotājiem 2003.gadā, administratīvajās teritorijās	123
3.4.tabula	Darbinieku skaita proporcija no policistu skaita 2003.gadā, administratīvajās teritorijās	124
3.5.tabula	Policistu skaita, iedzīvotāju skaita un valsts teritoriju raksturojošie rādītāji	125
3.6.tabula	Cēsu, Ogres un Jēkabpils rajonu indikatīvie rādītāji Valsts policijas darbā	129
3.7.tabula	Valsts policijā veicamo tiešo un netiešo funkciju sadalījums pēc to darbietilpības	132
3.8.tabula	Policistu, ieslodzīto un noziegumu skaita izmaiņas administratīvajās teritorijās (1997.-2001.)	150
3.9.tabula	Autores veikto auditu rezultatīvie rādītāji	159
4.1.tabula	LR Ministru kabineta apstiprinātajā metodikā noteikto vertikālās analīzes mērķu izvērtējums	169
4.2.tabula	Funkciju auditu 22 ziņojumos pielietotās audita metodes	185
4.3.tabula	SIA „F” audita ziņojuma par augstākās izglītības mācību iestādes administrācijas funkciju analīzi izvērtējums	186
4.4.tabula	Funkciju audita 22 ziņojumos norādītās ieteikumu kategorijas	189
4.5.tabula	Funkciju analīzes izklāsts audita ziņojumā, labākas prakses paraugs	192

Promocijas darbā iestrādāto attēlu saraksts

Attēla numurs	Attēla nosaukums	lpp
1.1.attēls	Publiskās pārvaldes resursu – rezultātu modelis (pēc K.Polita un G.Bukerta, kas papildināts ar rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmu atbilstoši institūcijas darbības stratēģijas pamatprasībām)	20
1.2.attēls	Veiktspējas novērtējuma soļi pēc M.Ārmstronga, 2006, papildināts ar autores audita veikšanas iespējām	23
1.3.attēls	Somijas finanšu menedžmenta saistība ar funkciju menedžmentu	40
1.4.attēls	Diversificētās organizācijas modelis pēc H.Mincberga	44
1.5.attēls	Funkciju audita un Lietderības audita savstarpējā pastarpinātā saikne	55
1.6.attēls	Norvēģijas valsts kontroles pieeja pēc INTOSAI 3E skaidrojuma	61
1.7.attēls	Pēc Zviedrijas valsts kontroles skaidrojuma savstarpējās sakarības attēlojums starp produktivitāti un efektivitāti	63
2.1.attēls	Uz risku balstītas audita pieejas definīcijas grafiskais attēlojums	66
2.2.attēls	Pirmais posms sistēmiskās analīzes procesā, veicot auditu	68
2.3.attēls	Otrais posms sistēmiskās analīzes procesā, veicot auditu	68
2.4.attēls	Trešais posms sistēmiskās analīzes procesā, veicot auditu	69
2.5.attēls	Ceturtais (pēdējais) posms sistēmiskās analīzes procesā, veicot auditu	69
2.6.attēls	Auditu veikšanas process pēc INTOSAI vadlīnijām	71
2.7.attēls	Mērķu saskares punkta meklēšanas stratēģija	76
2.8.attēls	Mērķu saskares punkta meklēšanas stratēģijas kopsaucējs	77
2.9.attēls	Audita - joma, apjoma un noskaidrojamo jautājumu savstarpējā saikne	79
2.10.attēls	Rezultātu mērīšanas process vienam no rezultatīvajiem rādītājiem jautājuma „bojā gājušo skaita samazināšanos uz ceļiem” noskaidrošanā	82
2.11.attēls	Funkciju audita soļi pēc <i>Ernst&Young</i> , kurš daļēji pamatots uz <i>Six Sigma</i> pieeju	88
2.12.attēls	Respondenta motivācijas faktori intervijās	98
2.13.attēls	Funkciju audita veikšanas konceptuālais modelis gadījumos, ja nav kvalitatīvas informācijas	108
2.14.attēls	Funkciju audits, ja ir pieejami kvalitatīvi iekšējie normatīvie akti	109
2.15.attēls	Lemšanas shēma atklājot problēmas, veicot funkciju auditus	113
3.1.attēls	Krimināltiesību sistēmas modelis	127
3.2.attēls	Sakarību ķēde starp sliktu policijas darbu un neapmierinātiem darbiniekiem	140
3.3.attēls	F.Hercberga motivācijas teorijas grafiskais atspoguļojums	141
3.4.attēls	Darbinieka resursu un grūtību sakarības līkne	146
3.5.attēls	Noziegumu skaits uz 100 000 iedzīvotājiem 2001.gadā un 2003.gadā, administratīvajās teritorijās	149

Pielikumu saraksts

Pielikuma numurs	Pielikuma nosaukums	lpp
1.pielikums	Audita pierādījumu metožu salīdzinājuma tabula	214
2.pielikums	Vidējais policistu skaits uz 100 000 iedzīvotājiem 2001. un 2003. gadā administratīvajās teritorijās	215
3.pielikums	Autores piedāvātā turpmākās attīstības stratēģija Valsts policijai 2007.gadā	216
4. pielikums	22 audita ziņojumos konstatētie – audita nosaukumi, audita mērķi un atbalsta darbinieku iedalījums	219

Promocijas darbā lietoto abreviatūru un simbolu skaidrojums

AAE- Apvienotie Arābu Emirāti
AII - augstākās izglītības iestāde
ASOSAI – Āzijas valstu Augstāko revīzijas iestāžu organizācija (Asian Organization of Supreme Audit Institution)
ASV –Amerikas Savienotās Valstis
CCAF-FCVI - Kanādas Visaptverošā Audīta Organizācija (Canadian Comprehensive Audit Foundation/ LA Fondation canadienne pur la vérification intégrée)
COSO – Tredveja komisijas sponsorējošo organizāciju komiteja (Committee of sponsoring organizations of the Treadway Commission)
ERP – Eiropas revīzijas palāta
ES – Eiropas Savienība
GAO – Amerikas Savienoto Valstu Valdības audīta organizācija (Government audit organization)
HBRK- Harvardas biznesa riska kalkulators
ICAM - Integrētā datorsistēma - palīdzība ražošanai (Integrated Computer - Aided Manufacturing)
IFAC - Starptautiskā Grāmatvežu federācija (International Federation of Accountants)
IIA- Iekšējo auditoru institūts (The Institute of Internal Auditors)
IKP – Iekšzemes kopprodukts
INTOSAI - Starptautiskā Augstāko kontrolējošo iestāžu organizācija (International Organisation of Supreme Audit Institution)
ISO – Starptautiskā Standartizācijas organizācija (International Organization for Standardization)
IT- Informāciju tehnoloģijas
LR – Latvijas Republika
LVS – Latvijas valsts standarts
NN- Noziedzīgi nodarījumi
PSRS - Padomju Sociālistisko Republiku Savienība
SADT – Strukturālā analīze un dizaina tehnika (Structured Analysis and Design Technique)
VID - Valsts ieņēmumu dienests
VP -Valsts policija
VPPAP - Valsts pārvaldes politikas attīstības padome
VUGD - Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienests
3E – ekonomija, efektivitāte un produktivitāte (economy, effectiveness, efficiency)

IEVADS

Pētījuma aktualitāte

Valsts pārvaldes darbības mērķis ir tai uzticēto pārvaldes funkciju īstenošana ar iespējami mazākiem resursiem, lai vislabāk pārvaldītu tai uzticētos pienākumus. Lai panāktu efektīvu valsts pārvaldi, tā regulāri ir jānovērtē un jāpilnveido. Katrs pietiekami kvalitatīvs process iesākās ar pasākumu plānošanu, kam seko darbība, pēc tam darbības pārbaude un attiecīga rīkošanās, pārfrāzējot - plāno, dari, pārbaudi, rīkojies - kā to ir formulējis pasaulē pazīstamais zinātnieks V.E.Deming [W.E.Deming]¹

Viens no veidiem kā veikt pārbaudi, lai pārlicinātos, vai tiek darītas pareizās lietas un tās tiek darītas pareizi, ir audits. Latvijā valsts pārvaldē bez visiem jau zināmiem auditiem no 1999.gada ar lielākiem un mazākiem pārtraukumiem tiek veikts funkciju audits. Īpašu kulmināciju sasniedzot 2000.-2002.gados, 2007.gadā, un tas intensīvi turpinās arī 2008, 2009. un 2010.gadā. Varētu uzskatīt, ka funkciju auditu rezultātā ir samazinājies valstij veicamo funkciju skaits, kopējie valsts izdevumi un darbinieku skaits valsts pārvaldē. Tomēr kā liecina statistikas dati, tad uz kopējiem valsts pārvaldes izdevumiem tas būtisku iespaidu neatstāj, piemēram, gluži pretēji, ja 2007.gadā tie bija 1793,1 milj.Ls, tad 2009.gadā 1852,5 milj. Ls kulminācija bija sasniegta 2008.gadā 2219,6 milj.Ls². Arī valsts pārvaldē strādājošo skaits ir lielākais starp visām Baltijas valstīm un līdz šim valsts pārvaldes darbinieku darba samaksā izmaksājamā summa ir tikai palielinājusies. Statistikas dati norāda, ka vispārējā valsts sektorā darbiniekiem algās izmaksāts 2005.gadā 80,3 milj.Ls, 2006.g.- 99,0 milj.Ls, 2007.g.- 127,8 milj.Ls, bet jau 2008.g.136,2 milj.Ls³.

Tāpēc Latvijas valdība ir nospraudusi mērķi samazināt valsts pārvaldē strādājošo skaitu līdz 3%. (skatīt 1.tabulu)

¹Deming W.E. (1982) Quality Productivity and Competitive Position// MIT Centre for Advanced Engineering Study, Cambridge, MA.

² EUROSTAT. <http://www.eurostat.org>. 20.04.2010.

³ LR Centrālā statistikas pārvalde. <http://www.csb.gov.lv>. 21.04.2010.

**Valsts pārvaldes politikas rezultāts un to rādītājs īstenoto pasākumu novērtēšanai
funkciju audita jomā 2009.gadā¹**

Politikas rezultāta formulējums	2007 (fakts)	2008 (fakts)	2009 (plāns)	2010 (plāns)
Latvijas Republikas valsts pārvaldē nodarbināto īpatsvars iedzīvotāju skaitā nepārsniedz kaimiņvalstīs (Lietuvā un Igaunijā) nodarbināto īpatsvaru	3,7%	3,8%	3%	Samazinās
Lietuva	2,4%	2,4%	Nav datu	Nav datu
Igaunija	2,9%	2,8%	Nav datu	Nav datu

Avots: pēc Ministru kabineta rīkojuma Nr.483 (prot.44. 62§) un pielikuma, 2009

Viens no *Pasākumu plānā valsts pārvaldes sistēmas un civildienesta optimizēšanai* uzdevumiem ir - Īstenot funkciju auditus atbilstoši Ministru kabineta apstiprinātajam funkciju audita plānam 2009.gada 1. un 2.pusgam. Savukārt viens no sagaidāmiem rezultātiem ir - aprobēta un pilnveidota funkciju audita īstenošanas metodika. Bez iepriekš nospraustā pasākumu plāna arī pašreizējā Deklarācijā par V.Dombrovska vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību ir 3.3. punktā ir noteikts - Veiksim vispārēju valsts pārvaldes funkciju auditu un ieviesīsim tā rezultātus².

Galvenā problēma - ja tik ilgi tiek veikti šāda veida auditi, un tajā pašā laikā nav vērā ņemamu rezultātu, tad jānorāda, ka auditu veikšanas metodoloģija nav īsti pareiza. Tāpēc, ņemot vērā, ka autore jau no 2003.gada ar panākumiem ir veikusi funkciju auditus un no 2004.gada šo jautājumu pēta zinātniskā līmenī, ir nepieciešams izprast esošās funkciju audita veikšanas metodoloģiskās kļūdas, izstrādāt un piedāvāt jaunu funkciju audita metodoloģiju, kas nesīs būtisku ieguldījumu valsts pārvaldes sistēmas pilnveidošanā.

Pētījums ir aktuāls ne tikai Latvijas apstākļiem, bet arī starptautiskā līmenī, jo, ja par lietderības auditiem kā tādiem ir pieejamas publikācijas, tad iestādes funkciju auditi tiek pētīti tikai atsevišķos pētījumos. Par to detalizēti norāda R.Saks [R.Sack] un M.Saidi [M.Saidi] savā dabā, vērtējot izglītības ministrijas darbību,³ ir arī norādes citu autoru darbos kā A.A.Ārens [A.A.Arens] un J.K.Lebeks [J.K.Loebbeck], kuri pie jau zināmā audita veida *lietderības audits* nosauc funkcionālo auditu kā lietderības audita paveidu. Tajā pašā laikā nav skaidrs vai termina funkciju audits saprot to pašu kā funkcionālais audits. Autore norāda: kaut gan jau vairāk kā desmit gadus tiek veikti funkciju auditi, tomēr nav sekojis neviens izvērtējums ne funkciju auditu metodoloģijā, ne arī auditoru sagatavotajos atklājumos par iestāžu darbību.

¹ 2009.gada 22.jūnija Ministru kabineta rīkojums Nr.483 (prot.44. 62§) „Pasākumu plāns valsts pārvaldes sistēmas un civildienesta optimizēšanai” ar pielikumu.

² Deklarācija par Valda Dombrovska vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību (2009).

³ Sack, R. Saidi M. (1997). Functional analysis (management audits) of the organization of ministries of education// Paris: UNESCO,p.107.

Līdz ar to var secināt, ka tiek izpildīti tikai divi V.E. Demiga apļa posmi – plāno un dari -, bet izpaliiek pārbaude, kuras rezultātā varētu atbilstoši rīkoties. Autore ar šo promocijas darbu izpildīs trešā posma prasības un sniegs izvērtējumu par funkciju audita procesu Latvijā un funkciju audita metodoloģijas novērtējumu atbilstoši labākajai praksei.

Pētījuma objekts

Latvijas valsts iestādes un to darbinieki.

Pētījuma priekšmets

Funkciju audita metodoloģija un tā veikšanas process Latvijā.

Promocijas darba mērķis: pamatojoties uz izpētīto literatūru un praktiskajiem pētījumiem, izpētīt un novērtēt Latvijas valsts iestāžu funkciju audita veikšanas pamatprincipus. Izstrādāt funkciju audita metodoloģiju, aprobēt to praksē un izvērtēt tās pielietošanu Latvijā.

Lai sasniegtu darba mērķi, nepieciešams veikt šādus uzdevumus:

1. IZanalizēt un sniegt vērtējumu par *uz rezultātiem balstītas valsts pārvaldes novērtējuma* zinātniskajām atziņām.
2. IZanalizēt valsts pārvaldes veikspējas novērtējuma iespējas Latvijā.
3. Rast apstiprinājumus funkcija audita saistībai ar lietderības auditu.
4. IZanalizēt un sniegt vērtējumu par jaunāko zinātnisko literatūru un labāko praksi, kā tiek veikts lietderības audits kā funkciju audita veids, un izstrādāt valsts iestāžu funkciju audita metodoloģiju Latvijas situācijai.
5. Aprobēt izstrādāto funkciju audita veikšanas modeli praksē.
6. Analizēt un interpretēt iegūtos rezultātus un sniegt vērtējumu par izstrādātā audita veikšanas modeļa dzīvotspēju.
7. Apzināt valsts iestāžu funkciju audita veikšanas procesu un metodoloģiju Latvijā.
8. IZanalizēt un sniegt priekšlikumus par funkciju audita procesa un metodoloģijas uzlabošanas iespējām Latvijā.

Promocijas darbā autore ir izvirzījusi šādas **tēzes:**

1. Nekvalitatīvi iestāžu stratēģiskie dokumenti ir viens no galvenajiem kavējošiem aspektiem turpmākajā valsts pārvaldes pilnveides procesā, kas traucē novērtēt iestāžu darbības rādītājus un uzlabot iestāžu veikspēju.
2. Funkciju audits ir viens no lietderības auditu veidiem, kurš ir jāveic pēc lietderības

auditu veikšanas metodikas.

3. Lietderības kā funkciju auditu veikšanas metodoloģija katrā autores apskatāmajā valstī var būt atšķirīga, to Latvijā nevar pārņemt pilnībā, tāpēc, pārņemot labāko praksi, ir nepieciešams izstrādāt jaunu funkcijas audita veikšanas metodoloģiju Latvijas situācijai.
4. Autores izstrādātā funkciju audita metodoloģija ir piemērojama un ieviešama praksē.
5. Pastāvošā funkciju auditu veikšanas metodoloģija un process Latvijā neatbilst autores izstrādātajai funkciju auditu veikšanas metodoloģijai, kas balstīta uz labāko praksi un pielāgota Latvijas situācijai.

Zinātniskā novitāte

1. Uz pētījumu un praktisko auditu pamata ir izstrādāta un aprobēta praksē jauna funkciju auditu veikšanas metodoloģija.
2. Sniegts uz rezultātiem balstīts valsts pārvaldes novērtējuma zinātnisko atziņu izvērtējums.
3. Izvērtēta Latvijas ministriju stratēģisko plānu spēkā esamība un tajos norādītie makroietekmes rādītāji.
4. Sniegts jēdzienu *funkcija*, *audits* un *revīzija*, *auditors* un *revidents* skaidrojums un definējums, kas ir saistīts ar funkciju auditu.
5. Veikts funkciju audita un lietderības audita teorētiskais izvērtējums, novērtēta to savstarpējā saistība.
6. Sniegts lietderības auditu veikšanas pamatprincipu izvērtējums, jo līdz šim zinātniskas publikācijas par lietderības auditiem latviešu valodā nav pieejamas.
7. Pirmo reizi sniegts zinātniski pamatots vērtējums par funkciju auditu metodoloģiju un veikšanas procesu Latvijā.

Darba praktiskā nozīmība:

1. Izstrādāto un praksē aprobēto funkciju auditu veikšanas metodoloģiju var pielietot Latvijā.
2. Ir sniegti praktiski ieteikumi, kur Latvijā nepieciešams uzlabot funkciju auditu veikšanas metodoloģiju un veikšanas procesu.
3. Pētījuma rezultāti ir izmantojami lietišķos pētījumos auditu kursu sagatavošanā, kā arī augstskolu pētījuma darbos, izstrādājot bakalaura, maģistra un promocijas darbus.
4. Pamatojoties uz zinātniskajā literatūrā gūtajām atziņām un praktiskās pieredzes izpēti, ieteicams sagatavot un izdot brošūru „Funkciju audits kā lietderības audita veids”.

5. Dažas no sniegtajām autores veikto funkciju auditu rekomendācijām bija iekļautas ar Ministru kabineta 2008.gada 19.februāra sēdes protokollēmumu Nr.11 4.§ apstiprinātajā Deklarācijas par Ivara Godmaņa vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību rīcības plānā.
6. Veikto funkciju auditu rezultātā ir sniegti praktiski ieteikumi Valsts policijas un Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienesta iestāžu darbības pilnveidošanai, kuru lielākā daļa tika ieviesti praksē.

Tēmas ierobežotība

Darba apjoma ierobežotības dēļ :

1. Darbā netiek analizēts, kādas iestādes tiek pakļautas funkciju analīzei, t.i., audita stratēģiskā plānošana, ko parasti veic neatkarīgās augstākās kontrolējošās iestādes.
2. Darbā netiek detalizēti analizēti visi apsvērumi, kas izteikti par lietderības audita veikšanas kārtību, bet tikai būtiskākie, kurus ir akceptējušas vadošās augstākās kontrolējošās iestādes un pazīstamākie autori, kas ir izteikušies par šo tēmu.
3. Darbā netiek analizēts pēcaudita process, kas saistīts ar ieteikumu ieviešanu un uzraudzību.
4. Darbā skartie jautājumi par intelektuālā kapitāla problēmām aprobežojas tikai saistībā ar funkciju izpēti.
5. Darbā netiek detalizēti analizētas informācijas tehnoloģiju iespējas, projektējot informācijas plūsmas iestādēs, kas ir viens no audita analīzes elementiem.

Darba uzdevuma risināšanai lietotas kvalitatīvās un kvantitatīvās **metodes**, kas izvēlētas atbilstoši katras nodaļas pētāmajai problēmai un pārbaudāmajai tēzei:

1. Vispārzinātniskās metodes: monogrāfiskā; loģiski-konstruktīvā metode, kā arī analīzes un sintēzes metode (teorētiskajā izvērsumā un praktiskajos pētījumos);
2. Statistisko pētījumu metodes: aprakstošā statistiska un korelācija (praktiskajos pētījumos);
3. Citas pētījuma metodes: paveiktā darba tabeļu analīze; anketēšana; etalonrādītāju salīdzināšanas metode (*benchmarking*); intervijas; personiskā novērošana un personiskā pieredze (teorētiskajā izvērsumā un praktiskajos pētījumos).

Izmantotās informācijas aptvērums

Darbā par pētāmo jautājumu tika izmantota - akadēmiskā literatūra, publiski pieejamās starptautisko organizāciju - Eiropas Revīzijas palātas (ERP) lietderības auditu standarti, Starptautiskās Augstāko kontrolējošo iestāžu organizācijas (INTOSAI) standarti, Amerikas Savienoto Valstu Valdības audita organizācijas (ASV GAO) standarti, un augstāko kontrolējošo iestāžu Lietderības auditu rokasgrāmatas (Austrālijas, Jaunzēlandes, Kanādas, Krievijas, Latvijas, Lielbritānijas, Norvēģijas, Somijas, Zviedrijas), autores 2 praktiskie pētījumi (auditi), kā arī praktiskie novērojumi un pētījumi Latvijas Funkciju audita komisijas darbā un tajos izskatāmie jautājumi.

Pētījumi veikti par periodu no 1999. līdz 2010.gadam.

Praktiskā pētījuma laiks: 2004.gada septembris līdz 2010.gada aprīlis.

Publikācijas zinātnisko rakstu krājumos:

1. Magone I.(2006) Darbinieku darba slodze un tās audits publiskajā sektorā// Rīgas pedagoģijas izglītības un vadības augstskolas jauno zinātnieku konferences krājumā 2005-2006. Rīga, Latvija, 191-199.lpp.
2. Magone I. (2007) Iekšējais auditors un psiholoģiskās problēmas novērtējuma (lietderības) auditos// Latvijas Lauksaimniecības Universitātes rakstu krājumā, „New Dimensions in the Development of Society”. Jelgava, Latvija, 40-48 lpp.
3. Vorončuka I., Magone I. (2008) Anketēšanas loma funkcionālo auditu veikšanā// Latvijas Universitātes rakstu krājumā *Ekonomika VII*. Rīga, Latvija, 387-398 lpp.
4. Magone I., Vorončuka I. (2010) Audit of functions as a tool for state during global crisis// *Економика* Nr.29-1.Ужгородas Nacionālā Universitāte, Ужгорода, Ukraina.
5. Magone I., Vorončuka I. (2010) The Assessment of Finding in Performed Functional Audits – Latvia’s experience// „Legal, Political and Economical Initiatives Towards Europe of Knowledge” 8. Starptautiskā zinātniskā konference, Kauņa, Lietuva, Publicēts elektroniski.
6. Magone I. (2010) Personnel (Human resource) audit as a part of establishment of function's audit.//*Human Potential Development: Search for Opportunities in the New EU States*. 7. Starptautiskā zinātniskā konference. Mikolas Romeris Universitāte, Viļņa, Lietuva. Publicēts elektroniski.
7. Magone I. (2010) Независимость аудитора как гарантия получения достоверной информации в условиях экономического кризиса// III Международной Научно практической конференции „Экономический рост Республики Беларусь: глобализация, инновационность, устйчивость”.Minska, Baltkrievija. Apstiprinātas publicēšanai tēzes.
8. Magone I. (2010) Funkciju audita attīstības procesa Latvijā metodoloģiskais izvērtējums// Latvijas Universitātes Ekonomikas un Vadībzinātnes rakstu krājumā [Doktorantu raksti]. Rīga, Latvija. Apstiprināts publicēšanai.
9. Magone I. (2010) Benchmarking – a rarely used functional audit proof method in Latvia// Rīgas pedagoģijas un izglītības vadības akadēmijas starptautiskajam žurnālam, Rīga, Latvija. Apstiprināts publicēšanai.
10. Magone I. (2010) Environment’s protection institutions’ function and personnel audit// V Starptautiskā konferencē „Regional Development” ar mērķi „Role of Human Capital in Development of the countries and Regions of Central and Eastern Europe. Torun, Polijā. Iesniegts publicēšanai.

11. Magone I. (2010) Valsts pārvaldes iestāžu darbības novērtēšanas problēmas// Liepājas Universitātes 13.starptautiskā rakstu krājumā „Sabiedrība un kultūra: Haoss un harmonija”. Liepāja, Latvija. Iesniegts publicēšanai.

Citas publikācijas:

1. Magone I. (2007) First Serious Step In Work Load Audit Of Latvia// V Eiropas Iekšējā audita institūta akadēmiskā konferencē „Corporate Governance, ERM, and Internal Audit”, Piza, Itālija. Publicēts elektroniski.
2. Magone I., Vorončuka I. (2010) Most Significant Aspects of Functional Auditing// „2010 Annual Meeting of the European Public Choice Society”. Izmira, Turcija, publicēts internetā - www.epcs2010.org.
3. Magone I. (2010) Interconnection of Functions and Competences of the State, Institutions and Employees// University of Applied Sciences and Arts in Dortmund, Dortmunde. Vācija. Iesniegtas publicēšanai tēzes.

Līdzdalība konferencēs:

1. Latvijas Universitātes (2005) 63. konferencē ar referātu „Darbinieku darba slodzes audita nepieciešamība”. Rīga, Latvija.
2. Rīgas pedagoģijas izglītības un vadības augstskolas (2005) Jauno zinātnieku konferencē ar referātu „Darbinieku darba slodze un tās audits publiskajā sektorā”. Rīga, Latvija.
3. Latvijas Universitātes (2006) 64. konferencē ar referātu „Darba noslodzes auditu veikšanas vispārīgie pamatprincipi”. Rīga, Latvija.
4. Rīgas IX starptautiskajā konferencē (2006) „Revīzija, Nodokļi, Grāmatvedība” ar referātu „Fizisko personu datu audits - ko ar to iesākt?” Publicēti slaidi. Rīga, Latvija.
5. V Eiropas Iekšējā audita institūta akadēmiskā konferencē (2007) „Corporate Governance, ERM, and Internal Audit” ar referātu „First Serious Step In Work Load Audit Of Latvia”, Piza, Itālijā.
6. Latvijas Lauksaimniecības Universitātes (2007) 3rd Annual International Scientific Conference „New Dimensions in the Development of Society” ar referātu „Ethics and Internal Auditor – a Case Study approach”. Publicēts abstrakts. Jelgava, Latvija.
7. Latvijas Universitātes (2008) 66. konferencē ar referātu „Problēmas un iespējamie risinājumi publiskās pārvaldes iestādes funkcionālā un darbinieku darba slodzes auditā”. Rīga, Latvija.
8. Rīgas pedagoģijas un izglītības vadības akadēmijas (2009) V starptautiskā Jauno zinātnieku konferencē ar referātu „Personālvadības problēmas krīzes apstākļos”. Rīga, Latvija.
9. Latvijas Universitātes (2010) 68. konferencē ar referātu „Funkciju auditu veikšanas process Latvijā un tā atbilstība pasaules labākajai praksei”. Rīga, Latvija.
10. 2010 Annual Meeting of the European Public Choice Society (2010) ar referātu „Most Significant Aspects of Functional Auditing” Izmira, Turcija.
11. Liepājas Universitātes (2010) 13.starptautiskajā konferencē „Sabiedrība un kultūra: Haoss un harmonija” ar referātu „Valsts pārvaldes iestāžu darbības novērtēšanas problēmas”. Liepāja, Latvija.
12. Mikolas Romeris Universitātē (2010) Human Potential Development: Search for Opportunities in the New EU States. 7. Starptautiskā zinātniskā konferencē ar

referātu "Personnel (Human resource) audit as a part of establishment of function's audit" Viļņa, Lietuva.

Veikto praktisko pētījumu (auditu) par pētāmo tēmu aprobācija praksē pamatdarba vietā:

1. Valsts policijā „Valsts policijas funkcionālais un štatu audits” (Vadīts un veikts audits, 4 auditoru darba grupa).
2. Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienestā, „Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienesta funkcionālais un štatu audits”. (Vadīts un veikts audits, 3 auditoru darba grupa).
3. No 06.05.2009. eksperts Funkciju audita komitejas sēdēs, tai skaitā no 01.08.2009.līdz 30.11.2009. kā LR Iekšlietu ministrijas izvirzīts pārstāvis.

1. JAUNĀKĀS TENDENCES VALSTS PĀRVALDES DARBĪBAS NOVĒRTĒŠANĀ

1.1. Uz rezultātiem balstītas valsts pārvaldes novērtējums

Autore šajā nodaļā analizē vairāku autoru darbus, kuri sasaucas ar apskatāmo jautājumu, un tie ir sekojoši autori: - M.Alvelsons [M.Alvesson]; M.Ārmstrongs [M.Armstrong]; E.K.Avaņesovs [E.K.Аванесов]; M.C.Bīrs u.c.[M.C.Beers]; S.Burgess [S.Burgess] un M.Ratto [M.Ratto]; A.D.Čendlers A.D.[Chandler]; P.F.Drakers [P.F.Drucker]; P.G.Džoiss [P.G.Joyce]; J.Epšteins [J.Epstein] un R.T.Olsens [R.T.Olsen]; J.Gibsons [J.Gibson] un B.Bousverts [B.Boisvert]; J.Aitels [J.Itell]; N.Keidens [N.Caiden]; A.Kalniņš; R.Kaplāns [R.Kaplan] un D.P.Nortons [D.P.Norton]; D.Makarhijs [D.McCarthy] K.E.Ņjūkomers [K.E.Newcomer] R.E.Vringhs [R.E.Wringh]; R.T.Olsens [R.T.Olsen]; D.Osborns [D.Osborne] un T.Geiblers [T.Gaebler]; D.Poāte [D.Poate]; M.C.Plancs [M.C.Plantz]; K.Polits [C.Pollitt] un G.Bukerts [G.Bouckaert]; R.Saks [R.Sack] un M.Saidi [M.Saidi]; E.Vanags; I.Vanags; E.Vanags un M.Pūķis; J.Vilsons [J.Wilson], kā arī Latvijas Republikas normatīvos aktus un starptautisko organizāciju, ārzemju iestāžu un audita kompāniju pētījumus un pieredzi.

Valsts pārvaldi ir jāorganizē efektīvi – to nosaka valsts (publiskās) pārvaldes principi. Lai to izdarītu, valsts pārvaldes institucionālo sistēmu pastāvīgi jāpārbauda un nepieciešamības gadījumā jāpilnveido¹. Lai saprastu, kāda valsts pārvalde ir efektīva, ir nepieciešams noskaidrot, kādi jautājumi efektivitātes izvērtēšanā ir jāapskata. Ārzemju pētījumos daudz apspriesta publiskā sektora veikspējas vadība (*performance management*). Tā princips var būt definēts kā organizācijas veikumu uzlabojošs sistemātisks process, pilnveidojot individuālu un komandas darba veikumu. Tas nozīmē, ka organizācijai, komandai, individuālam darbiniekam ir jāturpina sasniegt labāku rezultātu, veicot novērtējumu. Iestādes vadībai ir jābūt izpratnei par plānotajiem mērķiem atbilstoši standartu un kompetences prasībām².

Daudzi autori veikspēju valsts pārvaldē bieži vien ir saista ar kvalitāti, jo pakalpojumi tiek mērīti. Mūsdienu korporatīvo sistēmu (apakšsistēmu) kvalitātes menedžments tiek grupēts pēc šādām pazīmēm³:

¹ Likuma „Valsts pārvaldes iekārtas likums” (06.06.2002.), 10.pants.

² Armstrong M. (2006) Performance Management. Key strategies and practical guidelines// 3RD.Edition.London and Philadelphia. Kogan Page. p.2

³ Аванесов Е.К., Швец В.Е. (2005) Самооценка организационного процесса компании и СМК//Методы менеджмента качества No.1.

1. Pēc attieksmes pret stratēģijas mērķiem (ņemot vērā ieinteresētās puses).
 - 1.1. Lietotāju attieksmes menedžments (*Customer Relationship Management, Customer Satisfaction Index*).
 - 1.2. Personāla attieksmes menedžments (*Human Resource Management, Employee Satisfaction Index*).
 - 1.3. Īpašnieku attieksmes menedžments (*Financial Management*).
 - 1.4. Sabiedrības attieksmes menedžments (*Corporate Social Responsibility Management, Environmental Management*).
 - 1.5. Piegādātāju un partneru attieksmes menedžments (*Material Requirement Planning Supply Chain Management*).
2. Pēc attieksmes pret materiāliem, finansēm, informācijas un laika resursiem (t.i., pēc attieksmes pret mērķiem un līdzekļiem).
 - 2.1. Loģistika (*Enterprise Resource Planning, Material Requirements Planning*).
 - 2.2. Aprīkojuma menedžments (*Total Productive Maintenance*).
 - 2.3. Finanšu menedžments, izmaksu menedžments (*Financial Management, Activity Based Costing*).
 - 2.4. Informāciju sistēmu un tehnoloģiju menedžments (*Information Technology*).
 - 2.5. Laika efektivitātes menedžments (*Time Management, Just-in-Time Management*).
 - 2.6. Taupīgā (ekonomiskā) ražošana (*Lean Production, Toyota Production System*).
 - 2.7. Resursu plānošanas uzņēmums (*Enterprise Resource Planning, Manufacturing Resource Planning*).
3. Menedžments pēc attieksmes pret dažādiem aspektiem (funkcijām).
 - 3.1. Stratēģiskais menedžments (*Strategic Management*).
 - 3.2. Projektu menedžments (*Project Management*).
 - 3.3. Mārketinga menedžments (*Marketing Management*).
 - 3.4. Zināšanu menedžments (*Knowledge Management, Learning Organizations*).
 - 3.5. Inovāciju menedžments (*Innovation Management*).
 - 3.6. Biznesa procesa menedžments (*Communication Management*).
 - 3.7. Risku menedžments (*Risk Management*).

Šāds iedalījums tiek noteikts biznesa sektoram, bet, pēc autores domām, šādu iedalījumu var attiecināt arī uz valsts pārvaldi, izņemot kādus specifiskus gadījumus, kuri ir tieši saistīti ar biznesa sektoru. Vienīgi biznesa vidē galvenie efektivitātes rādītāji, peļņa, apgrozījums, tirgus pārklājums u.c. ir mērāmi indikatori. Tos gandrīz vienmēr var izteikt naudas izteiksmē. Pat tāds aspekts kā reputācija ir mērāms naudas vērtībā. Veikt mērījumus publiskajā pārvaldē nav vienkārši, jo nevar izteikt visus indikatorus naudas vērtībā. Lai gan

apskatāmā jautājuma ietvarā svarīgs ir trešās grupas iedalījums pēc attieksmes pret dažādiem aspektiem (funkcijām), tomēr autore norāda, ka, neskatoties uz detalizētu menedžmenta sadalījumu, tas tomēr nesniedz pilnībā skaidru priekšstatu par iestādes vispārējo raksturojumu, kas ir svarīgs, veicot iestādes funkciju ievērtēšanu. Tajā pašā laikā autore atzīmē, ka tās autors izmanto nepietiekami atbilstošu tulkojumu no angļu valodas. Piemēram, *Financial Management* tiek tulkots kā „īpašnieku attieksmes menedžments”.

Svarīgi ir apzināties ne tikai menedžmenta sistematizācijas tipu, bet arī katras iestādes tipu. Veicot daļēju šī jautājuma sistematizāciju, iestādes nosacīti var iedalīt pēc¹:

1. Stratēģijas veida.
2. Ražošanas veida.
3. Vadības veida.
4. Iestādes lieluma.
5. Iestādes vecuma.
6. Pakalpojuma veida.

Visi sistematizācijas veidi ir aktuāli arī valsts sektoram. Tomēr jautājums par pakalpojuma veidu ir īpaši aktuāls publiskajā pārvadē, jo pakalpojumi, ko saņem iedzīvotāji, gandrīz nav izmērāmi. Tāpēc joprojām ir aktuāls sadalījums četros organizācijas tipos, kas ir jāņem vērā, veicot jebkāda veida novērtējumus un auditus (skatīt 1.1.tabula)

1.1.tabula

Četru organizāciju tipi pēc J.Vilsona²

		<i>Politikas rezultāti (Outcomes)</i> , kas raksturo pārmaiņas sabiedrībā, ko rada viena vai vairāku rezultātu sasniegšana	
		Saskatāmi	Nav saskatāmi
Darbības rezultāti (Outputs) , kas tiek radīti, izmantojot ieguldījumus	Saskatāmi	„Ražojošās” iestādes (ieņēmumu „saņemšana”)	„Procesuālās” iestādes (miera uzturēšanas iestādes)
	Nav saskatāmi	„Arod/apmācības iestādes (ārsti, juristi)	„Augstākā ranga” iestādes (diplomāti)

Avots: J.Vilsons, 1989

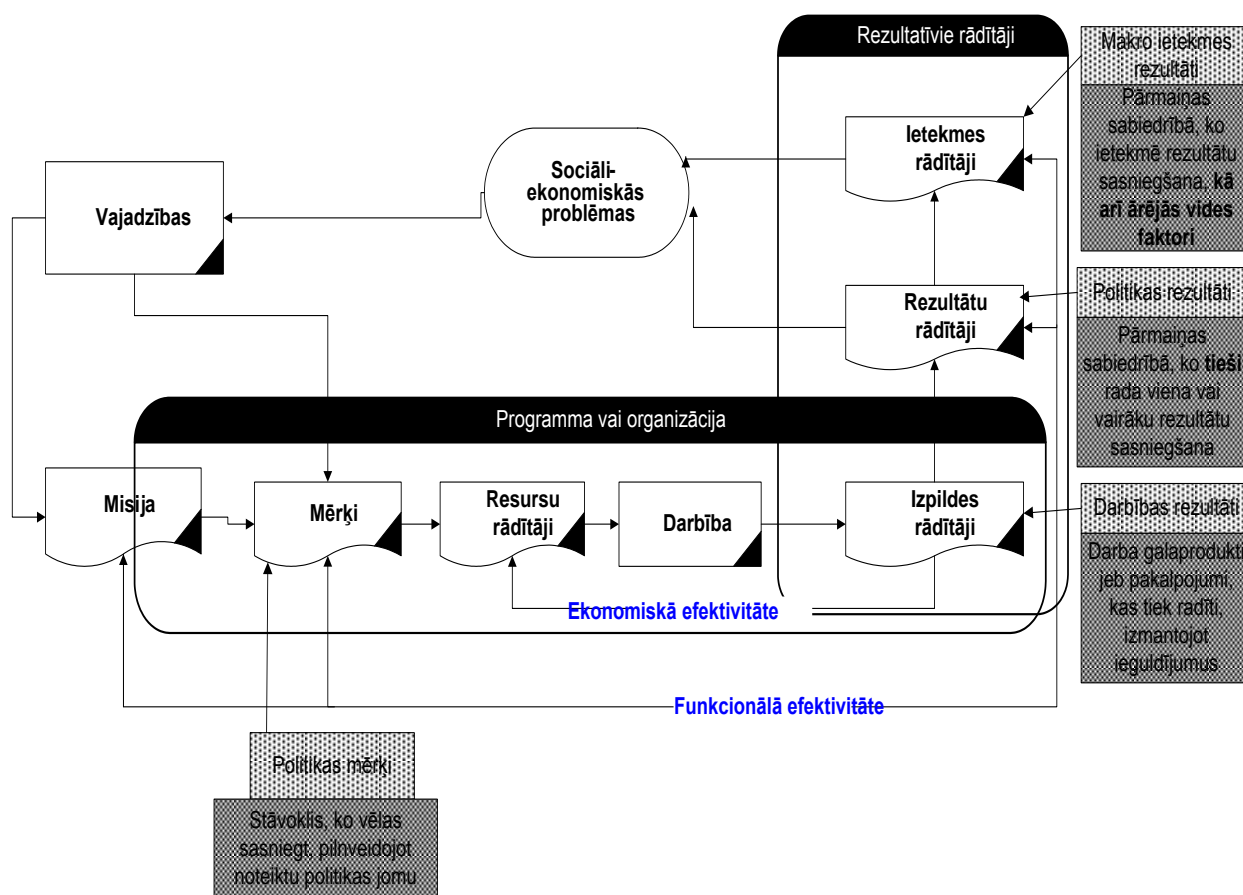
Autore norāda, ka J.Vilsona modeli, ņemot vērā esošos sasniegumus publiskās pārvaldes sistēmas pilnveidošanā, varētu nedaudz savādāk izprast, nekā tas bija 1989. gadā,

¹ Аванесов Е.К., Швец В.Е. (2005) Самооценка организационного процесса компании и СМК//Методы менеджмента качества No.1.

² Wilson J.Q. (1989) *Bureaucracy Basic Books*// New York.

kad par to tika diskutēts, tomēr pamatprincipi ir aktuāli arī šodien. Šī pieeja palīdz vieglāk izprast nākošos soļus novērtējumu veikšanā.

Apsverot domu par modernās publiskās pārvaldes jautājumiem, kur tiek ieteikts meklēt katrai iestādei mērāmus rezultātus, pilnveidojot iepriekš minēto sistēmu, ietverot to sociāli ekonomiskajā ietvarā, pašreizējiem apstākļiem piemērots un izmantojams modelis tiek piedāvāts no K.Polita un G.Bukerta puses¹. Šajā modelī papildus izpildes rādītājiem tiek ņemtas vērā arī sabiedrības vajadzības, politiskā vide un kopējā sociālekonomiskā situācija valstī. Papildinot to ar atbilstošajiem rādītājiem saskaņā ar Ministru kabineta 2008.gada 30.jūnija instrukciju Nr.7², var veidot vispārējo iestādes darbības novērtējumu (skatīt 1.1.attēlu).



1.1.attēls. Publiskās pārvaldes resursu – rezultātu modelis (pēc K.Polita un G.Bukerta,³ kas papildināts ar rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmu atbilstoši institūcijas darbības stratēģijas pamatprasībām)

Avots: K.Polits un G.Bukerts, 2004 papildināts ar autores konstrukciju pēc Ministru kabineta instrukcijā Nr.7 noteiktā, 2008

¹ Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004) Public Management Reform: A Comparative Analysis// Oxford: Oxford University Press. Second edition. p 106.

² 2008. gada 30. jūnija LR Ministru kabineta instrukcija Nr. 7 “Kārtība, kādā izstrādā, aktualizē un novērtē institūcijas darbības stratēģiju”.

³ Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004) Public Management Reform: A Comparative Analysis// Oxford: Oxford University Press. Second edition. p.106.

Jebkurā gadījumā šī sistēma sasaucas uz rezultātiem balstīta vadības vai veikspējas jeb angļu terminoloģijā - *results-based management, managing for results, performance management* - pieeju.

Rezultatīvo rādītāju ieviešana publiskajā pārvaldē un pārvaldes pilnveidošanas iespējas ir analizētas arī Latvijas autoru darbos, kā galvenais eksperts norādāms E.Vanags, kā arī pārējie speciālisti šajā jomā M.Pūķis, L.Seimuškāne, I.Vanags, I.Vilka, A.Kalniņš^{1,2,3,4}.

Autore uzsver, ka jebkuras stratēģijas izstrādē primārais ir noteikt galvenos makro ietekmes rādītājus, ko attiecīgā institūcija vēlas panākt sociāli ekonomiskajā jomā. Tikai pēc tam var meklēt iespējamus risinājumus rezultātu rādītājos un izpildes rādītājos. Latvijā šis process tiek veidots otrādi. Vispirms iestādes spēj noteikt, ko tās dara, piemēram, noteikt cik daudz tiek sagatavoti ziņojumi vadībai, iedzīvotājiem, cik daudz normatīvo aktu varēs sagatavot, cik daudz piedalīties attiecīgās sanāksmēs un cik daudz pieņemt apmeklētājus. Nākošajā pakāpē mēģina noteikt, kā tās ietekmēs iestādes politikas rezultātu. Ar lielākiem vai mazākiem panākumiem iestādes mēģina tikt galā arī ar to. Protams, pastāv arī negatīvi izņēmumi, piemēram, politikas rezultātos Veselības ministrijai tiek norādīts: *Likumu stabilitāte: gada laikā Veselības ministrijas izstrādātajos likumos izdarīto grozījumu skaits - % no kopējā likumu skaita*⁵. Autore norāda, ka Veselības ministrijas misija, kā ir norādīts tās virsmērķī, *ir izstrādāt un īstenot valsts politiku sabiedrības veselības nodrošināšanai veselā vidē, veicinot slimību profilaksi, tajā skaitā popularizējot veselīgu dzīves veidu, kā arī radot nosacījumus izmaksu efektīvai, fiziski un finansiāli pieejamai kvalitatīvai veselības aprūpes pakalpojumu saņemšanai*⁶. Tādējādi ministrijas politikas rezultāts neatbilst ministrijas virsmērķim un tam pakārtotajiem uzdevumiem.

Vēl sliktāka situācija ir vērojama, nosakot makroietekmes rādītājus. Kā jau iepriekš tika norādīts, plānošanas process iesākts ar darbības rezultātiem, pēc tam politikas rezultātiem un atsevišķos gadījumos izdodas noteikt arī makroietekmes rādītājus. To apliecina fakts, ka uz 2010.gada 20.februāri ministriju stratēģijas dokumentos tikai dažām ministrijām bija pieejami kvalitatīvi makroietekmes rādītāji (skatīt 1.2.tabulu).

¹ Vanags E., Pūķis M (2002) Rezultatīvo rādītāju ieviešana publiskajā pārvaldē// Ekonomikas un vadības zinību attīstības problēmas, IV Latvijas Universitātes zinātniskie raksti. 647.sēj. Rīga: LU, 803-812 lpp.

² Vanags E. Seimuškāne L., Vilka I. (2001) Pārvaldes pilnveidošana vietējo līderu skatījumā// Ekonomikas un vadības zinību attīstības problēmas, III/ Latvijas Universitātes zinātniskie raksti. 637.sēj. Rīga: LU, 158-164 lpp

³ Vanags I. (2001) Efektivitātes kategorijas un rādītāji valsts statistikas sistēmā// Ekonomikas un vadības zinību attīstības problēmas, III/ Latvijas Universitātes zinātniskie raksti. 647.sēj. Rīga: LU, 175-183 lpp

⁴ Kalniņš A. (1999) Pa valsts pārvaldes reformas kāpnēm// Latvijas Vēstnesis (7.aprīlis).

⁵ 2007.gada 17.decembra Ministru kabineta rīkojums Nr.811 pielikumu " Veselības ministrijas darbības stratēģija 2007. – 2009. gadam.22.lpp.

⁶ 2007.gada 17.decembra Ministru kabineta rīkojums Nr.811 pielikumu " Veselības ministrijas darbības stratēģija 2007. – 2009. gadam. 8.lpp

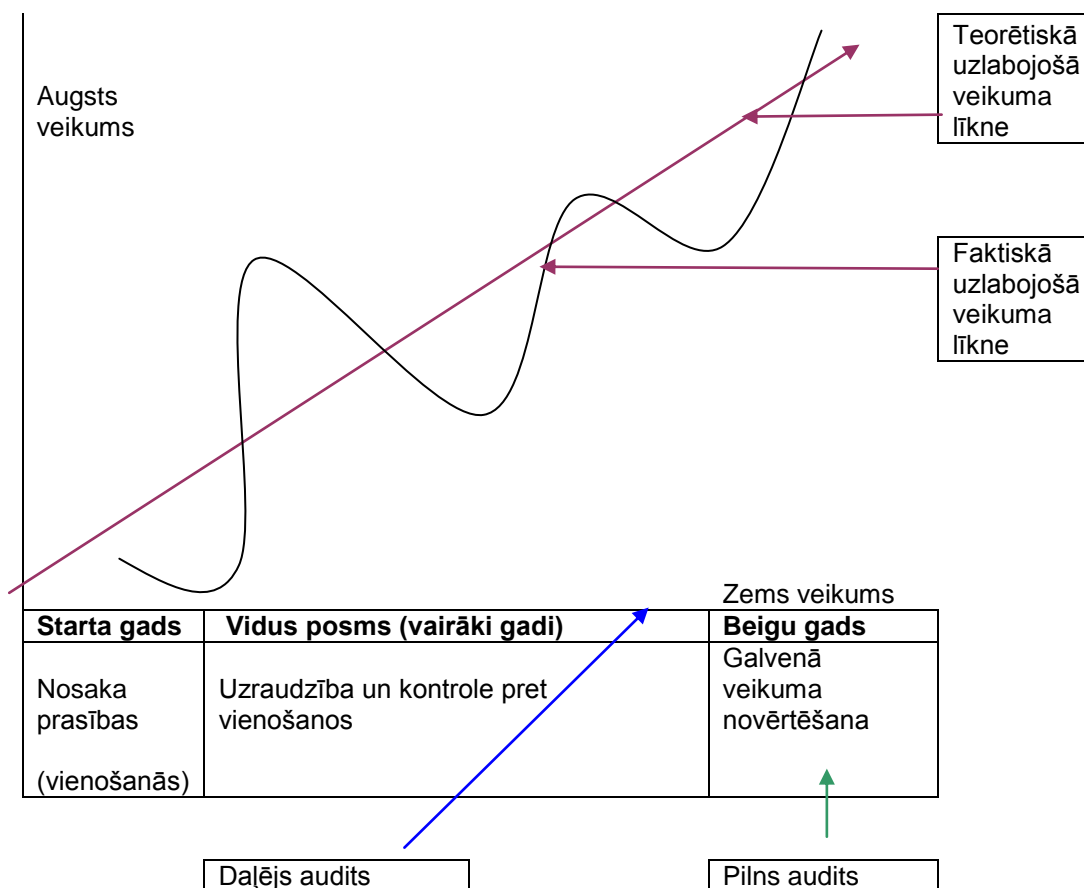
Latvijas ministriju stratēģiju darbības laiks un tajās norādītie makroietekmes rādītāji situācijā uz 20.02.2010.¹

	Ministrija	Ministrijas stratēģijā norādīto makroietekmes rādītāju izvērtējums	Stratēģijas darbības laiks	Auditora iespējas veikt auditu
1.	Aizsardzības ministrija	Makroietekmes rādītāji nav skaidri izdalīti un izvērtēti	2007-2009.gadam	Nepieciešamo rādītāju nav, un dokuments ir novecojis.
2.	Ārlietu ministrija	Makroietekmes rādītāji nav skaidri izdalīti un izvērtēti	2007-2009.gadam	Nepieciešamo rādītāju nav, un dokuments ir novecojis.
3.	Ekonomikas ministrija	Makroietekmes rādītāji nav skaidri izdalīti un izvērtēti	2007-2009.gadam	Nepieciešamo rādītāju nav, un dokuments ir novecojis.
4.	Finanšu ministrija	Makroietekmes rādītājus var tikai netieši konstatēt, detalizēti izvērtējot visu tekstu	2008.-2010.gadam	Informācija ir grūti analizējama.
5.	Izglītības un zinātnes ministrija	Makroietekmes rādītāji nav skaidri izdalīti un izvērtēti	2007-2009.gadam	Nepieciešamo rādītāju nav, un dokuments ir novecojis.
6.	Iekšlietu ministrija	Makroietekmes rādītāji nav skaidri izdalīti un izvērtēti	2007-2009.gadam	Nepieciešamo rādītāju nav, un dokuments ir novecojis.
7.	Kultūras ministrija	Makroietekmes rādītāji nav skaidri izdalīti un izvērtēti	2007-2009.gadam	Nepieciešamo rādītāju nav, un dokuments ir novecojis.
8.	Labklājības ministrija	Makroietekmes rādītāji ir tikai par 2004.-2006. gadiem, pie tam divi rādītāji – nabadzības riska indekss un Mājsaimniecību rīcībā esošā ienākuma struktūra - nav norādīti 2005. un 2006.gadā	2008.-2010.gadam	Informācija ir daļēja.
9.	Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija	Makroietekmes rādītāji ir skaidri definēti, piemēram, IKP uz vienu iedzīvotāju, PPS vienībās, % pret ES vidējo līmeni	2008.-2010.gadam	Ir pilnībā informācija, bet ir sīkas neprecizitātes, nav norādīts, kas ir PPS.
10.	Satiksmes ministrija	Makroietekmes rādītāji ir skaidri definēti.	2007-2009.gadam	Dati ir novecojuši
11.	Tieslietu ministrija	Makroietekmes rādītāji nav skaidri izdalīti un izvērtēti.	2007-2009.gadam	Nepieciešamo rādītāju nav, un dokuments ir novecojis.
12.	Veselības ministrija	Makroietekmes rādītāji nav skaidri izdalīti un izvērtēti.	2007-2009.gadam	Nepieciešamo rādītāju nav, un dokuments ir novecojis.
13.	Vides ministrija	Makroietekmes rādītāji nav skaidri izdalīti un izvērtēti.	2007-2009.gadam	Nepieciešamo rādītāju nav, un dokuments ir novecojis.
14.	Zemkopības ministrija	Makroietekmes rādītāji ir skaidri definēti.	2007-2009.gadam	Neskatoties, ka informācija ir kvalitatīva, dokuments pēc būtības nav aktualizēts un līdz ar to spēkā neesošs.

Avots: autores konstrukcija pēc Latvijas Ministru kabineta datu bāzes „Polsis” un katras ministrijas mājas lapas informācijas, 2010

¹ Informācija ir ņemta no www.mk.gov.lv datu bāzes Polsis, kas pārbaudīta ar katras ministrijas mājas lapas informāciju par stratēģisko plānošanu, detalizēts ministriju stratēģiju saraksts literatūras avotos. Situācijā uz 20.02.2010.

Nav pieļaujama situācija, ka uz kādu laiku iestādei nav spēkā esošas stratēģijas. Izvērtējot visu ministriju stratēģijās ietverto informāciju par ietekmes rādītājiem jeb makroietekmes rezultātiem, kas pēc būtības ir pamats stratēģiskajā plānošanā, var secināt, ka kvalitatīvu analīzi par iestādes darbību un tai skaitā arī tās funkciju izvērtējumu nevar veikt, jo nav kvalitatīvas un atbilstošas informācijas (skatīt 1.2.attēlu).



1.2. attēls. Veiktspējas novērtējuma soļi pēc M.Ārmstronga, 2006, papildināts ar autorens audita veikšanas iespējām¹

Avots: M. Ārmstrongs, 2006, papildināts ar autorens konstrukciju par pilnu un daļēju auditu veikšanas iespējām

Kā redzams pēc 1.2.attēla, tad, lai veiktu novērtējumu ir nepieciešams ilgāks laika periods. Autore norāda, ka daļēju novērtējumu, piemēram, kāda konkrēta rādītāja izmaiņas, var veikt arī divu gadu periodā, bet sistemātisku izpratni par procesiem var iegūt tikai ilgākā laika posmā. Informācijas salīdzināšana dinamikā ir viens no pamatprincipiem jebkāda veida novērtējumā².

¹Armstrong M. (2006) Performance Management. Key strategies and practical guidelines// 3RD.Edition.London and Philadelphia. Kogan Page. p.18.

² (By) Costello William (1997) The Performance Process and Performance Audit Findings-An Explanation of Terms//Knoxville, Tennessee.p.10 -27.

Tajā pašā laikā pēdējos gados Valsts kanceleja nenoliedzami ir veikusi regulārus un būtiskus uzlabojumus valsts pārvaldes darba pilnveidošanas jomā, izstrādājot arvien jaunas metodiskās vadlīnijas. Latvijā valsts pārvaldes plānošanas pilnveidošanas process tika uzsākts tūlīt pēc republikas neatkarības atgūšanas. Vairākkārtīgi tika pieņemti dažādi normatīvie akti par valsts iestāžu darba pilnveidošanu, bet vērā ņemamus rezultātus tie nenesa. Kā nopietnāks pieteikums norādāms 1998.gada 10.martā Ministru kabineta akceptētais realizācijas plāns Valsts pārvaldes reformas attīstības stratēģijai līdz 2000.gadam, kur viens no prioritārajiem virzieniem bija nozaru institucionālās sistēmas sakārtošana, paredzot sakārtot nozares struktūras atbilstoši valdības stratēģiskajiem uzdevumiem. Šajā laikā iestādēs bija jānotiek institucionālām pārmaiņām. Tika noteiktas arī par valsts pārvaldes reformu atbildīgās institūcijas un amatpersonas – Valsts pārvaldes reformas birojs (1997.–2000.gads), īpašu uzdevumu ministrs valsts pārvaldes un pašvaldību reformas jautājumos (1999.–2000.gads), īpašu uzdevumu ministrs valsts reformu lietās (2000.–2002.gads). Tomēr lielu pievienoto vērtību tas nenesa, tāpēc 2001.gadā tika izstrādāts un akceptēts jauns normatīvais akts - Valsts pārvaldes reformas stratēģija 2001.–2006.gadam un Valsts pārvaldes reformas stratēģijas ieviešanas rīcības plāns 2001.–2006.gadam¹. Valsts pārvaldes reformas stratēģija noteica vienotu reformas īstenošanu valsts pārvaldē. Stratēģijas un plāna ieviešanu pārraudzīja Valsts pārvaldes reformas padome, kas bija konsultatīva institūcija un kuras sastāvā bija nevalstisko organizāciju, uzņēmēju, augstskolu, tiesu, pašvaldību, Saeimas un valsts pārvaldes institūciju pārstāvji.

Kopš 2003.gada par valsts pārvaldes politikas veidošanu ir atbildīga Latvijas Valsts kanceleja. Politiskā atbildība par šo jomu pārgāja Ministru prezidentam, koncentrējot valsts pārvaldes politikas izstrādi valdības centrā. Līdz ar pilnvaru un atbildību par politikas plānošanas jautājumiem tā tika nodota Valsts Kancelejas pārvaldībā, sākās izstrāde pie vadlīnijām politikas plānošanas jomā, kad 2003.gadā tika izstrādāti Metodiskie ieteikumi institūciju darbības stratēģiju izstrādei². Metodiskie ieteikumi plašu rezonansi valsts pārvaldē neieguva, un to pievienotā vērtība nebija pārāk liela.

Ar 2006.gada 18.septembra Ministru kabineta rīkojumu Nr. 705 tika apstiprinātas „Politikas plānošanas sistēmas attīstības pamatnostādnes”³. To darbības ilgums bija tikai pusgadu, un rezultātā 2007.gada 27.februārī Ministru kabinets apstiprināja instrukciju Nr.4 "Kārtība, kādā 2007.gadā aktualizējamas Valsts kancelejas, ministriju un īpašu uzdevumu

¹ Stratēģiskās plānošanas informācija <http://www.mk.gov.lv/lv/>.20.04.2009.

² Stratēģiskās plānošanas informācija <http://www.mk.gov.lv/lv/>.20.04.2009.

³ 2006.gada 18.septembra Ministru kabineta rīkojums Nr.705 „Politikas plānošanas sistēmas attīstības pamatnostādnes” ar pielikumu.

ministru sekretariātu darbības stratēģijas"¹. Tomēr pēc gada - 2008.gada maijā - ir jau apstiprinātas jaunas pamatnostādnes valsts pārvaldes attīstībai nākamajam plānošanas periodam - "Valsts pārvaldes attīstības politikas pamatnostādnes 2008.–2013.gadam. Labāka pārvaldība: pārvaldes kvalitāte un efektivitāte", un 2008.gada 30.jūnijā Ministru kabinets pieņem jaunu instrukciju Nr. 7 (prot.Nr.44.67§) „Kārtība, kādā izstrādā, aktualizē un novērtē institūcijas darbības stratēģiju.” Arī 2010.gadā turpinās darbs pie procesa pilnveidošanas, piemēram, 2010.gada 3. un 4.februārī Valsts kanceleja sadarībā ar Tieslietu ministriju un Finanšu ministriju organizē apmācību semināru par jaunākajām izmaiņām politikas plānošanas dokumentu izstrādē, sabiedrības līdzdalību attīstības plānošanas procesā un tiesību akta projekta anotācijas aizpildīšanas kārtību². Autore secina, ka, nepārtraukti mainot iestādes stratēģijas izstrādes kārtību un tajā iekļaujamos rādītājus, nav iespējams salīdzināt informāciju pa gadiem, jo to sagatavošanas metodika ir atšķirīga. No tā izriet, ka auditā šī informācija nav izmantojama – ne ministriju stratēģiskie dokumenti, ne to padotības iestāžu, jo pēdējās savu stratēģiju veido balstoties uz ministriju plānošanas dokumentiem.

Tajā pašā laikā auditoram ir jāsaprot pats darba veikuma mērīšanas process, jo, lai kaut ko vērtētu, jābūt skaidram, ko tad īsti vērtē.

Par darba veikuma mērīšanu un uz rezultātu balstītu pārvaldību ir daudz zinātniskās literatūras, tomēr lielākā daļa no tās mēdz būt aprakstoša^{3,4,5}. Nav daudz informācijas, kuras idejas tiktu apbētas praksē ar konkrētiem piemēriem valsts pārvaldē un pēc tam sagaidītie rezultāti aprakstīti pētījumos.

Darba izpildes vadības un mērīšanas sistēmas īstenošana un uzturēšana ir grūts uzdevums jebkurā organizācijā⁶. Organizatoriskie faktori : iestādei pirmajā brīdī tas var būt vilinoši - vienkārši pieņemt uz rezultātiem balstītu vadības sistēmu, ko uzskata par veiksmīgu citā organizācijai un ieviest to pie sevis, tomēr šāda prakse ir izrādījusies ļoti neefektīva, jo katra sistēma ir jāpielāgo iestādes vajadzībām, kas var izrādīties darbietilpīgs process. Neviena sistēma netiks piemērota katrai organizācijai⁷. Tajā pašā laikā pierādījumi liecina, ka individualizēta, uz rezultātiem balstīta vadības sistēma var būt ļoti veiksmīga⁸.

¹ 2007.gada 27.februāra Ministru kabineta instrukciju Nr.4: "Kārtība, kādā 2007.gadā aktualizējamas Valsts kancelejas, ministriju un īpašu uzdevumu ministru sekretariātu darbības stratēģijas" ar pielikumu

² Valsts kancelejas Politikas koordinācijas departamenta & Tieslietu ministrijas seminārs. Izmaiņas politikas plānošanas dokumentu un tiesību aktu projektu izstrādē.2010.gada 3-4.februāris. <http://www.mk.gov.lv/>

³ Armstrong M. (2006) Performance Management. Key strategies and practical guidelines// 3RD.Edition.London and Philadelphia. Kogan Page. 216.p.

⁴ Pollitt C. (2008) Time, Policy, Management Governing with the past// OXFORD University Press.p.213.

⁵ Kaplan R.Norton D.P. (1992) The balance scorecard-measures that drive performance// Harvard Business Review, p.71-79.

⁶ Osborne D., Gaebler T. (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector// New York: Addison- Wesley Publishing Co.

⁷ Joyce P.G. (1997) Using Performance Measures for Budgeting: A New Beat, or Is It the Same Old Tune? // New Directions for Evaluation, Fall, No.75. p.53.

⁸ Caiden N. (1998) Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation// Public Budgeting & Finance. Summer. Volume 18. Number 2. p. 45.

Uz rezultātiem balstīta pārvaldība ir ilgstošs process. Ir nepieciešams laiks, lai plānotu, izstrādātu rādītājus, pieskaņotu tos vadības sistēmām¹. Piemēram, autors D.Poate atzīmē, ka "ar divu gadu plānošanas ciklu un tikai pēc trīs līdz piecu gadu īstenošanas var sākt gaidīt rezultātus no ieviestās sistēmas"². Par sistēmas ieviešanas ilgumu līdzīgi savos spriedumos ir arī citi autori^{3,4}. Tas nozīmē, ka ir jābūt pacietīgiem, ieviešot vadības sistēmas, tajā pašā laikā nezaudējot degsmi un vienprātību, īpaši iestādēs, kuras ir politizētas^{5,6}. Kā viens no galvenajiem kritērijiem sekmīgai realizācijai ir iestādes stratēģijas sasaite ar indikatīvajiem rādītājiem un iestādes ikdienas darbu. Ja tas netiek veikts, tad viss pasākums ir nolemts neveiksmei⁷. Ieviešot vadības sistēmu, tiek ieteikts sākt ar vīziju un tā pakāpeniski pāriet pie ikdienas indikatīvajiem rādītājiem⁸. Tajā pašā laikā jau pirms daudziem gadu desmitiem tika norādīts, ka sasaistīt iestādes stratēģiju ar iestādes struktūru ir grūts process⁹.

No 1999.gada Nīderlandes Finanšu ministrija nolēma finanšu lēmumus balstīt nevis uz to, kā nauda tika tērēta ar skatu uz pagātņi, bet uz esošo politiku un mērķiem, pieņemot lēmumus, ko tā vēlas sasniegt nākotnē, līdzīgu ceļu veica arī citas valstis - Jaunzēlande, Austrālija - kuras arī stingri pievērsās uz rezultātu orientētai pieejai. Francijā un Japānā izpildes mērījumi bija kā ceļvedis politikas un finanšu jautājumu risināšanai¹⁰.

Rādītāji ir jāizstrādā pašiem sistēmas lietotājiem^{11,12}. Tomēr ir arī piemēri, kad šos rādītājus palīdz izstrādāt konsultanti no ārpuses. Piemēram, auditoru uzņēmuma KPMG konsultanti ir veikuši analīzi un sistēmas rādītājus ir sagrupējuši primāros un sekundāros indikatoros. Primārie ir paredzēti vadībai, bet sekundārie - operacionālai vadībai, kontrolei¹³. Autore norāda, ka galvenais darbs tiek prasīts no pašām iestādēm. Faktiski, izanalizējot KPMG sniegto ziņojumu, var secināt, ka konsultanti palīdzēja uzstādīt jautājumus, paskatīties uz risināmajiem jautājumiem no citas puses. Tomēr tas neļauj atrisināt galveno problēmu, ko un kā mērīt iestādei. Tajā pašā laikā tiek piedāvāti vispārzināmi ieteikumi, piemēram, veikt klientu apmierinātības aptaujas vienreiz gadā. Tāpat autore norāda, ka daudzos gadījumos

¹ OECD (1997) In Search of Results: Performance Management Practices//Paris. France 29.lpp.

² Poate D. (1997) Measuring & Managing Results: Lessons for Development Cooperation//.OESP, New York.p. 54.

³ Plantz M.C.,Greenway M.T. Hendricks M. (1997) Outcome Measurement: Showing Results in the Nonprofits Sector// New Directions for Evaluation , Fall.No.75. p.24.

⁴ Ferlie E. (Ed.) Lynn L.E. Pollitt C.(2007) The Oxford Handbook of Public Management// Oxford University Press. 491.lpp

⁵ Poate D. (1997) Measuring & Managing Results: Lessons for Development Cooperation//.OESP, New York.p.56.

⁶ Newcomer KE., Wringh R.E. (1996-1997) Toward Effective Use of Performance Measurement in the Federal Government//The Public Manager. Winter.p.32.

⁷ Epstein J., Olsen R.T. (1996) Lessons Learned by State and Local Governments// The Public Manager Fall. P. 43..

⁸ Gibson J., Boisvert B. (1997) Data - Driven Performance: Accountability, Business Planning and Performance Measurement in Government // The Conference Board of Canada. Nepublicēta informācija

⁹Chandler, Alfred D. (1962) Strategy and Structure// Double day, Garden City, N.Y. Pieejams EBSCO datu bāzē.

¹⁰ Deloitte (2008) Mastering Finance in Government. Deloitte Research studies//http.www.deloitte.com.12.04.2010.

¹¹ Joyce P.G. (1997) Using Performance Measures for Budgeting: A New Beat, or Is It the Same Old Tune? // New Directions for Evaluation, Fall, No.75. p.53.

¹²Itell J.(1998) Where Are They Now? - Performance Measurement Pioneers Offer Lessons from the Long, Hard Road// The New Public Innovator. May/June, 12.

¹³ KPMG (2006) Value for money indicators for public sectors//http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/03.11.2009

sekundārie rādītāji tiek ieteikti vispārīgi, detalizēti neatšifrējot, kas ar to ir jāsaprot. Piemēram, tiek ieteikts analizēt profesionālu kvalificētu iepirkumu darbinieku īpatsvaru procentos no kopējā darbinieku skaita. Tomēr tajā pašā laikā rodas jautājumi - vai iestādei ir skaidrs redzējums: kas ir kvalificēts iepirkuma speciālists? Vai tā ir domāta atbilstoša pieredze vai izglītība, vai tikai un vienīgi abas kopā, kāds ir to sadalījums un kritēriji. Šie jautājumi praksē ir visgrūtāk risināmie, ko auditoriem ir vieglāk pateikt nekā faktiski realizēt. Daudzi personālvadības indikatori KPMG ziņojumā sniedza vispārēju ieskatu par darbinieku struktūru, bet ne to, kā tas tieši ietekmē darba rezultātus. Piemēram, piedāvātais indikators - sieviešu skaita īpatsvars - ar tiešo iestādes darbības kvalitāti nav saistāms. Līdz ar to, apkopojot visu iepriekš iztīrīto, ir jāsecina, ka lietderības vai veiktspējas novērtējuma pasākumi valsts pārvaldē ir sarežģīti un komplicēti.

Galvenie iemesli, kuru dēļ veiktspējas sistēma var nedarboties, ir šādi¹:

- Informācijas ir pārāk daudz, bieži vien katru reizi var tikt pieprasīta dažāda informācija starp struktūrvienībām, īpaši no zemākā līmeņa struktūrvienībām.
- Mērījumus veic pārāk maz, t.i., iestādei pašai nav īsti skaidrs par tajā notiekošiem procesiem, rādītājiem, tāpēc lēmumi tiek pieņemti, balstoties uz nepilnīgu informāciju.
- Pārāk liels spiediens uz kvantitatīvo rezultātu.
- Nepareiza sasniegto rezultātu interpretācija. Pie tam nav skaidra sasniegto rezultātu savstarpējā mijiedarbība.
- Koncentrēšanās uz īstermiņa rezultātiem, netiek domāts par ilgtermiņa mērķiem (publiskā atbildība, klientu apmierinātība, pakalpojuma kvalitāte u.c.).
- Vadības lēmumi nebalstās uz datiem – vadība bieži pieņem lēmumus, vadoties no citiem apsvērumiem, nevis no datiem, par kuriem tiek ziņots.
- Netiek veikti nepieciešamie pasākumi situācijas uzlabošanai pēc problēmas konstatēšanas.

Jānorāda, ka katram no šiem pasākumiem ir iespējami pretpasākumi, kas novērstu to rašanās iemeslus. Uzskata, ka valdības administrācijai ir pieci galvenie politikas instrumenti, ar kuriem darboties - legālais ietvars, ekonomiskais, organizatoriskais, didaktiskais un psiholoģiskais². Apskatāmajā jautājumā galvenais izpētes objekts ir organizatoriskais, bet tas ir cieši saistīts ar pārējiem, un to nav iespējams atdalīt vai skatīt atsevišķi.

Ārzemju pieredze liecina, ka veiktspējas sistēma katrā valstī ir dažāda un kas der vienai valsts pārvaldei, to nevar izmantot pilnībā otras valsts pārvaldes novērtēšanai, jo katrai valstij

¹ Valsts kancelejas un Valsts administrācijas skolas seminārs 25.08.2008.-29.08.2008, Tukumā, mācību materiāli.

² Office of the Auditor General of Norway (Norvēģija) (2005) Guidelines for Performance Auditing p. 29// <http://www.riksrevisjonen.no/> 03.01.2010.

pašai ir jāizveido sava sistēma. Kā labākā prakse ir pieminētas tādas valstis kā Īrija, Francija un Somija¹.

Autore ir izanalizējusi labāko pieredzi citās valstīs (Francijā, Somijā, Īrijā) un iesaka izmantot atsevišķus jauninājumus arī Latvijā:

- Pārņemt no Francijas iespēju galvenos indikatorus noteikt parlamentārā līmenī, kur tiek izdebatētas prioritātes, līdzdarbojoties sabiedrībai, tādējādi uzņemoties atbildību visaugstākajā politikas veidotāju līmenī^{2,3}. Četri gadi ir pietiekami ilgs laiks, lai izprastu notiekošās aktualitātes, lai varētu veikt gan novērtējumu, gan nepieciešamības gadījumā arī koriģējumus. Jānorāda, ka veikspējas novērtējums ir viena no galvenajām prasībām katras iestādes darbībā⁴. Tāpat kā Francijai arī Latvijai ir jātiecas uz kopējo indikatoru skaita samazinājumu. Tomēr indikatoru noteikšana tikai programmu līmenī Latvijas situācijā nav pieņemama. Autore pamato to šādi: zemāka līmeņa iestādes vairs nejutīs atbildību ar programmas izpildi, līdz ar to zemākā līmenī varētu piemērot Somijas pieredzi.
- Somijas publiskajā sektorā tiek ieteikts precīzi definēt rādītāju noteikšanas līmeni starp ministrijām un padotības iestādēm⁵. Tas nozīmē, ka naudas resursi netiek piesaistīti konkrētajiem darbības rezultātiem, t.i., padotības iestāde saņem noteikto naudas līdzekļu summu, ar kuru tā var rīkoties, lai sasniegtu darbības rezultātus. Ministrija slēdz līgumus ar padotības iestādēm par indikatoru sasniegšanu, bet padotības iestādei ir zināma autonomija. Tajā pašā laikā arī pilnīga atbildība par efektīvu līdzekļu izlietošanu. Atšķirība starp iestādēm ir noteikta efektivitātes mērīšanas kritērijos, t.i., padotības iestāžu līmenī – darbības rezultātu sasniegšanas analīze, bet ministriju līmenī – politikas rezultātu sasniegšanas analīze. Padotības iestādes novērtē produktivitāti – ieguldījums (input) /darbības rezultāts (output) Jānorāda, ka tas ir cieši saistīts ar detalizētu izdevumu analīzi, kuru var veikt, ja ir ieviesta vadības grāmatvedība, pašizmaksu kalkulācija u.c. Somijā pastāv plaša datu bāze, kurā ir ievietoti publiski pieejami visi ar darbības efektivitāti saistītie dokumenti, tajā skaitā vienošanās par darbības rezultātiem un atskaites⁶.
- Savukārt no Īrijas var pārņemt darbinieku iesaisti kopējo mērķu sasniegšanā, t.i., pārvaldi „darbinieks–struktūrvienība-iestāde-programma-valsts”⁷. Šeit galvenais

¹ Valsts kancelejas un Valsts administrācijas skolas seminārs 25.08.2008.-29.08.2008., Tukumā, mācību materiāli.

² Conseil d'Analyse économique. Performance incitations et gestion publique. (2007)//www.cae.gouv.fr 01.08.2009.

³ Valsts kancelejas un Valsts administrācijas skolas seminārs 25.08.2008.-29.08.2008., Tukumā, mācību materiāli

⁴ Agence Francaise de Development. Increasing and Demonstrating aid effectiveness//www.afd.fr.20.09.2009.

⁵ Finland government information. <http://valtioneuvosto.fi/etusivu/en.jsp 12.12.2009>.

⁶ Finland government information. <http://valtioneuvosto.fi/etusivu/en.jsp 12.12.2009>.

⁷ Mc Carthy D. Public Service Reform in Ireland Kenmare. Report Chairperson National Economic and Social Council// www.taoiseach.gov.ie.12.12.2009.

akcents tiek likts uz to, ka katram darbiniekam ir jāapzinās tā loma kopējo mērķu sasniegšanā. Autore norāda, ka galvenais akcents ir liekams uz pareizu personālpolitikas izstrādi un ieviešanu iestādē, kur bez kvalitatīvajiem darbinieka snieguma rādītājiem būtu atbilstošas vērtēšanas sistēmas, tādējādi pasargājot no efekta - faktu manipulācija, ko angļu valodā apzīmē kā „gaming” - t.i., darbinieks, cenšoties sasniegt vadības nosprausto mērķi, manipulē ar faktiem. Šādas manipulācijas var izpausties, pirmkārt, ja darbinieks domā tikai par tām jomām, kur var uzlabot skaitlisko rezultātu apjomu, nestrādājot ar grūti sasniedzamiem mērķiem, kas bieži vien ir saistīti ar ilgtermiņa prioritātēm, otrkārt, ja nestrādā ar pilnu atdevi: ja katru dienu strādās ar pilnu atdevi, var prasīt arvien labākus rezultātus, līdz ar to „šodien piebremzē” lai „rīt būtu laikā”. Tomēr Īrijas paraugu pilnībā nevajadzētu pārņemt, un kā negatīvs piemērs būtu norādāma pārskatu sagatavošana par sasniegtajiem rezultātiem. To sagatavošanā apkopo tikai pašu svarīgāko informāciju par iestādes rezultātiem, tam varētu būt arī subjektīvs raksturs, jo sagatavo informāciju par savu iestādi. Arī sabiedrībai ir tiesības zināt daudz vairāk nekā tikai par atsevišķiem ierakstiem gada pārskatā. Latvijas situācijā ir vērojama pretēja situācija, kā rāda autores izpēte par gada pārskata sagatavošanu, tad tiem tiek patērēts daudz resursu un lietderība no šādiem pārskatiem ir apšaubāma, jo labākajā gadījumā tie ir statistiskie dati par iestādi, piemēram, cik pieņemts apmeklētāju, cik sagatavots atbildes vēstuļu, cik darbinieku ir bijuši komandējumos utt.¹

Kā labākais piemērs valsts pārvaldē ir norādāma Tieslietu ministrija, kura ir daudz darba veltījusi stratēģijas ieviešanas un procesu kontroles modeļa *OPR Process Guide* adaptēšanā². Tas ir tehnisks risinājums procesu analīzei, plānošanai, ieviešanai un uzraudzībai. Ikviens darbinieks šajā sistēmā var redzēt, kā jāpilda kāds process, kura darbība pēc kārtas seko utt. Sistēma parāda, vai nospraustie mērķi ir sasniegti, kuri rezultāti uzlaboti, vai, gluži otrādi, kļuvuši sliktāki. Papildus šai sistēmai ieviests arī tehnisks risinājums *OPR Cost Control*- tas ir instruments resursu analīzei un plānošanai. Sistēmas ieviešanas laikā radīta izpratne par to, kādi resursi attiecināmi uz rezultātu un kā šos resursu aprēķināt un uzskaitīt. Turpinās darbs pie stratēģijas, budžeta un rezultātu sasaistes, lai noteiktu budžeta ietvaros izpildāmo rezultātu apjomu, modelētu budžetu, pamatojoties uz plānoto rezultātu apjomu un to izpildei nepieciešamajiem resursiem, kā arī aprēķinātu ministrijas funkciju un rezultātu pašizmaksu³. Neskatoties uz aprakstītajiem iespējamajiem ieguvumiem, darbs pie

¹Autores npublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā 2007.gadā un praktiskā pieredze auditu veikšanā

² LR Tieslietu ministrijas 2007.gada publiskais pārskats www.tm.gov.lv.20.02.2010.

³ LR Tieslietu ministrijas 2007.gada publiskais pārskats www.tm.gov.lv.20.02.2010.

šāda procesa pilnveidošanas tik viegli nenorit. Lai gan Tieslietu ministrija, sadarbojoties ar Valsts Kanceleju, informē par panākumiem citas ministrijas, tomēr arī šeit varētu vēlēties labāku rezultātu, piemēram, kvalitatīvu un spēcīgā esošu iestādes stratēģiju.

Veiksmīgi īstenota uz rezultātu balstīta pārvaldība prasa no vadības sistēmām ne tikai datu sistemātisku vākšanu, reģistrēšanu, analīzi, bet arī ziņošanu par to efektivitāti^{1,2}. Vislabākā ziņošana par efektivitāti ir iedzīvotāju atgriezeniskā saite, ko tie sniedz valsts pārvaldei. Brazīlijas piemērs rāda, ka iedzīvotāji var izteikt viedokli, kā tērēt naudu vietējā un valsts līmenī³.

Arī auditam ir iedalīta sava loma iestādes stratēģijas pilnveidošanai. Iepriekš minētās Ministru kabineta 7.instrukcijas 7.7.1. punktā tiek norādīts, ka institūcijas darbības spēju izvērtējumā, sagatavojot institūcijas stratēģijas attīstības daļu, ir jāņem vērā iekšējo un ārējo auditu ieteikumi, institūcijas struktūras atbilstība veicamajām funkcijām⁴. Tādējādi tiek pastiprināta auditoru loma institūcijas stratēģijas izstrādē un kopējā valsts pārvaldībā.

No vienas puses, ir uz rezultātiem balstītas pieejas veidošana iestādē, tomēr, no otras puses, ir jāņem vērā, ka mehāniski, atrauti apskatīt iestādes bez darbiniekiem nevar. Valsts sektora iestādēs galvenokārt strādā intelektuālā darba veicēji, un līdz ar to jautājums par intelektuālā kapitāla vadīšanas īpatnībām ir aktuāls.

Intelektuālo darba procesu izpēti apgrūtinā tas, ka⁵ :

1. Intelektuālā darba veikšanai nepieciešamie resursi un sagaidāmie darba rezultāti ir daudzveidīgi un bieži vien pirms darba uzsākšanas nav precīzi identificējami, jo tie atklājas tikai darba gaitā.
2. Intelektuālā darba veikšanas nosacījumi un metodes ir nestrukturizētas un atšķiras atkarībā no situācijas.
3. Nav iespējams precīzi noteikt, kāds ir pats darba process un tā posmi.
4. Nav izstrādāti vienoti kritēriji, kā novērtēt intelektuālo darbu.
5. Intelektuālie darbinieki labprāt strādā autonomi un izvairās no tiešas uzraudzības.
6. Ir milzīga atšķirība starp dažādiem darbiniekiem darba sniegumā vai arī dažādos laika periodos.
7. Pagaidām nav pietiekami attīstītas informācijas tehnoloģijas, kas būtu piemērotas intelektuālā darba veikšanas atbalstam.

¹ Olsen R.T. (1997) Performance Management Strategies Showing Promise// <http://site.ebrary.com/>, p.29.1101.2009.

² Poate D. (1997) Measuring & Managing Results: Lessons for Development Cooperation//.OESP, New York.p.57.

³ Brazīlijas valsts pārvaldes informācija. www.portaltransparencia.gov.br/skat.20.09.2009

⁴ 2008. gada 30. jūnija LR Ministru kabineta instrukcija Nr. 7 "Kārība, kādā izstrādā, aktualizē un novērtē institūcijas darbības stratēģiju".

⁵ Beers M.C.Davenport T.H.Jarvenpaa S.L. (1996) Improving knowledge work// Center for Business Innovations, Ernst&Young LPP,30 p. Npublicētie materiāli.

Tomēr bez visa iepriekš noteiktā kāda veikuma mērīšanu pasliktina publiskā sektora īpatnības, jo daudzas iestādes ir lēmumu pieņēmējas¹. Lēmumu pieņemšana ir atkarīga no daudziem faktoriem, kuri nav viegli pamanāmi. Piemēram, policists, kura lēmums par arestu tiek balstīts tikai uz policista spriedumu - uz aizdomu pamata. Kā var novērtēt tā lēmuma pieņemšanas gaitu un veikto darbību apjomu, ja tas faktiski nekur netiek fiksēts?

Jauno intelektuālā kapitāla vadīšanas novirzienu piekritēji Latvijā norāda, ka tradicionālo organizāciju vadīšana ir balstīta uz tehnisko vadīšanas aspektu². Tomēr autore vērs uzmanību uz to, ka jaunās idejas var pilnībā attiecināt uz biznesa sektoru, kur ir iespējama lielāka rīcības brīvība, bet valsts iestādēm ir jāievēro konkrēti kvalitātes kritēriji, pretējā gadījumā sekas var būt neprognozējamas. Piemēram, Valsts policijā izmeklētāja darbs prasa augstu intelektu un inovatīvu pieeju noziegumu atklāšanā, kas var tikt saistīts ar intelektuālo organizāciju³, tajā pašā laikā obligāti ir jāievēro birokrātiskas iestādes (tradicionālās organizācijas) prasības konkrētās procedūras dokumentācijā vai noziedznieku aizturēšanā. Tāpat ir jāievēro strikti pakļautības līmeņi, kas būtībā intelektuālam darbiniekam varētu būt traucējoši, kā tas tiek norādīts autores pētījumā⁴.

Neskatoties pat uz to, kāda modernās pārvaldes sistēma tiek ieviesta valsts pārvaldē, piemēram, līdzsvarotā vadības karte publiskajā sektorā, veikspējas vadība, zilo okeānu stratēģija, u.c., kuru pamatā autori piedāvā meklēt risinājumus, kā būtu mērāmi rezultāti, tomēr joprojām ir aktuāls jautājums par iestādes darbības efektivitātes mērījumiem, jo publiskajā pārvaldē darbības efektivitāte ir grūti mērāma, atsevišķos gadījumos tas pat nav iespējams. Tomēr darba ražīgumā ir iespējams sasniegt labākus rezultātus (produktivitāte valsts sektorā), kā tas ir bijis, piemēram, Īrijā⁵. Tāpēc auditoriem ir jāveic ne tikai finanšu auditi, bet ir jābūt kā vadības instrumentam un jāveic novērtējumi atšķirīgi no finanšu auditiem atbilstoši labākajai praksei un standartiem.

¹ Burgess S & Ratto M. (2003) The role of incentives in the Public Sector: Issues and Evidence// CMPO Working Paper 03/071, CMPO, University of Bristol.

² Babris S. (2007) Intelektuālo darbinieku vadīšanas metodes un to pilnveidošanas nepieciešamība// Promocijas darba kopsavilkums. Rīga.

³ Niedrīte V. (2003). Intelektuālo organizāciju vadīšana mainīgā vidē// LU raksti. 660.sēj. Vadības zinātne. 215-223.lpp.

⁴ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

⁵ Boyle. R. Public sector productivity measurement: an impossible task?// www.forfas.com/media/productivity_chapter5.pdf 20.09.2009

1.2. Funkciju vērtēšanas teorētiskie aspekti

Autore šajā daļā analizē vairāku autoru darbus, kuri sasaucas ar apskatāmo jautājumu, un tie ir sekojoši autori: J.I.Baškatoва [Ю.И.Башкатова]; E.Člīvickas [E.Chlivickas]; E.V.Demings [E.W.Deming]; K.Dišlers; P.F.Drakers [P.F.Drucer]; H.Faijols [H.Fayol]; M.Frīdmens [M.Fridman]; P.Gardners [P.Гарднер,]; M.Hamerss [M.Хамерсс] un D.Čampi [Champi]; V.Jakubaņecs; M.M.Kanne u.c. [М.М.Кане]; E.Levits; T.A.Litls [Т.А.Литл]; R.Mailes u.c.[R.Miles]; H.Mincbergs [H.Mintzberg]; M.Porters [M.Porter]; V.V.Repins [В.В.Репин]; G.Starlings [G.Starling]; F.Teilors [F.Taylor]; V.Vītiņš; u.c. informācijas avotus.

Funkcija (tulkojot no latīņu valodas „functio” – izpilde, darbība)¹ vispārīgā nozīmē ir divu objektu (vai grupas) attiecības, kad izmaiņas vienā no tiem izraisa izmaiņas – otrā². Savukārt pēc cita informācijas avota funkcija ir saistīta arī ar funkcionēšanu, darbību³.

Kopumā terminam *funkcija* pēc akadēmiskās terminu vārdnīcas datiem ir pieejami 300 skaidrojumi. Pārsvārā tie ir saistīti ar tādām zinātņu jomām kā matemātika, fizika, datorzinātņu nozare⁴. Piemēram, matemātikas zinātnēs funkcija ir atkarīgais mainīgais lielums – lielums, kas mainās atkarībā no cita lieluma (argumenta) maiņas⁵. Savukārt datorzinātnēs funkcija ir kādas iekārtas, programmas vai sistēmas darbības uzdevums. Sociālajās zinātnēs funkcija tiek definēta kā vajadzību noteikta specifiska darbība, kas nepieciešama, lai priekšmets, sistēma, indivīds, institūcija u.tml. izpildītu tam paredzēto uzdevumu. Cilvēka kā sabiedriskas būtnes funkcijas ir pastāvēt un pilnveidoties saskarsmē ar vidi un sabiedrību un, pielāgojoties videi un apstākļiem, tos tālāk attīstīt, kā arī nodrošināt sasniegtā pārmantojamību, cilvēku sabiedrības turpināmību. Darba attiecībās indivīda vai institūcijas funkcija ir oficiāli vai profesionāli pienākumi⁶. Biznesa sfēras izpratnē vispārīgi funkcija tiek definēta kā darbības veids, ko veic persona, departaments vai ierīce⁷. Tieši ar vadības jautājumiem saistīta funkcija tiek noteikta kā uz uzdevumu orientēts liels daudzums saistītu pasākumu (uzskaitē, ražošanā utt.), kuri organizēti, lai ražotu iecerēto produkciju vai sniegtu pakalpojumu (finansu ziņojumi, produkti, u.c.)⁸.

Neskatoties uz vispārējo funkcijas definējumu dažādās nozarēs, kur galvenais akcents tiek likts uz kāda noteikta veida darbībām un vismaz viena mainīgā, vēl svarīgāks jautājums ir

¹ Letonika. <http://www.letonika.lv/> 20.03.2010

² Jakubaņecs V. (1997) Valsts jēdziens, struktūra, funkcijas un formas// Rīga, 47lpp

³ Letonika. <http://www.letonika.lv/> 20.03.2010

⁴ Latvijas Zinātņu akadēmijas termini. <http://termini.lza.lv/>. 12.03.2010.

⁵ Pedagoģijas terminu skaidrojošā vārdnīca. Skujiņa V.(vad.) I. Beļickis, D. Blūma, T. Koķe, D. Markus, A. Šalme Termini latviešu, angļu, vācu, krievu valodā// Rīga: “Zvaigzne ABC”.2000. 248 lpp.

⁶ Terminu skaidrojumi// <http://www.termnet.lv/Term.aspx?search=delay>. 20.02.2010.

⁷ Business Dictionary// <http://www.businessdictionary.com/definition/function.html>. 20.02.2010.

⁸ Business Dictionary// <http://www.businessdictionary.com/definition/function.html>. 20.02.2010.

funkciju saistīt ar valsts pārvaldi. No valstiskā viedokļa raugoties, nekad nav jāaizmirst, ka valsts mērķis un uzdevums ir rūpēties par pilsoņu mieru un labklājību. Šis uzdevums ir mūžīgs un vai maz ir ideāli sasniedzams, bet valstij ir jācenšas, lai tas tiktu veikts pēc iespējas labāk un pilsoņiem valstī labi klātos¹. Tomēr katra pilsoņa vēlmes var būt tik daudzveidīgas un dažādas, ka nekad nav iespējams sasniegt pilnīgu vai daļēju *consensus omnium*² (latīniski - visu piekrišanas) stāvokli. Tajā pašā laikā ASV profesors Miltons Frīdmans uzsver, ka nepieciešams būtiski samazināt valdības funkcijas. Norādot, ka visu valstu valdības ekonomiskajā dzīvē iejaucas daudz plašāk nekā to vajadzētu darīt, piemēram, ar muitas tarifu, valdības noteiktu cenu un darba algas ierobežojumiem³.

Tāpēc valsts pastāvēšanā jāizdala valsts pastāvēšanas primārās funkcijas un tālāk sekundārās. Kādas funkcijas valstij ir jāuzņemas primāri? Jau pagājušā gadsimta sākumā K.Dišlers izdala šādas trīs galvenās funkciju grupas, kas kalpo par pamatu valsts funkciju noteikšanai – valsti organizējošās funkcijas, valsti uzturošās funkcijas un valsti attīstošās funkcijas⁴.

Tālāk atbilstoši valsts darbības īpatnībām katrā no sfērām visbiežāk izdala sekojošas valsts iekšējās funkcijas – ekonomiskā, sociālā, kultūras, tiesiskā (cilvēku tiesību garantēšanas, tiesiskās kārtības ieviešanas un nodrošināšanas), ekoloģiskā. Mūsdienās īpaši nozīmīgas kļūst valsts funkcijas, kas saistītas ar cilvēka veselību, dzīves vidi. Pie valsts ārējām funkcijām pieder: miera un mierīgas līdzāspastāvēšanas nodrošināšana, valsts suverenitātes aizsargāšana no ārējiem mēģinājumiem to laupīt, lietišķo partnerattiecību un sadarbības nodrošināšana⁵. Sociālās zinātnēs funkciju visbiežāk saprot kā atkarību starp sociāliem institūtiem vai procesiem - to lomu, kādu konkrēts institūts (vai konkrēts sociālais process) pilda attiecībā pret augstāka līmeņa sociālās sistēmas (sociālo grupu, indivīdu, no kuriem tā sastāv) vajadzībām, interesēm⁶.

No vispārīgā viedokļa svarīgākās no tām ir attiecības, kuras norādāmas šādi⁷:

- (1) Sabiedrība → Cilvēka rīcība (sabiedriskās attiecības)
- (2) Valsts → Cilvēka rīcība (sabiedriskās attiecības)

Savukārt, izvērtējot jau konkrētas iestādes funkcijas skaidrojumu, jau 1856. gadā juridisko terminu vārdnīcā Bouvier's Law Dictionary lib. 32, 1. 65, §1.bija noteikts, ka iestādes funkcija ir tai noteikto pienākumu izpilde, kuru veic tās darbinieki¹.

¹ Vītiņš V. (1993) Vispārējs tiesību pārskats//Otrais izdevums, Rīga, Verdikts. 26.lpp

² Elektronisks resurss <http://latlib.ru/c/1254-consensus-omnium.html>.12.03.2010.

³ Frīdmans M. (1992) Par brīvību un valdības lomu tirgus sabiedrībā// Rīga.

⁴ Dišlers K. (1930) Ievads Latvijas valststiesību zinātnē// Rīga. izdev. A.Gulbis.

⁵ Jakubaņecs V. (1997) Valsts jēdziens, struktūra, funkcijas un formas// Rīga,57.lpp

⁶ Jakubaņecs V. (1997) Valsts jēdziens, struktūra, funkcijas un formas// Rīga,57.lpp

⁷ Jakubaņecs V. (1997) Valsts jēdziens, struktūra, funkcijas un formas// Rīga, 57.lpp

Lai kāds būtu arī vispārējais valsts funkciju skaidrojums jebkurā no zinātnēm, atbilde uz šo jautājumu būtu jāmeklē katras valsts normatīvajos aktos. Jautājums par valsts pārvaldes iestāžu institucionālo un hierarhisko uzbūvi izriet no Satversmes, it īpaši no Satversmes 58.panta². Tomēr likumu līmenī šis jautājums nav pilnībā noregulēts. Piemēram, Valsts pārvaldes iekārtas likumā tiek norādīts, ka Valsts pārvalde Ministru kabineta vadībā pilda izpildvaras administratīvās funkcijas (valsts pārvaldes funkcijas), kas sastāv no atsevišķiem pārvaldes uzdevumiem un atbildības par to izpildi. Kā arī ir noteikts, ka katras tiešās pārvaldes iestādes nolikumā ir iekļaujamas iestādes funkcijas, uzdevumi un kompetence³.

Valsts pārvaldes funkcijas nosaka likumdevējs un valdība, tātad demokrātiski leģitimēti konstitucionāli orgāni. Kā norāda E.Levits, valsts pārvaldes funkciju apjoms *pastāvīgi mainās* atkarībā no šo demokrātiski leģitimēto orgānu (politiskajām) nostādņēm. Funkcijas izpilde sastāv no konkrētu uzdevumu izpildes (*funkcija = uzdevumu summa*).⁴

Valsts pārvalde savas funkcijas var realizēt vairākos veidos⁵:

1. Realizē publisko varu.
2. Sniedz publiskus pakalpojumus.
3. Tā var veikt arī publisku komercdarbību.

Šos trīs funkciju pildīšanas veidus juridiski nepieciešams *strikti nodalīt*; tie nedrīkst tikt sajaukti, jo tādā veidā radītā “pelēkā zona” noved pie korupcijas, valsts izmantošanas privātos nolūkos, nepieļaujamas ietekmes gūšanu uz valsts lēmumiem.

Saskaņā ar Valsts pārvaldes iekārtas likumu valsts pārvaldes iestāde savas funkcijas deleģēt privāto tiesību subjektiem nevar, tomēr tā var deleģēt atsevišķus (arī ilgstoši un pastāvīgi pildāmus) uzdevumus.

Deleģēšana ir jāsaprot kā pārvaldes iestādes funkciju pildīšana ar privāto tiesību subjektu starpniecību, ja tas kaut kādu iemeslu dēļ ir lietderīgāk. No tā izriet, ka, deleģējot atsevišķus uzdevumus privāto tiesību subjektiem, valsts pārvaldes iestāde joprojām paliek gan tiesiski, gan materiāli (it sevišķi zaudējumu atlīdzības gadījumos) atbildīga par to, kā pilnvarotais privāto tiesību subjekts pilda tam deleģēto uzdevumu⁶.

Lielāku skaidrību valsts funkciju sadalījumā vajadzētu ieviest ikgadējiem likumiem par valsts budžetu, kas norāda, kādām galvenajām funkcijām valsts tērē savus resursus. Likumā *Par Valsts budžetu 2010.gadam* ceturtajā pielikumā ir norādīts tikai funkcijas

¹ Bouvier's Law Dictionary . http://www.constitution.org/bouv/bouvier_f.htm 12.03.2010.

² Levits E. *Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija*// <http://www.public.law.lv/ptilevickoncepcija.html>, 12.03.2010.

³ Likums „ Valsts pārvaldes iekārtas likums”(06.06.2002.) 7, 9. un 16.pants.

⁴ Levits, E. *Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija*// <http://www.public.law.lv/ptilevickoncepcija.html>, . 12.03.2010.

⁵ Levits, E. *Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija*// <http://www.public.law.lv/ptilevickoncepcija.html>, . 12.03.2010.

⁶ Levits, E. *Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija*// <http://www.public.law.lv/ptilevickoncepcija.html>, 12.03.2010.

klasifikācijas kods, kas bieži vien ir neloģisks attiecībā pret izdevumu kategorijām, un attiecīgais skaitlis¹. Piemēram, funkcijas klasifikācijas kodā 03.600 ir ieļauti tādi izdevumi: Korupcijas novēršanas un apkarošanas birojam, operatīvās darbības pasākumu nodrošināšanai, citu Eiropas Savienības politisko instrumentu projektu un pasākumu īstenošanai, iekšlietu politikas plānošanai, Tieslietu ministrijas vadībai un administrācijai, Valsts valodas centram. Līdz ar to var secināt, ka arī normatīvie akti nesniedz skaidrību par funkcijas jēdzienu un tās būtību. Situāciju apgrūtina arī tas, ka tajā pašā laikā vērtējot termina *funkciju* Latvijā citu auditoru ziņojumos (detalizētāk skatīt 4.daļu) un autorei veicot funkciju auditu, audita nosaukumi tika noteikti gan funkciju, gan funkcionālais, gan institucionālais audits. Pēdējam izcelsme ir no angļu vārda *institution*, kas savukārt ir cēlies no latīņu valodas. Saistīts ar institūtu, institūciju, tiem raksturīgu². Arī Finanšu ministrija savos metodiskos noteikumus funkciju izvērtēšanā ir lietojusi terminu *institucionālais audits*³. 2000.gadā šie termini tika nodalīti atsevišķi un bija *funkciju un institucionālās sistēmas analīze*⁴. Tomēr 2009.gadā viens no funkciju audita priekšmetiem tika noteikta institucionālā sistēma⁵. Termini funkcija un institucionāls izriet arī no Pasākumu plāna valsts pārvaldes sistēmas un civildienesta optimizēšanai⁶. E.Levits norāda, ka pastāvīgi jādibina, jālikvidē, jāreorganizē valsts pārvaldes institucionālās struktūras, jāattīsta jaunas vai jākorģē esošās procedūras, kas nepieciešamas pastāvīgi mainīgo likumu mērķu sasniegšanai. Pareiza valsts pārvaldes iestāžu institucionālā uzbūve nodrošina to padotību valdībai un līdz ar to valdības spēju ietekmēt un atbildēt par pārvaldes darbību. Pārvalde ir ļoti institucionāli un procesuāli daudzveidīga⁷. Termins institucionāls ir norādīts arī Valsts pārvaldes iekārtas likuma 10.panta 10.daļā – „valsts pārvaldi organizē pēc iespējas efektīvi. Valsts pārvaldes institucionālo sistēmu pastāvīgi pārbauda un, ja nepieciešams, pilnveido”⁸. Kā jau tik norādīts iepriekš pie termina *funkcija* ir jāapskata arī termins *funkcionāls* (vācu -funktional; franču – fonctionnel; latīņu – functionem⁹). Lai gan terminam ir viena vārda sakne, tomēr tā nozīme ir diferencēta, jo ir divas nozīmes. Pirmkārt, saistīts ar darbību (nevis ar formu vai uzbūvi). Otrkārt, saistīts ar funkciju, tai raksturīgo. K.Polits un G.Bukerts, kā tika norādīts iepriekš vērš uzmanību uz funkcionālo efektivitāti. Savukārt funkcionālā efektivitāte (effectiveness) parāda, cik

¹ Likums "Par valsts budžetu 2010.gadam" (01.12.2009).

² Svešvārdu vārdnīca. Apgāds "Jumava", 1999// Letonika. <http://www.letonika.lv/> 20.03.2010

³ Finanšu ministrijas metodiskie ieteikumi institucionālo auditu veikšanai. <http://www.fm.gov.lv.12.09.2009>.

⁴ 2000. gada 21. novembra Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 55, 41. § "Par funkciju un institucionālās sistēmas analīzes veikšanas metodiku" ar pielikumu.

⁵ 2009. gada 27. janvāra LR Ministru kabineta instrukcija Nr. 3 "Kārtība, kādā plāno un veic valsts pārvaldes funkciju auditu un ievieš funkciju audita ieteikumus".

⁶ 2009.gada 22.jūnija Ministru kabineta rīkojums Nr.483 (prot.44. 62§) „Pasākumu plāns valsts pārvaldes sistēmas un civildienesta optimizēšanai” ar pielikumu.

⁷ Levits. E.Valsts pārvalde ir pastāvīgi jāreformē. <http://www.politika.lv/index.php?id=104613&lang=lv.20.10.2009>

⁸ 2009.gada 22.jūnija Ministru kabineta rīkojums Nr.483 (prot.44. 62§) „Pasākumu plāns valsts pārvaldes sistēmas un civildienesta optimizēšanai” ar pielikumu.

⁹ Svešvārdu vārdnīca. Apgāds "Jumava", 1999// Letonika <http://www.letonika.lv/>. (20.03.2010)

lielā mērā programma vai organizācijas darbība ir sasniegusi rezultāta un ietekmes vēlamo kvalitāti atbilstoši programmas vai organizācijas mērķiem un misijai. Arī praktiski funkciju audita vietā lieto funkcionālais audits, kas nozīmē diagnosticēt un analizēt, kā arī sniegt rekomendācijas par visām uzņēmuma/iestādes veicamajām funkcijām. Funkcionālā audita rezultāti tiek izmantoti informācijai pieņemot lēmumus par darbinieku skaita samazināšanu¹. Savukārt jau vērtējot funkcionālo analīzi, tā ir pētīšanas metode, pēc kuras priekšmetu, parādību vai rādītāju sadala sastāvdaļās, lai noskaidrotu to saturu, struktūru, atsevišķo sastāvdaļu nozīmi un iedarbību, kā arī ietekmējošos faktorus. Izšķir: loģisko, psiholoģisko, ķīmisko, matemātisko, ekonomisko² u.c.

Rezumējot visu iepriekš analizēto, autore norāda, ka pastāv savstarpējā saikne starp visiem trim terminiem - *funkcija, funkcionāls un institucionāls*, tomēr to pielietojums ir haotisks un bez īpaša pamatojuma, katrā konkrētā situācijā. Tāpēc būtu nepieciešams izveidot komisiju, kas šos jautājumus izdiskutē, kā rezultātā tiktu pieņemts lēmums, uz kura pamata varētu veikt izmaiņas normatīvajos aktos.

Tajā pašā laikā funkciju izvērtēšana nevar notikt bez institucionāla vērtējuma un funkcionālās pieejas. Autore turpinās lietot terminu funkciju audits, jo tas skaidrāk izsaka audita būtību, tajā pašā laikā ir jāturpina izvērtēt aspektus, kas ir saistīti ar funkciju vērtēšanu.

R.Saks un M.Saidi piedāvā, izvērtējot funkcijas, ņemt vērā funkcionālo pieeju, organizācijas struktūru, procesu plūsmas³. Tāpēc autore šos jautājumus apskata detalizētāk.

Ņemot vērā, ka publiskā sektora struktūrai vajadzētu būt būvētai ar tādām pašām metodēm kā privātā sektora kompānijām⁴, autore pamatojas uz vispārpieņemtajiem funkciju vērtēšanas kritērijiem, t.sk., arī biznesa sektorā izteiktām atziņām par šo jautājumu.

20.gadsimta sākumā pārvaldē ar F.Teilora publikācijām tika iedibināta funkcionālā pieeja, kuras galvenie principi ir⁵:

1. Atdalīt plānošanas funkcijas (kontroles) no izpildes (realizācijas) starp vadību un darbiniekiem.
2. Darba operāciju standartizācija un vienkāršošana, darbinieku specializācija.
3. Darba procesa sadalīšana pa operācijām.
4. Darījumu forma darba samaksā.

¹ Grūba I. Nē haotiskai ministriju apvienošanai// http://www.db.lv/a/2009/01/29/Ne_haotiskai_ministriju_a.20.01.2009.

² Ekonomikas skaidrojošā vārdnīca. R., Zinātne, 2000. Latvijas Zinātņu akadēmijas termini. <http://termini.lza.lv/>. 12.03.2010.

³ Sack, R. Saidi M. (1997). Functional analysis (management audits) of the organization of ministries of education// Paris: UNESCO.p.59-73.

⁴ Chlivickas E. (2006) Development of the Potential of Human Resources in the Context of Globalisation and administrative Reform//Lithuanian Public Administration Training Association.

⁵ Кане, М. М., Иванов, Б. В., Корешков, В. Н., Схиртладзе, А. Г. (2009) Системы, методы и инструменты менеджмента качества// Москва : Питер, с. 559.

Funkciju sistēmas tika papildinātas no H.Fajjola puses, un to galvenie principi ir¹:

1. Plānošana.
2. Organizēšana.
3. Kontrole.
4. Koordinācija.
5. Motivācija.

Tomēr funkcionālā pieeja nevarēja apmierināt visas prasības, kādas tika izvirzītas iestādes darbības novērtēšanā, jo tā pamatā bija statiska, tāpēc M.Porters piedāvāja savu redzējumu par iestādes pārvaldību un galveno uzmanību pievērsa procesa pieejai. M.Porters izteica apgalvojumu, ka savstarpējā mijiedarbība starp ķēdes posmiem, kur tiek radīta vērtība, ir galvenais iestādes darbības princips². Turpinot šo pieeju, E.V.Demings ieviesa savu redzējumu par procesu pieeju, papildinot ar to plūsmu diagrammām, sākot no pakalpojuma sniedzēja līdz pakalpojuma saņēmējam, un nosakot, ka visi procesi ir izmērāmi³.

Papildus iepriekš norādītajam, 1960. gadu beigās tika izstrādāta salīdzinoši jauna pieeja struktūras analīzei un sistēmu projektēšanai, kura tiek izmantota vēl joprojām, tā ir SADT – Strukturālā analīze un dizaina tehnika (Structured Analysis and Design Technique)⁴. Iemesls šās pieejas izstrādei bija apgalvojums, ka iestādēs procesi nav vienkārši. 1970 gadu sākumā, balstoties uz SADT pieeju, ASV bruņotie spēki izstrādāja jaunu procesa modelēšanas sistēmu ICAM: Integrētā datorsistēma - palīdzība ražošanai (Integrated Computer - Aided Manufacturing). Plašākai auditorijai SADT sistēma bija pieejama no 1975.gada. Vēlāk šī pieeja tika papildināta un apstiprināta kā ASV Federālais standarts ar nosaukumu IDEFO⁵.

Neskatoties uz vispārējiem sasniegumiem, SADT pieejai tomēr bija oponenti, un zinātnieki M.Hammerss un D.Čampi piedāvāja savu redzējumu, uzlabojot iepriekš minēto sistēmu un piedāvājot reinžinieringa pieeju (reorganizācija), tas ir: procesus pārprojektē, izslēdzot visus tos, kuri nesniedz pievienoto vērtību⁶. Līdz ar to varētu pat apgalvot, ka loks strukturālajā izpētē ir noslēdzies, jo M.Hammersa un D.Čampi pieeja cieši sasaucās ar F.Teilora pieeju, kurš jau 19.gadsimta 20.gados rakstīja, ka organizācijas veiksmīgai darbībai ir nepieciešams⁷:

1. Uzdevumu izpratne un darbības analīze.

¹ Кане, М. М., Иванов, Б. В., Корешков, В. Н., Схиртладзе, А. Г. (2009) Системы, методы и инструменты менеджмента качества// Москва : Питер, с. 559.

² Портер, М. (2000) Конкуренция// Москва: Издательский дом "Вильямс.

³ Deming W.E. (1982) Quality Productivity and Competitive Position// MIT Centre for Advanced Engineering Study, Cambridge, MA.

⁴ Марк, Д.А., МакГоун, К. (1993) Методология структурного анализа и проектирования// Москва.

⁵ IDEFO. www.idef.com/idefo.html.23.10.2009

⁶ Hammer M. Champyt J. (1993) Reengineering the corporation. A Manifesto for Business Revolution//.New York:Harper Business.

⁷ Кане, М. М., Иванов, Б. В., Корешков, В. Н., Схиртладзе, А. Г. (2009) Системы, методы и инструменты менеджмента качества// Москва : Питер, с. 559.

2. Katras darbības aprakstīšana un laika izmērīšana, un ietekmējošo faktoru analīze.
3. Visu nevajadzīgo un lieku darbību likvidēšana.
4. Visu jauno darbību savienošana jaunā loģiskā ķēdē.

Tomēr P. Drakers par F. Teilora pieeju ir norādījis: pēdējo simts gadu laikā katra jauna metode ir balstīta uz F. Teilora pieejas principiem¹.

Neskatoties uz iestādes strukturālo izkārtojumu, svarīgi ir apzināties arī funkciju un procesu savstarpējo saistību iestādēs un organizācijās. Kopumā klasificējot procesus var iedalīt pēc sekojošam pazīmēm – funkcionālie (vienas struktūrvienības ietvaros) starp funkcionālie (starp dažādām struktūrvienībām), stratēģiskie (nodrošina iestādes saikni ar ārējām ieinteresētām personām), taktiskie (nodrošina saikni starp struktūrām iestādes iekšienē, bet ir saistīti ar iestādes augstāka līmeņa vadību, resursu pārvaldību, izmaiņām, analīzi un pilnveidošanās procesu), kā pēdējo var norādīt operatīvos (kā speciālie projekti vai kā atsevišķu darbinieku darbība)². Tomēr, atsaucoties uz funkciju sadalījumu, kā galveno procesu iedalījumu parasti norāda pamatprocesus (pamatfunkcijām) un atbalsta procesus (atbalsta funkcijas).

Tiek norādīts, ka procesi ir jāpakļauj regulāriem auditiem un pēc to veikšanas ir jāveic attiecīgi pasākumi, lai procesus uzlabotu, audīta objekti tiek norādīti kā³:

1. Tehnoloģisko un kontroles procedūru procesa ievērošana.
2. Procesa un kvalitātes prasību ievērošana.
3. Sistēmas atbilstības izvērtējums.
4. Pareizas un savlaicīga izmaiņu veikšana dokumentācijā svarīgiem procesa posmiem.
5. Tehnoloģisko iekārtu apkopes grafiku ievērošana, iekārtu kalibrēšana, personāla apmācība un atestācija.
6. Apkārtējās vides un darba vietas prasību ievērošana, kā arī darba drošības prasību ievērošana.

Autore norāda, ka šāda kārtība ir piemērojama situācijās, kur procesi ir sakārtoti, apkārtējā vide ir nosacīti lēni mainīga un prasības procesu pilnveidošanās nenotiek strauji. Latvijas situācijai šāda pieeja neder, jo faktiski iestādēs procesi nav pietiekami labi dokumentēti, kvalitātes sistēma ir ieviesta tikai retā iestādē, izmaiņu veikšana notiek tikai tad, kad ir bijušas kontrolējošās iestādes. Izņēmums varētu būt tikai nepieciešamo iekārtu kalibrēšana, apkope un darba drošības prasību daļēja ievērošana. Papildus ir jānorāda, ka

¹ Кане, М. М., Иванов, Б. В., Корешков, В. Н., Схиртладзе, А. Г. (2009) Системы, методы и инструменты менеджмента качества// Москва : Питер, с. 559.

² Кане, М. М., Иванов, Б. В., Корешков, В. Н., Схиртладзе, А. Г. (2009) Системы, методы и инструменты менеджмента качества// Москва : Питер, с. 559.

³ Литтл, Г. А. (2003) Десять требований к организации эффективного управления процессом// Стандарты и качество. No. 4.

procesa īpašniekus parasti neinteresē procesa uzlabošanas iespējas, bet interesē veiksmīga procesa realizācija kopumā no pirmā soļa līdz pēdējam, kurš arī atbild par procesa izstrādi, dokumentāciju, funkcionalitātes mērījumiem¹. Šāda attieksme ir norādīta biznesa vidē, tomēr autore vērs uzmanību, ka šādu attieksmi varētu vēlēties arī publiskajā sektorā, tas ir, tik daudz neveikt plašas procesu uzlabošanas kampaņas, bet gan noteikt par procesiem atbildīgos un dot tiem tiesības realizēt kvalitatīvu procesu pēc saviem ieskatiem. Procesu novērtējums ir jāsniedz pēc trim galvenajiem rādītājiem (saskaņā ar ISO 9000:2000) procesam, procesa produktam un klientu apmierinātības procesam².

Autore norāda, ka tas savukārt oponē ar citu pieeju – funkcionālās - izmaksu analīzes metodi, kuras būtība ir tā, ka vajadzības tiek izskatītas kā kopējo funkciju daudzums, kuras nepieciešamas šo vajadzību apmierināšanai. Pēc funkciju noskaidrošanas tiek veidotas vairākas alternatīvas šo funkciju izpildei, tā rezultātā tiek izvēlētas tās alternatīvas, kas prasa minimālu resursu daudzumu.

Funkcionālās – izmaksu analīzes pamatuzdevumi³:

1. Panākt optimālo attiecību starp objekta lietderības efektu un tā dzīves ciklā iztērētajiem izdevumiem.
2. Jaunu tehnisko risinājumu atklāšana, pielietojot funkcionālo pieeju.
3. Dažādu resursu izdevumu samazināšana objekta dzīves ciklā uz nevajadzīgo vai palīgfunkciju samazināšanas vai likvidācijas rēķina.

Šī pieeja ir balstīta uz produkta dzīves ciklu, kuru biznesa sektorā var izmērīt un nošķirt, tomēr valsts sektorā tas nav izdarāms.

Galvenie principi funkcionālās – izmaksu analīzes veikšanā⁴:

1. Funkcionālās pieejas princips. Iestādes izpēte, balstoties uz tām funkcijām, kāpēc tā ir izveidota.
2. Vērtības novērtējuma princips, saistīts ar nepārtrauktu ekonomisko novērtējumu, kas rodas tehniskos risinājumos.
3. Sistēmiskās pieejas princips.
4. Kompleksais pieejas princips.
5. Dinamiskās pieejas princips.
6. Vispusīgas informātikas un jaunāko sasniegumu izmantošanas princips.

Autore norāda, ka nosacīti pēc iepriekš norādītās pieejas daļēji orientējās arī Valsts Kanceleja, pieprasot un apkopojot informāciju par valsts funkcijām¹. Autore norāda, ka tika

¹ Гарднер Р. (2003) Десять уроков по улучшению процессов для руководителей//Москва, Методы менеджмента качества No.7.

² Репин, В.В. (2003) Опыт внедрения системы управления бизнес-процессами// Методы менеджмента качества No.5.

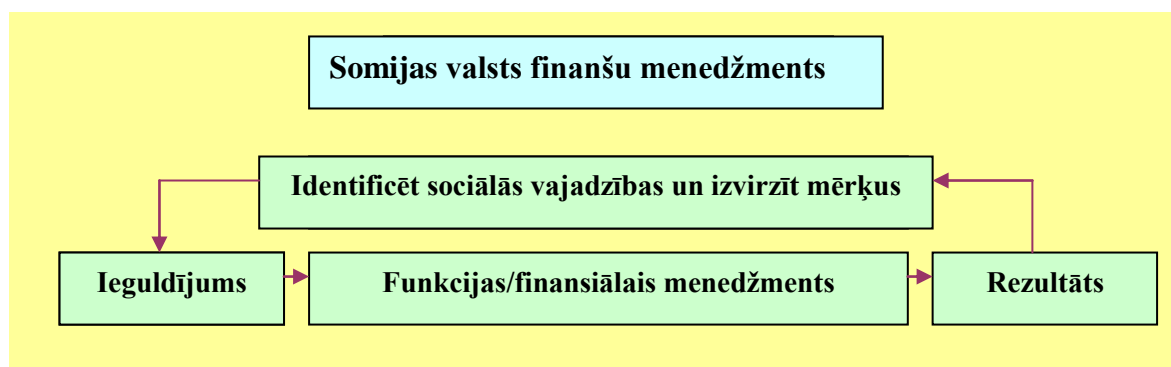
³ Башкатова, Ю.И. (2004) Управленческие решения, Москва: МЭСИ.с54-56.

⁴ Башкатова, Ю.И. (2004) Управленческие решения, Москва: МЭСИ.с54-56.

ievērots funkcionālais princips, vērtības novērtējuma princips, kompleksais princips, jo tika aptverta visa valsts pārvalde un visas valsts institūcijas. Tomēr apšaubāms ir vispusīgas informātikas un jaunāko sasniegumu izmantošanas princips un dinamiskās pieejas princips, jo Valsts Kanceleja norāda, ka, veicot funkciju analīzi² :

1. Analīzes objekts var būt jebkura sistēma (ar jebkuru daudzumu elementu un saistību), tās apakšsistēmas vai elementi, pēc kuriem var skaitliski izteikt funkcionēšanas nozīmes derīguma efektu.
2. Globālais kritērijs ir saistīts ar vienas vienības lietderības objekta efektu.
3. Vienlaicīgi ar detalizācijas analīzi tiek veikta kopējā objekta analīze.
4. Pirms uzsākt analīzi, ir jānoskaidro funkcijas mērķtiecīgums, kuru veic iestāde. Ar galveno domu, ka ne jau funkcijas tiek veidotas iestādei, bet gan otrādi, iestādes tiek veidotas, lai izpildītu funkciju ar minimāliem resursiem tās dzīves ciklā.

Ārzemju pieredze liecina, ka funkcionālo derīguma efektu var attēlot arī grafiski, piemēram, kā to ir veikusi Somijas augstākā kontrolējošā iestāde savos metodiskajos norādījumos, kas parādīts 1.3. attēlā.



1.3. attēls. Somijas finanšu menedžmenta saistība ar funkciju menedžmentu³

Avots: Somijas Valsts kontroles Lietderības audita rokasgrāmata

Autore norāda, ka šādu pieeju pilnībā vajadzētu izmantot arī Latvijā, nosakot funkciju nepieciešamību, kā galveno akcentu liekot uz sociālo vajadzību identificēšanu un mērķu izvirzīšanu. Tajā pašā laikā jau sen tiek norādīts, ka finanšu informācijai ir jābūt palīgam funkciju novērtēšanā⁴. Latvijas pieredze liecina, ka valsts pārvaldē izpratne par funkciju nozīmi un nepieciešamību ir visai maza. 2009.gadā Ministru prezidents saskaņā ar Ministru kabineta 2009.gada 31.marta protokollēmuma Nr. 54 § “Par pasākumu plāna projektu valsts pārvaldes sistēmas un civildienesta optimizēšanai” 5.2.apakšpunktu, lai nodrošinātu valsts pārvaldes funkciju izvērtēšanu, noteica iesniegt Valsts kancelejā visām ministrijām

¹ Funkciju audita komisijas materiāli. <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/>, 25.03.2010

² Funkciju audita komisijas materiāli. <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/>, 25.03.2010

³ National Audit Office of Finland (Somija) Performance audit manual // <http://www.vtv.fi/> 02.10.2009.

⁴ Golembiewski, R.T., Rabin, J. (1981) Public Budgeting and Finance: Readings in Theory and Practice//2nd ed., F.E. Peacock Publishers, Inc. Athens.

informāciju par tās sistēmā esošajām funkcijā¹. Ministriju iesniegtā informācija ne vienmēr atbilda izvirzītajām prasībām. Piemēram, Ārlietu ministrija nav norādījusi visām veicamajām funkcijām darbinieku skaitu, kas veic šo funkciju, tāpat arī Finanšu ministrija - 107.funkcijas „Eiropas Ekonomikas zonas finanšu instrumenta un Norvēģijas valdības divpusējā finanšu instrumenta finansējums” aile „nodarbināto skaits” ir atstāta neaizpildīta².

Ir funkcijas, kuras atkārtojas dažādos kontekstos, piemēram, migrācijas politika atkārtojas trīs reizes:

1) 126.funkcijas „Pilsonības un migrācijas politika” īstenošanu veic 3 darbinieki, un funkcijas izmaksas ir 36 940 Ls;

2) 162.funkcijas „Vīzu izsniegšana, anulēšana un atcelšana robežšķērsošanas vietās migrācijas politikas īstenošanas ietvaros” īstenošanu veic 19 darbinieki, un izmaksas ir 151 692 Ls;

3) 167.funkcijas „Migrācijas politikas izstrāde un īstenošana – ārzemnieku un bezpavalstnieku ieceļošanas režīma nodrošināšana un kontrole, vīzu un uzturēšanās atļauju izsniegšana, informācijas apmaiņas nodrošināšana ar ES informācijas sistēmām” īstenošanu veic 150 cilvēki, un izmaksas tās realizācijai ir 1 559 534 Ls³.

No 1005 valstī konstatētajām funkcijām⁴, ja tiek veikta detalizētā funkciju analīze, tad ministriju iesniegtajos datos, piemēram, vārds „politika” tiek norādīts 338 reizes. Politikas izstrāde pēc būtības ir ministriju kompetence, un tai ir jābūt saistītai ar galvenajiem ministriju darbības virzieniem. Nevis kā tas ir, piemēram, Iekšlietu ministrijas sistēmā, kur atsevišķi tiek izdalītas tādas funkcijas kā nozares vadība, stratēģiskā plānošana, iekšlietu politikas plānošana, tālāk seko katras nozares politikas – noziedzības apkarošanas, sabiedriskās kārtības un drošības; robežapsardzības un robežkontroles; ugunsdrošības, ugunsdzēsības, glābšanas un civilās aizsardzības politika; pilsonības un migrācijas politika. Tālāk Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldē atkal tiek pieminētas funkcijas, kas saistītas ar politiku - migrācijas politikas izstrāde...; patvēruma politikas izstrāde...; repatriācijas politikas izstrāde... utt.⁵

Tāpat autore vērs uzmanību, ka ir funkcijas, kur darbinieku skaits ir neliels, piemēram, 127.funkcijai - Iekšlietu ministrijas funkciju „Krīzes vadība un mobilizācija” veic 2 darbinieki. Turpat, pilsonības un migrācijas politikā, arī ir iesaistīti 2 darbinieki. Arī citām

¹ 2009. gada 31. marta Ministru kabineta protokollēmums Nr. 54 “Par pasākumu plāna projektu valsts pārvaldes sistēmas un civildienesta optimizēšana”.

² Funkciju audita komisijas materiāli. <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/>, 25.03.2010

³ Funkciju audita komisijas materiāli. <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/>, 25.03.2010.

⁴ V.Dombrovska ziņojums Ministru kabineta 15.09.2009. sēdē Pārvaldes strukturālās reformas un atbildīgā politika.

⁵ Funkciju audita komisijas materiāli. <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/>, 25.03.2010.

ministrijām ir funkcijas, kuras veic 1 - 9 darbinieki.¹ Tās vairs nav definējamas kā funkcijas, bet kā atsevišķi uzdevumi.

Lai gan funkcijām ir noteiktas to izmaksas, tomēr detalizēti aprēķini valsts pārvaldē netiek veikti, jo pilnībā netiek pielietota vadības grāmatvedība, kā tas ir biznesa sektorā, līdz ar to pilnībā nevar pateikt, cik precīzi katra funkcija izmaksā, jo, piemēram, tajās pašās politikas plānošanas funkcijās ir ietverti izdevumi par darba vietas uzturēšanu, apkalpojošā personāla uzturēšanu, lietvedības nodrošināšanu utt. Līdz ar to funkciju sadalījuma izmaksu vērtējums, kāds tas tika iesniegts Valsts kancelejai, ir salīdzinoši subjektīvs. Lai no publiskā sektora nodotu funkcijas biznesa sektoram vai mainītu tā veikšanas kārtību, ir jāzina, cik tas maksā valsts pārvaldē. Līdz šim esošā prakse liecina, ka informācija ir aptuvena. Te nav domāti oficiālie normatīvie akti par finanšu jautājumiem, bet gan tādi jautājumi kā: cik maksā konkrētais pakalpojums publiskajā sektorā, pirms mēs to nodosim kā ārpakalpojumu? Tie parasti labākajā gadījumā ir ļoti aptuveni skaitļi vai bieži vien tikai minējumi. Bez tā, ka netiek veikta uzskaitē pa pakalpojumu veidiem, tajā pašā laikā nav skaidrs, vai par to pašu naudu varēs saņemt adekvātu pakalpojumu. Piemēram, arī iekšējā audita pakalpojumus var nodot kā ārpakalpojumu, kā tas tika izdarīts 2007.gadā. Rezultāts bija salīdzinoši atšķirīgs. Līdz ar to nevar viennozīmīgi pateikt, kas ir izdevīgāk. Autore norāda, ka labākais variants, pirms domāt par funkciju nodošanu, izmainīšanu, vispirms ir katrai iestādei vēlreiz pārskatīt funkcijas un veikt kaut ko līdzīgu vadības grāmatvedības uzskaitē. To iesākumā var darīt, piesaistot valsts pārvaldes IT darbiniekus, un izveidot vienkāršu risinājumu MS Excel vidē. Tehniskais risinājums nav sarežģīts, sarežģīti ir saprast, kādus skaitļus tur ievietot. Ņemot vērā nepietiekamo finansējumu jaunu programmu izstrādei, autore ierosina izmantot esošās rezerves, tas ir, no programmas izstrādātāju puses tiek piedāvāti vienkārši risinājumi tajā pašā MS Excel programmā, jo Latvijai pašreizējos apstākļos nav reālu izredžu sasniegt labāko pasaules pieredzi.

Piemēram, kā tas ir Apvienotajos Arābu Emirātos, kad katru ceturksni federālās valdības vienības iesniedz progresa ziņojumus, kuriem izmanto automatizētus datu apstrādes instrumentus, lai novērtētu to darbību. Veiktspējas novērtējums balstās uz vairāk nekā 3000 galvenajiem darbības rādītājiem (*key performance*). Četri analītiķi var viegli pārskatīt lielu datu apjomu, ko parasti manuāli varētu veikt desmitiem cilvēku. "Ministru stratēģijas vairs nav pildspalva un papīrs, tāpēc, ka mums ir specializētas sistēmas, lai izsekotu progresu", norādīja AAE premjerministrs Shaikh Mohammed bin Rashid Al Maktoum². Informācijas analīzes pamatā ir pielietota līdzsvarotā vadības kartes pieeja, kur katrs struktūrvienības

¹ Funkciju audita komisijas materiāli. <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/>, 25.03.2010.

² Arābu Emirātu pieredze valsts pārvaldes darbības uzlabošanā. <http://download.microsoft.com/download/7/B/0/7B0ECD7B-02B3-4A89-BE02-27A662550C66/PMO%20Case%20Study.doc>, 20.10.2009.

vadītājs var izveidot pārskatus par savu struktūru, lai kontrolētu katra komandas darbu un sagatavotu rīcības plānu, tādējādi uzlabojot vai izlabojot savu darbības procesu¹.

Finanšu informācijas trūkums, lai uzlabotu savu sniegumu valsts sektorā, ir izplatīta lieta. To atzīst 67% no vairāk kā 200 pētījumā iekļautajiem valsts pārstāvjiem².

Izvērtējot visu iepriekš aprakstīto, autore secina, ka funkciju izpēti ir jāveic ne tikai no iestādes vispārīgās stratēģijas analīzes, no procesu novērtējuma, bet arī kā trešais svarīgais elements ir nepieciešams iestādes strukturālais izkārtojums, kas palīdz sasniegt iestādes stratēģiskos mērķus. Kā norāda ārzemju pētnieki, tad organizāciju restrukturizācijas bieži vien var tikt saistītas ar publiskā sektora izdevumu samazinājumu³. Autore ir izanalizējusi vairākas pieejas – DANIDA, P.F.Drakerā, R.E.Mailes un H.Mincberga, kuras varētu attiecināt uz Latvijas situāciju^{4,5,6,7,8}. DANIDA's izstrādātais projekts, kas veiksmīgi ir ieviests un aprobēts praksē ne tikai tās izcelsmes valstī Dānijā, bet arī daudzās citās, nav derīgs tikai tā iemesla dēļ, ka tā aprobēšanā ir nepieciešams ievērot stingru procesa kontroli un precīzu tā ievērošanu. Jānorāda, ka sākotnēji šis projekts tika izmantots valsts militārajā sfērā. Ņemot vērā, ka Latvijā, kā tika norādīts iepriekš, ir grūtības pat ar kvalitatīvu stratēģiju izstrādi, tad, pārveidojot vai strukturizējot funkcionālo sadalījumu iestādēs, tas nebūtu iespējams. P.F.Drakerā piedāvātais modelis ir vairāk orientēts uz kreatīvu organizāciju, kur galvenais akcents tiek likts uz intelektuālo cilvēkkapitālu un tā radošo izpausmju izmantošanu organizācijas vajadzībām. Neskatoties, ka valsts organizācijā lielākoties ir intelektuālie darbinieki, tomēr tik lielu rīcības brīvību, kādu piedāvā autors, Latvijas sabiedrība nav gatava pieņemt. R.E.Mailes pētījumā bez biznesa sektora uzņēmumiem no publiskā sektora tiek pētītas 19 slimnīcas⁹. Daļēji šīs teorijas galvenie aspekti atbilstu valsts pārvaldei, tomēr ir vairāki aspekti, kas neļauj pilnībā pieņemt šīs koncepcijas principus. Slimnīcas ir tiešo pakalpojumu sniedzējas, iestādes apkārtējās vide izpēti netiek veidota sistēmiskā pieejā, netiek aplūkotas institūcijas valsts pārvaldē, kurām ir diversificētās iestādes modelis, bet pats galvenais - pētījumā lielāka uzmanība tika pievērsta iestādes stratēģijai, lēmumu pieņemšanas mehānismam, nevis iestādes struktūras analīzei. Kā norāda arī pats autors, tad iestādes struktūras slimnīcām bija dažādas. Tāpēc autore kā atbilstošāku teoriju savos pētījumos

¹Arābu Emirātu pieredze valsts pārvaldes darbības uzlabošanā. <http://download.microsoft.com/download/7/B/0/7B0ECD7B-02B3-4A89-BE02-27A662550C66/PMO%20Case%20Study.doc>. 20.10.2009.

²Deloitte (2008) Mastering Finance in Government. Deloitte Research studies//<http://www.deloitte.com>.12.04.2010.

³Haque M.S. (2007) Revisiting the New Public Management// Public Administration Review 67 (1), 179–182.

⁴DANIDA (1997) DANIDA's Evaluation policy//Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs.

⁵DANIDA (2001) Evaluation Guidelines. 2nd ed.//. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs

⁶Drucker P.F.(1990). Managing the Non Profit Organization// Oxford; Butterworth-Heinemann.

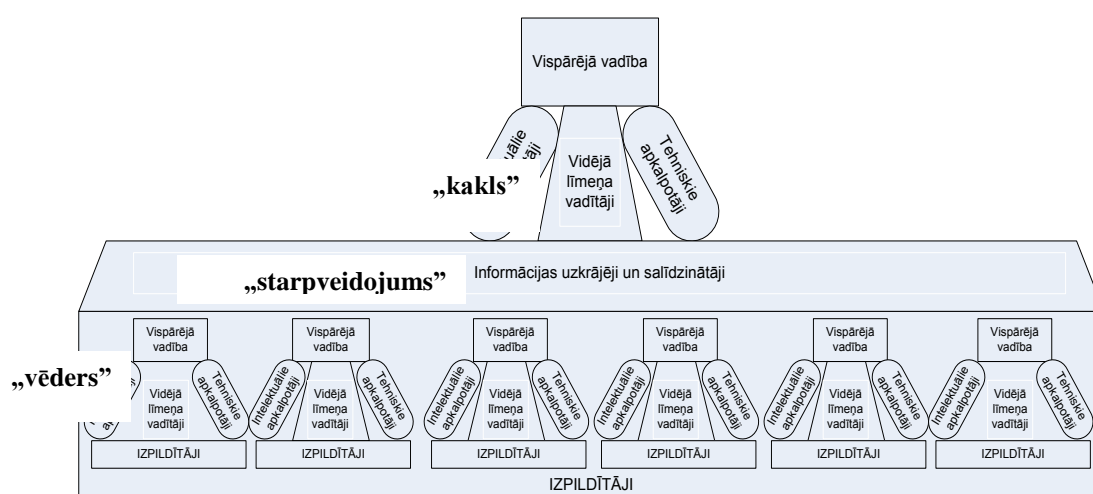
⁷Miles, Raymond E., Snow, Charles C. (2003) Organizational Strategy, Structure, and Process// Palo Alto, CA, USA: Stanford University Press, 37. <http://site.ebrary.com/>.19.01.2010.)

⁸Mintzberg H.(1998) The Structure of Organizations//In Susan Segal-Horn (ed).The Strategy Reader Blackwell Publishers

⁹Miles, Raymond E., Snow, Charles C. (2003) Organizational Strategy, Structure, and Process// Palo Alto, CA, USA: Stanford University Press, 37. <http://site.ebrary.com/>.19.01.2010)

izvēlējās H.Minberga teoriju, jo valsts pārvaldē vēl joprojām pārsvarā ir iestādes, kuru darbību var saistīt ar iepriekš minēto teoriju^{1,2}. Sašaurinot jautājumus, kas tieši skar pētāmo jomu - iestādes funkcijas, jānorāda, ka tās cieši ir saistītas ne tikai ar pašu funkciju apjomu, bet arī ar iestādes organizatorisko statusu.

Valsts pārvaldes iestādes pēc H.Minberga var tikt veidotas kā Tradicionālās organizācijas vai Diversificētās organizācijas, gadījumos, ja iestādei ir reģionālās struktūras. Autores pētījumos pārsvarā iestādes ir veidotas pēc Diversificētās organizācijas modeļa, kur teritoriālās struktūrvienības (pārvaldes) savas ikdienas funkcijas veic zināmā mērā neatkarīgi no augstākās vadības (1.4.attēls).



1. 4.attēls. Diversificētās organizācijas modelis pēc H.Minberga³

Avots: H.Minbergs, 1998

Atbilstoši H.Minbergam, kā redzams zīmējumā, organizācijā ir 5 galvenās darbinieku grupas:

Pirmkārt, **vispārējie jeb augstākā līmeņa vadītāji**, kuri atbild par organizācijas vadību gan ilgtermiņā, gan īstermiņā, t.sk., arī katras teritoriālās struktūrvienības vadība (sk. attēlā organizācijas „vēderu”)⁴. Pētījumā tika konstatēts, ka iestādēs augstākā līmenī ir struktūras, kuras veic daudzas iestādes pamatfunkcijas, kuras būtu jādeleģē zemākam līmenim. Arī pētāmās iestādes vadībai ir šāda pārliecība, ka vadībai aktīvi ir jāiesaistās ikdienas problēmu risināšanā un par stratēģiskiem jautājumiem ir jādomā tikai laikā, kad nav

¹ Mintzberg H. (1993) Structure in five Designing Effective organizations// Englewood Cliffs, NJ. Prentice –Hall.

² Mintzberg H.(1998) The Structure of Organizations//In Susan Segal-Horn (ed).The Strategy Reader Blackwell Publishers

³ Mintzberg H.(1998) The Structure of Organizations//In Susan Segal-Horn (ed).The Strategy Reader Blackwell Publishers

⁴ Mintzberg H.(1998) The Structure of Organizations//In Susan Segal-Horn (ed).The Strategy Reader Blackwell Publishers

neatliekamu citu pasākumu. „Viss ir otrādi. Ikdienas jautājumus risina augstākajā līmenī, centrālā vadība birokratizējas, bet politiku veido zemākie līmeņi”¹.

Otrkārt, **vidējā līmeņa vadītāji** atbild par doto uzdevumu izpildi un, ja nepieciešams, koriģēšanu, kā arī nodrošina informācijas plūsmas gan no augšas uz leju, gan no lejas uz augšu. Kopumā pēc H.Mincberga tas tiek apzīmēts kā „kakls”, jo tas ir garāks, jo vairāk informācijas zūd.

Treškārt, **izpildītāji** - tie ir organizācijas darbinieki, kuri veic tiešo darbu, kuri ir tiešo funkciju veicēji un koncentrēti apakšējā līmenī.

Ceturtkārt, **intelektuālie apkalpotāji** - tie ir darbinieki ar specifiskām, bet no organizācijas viedokļa ne unikālām zināšanām, prasmēm un iemaņām – finanšu un grāmatvedības, personālvadības darbinieki u.c.

Piektkārt, **tehniskie apkalpotāji** - tie ir darbinieki ar specifiskām, no organizācijas viedokļa ne unikālām prasmēm – uzkopšanas un remonta darbi, u.c.

B.Geitss apgalvoja, ka 80.gados visu izšķīra kvalitāte, 90.gados – *reinžinierings*, bet otrās tūkstošgades vadmotīvs ir ātrums². Tas gan tika norādīts par biznesa sektoru, tomēr daļēji to var attiecināt arī uz valsts pārvaldi. Tajā pašā laikā autore vēlas šo apgalvojumu turpināt, norādot, ka nākotnē visu izšķīrs kvalitatīva informācija un ātrums.

1.3.Auditu veidi un to saistība ar funkciju auditu

Autore ir analizējusi vairākus informācijas avotus par šo tēmu un norāda, ka nosauktie zinātnieki ir izteikušies par lietderības auditu iedalījumu un terminiem, un to saistītām problēmām, un tie ir – R.J.Andersons [R.J.Anderson]; A.A.Ārens [A.A.Arens] un J.K.Lebeks [J.K.Loebbeck]; N.Azuma [N.Azuma]; M.Barzelejs [M.Barzelay]; A.Čambers [A.Chambers] un G.Rends [G.Rand]; N.C.Čērčils [N.C.Churchill]; D.Devars [D.Dewar]; M.Dītenhofers [M.Dittenhofer]; D.L.Flešers u.c.[D.L.Flesher]; D.Flints [D.Flint]; D.L.Flešers [D.L.Flesher]; B.Geists [B.Geist]; B.Kadmus [B.Cadmus]; D.R.Karmičels [D.R.Carmichael,] un J.J.Vilinghams [J.J.Willingham]; F.Lēvs [F.Leeuw]; G.Mālderis; F.E.Mints [F.E.Mints]; S.L.Morgans [S.L.Morgan] un B.R.Ronels [B.R.Ronell] K.Polits [C.Pollitt]; K.Polits [C.Pollitt] un H.Summa [H.Summa]; V.Skuiņa; M.Povers [M.Power]; R.Saks [R.Sack] un M.Saidi [M.Saidi]; E.Vanags. Detalizētāks to teiktā izvērtējums ir sniegts turpmāk tekstā. Savukārt no augstākajām kontrolējošām iestādēm ir Austrālija, Lielbritānija, ASV, Dānija,

¹ Starlings G. (1999) Valsts sektora pārvalde//Rīga. Valsts administrācijas skola. 318.lpp

² Кане, М. М., Иванов, Б. В., Корешков, В. Н., Схиртладзе, А. Г. (2009) Системы, методы и инструменты менеджмента качества// Москва : Питер, с. 160.

Īrija; Jaunzēlande, Kanāda, Krievija, Lietuva, Norvēģija, Somija, Zviedrija, kā arī INTOSAI un ERP standartos noteiktais un autores praktiskā pieredze un zināšanas.

Akadēmiskajā terminu datu bāzē ir atrodami vairāki ar auditu skaidroti termini - ārējais audits, audits, darbības audits, datorsistēmas audits, drošības audits, gada audits, ieņēmumu audits, izdevumu audits, nodokļu audits, pilns audits, reklāmas kampaņas audits, vides audits, viesnīcas audits¹. Interesējošais termins *audits* bieži vien ir atspoguļots kopā ar terminu *revīzija*, kur, piemēram, tiek skaidrots, ka tā ir indivīda vai uzņēmuma grāmatvedības dokumentu un uzskaites pārbaude saskaņā ar profesionālajiem standartiem, lai noskaidrotu grāmatvedības uzskaites regularitāti un atbilstību, kā arī attiecīgi sagatavoto finanšu pārskatu ticamību². Pēc cita skaidrojuma audits un revīzija ir: kādas iestādes, uzņēmuma vai amatpersonas likumīga pārbaude, ko veic īpaša lietpratīga persona (revidents) un kas ietver informācijas apkopošanu par kādu uzņēmējdarbību un šīs informācijas novērtēšanu, pārbaudot aprēķinu pareizību un pēc noteiktiem kritērijiem dodot savu revīzijas atzinumu. Ir šādas revīzijas: operāciju revīzija, atbilstības revīzija, gada pārskata revīzija³. Līdzīgs skaidrojums ir arī citā informācijas avotā, kur papildus auditam un revīzijai tiek skaidrots termins *auditēšana*: kas ir kādas juridiskas vai fiziskas personas darbības pārbaude, ko veic īpaša lietpratīga persona (revidents, auditors), apkopojot un novērtējot informāciju, sniedzot savu atzinumu un ieteikumus⁴. Tomēr kā saprast, kādā gadījumā jālieto termins *audits* un kādā *revīzija*? Abi šie termini pēc būtības ir līdzīgi.

Termins *revīzija* (latīņu *revisiō* 'izskatīšana no jauna'), tas ir, no jauna apskatīt, pārbaudīt notikušo, faktus, darbības, darījuma pareizumu⁵. Pēc attiecīgu speciālistu skaidrojuma revīzija ir darbības un darījumu pareizuma un likumīguma pārbaude, ko iniciē augstāka institūcija, īpaši saimnieciskajā un finanšu jomā; revīziju veic, pārbaudot mantiskā stāvokļa uzskaiti, saimnieciskās darbības rezultātu pierakstus, finanšu pārskatus, kontus; revīzijas mērķis — konstatēt pārkāpumus, savukārt, revidents ir persona, kas pilnvarota veikt (abi - autores izcēlums) revīziju⁶. Galvenais revidenta pienākums ir vispusīga un pilnīga revīzijas veikšana un tās materiālu noformēšana augstā kvalitātē⁷.

Likumā Par zvērinātiem revidentiem ir noteikts, ka revīzijas pakalpojums ir pamatā saistīts ar komersanta, valsts vai pašvaldības institūcijas, biedrības vai nodibinājuma, vai jebkuras citas personas gada pārskata pārbaudi un ziņojuma sniegšanu, kā arī revīzijas

¹Latvijas Zinātņu akadēmijas termini. <http://termini.lza.lv/>. 12.03.2010.

²Eurodicautom Eiropas Savienības terminu vārdnīca// Rīga., UNDP, 2004

³Ekonomikas skaidrojošā vārdnīca. R., Zinātne, 2000// Latvijas Zinātņu akadēmijas termini. <http://termini.lza.lv/>. 12.03.2010

⁴Latvijas Zinātņu akadēmijas termini. <http://termini.lza.lv/>. 12.03.2010.

⁵Latvijas Zinātņu akadēmijas termini. <http://termini.lza.lv/>. 12.03.2010.

⁶Skujiņa, V. Vai termini audits un revīzija un arī auditors un revidents ir sinonīmi?(2003.)<http://termini.lza.lv/article.php?id=70> 09.02.2010.

⁷Mālderis, G. (2001) Revīzija un audits// Rīga: Biznesa augstskola Turība.21 lpp

uzdevuma veikšana pēc tiesībsargājošo institūciju uzaicinājuma¹. Tas nonāk pretrunā ar iepriekš norādīto apgalvojumu, ka revīzijas mērķis ir konstatēt pārkāpumus. Ja komersants noslēdz līgumu par revīzijas pakalpojuma saņemšanu, tā mērķis noteikti nebūs tikai pārkāpumu atklāšana. Tomēr tas saskan ar prasību, ka zvērinātam revidentam ir jābūt attiecīgai kvalifikācijai veikt revīziju, t.i., apliecinājums, ka tam ir attiecīgas prasmes un iemaņas, ko apliecina profesionāla organizācija.

G.Mālderis piedāvā skaidrot revīzijas būtību, klasificējot revīzijas, piemēram, atkarībā no kontroles piederības revīzijas, to iedalot : iekšsaimnieciskās, neatkarīgās, nozaru-resoru un valsts revīzijās. Tālāk tiek izskaidrots, ka, piemēram, nozaru – resoru revīzijas veic augstākstāvošas organizācijas (ministrijas) tām pakļautajos vai savas ietekmes jomas uzņēmumos². Autore norāda, ka to pašu var veikt arī iekšējais auditors. Tāpat revīzijas var klasificēt, sagrupējot pēc dažādām pazīmēm – pēc revidējošās organizācijas piederības, pēc attiecībām pret plānu, pret ietverto objektu daudzumu revīzijā, pēc pārbaudāmo dokumentu daudzuma, pēc pārbaudāmo uzņēmumu daudzuma un to pakļautības, pēc pārbaudes uzdevuma, pēc jautājumu pētīšanas secības³. Autore vērs uzmanību, ka šāda klasifikācija neatrisina jautājumu par atšķirību starp terminiem „audits” un „revīzija”, jo pēc dažādām pazīmēm var sagrupēt arī auditu. Revīziju un/vai auditu var veikt gan ārējie auditori, gan iekšējie. Daļējās vai pilnās revīzijas (auditus) var veikt gan ārējie auditori, sniedzot ziņojumus par gada pārskatiem, gan iekšējie auditori, piemēram, sniedzot izvērtējumu ES iestādēm par struktūrfondu izlietojumu, gan arī veikt atsevišķu jautājumu izvērtējumu pēc vadības norādēm. Ietverto objektu daudzums audits var atšķirties. Piemēram, ministrijas iekšējais audits var veikt kāda jautājuma izpēti gan ministrijās, gan padotības iestādēs, neskatoties, ka iestādei pastāv sava audita struktūrvienība⁴. Arī visos citos gadījumos revīziju sadalījums vairāk attiecināms uz revīziju veikšanas metodiku, nevis uz revīzijas būtības atspoguļojumu.

Savukārt, termins **audits**, ir cēlies no latīņu *auditus*, kas ir ‘klausīšanās, dzirdēšana’. Tas pēc terminologu skaidrojuma ir process, ko iniciē iestāde, uzņēmums vai fiziska persona, uzaicinot lietpratīgu speciālistu (auditoru), lai konstatētu iestādes, uzņēmuma vai fiziskās personas saimnieciskās darbības stāvokli, iespējamos trūkumus u. tml. un saņemtu ieteikumus stāvokļa uzlabošanai; auditu veic, uzklausot nepieciešamo informāciju pēc stāstītā vai ievācot nepieciešamo informāciju pēc dokumentiem; audita mērķis — nepieļaut iestādes, uzņēmuma vai fiziskās personas bankrotu, saimnieciskās darbības lejupslīdi u. tml. un laikus novērst iespējamus traucējumus⁵. Savukārt termins *auditors* ir cēlies no latīņu vārda *auditor*, kas

¹ Likums „Par zvērinātiem revidentiem” (03.05.2001).

² Mālderis, G. (2001) Revīzija un audits// Rīga: Biznesa augstskola Turība. 3.,87. lpp.

³ Mālderis, G. (2001) Revīzija un audits// Rīga: Biznesa augstskola Turība.87. lpp.

⁴ Likums „Iekšējā audita likums” (11.02.2010.).

⁵ Skujiņa, V. Vai termini audits un revīzija un arī auditori un revidenti ir sinonīmi?(2003.)<http://termini.lza.lv/article.php?id=70> 09.02.2010

nozīmē *klausītājs*¹. Auditors ir speciālists, kas īpaši sagatavots audita veikšanai² (autore izcēlums). Tiek norādīts arī, ka auditors ir augsti kvalificēts, neatkarīgs speciālists grāmatvedības un ar to saistītās jomās³.

R.J. Andersons norāda, ka caur vēstures prizmu audits primāri asociējas ar finanšu un grāmatvedības sistēmu, kad 1494. gadā pirmo reizi tika publicēts Luca Pacioli (mūka) darbs par grāmatvedības uzskaiti. Šajā darbā tika norādīts iekšējās kontroles svarīgums un rekomendēts veikt grāmatvedības ierakstu pārbaudi - auditu⁴. Citi autori uzsver : vēsture rāda, ka finanšu audits ticis sagatavots, lai atklātu krāpšanos, sākot no 15.gadsimta. Tomēr tā ātrāka attīstība iesākās tikai 19.gadsimta beigās un 20.gadsimta sākumā. Attīstoties industriālajai revolūcijai bija nepieciešama arī adekvāta audita tehnika, kas varētu adekvāti veikt attiecīgas pārbaudes laikā, kad sākās preču un pakalpojumu masveida ražošana. Konceptija - „pārbaudīt, analizēt un ziņot” - ir pamats lielākajai auditu daļai⁵. Vārds *audits* ar valsts pārvaldi ir saistīts tad, kad tiek pieminētas valsts augstākās kontrolējošās iestādes. Terminu „audits” Eiropa ir iepazinusi jau no 14. gs sākuma, tā 1314. gadā Francijā tas tiek lietots *Cour des Comptes*, kas ir pamats Francijas augstākās kontrolējošās iestādes izveidei 1318.gadā, bet Lielbritānijas augstākās kontrolējošās iestādes izveidei tiek norādīts 1314.gads⁶.

Savukārt G.Mālderis norāda, ka audita rašanās vēsturiski saistīta ar akciju sabiedrību attīstību un pienākumu sadali starp īpašniekiem un vadītājiem. Auditora ziņojums parasti adresēts uzņēmuma akcionāriem⁷. Turpat tiek uzsvērts, ka pastāv vairāki audita veidi - atbilstības, finanšu pārskatu, operacionālais (darbības) audits. Operacionālais audits ir uzņēmuma saimnieciskā mehānisma atsevišķu daļu pārbaude ar mērķi novērtēt efektivitāti, drošību un lietderību. Operacionālajā auditā var iekļaut vadības organizatoriskās struktūras lieluma novērtējumu, grāmatvedības metožu metodikas un metodoloģijas, datorsistēmu, kā arī jebkuras citas darbības jomas pārbaudi⁸. Autore norāda, ka šāds sadalījuma izskaidrojums neatbilst esošajai situācijai. Iepriekšējā Iekšējā audita likumā līdz 2010.gada februārim bija noteikts, ka iekšējā audita struktūrvienība veic - finanšu, vadības, izpildes novērtējuma, kvalitātes un informācijas sistēmu iekšējos auditus⁹. Savukārt jau jaunajā Iekšējā audita likuma redakcijā nav norādīti audita veidi, bet detalizēti auditoram noteiktie uzdevumi, kas faktiski audita veidu analīzē nav izmantojami, jo nav skaidrs kādu audita veidu likumdevējs ir

¹ Skujiņa, V. Vai termini audits un revīzija un arī auditors un revidents ir sinonīmi? (2003.) <http://termini.lza.lv/article.php?id=70> 09.02.2010

² Eurodicautom Eiropas Savienības terminu vārdnīca// Rīga., UNDP, 2004

³ Mālderis, G. (2001) Revīzija un audits// Rīga: Biznesa augstskola Turība. 68 lpp

⁴ Anderson R.J. (1977) The External Audit; Concepts and Techniques//Pitman Publishing, Canada.

⁵ Carmichael, D.R., Willingham, J.J. (1987) Auditing Concepts and Methods, a Guide to Current Auditing Theory and Practice// McGraw-Hill, New York, NY.

⁶ Pollitt C., Girre X., Lonsdale J., Mul R. Summa H., Waerness M. (1999). Performance or Compliance? Performance audit and public management in five countries. // OXFORD University Press 248.lpp.

⁷ Mālderis, G. (2001) Revīzija un audits// Rīga: Biznesa augstskola Turība.68 lpp

⁸ Mālderis, G. (2001) Revīzija un audits// Rīga: Biznesa augstskola Turība. 68-87 lpp

⁹ Likums „Iekšējā audita likums” (20.11.2002.).

noteicis veikt iekšējam auditam¹. Jānorāda, ka normatīvajos aktos nav termina *ārējais audits* detalizēta skaidrojuma. Izskaidrojums dots tikai definīcijā par ārējo auditu - darbības, ko veic ar auditējamo personu nesaistīta un neatkarīga fiziska vai juridiska persona, lai sniegtu atzinumu un ziņotu par grāmatvedības uzskaiti, finanšu pārskatiem, darbības un/vai finanšu pārvaldības sistemātiskumu un likumību². Līdz ar to autore secina, ka, vērtējot terminus *audits* un *revīzija* tikai pēc latviešu valodā esošās informācijas, nav iespējams izprast to nozīmi.

Terminu *revīzija*, *revidents* un *audits*, *auditors* nozīmes šķīrumu sarežģī tas, ka angļu valodā abās nozīmēs tiek lietoti angļu vārdi *audit* un *auditor*³. Ir arī cits viedoklis, kas norāda, ka vārds *revidents* tiek lietots arī starptautiskos standartos – kvalificēts revidents krieviski – *revizor*, angļiski *auditor*, vāciski – *wirtschaftsprüfer*⁴. G.Mālderis norāda, ka starptautiskajos revīzijas standartos, tulkojot no angļu valodas, vārds „audit” tiek tulkots, kā revīzija⁵. Angļu valodā ir arī termins „revision”, kurš vairāk tiek attiecināts uz tādu jomu kā procesa izmaiņas, uzlabojums⁶. Piemēram, redaktors veic attiecīgas korekcijas iesniegtajā rakstā. Savukārt termins „audit” tiek saprasts divējādi, viena joma ir saistīta ar finanšu pārskatu pārbaudi un ziņojuma sagatavošanu, kamēr otrs skaidrojums ir saistīts ar efektivitātes novērtējumu (*effectiveness*)⁷. Angļu skaidrojošajā vārdnīcā norādīts, ka tiek pārbaudīta kādas struktūras izpilde, veikums, jeb „*performance*”⁸. Arī Latvijas Valsts kontroles likumā (angļu valodā) netiek piemērots vārds „*revision*”, bet gan „*audit*”⁹. Autore norāda, ka angļiski lielāko daļu augstākās kontrolējošā institūcijas tiek dēvētas par *Supreme Audit Office*, kas tulkojumā ir saistīts ar vārdu *audits*.

Līdz ar to, ja angļu valodā ir tikai viens termins *audit*, paliek atklāts jautājums, kāpēc latviešu valodā tas bez īpaša pamatojuma tiek tulkots dažādi. Lai dziļāk izprastu terminu *audits* un *revīzija* būtību, nepieciešams tos vērtēt kopā ar audita un revīzijas veidu.

Valsts pārvaldes galvenā revidējošā iestāde ir Valsts kontrole, kas veic finanšu, likumības un lietderības revīzijas¹⁰. Savukārt lietderību LR Valsts kontrole atšifrē kā *ekonomija*, *produktivitāte*, *efektivitāte*. Tajā pašā laikā tiek norādīts, ka Valsts kontrole veic revīzijas atbilstoši Latvijā atzītiem starptautiskajiem revīzijas standartiem. Lai gan likumā nav noteikti standartu veidi, tomēr Valsts kontroles Interneta mājas lapā angļu valodā ir

¹ Likums „Iekšējā audita likums” (11.02.2010.).

² Latvijas Zinātņu akadēmijas termini. <http://termini.lza.lv/>. 12.03.2010.

³ Skujiņa, V. Vai termini audits un revīzija un arī auditors un revidents ir sinonīmi? (2003.) <http://termini.lza.lv/article.php?id=70> 09.02.2010.

⁴ Mālderis, G. (2001) Revīzija un audits// Rīga: Biznesa augstskola Turība. 67.lpp

⁵ Mālderis, G. (2001) Revīzija un audits// Rīga: Biznesa augstskola Turība. 67 lpp.

⁶ MACMILLAN English Dictionary. For advanced Learners 2006.g. London, Bloomsbury Publishing Plc, 1216.lpp.

⁷ MACMILLAN English Dictionary. For advanced Learners 2006.g. London, Bloomsbury Publishing Plc, 77.lpp.

⁸ MACMILLAN English Dictionary. For advanced Learners 2006.g. London, Bloomsbury Publishing Plc, 77.lpp.

⁹ State Audit Office Law//<http://www.lrvk.gov.lv/index.php?id=1779> . 09.02.2010

¹⁰ Likums „Valsts kontroles likums” (09.05.2002.).

izskaidrots, ka tie ir INTOSAI (Starptautiskā Augstāko Kontrolējošo Audita Iestāžu organizācija, angļu valodā - International Organization of Supreme Audit Institution) un IFAC (Starptautiskā Grāmatvežu federācija, angļu valodā - International Federation of Accountants) standarti¹. Ja IFAC standarti² saistoši ir arī zvērinātiem revidentiem, veicot finanšu pārskatu revīzijas, tad INTOSAI attiecas tikai uz augstākajām kontrolējošām iestādēm valstī. Viens no standartu veidiem nosaka, kā veikt *Performance audit*, ko varētu tulkot tieši no angļu valodas - izpildes, novērtējuma, snieguma audits³. Savukārt Valsts kontrole tulko: lietderības revīzijas, kuru mērķis ir sniegt informāciju par to, cik lietderīgi tiek izlietoti valsts un pašvaldību līdzekļi un apsaimniekota manta. Autore norāda, ka latviešu valodā vārda *performance* kā lietderība tulkojums nav precīzs. Tajā pašā laikā Latvijas Pašvaldību audita rokasgrāmatā tiek sniegts vēl precīzāks nosaukums - *lietderības audits* jeb *funkcionālais audits*⁴.

Autores viedoklis par to, kāpēc Valsts kontrolē ir pieņemts lietot terminu *lietderība*, ir saistīts ar tā vēsturisko izvērtējumu. Latvijai atgūstot neatkarību, daudzās jomās bija jāveic kardinālas izmaiņas, tajā skaitā tika kardināli izmainīta arī auditu veikšanas kārtība Valsts kontrolē. Ņemot vērā, ka bijušajā Padomju Sociālistisko Republiku Savienībā (turpmāk - PSRS) tādu terminu kā *audits* nelietoja, bet bija tikai *revīzijas*, termins *revīzija* zināmā mērā tika pārmantots no bijušās PSRS. Papildus tam ir jānorāda, ka LR Valsts kontroles pilnveidošanas sākumā tā tiešām pamatā veica revīzijas, t.i., veica pārbaudi pilnībā, kā tas ir sniegts skaidrojumā. Tādas pašas revīzijas tika lietotas arī bijušajā PSRS. Tikai vēlāk, pilnveidojoties audita tehnikai, tika pielietotas izlases veida pārbaudes, t.i., nepārbaudot visu dokumentu apjomu. Līdzīga attīstība veidojās arī jomā, kur darbojas zvērinātie revidenti. Arī tā attīstījās jau no Latvijas valsts atjaunošanas pirmsākumiem ar visām tām pašām problēmām, kādas bija vērojamas Valsts kontrolē. Savukārt iekšējais audits⁵ tā nopietni sāka veidoties tikai 90-to gadu beigās, t.i., kad valstī jau bija radusies izpratne par auditu un tā būtību, kas vairs netika saistīts ar vārdu *revīzija*, *revidents*, jo tā metodika bija balstīta uz risku noteikšanu, kur nav nepieciešams veikt pilnu pārbaudi vai izskatīt visu no jauna.

Pieņemot, ka termins *revīzija* ir palicis no vēsturiskā aspekta, pie funkciju izvērtējuma pareizāk būtu lietot terminu *audits*, jo izvērtējuma procesā netiek pārbaudīta visa informācija pilnībā, bet tikai atsevišķi, uz izlasi balstīti fakti.

¹ Latvijas Valsts kontroles informācija//<http://www.lrvk.gov.lv>.20.02.2010.

² IFAC International Standards on Auditing// <http://web.ifac.org/> 21.12.2009.

³ Bēlzēja, Z.(sast), Birzvalka I., Jurka L., Mozere R., Raškevics, Treilons A. Angļu_Latviešu Vārdnīca 1997, Rīga, Jānā Sēta” 1324.lpp

⁴ Pašvaldību audita rokasgrāmata http://www.iai.lv/files/materiali/pasva_lat.htm 12.08.2009.

⁵ IIA International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing // <http://www.theiia.org/> 07.03.2010

Apkopojot visu iepriekš aprakstīto, var izdarīt kopsavilkumu par galveno auditu un revīziju sadalījumu Latvijā (skatīt 1.3.tabulu).

1.3.tabula

Ārējo revidentu, ārējo auditoru un iekšējo auditoru darba jomas sadalījums

<p><u>Ārējais revidents (biznesa sektora, īpaši pilnvarots) veic:</u> - finanšu revīzijas, kas saistītas ar gada pārskatu vai tā daļu pārbaudi un citas finanšu informācijas pārbaudi.</p>	<p><u>Ārējais revidents (valsts sektora, īpaši pilnvarots) veic:</u> - finanšu revīzijas, kas saistītas ar gada pārskatu vai tā daļu pārbaudi un citas finanšu informācijas pārbaudi; - atbilstības revīzijas; - lietderības revīzijas.</p>
<p><u>Ārējais auditors (biznesa sektora) veic:</u> - visus pārējos normatīvos aktos neterminētus auditus.</p>	<p><u>Iekšējais auditors¹ (valsts sektora, īpaši pilnvarots, pēc likuma līdz 2010.februārim) veic:</u> - finanšu; - vadības; - izpildes novērtējuma; - kvalitātes; - informācijas sistēmu iekšējo auditu. <u>Iekšējais auditors (biznesa sektora) var veikt tieši tādus pašus auditus kā valsts sektora auditors.</u></p>

Avots: autore konstrukcija

Autore ierosina Ministru kabinetam izveidot komisiju, kuras sastāvā tiek aicinātas visas iestādes un organizācijas, kuras ir saistītas ar auditu un revīziju veikšanu, ar mērķi panākt vienotas un pareizas terminoloģijas lietošanu normatīvajos aktos. Sagatavoto priekšlikumu virzīt normatīvo aktu noteiktajā kārtībā apstiprināšanai.

Lai izprastu funkciju audita būtību, ir jāvērtē auditu veidu būtiskākās atšķirības, autore turpmāk lieto tikai terminu *audits*, ne *revīzija*. Ņemot vērā, ka tiek apskatīts valsts iestādes audits, autore turpmāk uzmanību pievērš valsts sektora audita veidiem. Daudzās valstīs augstākajās kontrolējošās iestādēs lietderības audits tiek nodēvēts divējādi. Īrijā un Lielbritānijā lietderības audits ir angļiski apzīmēts - *value for money audit*^{2,3,4}. Savukārt *performance audit* ir vairumā valstu, kā, piemēram, Austrālijā, Dānijā, Igaunijā, Jaunzēlandē, Kanādā, Lietuvā, Norvēģijā, Somijā, Zviedrijā u.c.^{5,6,7,8,9,10,11,12,13,14}. Autore turpmāk lieto terminu - *lietderības audits* (performance audit), ko lieto vairumā valstu.

¹ Likums „Iekšējā audita likums” (20.11.2002.).

² Flesher, Dale L., William D. Samson, Gary John Previts (2003) The Origins of Value for-Money Auditing: The Baltimore and Ohio Railroad // Managerial Auditing Journal. Vol. 18. No.5 p. 374– 386.

³ Office of the Auditor General of the United Kingdom. Performance Audit Manual//<http://www.nao.org.uk/>. 31.08.2009.

⁴ Office of Comptroller and Auditor General (Īrija)//<http://audgen.gov.ie/02.05.2009>.

⁵ Morgan, S.L.,Ronell B.R. (2001) Performance Auditing: A Measurement Approach// Altamonte Springs, FL: IIA.

⁶ Dittenhofer, M. (2001) Performance auditing in governments// Managerial Auditing Journal. Vol.16. No8, p. 438 - 442.

⁷ Australian National Audit Office (Austrālija). Performance Auditing (2008)// <http://www.anao.gov.au>. 09.03.2010.

⁸ National Audit Office of Estonia (Igaunija)//<http://www.riigikontroll.ee/02.02.2009>.

⁹ Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual//<http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.

¹⁰ National Audit Office of Lithuania (Lietuva)// <http://www.vkontrolė.lt/en/02.02.2008>.

¹¹ Office of the Auditor-General of New Zealand (Jaunzēlande) The Auditor-General’s Auditing Standards.// <http://www.oag.govt.nz/03.11.2009>.

¹² Office of the Auditor General of Norway (Norvēģija) (2005) Guidelines for Performance Auditing.// <http://www.riksrevisjonen.no/03.01.2010>.

¹³ National Audit Office of Finland (Somija) Performance audit manual // <http://www.vtv.fi/> 02.10.2009.

¹⁴ Office of the Auditor General of the Sweden. (Zviedrija)// <http://www.riksrevisionen.se>.12.11.2009.

Pēc INTOSAI standartu sadalījumā izšķir divus galvenos audita veidus - finanšu audits (*audit of finance*) un lietderības audits (*performance audit*), kuri savstarpēji atšķiras pēc to mērķiem, nepieciešamības¹. Bez iepriekš nosauktajiem audita veidiem tiek apskatīti arī likumības –lietderības auditi, kā tas ir Latvijas situācijā². Tomēr ir augstākās kontrolējošās iestādes, kuras uzskata, ka atbilstības auditu var uzskatīt par finanšu auditu paveidu, jo, veicot finanšu auditus, tiek veikta analīze par normatīvo aktu ievērošanu, piemēram, Somijā ir tikai lietderības audits un finanšu audits³. Japānā auditi vispār netiek iedalīti pēc veidiem, bet veic pārbaudes, kurās tiek noteikti kādi kritēriji, kas tiks pārbaudīti katrā nozarē⁴. Norvēģu pieredze liecina, ka tie veic divu veidu auditus - finanšu un lietderības (*performance*) - un papildus ir arī korporatīvās kontroles novērtējums, ko sniedz iestādes vadība⁵.

Audita pirmsākumos un līdz šim brīdim lietderības audits tiek apzīmēts arī kā vadības vai operacionālais audits⁶. Operacionālo audita terminu lieto vairāki autori, kā F.E.Mints, B.Kadmus, D.L.Flešers, A.Čambers un G.Rends^{7,8,9,10}. Vadības audits atsevišķus aspektus ir pārņēmis no finanšu vai/un atbilstības audita, bet, neskatoties uz to, jau sākotnēji tika skaidri novilkta robeža starp abu veidu auditiem un noteikti lietderības auditu pamatkritēriji¹¹.

Jānorāda, ka atsevišķu zinātnieku darbos ar mazāk lietotiem apzīmējumiem ne vienmēr var saprast, ko autors ir domājis, t.i., attiecinājies kā lietderības auditu vai tiek izvirzīts jau jauns audita veids, kas nav saistīts ar lietderības auditu veikšanu. Autorei, pētot ārzemju zinātnieku darbus par šo tēmu, nācās konstatēt, ka par lietderības auditiem tiek uzskatīti visi, kas nav saistīti ar finanšu auditiem, lai gan to metodoloģija krasi atšķīrās. Piemēram, A.A.Ārens un J.K.Lebeks lietderības auditu definē kā programmu, organizāciju auditu, speciāli nozīmēto, un funkcionālo auditu¹². Kā jau iepriekš tika norādīts, bieži vien funkciju un funkcionālie auditi var tikt uztverti kā sinonīmi, jo abiem vārdiem gan latviešu, gan angļu valodā sakne ir viena.

¹ International Organisation of Supreme Audit Institution (INTOSAI) Code of Ethics and Auditing Standards. <http://www.intosai.org>. 07.03.2010

² Azuma N. (2008) The Framework of INTOSAI Government Auditing Standards: In the Stream of International Convergence//Government Auditing Review. Volume 15. www.emeraldinsight.com/. 20.12.2009.

³ National Audit Office of Finland (Somija) Performance audit manual // <http://www.vtv.fi/> 02.10.2009.

⁴ Board of Audit of Japan (Japāna) // <http://www.jbaudit.go.jp/engl/>. 23.02.2010.

⁵ Office of the Auditor General of Norway.(Norvēģija) <http://www.riksrevisjonen.no/en/>. 20.09.2009.

⁶ Churchill N.C. (1966) Audit Recommendations and Management Auditing: A Case Study and Some Remarks// EBSCO datu bāzē.

⁷ Mints, Frederic E. (1954) Operational Auditing//The Internal Auditor (June), p. 32.

⁸ Cadmus Bradford (1964) Operational Auditing Handbook// New York: Institute of Internal Auditors.

⁹ Flesher, Dale L. (1982). Independent Auditor's Guide to Operational Auditing// Hoboken, NJ: John Wiley & Sons

¹⁰ Chambers, Andrew, Graham Rand (1997) The Operational Auditing Handbook: Auditing Business Processes.// Chichester, UK, and Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

¹¹ Churchill N.C. (1966). Audit Recommendations and Management Auditing: A Case Study and Some Remarks// Pieejams EBSCO datu bāzē.

¹² Arens A.A. Loebbecke J.K. (2000) Auditing: An Integrative Approach// Prentice Hall International. 8th. Ed. p.80.

R.Saks un M.Saidi funkciju vērtēšanu jau konkrēti sasaista ar vadības auditu, tā būtību norādot savā darbā¹. Vadības (management) terminu lieto arī citi autori kā D.Flints², bet B.Geists definē tos kā likumības un sistemātiskuma auditus³. Arī Latvijas zinātnieks E.Vanags jau 1998. gadā norādīja, ka pastāv tāds audita veids, kā vadības audits, kas palīdz izvērtēt, kurā pārvaldes līmenī vai sektorā attiecīgo funkciju labāk izpildīt, noteikt, vai nav atsevišķu funkciju dublēšanās, un dažkārt arī noskaidrot, no kādām funkcijām vispār iespējams atteikties, ja tās sabiedrībai nav nepieciešamas. Tāpat vadības audits var palīdzēt noteikt nepieciešamo darbinieku skaitu un finanšu resursus funkciju veikšanai⁴. Ir viedoklis, ka vadības audits tiek vairāk saistīts ar biznesa sektoru un to veic profesionāls vadības auditors⁵. Savukārt M.Barzelejs definē veikspējas menedžmenta (vadības) kapacitātes auditu, veikspējas informācijas auditu, labākās prakses apskata, riska novērtējuma un vispārējo vadības (management) auditu⁶.

Arī terminu vārdnīcas neievieš skaidrību šajā jautājumā, piemēram, tiek skaidri norādīts, ka vadības audits tiek saukts par lietderības (performance) auditu^{7,8}. Bez vadības audita arī operacionālais audits ir attiecināts kā lietderības audits⁹.

Arī E.Vanags norāda vadības audita saistību ar INTOSAI standartiem, kas savukārt apliecina to saistību ar lietderības auditu¹⁰. Savukārt Amerikas Savienoto Valstu standarti pie lietderības audita attiecinā - operacionālo, vadības, efektivitātes auditu¹¹.

Kopumā autore piekrīt K.Polita apgalvojumam¹², ka lietderības audits var fokusēties uz institūciju, projektu, programmu un politiku, kuru kritēriji var mainīties atkarībā no tā, kādu objektu izvēlēsies auditors. Ja audits fokusēties uz institūciju, tad iespējams, tas tiks tendēts uz vadības un iespējams arī kopā ar tā efektivitātes novērtējumu. Ja auditēs iestādes politiku, tad var tikt likts akcents uz efektivitāti. Savukārt, ja uz kādu specifisku projektu, tad var tikt likti vairāki akcenti - efektivitāte, produktivitāte un laba vadība. Autore uzsver, ka funkciju audits šajā gadījumā ir salīdzināms kā specifisks projekts, jo nepieciešams noskaidrot vairākus kritērijus.

¹ Sack, R. Saidi M. (1997). Functional analysis (management audits) of the organization of ministries of education// Paris: UNESCO.p.107.

² Flint.D. (1988). Philosophy and Principles of Auditing – An Introduction// Macmillan Education Ltd, London.175.

³ Geist B.(1981) State Audition Introduction. In State Audit:Developments in Public Accountability// London:Macmillan p.6

⁴ Vanags E. (1998) Valsts pārvaldes reformas// Rīga, LU. Publiskās pārvaldes katedra. 54. lpp

⁵ A Dictionary of Finance and Banking. (1997) Oxford University Press, Oxford Reference Online. Oxford University Press. <http://www.oxfordreference.com/>.29.09.2009.

⁶ Barzelay M. (1996). Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions// In Performance Auditing and the Modernization of Government. OECD. 22-46.lpp.

⁷ Dictionary// <http://dictionary.reference.com/browse/management+audit.skst.20.10.2009>

⁸ Business Dictionary// <http://www.businessdictionary.com/>. 20.02.2010

⁹ Financial dictionary <http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/> 12.01.2010.

¹⁰ Vanags E. (1998) Valsts pārvaldes reformas//Rīga, LU. Publiskās pārvaldes katedra.54. lpp

¹¹GAO (2006) Government Auditing Standards p.31.// <http://www.gao.gov/>. 23.11.2009.

¹² Pollitt C., Girre X., Lonsdale J., Mul R. Summa H., Waerness M. (1999). Performance or Compliance? Performance audit and public management in five countries. // OXFORD University Press p.215-216.

Bez iepriekš norādītajiem audita veidiem pastāv iespēja auditus sadalīt pa darbības jomām, piemēram, kā personāla audits, kurā cilvēka faktors ir pirmais stratēģiskais elements, kurš izskaidro iestādes kapacitātes diferencēšanos. Parasti personāla resursu audits tiek analizēts, vērtējot no divām perspektīvam – ieviestās politikas un cilvēkkapitāla kvalitātes atbilstība reālajai situācijai, spējām mācīties un attīstīt jaunas iemaņas¹. Kopumā literatūras apskats liecina par dažādo pieeju personāla resursu auditēšanā, ietverot trīs veidus - likumisko pieeju, funkciju balstīto pieeju un stratēģisko pieeju². Likumiskā pieeja ir centrēta uz normatīvo aktu izpildes pārbaudi par šiem jautājumiem. Funkciju balstītā pieejā analīzei izmanto dažādas politikas, piemēram, apmācību politikas analīzi. Savukārt ar stratēģisko pieeju saistītā pieeja sasaista personālpolitikas stratēģiju ar iestādes vispārējo stratēģiju un ietver analīzi, kā personālvadības jautājumu risināšana palīdz sasniegt iestādes mērķus³.

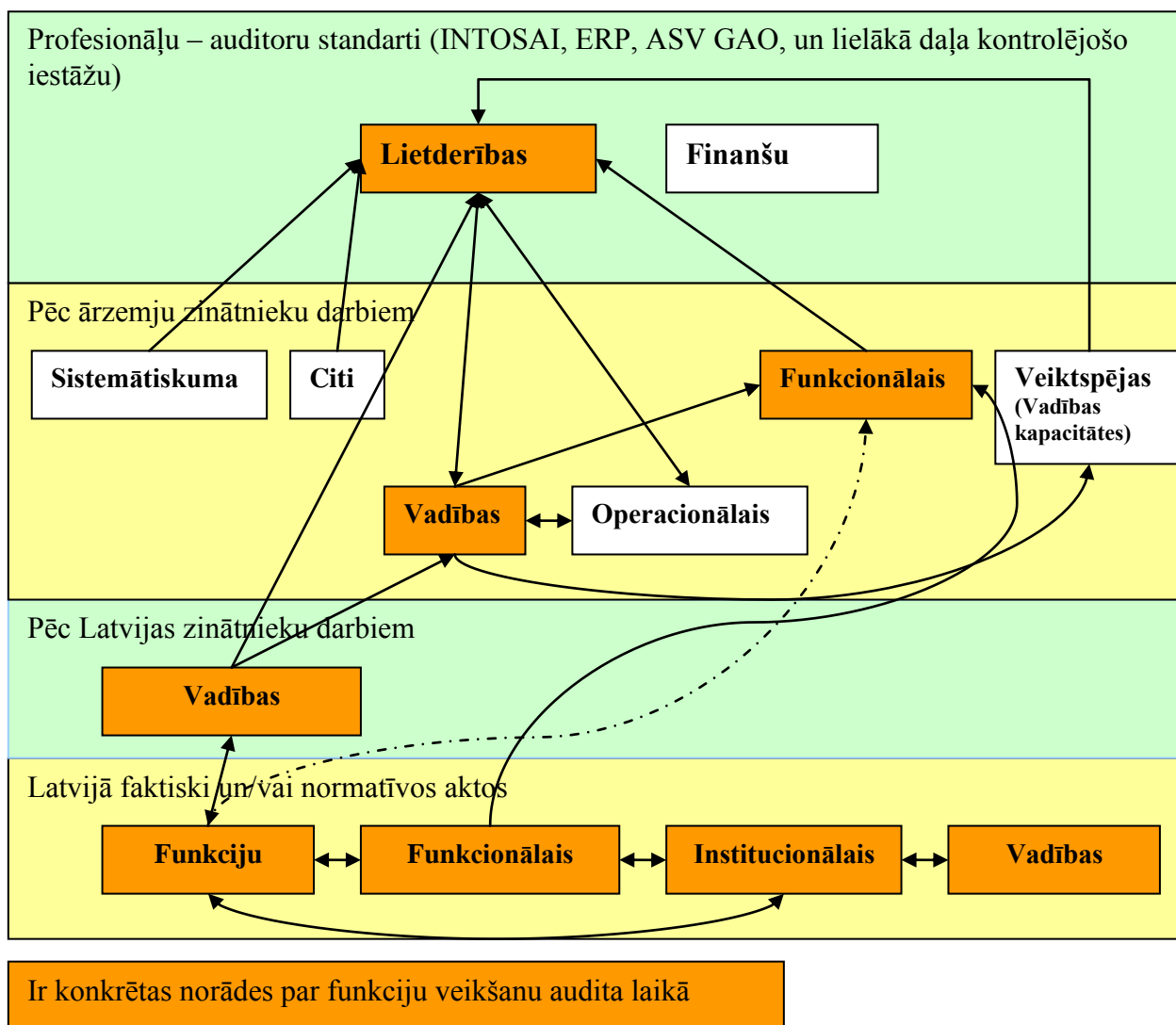
Autore norāda, ka šādam sadalījumam nav sistemātiskuma rakstura un augstākās kontrolējošās iestādes no šāda sadalījuma neietekmējas. Jebkurā gadījumā terminu *lietderības audits* saista ar publisko (tai skaitā arī valsts - autores piezīme) sektoru⁴, kas arī tiks apskatīts turpmāk. Valsts sektorā saskaņā ar pasaules organizācijas, INTOSAI, ERP, GAO, kas izstrādā galvenās auditu veikšanas vadlīnijas, precizē, ka pamatā ir tikai divu veidu auditi - Lietderības un Finanšu audits. Rezumējot visu iepriekš aprakstīto autore secina, ka pastāv norādes uz pastarpinātu saikni starp Lietderības auditu un Funkciju auditu. Autores izstrādāto modeli skatīt 1.5.attēlā.

¹ Olalla M F., Castillo A.S. (2002) Human Resources Audit// <http://evi.sagepub.com.19.01.2010>

² Olalla M F., Castillo A.S. (2002) Human Resources Audit// <http://evi.sagepub.com.19.01.2010>

³ Olalla M F., Castillo A.S. (2002) Human Resources Audit// <http://evi.sagepub.com.19.01.2010>

⁴ O'Regan D. (2004). Auditor's Dictionary: Terms, Concepts, Processes, and Regulations// John Wiley & Sons, Incorporated. 337.lpp



1.5.attēls. Funkciju audita un Lietderības audita savstarpējā pastarpinātā saikne

Avots: autore konstrukcija pēc analizētās informācijas par lietderības un funkciju auditiem

Kā redzams no 1.5. attēla, tad starp Funkciju auditu un ārzemju zinātnieku definēto funkcionālo auditu ir atšķirīgas bultiņas, tas norāda, ka nav konkrētas norādes par to sasaisti, tomēr ņemot vērā, ka abiem vārdiem ir vienota sakne un Latvijā ir tieša saikne ar funkcionālo auditu un pastarpināta saikne caur vadības auditu, tad var pieņemt, ka šādiem auditiem ir savstarpējā saikne.

Autore jau iepriekš norādīja, ka ārzemju zinātnieki audita jautājumus analizē vispārīgi, bez detalizētas un konkrētas gadījumu analīzes, tāpēc papildus ir jāizprot Lietderības un Funkciju auditu metodoloģiskā saikne.

Kā jau iepriekš tika norādīts, tad INTOSAI, kā arī ERP pamatā precizē tikai divu veidu auditus - lietderības un finanšu auditu, tāpēc ir jābūt izpratnei, ar ko šie abi audita veidi

atšķiras. Galvenās atšķirības ir dotas 1.4.tabulā, kuras papildinātas ar autores vērtējumu par funkciju auditu.

1.4.tabula

Lietderības, finanšu un funkciju auditu salīdzinājums^{1,2}

Aspekts	Finanšu audits	Lietderības audits	Funkciju audits
Mērķis	Novērtēt, vai darījumi un atskaites ir patiesas un godīgas, likumīgas.	Novērtēt, vai auditējamā vienība ir efektīva, ekonomiska, produktīva.	Galvenā uzmanība, tāpat kā lietderības auditā, ir jāpievērš ekonomijas, efektivitātes un produktivitātes jautājumu noskaidrošanā, jo viens no galvenajiem uzstādījumiem funkciju auditā ir noskaidro, kas funkciju var veikt efektīvāk, ekonomiskāk.
Pievērst uzmanību	Uzskaites sistēmai un menedžmenta sistēmai.	Organizācijai/programmai un tās aktivitātēm.	Galvenā uzmanība šeit tiek mazliet mainīta uz funkciju izvērtējuma virzienu. Atkarībā no mērķa, tā var būt gan atsevišķa iestāde, programma vai vairākas iestādes un programmas atkarībā no dotā uzdevuma, kā tiek vērtētas funkcijas.
Akadēmiskā bāze	Grāmatvedība un tiesību akti.	Ekonomika, politoloģija, Socioloģija, utt.	Līdzīgi kā lietderības auditā tā var būt visdažādākā. Nepieciešamas zināšanas par ekonomiku, vadības zinātne, socioloģiju utt.
Metodes	Vairāk vai mazāk standartizēta (rokasgrāmatām liela nozīme).	Atšķirīgas katrā projektā (rokasgrāmatām nav lielas nozīmes).	Ņemot vērā, ka pat auditu nosaukumos nav vienotas izpratnes (izņemot finanšu auditus) un funkciju izvērtējumus var veikt dažādi, tad var secināt, ka tās katrā auditā var būt dažādas, bet balstītas tikai uz vienotiem principiem.
Vērtēšanas kritēriji	Mazāk subjektīvi standartizēti kritēriji, izmantojami visos auditos.	Vairāk subjektīvi, vienreizēji kritēriji katram atsevišķam auditam.	Nav standartizētu kritēriju, tāpēc ir vienreizēji kritēriji katram vērtēšanas objektam, jo katra funkcija var būt atšķirīga.
Atskaites	Publicē regulāri.	Var mainīties struktūra un saturs. Ne vienmēr var tikt publicēts.	Atskaites var tikt standartizētas tikai tur, kur tiek aprakstīta vispārējā informācija. Pārējā atskaites forma ir pilnīgi individuāla. Bieži vien informācija netiek publicēta un tiek lietota iestādes iekšējām vajadzībām.

Avots: INTOSAI un ERP standartos noteiktais un autores papildinātā konstrukcija par funkciju auditu

Autore norāda, ka funkciju auditam ir saistoši visi tie aspekti, kas ir piemērojami lietderības auditam – mērķis, akadēmiskā bāze, metodes utt. Veicot funkciju auditus, ir jāvērtē to efektivitāte, ekonomiskums, produktivitāte. Savādāk nav skaidrs, kas valsts funkciju spēj paveikt labāk - valsts vai biznesa sektors, kāda ir funkcijas nozīme. Papildus tam ir jānorāda, ka funkciju auditos var vērst uzmanību uz vienu vai vairākiem vispārīgiem audita mērķiem un tālāk uz uzdevumiem. Bet finanšu auditos ir jāpasniedz visi vispārīgie audita mērķi. Lietderības audita saistību ar funkciju izvērtējumu apliecina arī ieraksts Latvijas Valsts kontroles metodiskajos norādījumos, kas sniegts piemēra veidā – revidenti secinājuši, ka dziesmu svētku laikā un norises organizēšanā ir notikusi funkciju dublēšanās³.

¹ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing// <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

² Eiropas Revīzijas Palātas Lietderības revīzijas rokasgrāmata. Pieejams <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit> 15.12.2009. 95.lpp

³ LR Valsts kontroles ar 13.11.2007. rīk.Nr.5.1.-5/243 apstiprinātā Likumības un lietderības revīzijas rokasgrāmata.

ERP uzsver, ka lietderības audits ir pareizas finanšu pārvaldības audits, proti, tas pārbauda, cik ekonomiski, efektīvi un produktīvi komisija un/vai revidējamā vienība ir izmantojusi kopienas līdzekļus, pildot savus pienākumus¹. ERP par lietderības audita veikšanu metodikā norādījusi vienu piemēru, kur galvenais jautājums ir, vai komisija sekmīgi pārvalda funkciju nodošanu. Turpat ir norādīti arī pirmā līmeņa jautājumi, kuri ir jānoskaidro audita laikā, un tie ir: pirmkārt, vai delegācijas ir labi sagatavojušās pārvaldības decentralizācijai. Otrkārt, vai centrālie dienesti bija labi sagatavoti pārvaldības decentralizēšanai. Treškārt, vai komisijā ir efektīvas procedūras decentralizētās pārvaldības uzraudzīšanai. Līdz ar to autore secina, ka funkciju audits ir ne tikai vistiešākā mērā saistīts ar lietderības auditu veikšanas metodoloģiju, bet arī tas atbilst iepriekš aprakstītajai teorijai, ka pie funkciju izvērtēšanas tiek ņemts vērā gan vadības jautājumu analīze, gan procesu novērtējums u.c.

Finanšu auditu veikšanas metodika ir savā attīstības periodā ir progresējusi no vienota ieraksta izpētes līdz organizācijas kontroles sistēmas pārbaudei, tai skaitā attīstot datorizētas audita kontroles metodes. Līdz ar to pārbaudes metodes tiek standartizētas un pakļaujas stingrai kontrolei. Salīdzinājumā ar lietderības auditu, kur neskatoties uz nepārtrauktu audita metožu attīstību, tomēr lielā mērā ir pakļautas audita grupas vadītāja subjektīviem lēmumiem. Tomēr ir valstis, kur auditori veic lietderības auditu kopā ar finanšu auditu, tādējādi terminoloģijā lietojot *visaptverošu auditu*. Par to, ka auditora vērtējums ir apspriežams un kritēriji nav viennozīmīgi tulkojami, tiek spriests jau no lietderības audita pirmsākumiem². Tāpēc ir nepieciešams izprast lietderības audita veikšanas metodoloģiju.

Lietderības auditam iztērētais laiks, kā pierāda pasaules prakse (ASV, Kanāda, Francija, Lielbritānija, Zviedrija), pārsvarā ir robežās no 12 līdz 14 mēnešiem, un to skaits salīdzinājumā ar finanšu auditiem ir neliels. Somijā lietderības auditu skaits gadā ir 20-30³. Arī funkciju izvērtējumu nevar veikt ātri, to apliecina Latvijas pieredze, otrajā funkciju audita veikšanas posmā komisijas uzraudzītie auditi tika uzsākti 2009.gadā un turpinās 2010.gadā⁴. Salīdzinājumā ar finanšu auditu, kurš laika periodā var tikt veikts gada garumā, tomēr kopumā tas ir salīdzinoši neliels periods - no dažām dienām līdz dažām nedēļām.

Jānorāda, ka bez iepriekš pieminētajiem audita veidiem salīdzinoši pārlicinošu nozīmi audita saimē ieņem iekšējais audits, kura galvenā pieeja ir balstīta uz risku novērtējumu. Ņemot vērā, ka iekšējā audita pamatā metodoloģijā norāda tikai risku

¹ Eiropas Revīzijas Palātas Lietderības revīzijas rokasgrāmata. Pieejams <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit/15.12.2009.95.lpp>

² Churchill N.C. (1966). Audit Recommendations and Management Auditing: A Case Study and Some Remarks// Pieejams EBSCO datu bāzē.

³ National Audit Office of Finland (Somija) Performance audit manual // <http://www.vtv.fi/> 02.10.2009.

⁴ Funkciju audita komisijas materiāli. <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/>, 25.01.2010

izvērtējumu, kurš tomēr ir salīdzinoši subjektīvs, bet situācijās, kur nepieciešama detalizēta pieeja, tiek izmantots finanšu vai lietderības audits. Var tikai atzīmēt, ka Turcijā lietderības audits tiek attīstīts gan kā iekšējā, gan kā ārējā audita mehānisms (pakalpojums)¹.

Lietderības izvērtējums publiskajā sektorā ir bijis viens no galvenajiem procesiem, kas piesaistījis vairāku zinātnieku izvērtējumus. Tomēr par mūsdienu lietderības audita izpratni sāka diskutēt tikai pagājušā gadsimta otrajā pusē. Lietderības auditu kā audita veidu ieviesa Lielbritānijā, ASV, Kanādā, Zviedrijā 20.gadsimta sešdesmito gadu beigās, tomēr tā pirmsākumi ir meklējami jau 20.gadsimta četrdesmitajos gados².

Lietderības audita loma katrā valstī var būt niansēta, jo katras valsts publiskās reformas tiek realizētas atšķirīgi, līdz ar to audita veikšanas pieejas tiek realizētas nedaudz atšķirīgi. Šie jautājumi attiecībā par reformu gaitu, kuru galvenais mērķis ir valsts aparāta modernizācija, racionalizācija (atsevišķos gadījumos arī samazināšana) un veikspējas uzlabošana, detalizēti ir analizēti vairāku autoru darbos^{3,4,5}. Tomēr varētu vēlēties sistemātisku izvērtējumu, jo, no vienas puses, lietderības audita izaugsme iet kopā ar jaunu risinājumu meklējumiem to savstarpējai mijiedarbībai.

Lietderības audits nav tehniskas dabas tradicionālais audits, kas vērsts tikai uz dokumentu pārbaudi, tas pēc savas būtības ir ambīciju manifests⁶. Autore norāda, ka līdz ar to arī funkciju audits zināmā mērā ir ambīciju manifests, jo, lai izvērtētu valsts sektorā funkciju efektivitāti un produktivitāti, vajag lielu uzņēmību, tajā pašā laikā lielu pieredzi un zināšanas.

Ņemot vērā, ka galvenie eksperti jautājumos par lietderības auditu veikšanu ir tieši augstākās kontrolējošās (audita) valsts iestādes, jo to kapacitāte un iespējas ir daudz lielākas, tomēr to kūtruma dēļ šie jautājumi publikācijās tiek apskatīti salīdzinoši maz. Tikai pēdējās desmitgadēs par šiem jautājumiem sāk padziļināti diskutēt^{7,8,9,10}. Otrs aspekts, kas radīja nevēlēšanos veikt attiecīgus pētījumus, ir: augstāko kontrolējošo iestāžu veiktie auditi var

¹ Strengthening the Public Financial Management and Control System in Turkey// www.bunko.gov.tr. 01.02.2010

² Dewar D.(1985) Value for Money Audit: the First 800 Years// Public Finance and Accountancy 30 (August)p.10-12.

³ OECD (1995). Performance Management in Finland//Public Management Committee, Paris, 34-42.

⁴OECD (1997) In Search of Results: Performance Management Practices//Paris. France. 1-20.lpp

⁵ Pollitt C., Girre X., Lonsdale J., Mul R. Summa H., Waerness M. (1999). Performance or Compliance? Performance audit and public management in five countries. // OXFORD University Press 248.lpp.

⁶ Pollitt C., Girre X., Lonsdale J., Mul R. Summa H., Waerness M. Performance audit and public management in five countries and Public management reform: a comparative analysis.1999 OXFORD University press 248.lpp.

⁷ Pollitt C., Summa H.(1997) Performance audit and public management reform// University of Vermont. 206.lpp. <http://site.ebrary.com/.02.12.2009>.

⁸ Barzelay M. (1996). Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions// In Performance Auditing and the Modernization of Government. OECD.p.22-46

⁹ Leeuw F. (1996) Auditing and Evaluation: Bridging a Gap, Worlds o Meet?//in C.Wisler (ed) Evaluation and Auditing: Prospects for Convergence. New Directions for Evaluation 71.San Francisco CA: Jossey-Bass.

¹⁰Power M. (1997) The Audit Society// Oxford: Oxford University Press.

ietekmēt no dažu desmitu, simtu līdz pat tūkstoš amatpersonām, kuras savukārt var tieši ietekmēt pilsoņus, kas saņem publiskos pakalpojumus¹.

Saskaņā ar INTOSAI lietderības audits ir “ekonomijas, produktivitātes un efektivitātes audits, kurā auditējamā iestāde izmanto savus resursus savu pienākumu veikšanai”, precizējot lietderības auditu varētu definēt kā pārbaudi, vai valdības iestādes “rīkojas pareizi” un dara to ”atbilstoši un pietiekami lēti”². Lietderības auditu var veikt visā publiskajā sektorā: centrālajā valdībā – tiešās pārvaldes iestādēs, to padotības un pakļautības iestādēs, pašvaldībās, to padotības iestādēs un nevalstiskajās organizācijās.

Saskaņā ar INTOSAI audita standartiem lietderības audits ietver³ :

1. Administrācijas darbības ekonomiskuma auditu saskaņā ar pareiziem administratīvajiem principiem, praksi un vadības stratēģiju.
2. Cilvēku, finanšu un citu resursu izmantošanas produktivitātes auditu, tajā skaitā informācijas sistēmu, izpildes pasākumu un uzraudzības organizācijas, kā arī revidējamās vienības veikto procedūru konstatēto trūkumu novēršanas pārbaudi.
3. Izpildes efektivitātes auditu saistībā ar revidējamās vienības mērķu sasniegšanu, kā arī faktiskās darbības ietekmes un plānotās ietekmes salīdzinājuma auditu.

Autore uzsver, ja veic salīdzinājumu lietderības auditam ar apskatāmo funkciju auditu, tad jānorāda, ka visi kritēriji, kas raksturo lietderības auditu, ir saistoši arī funkciju auditam.

Sākotnēji lietderības audits tika saistīts tikai ar budžeta programmas jēdzienu, kurš bija vērsts uz efektivitātes uzlabošanu, pastiprinot kontroles sistēmu un menedžmentu, kas palielina ekonomiskās domāšanas un finansiālās atbildības nepieciešamību visos līmeņos⁴. Lai gan, ASV GAO standarti joprojām nodala atsevišķi divās grupās lietderības auditus (detalizēti skatīt 1.5.tabulā).

¹ Pollitt C., Girre X., Lonsdale J., Mul R. Summa H., Waerness M. (1999). Performance or Compliance? Performance audit and public management in five countries. // OXFORD University Press 248.lpp.

² INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing//<http://www.intosai.org>, 07.03.2010.

³ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing//<http://www.intosai.org>, 07.03.2010.

⁴ Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Npublicēta informācija.

Programmu un vispārīgā izvērtējuma lietderības audita salīdzinājums¹

Lietderības audits	
Ekonomijas, produktivitātes un efektivitātes auditi ietver izvērtējumu	Programmu auditi ietver izvērtējumu
Vai auditētā vienība iegūst, aizsargā un izmanto tās resursus ekonomiski un efektīvi.	Attiecībā uz to, kādā mērā auditējamā vienība sasniedz vēlamos rezultātus, ko definē regulējošās institūcijas vai citas institūcijas.
Attiecībā uz neefektivitātes rašanos cēloņiem vai neekonomisku darbību.	Par organizācijas, programmas aktivitātes vai funkciju efektivitāti.
Vai auditētā vienība ir ievērojusi likumus un citus regulējošos aktus, kas nosaka ar ekonomiju un efektivitāti saistītos jautājumus.	Vai auditējamā vienība ir ievērojusi likumus un citus regulējošos aktus attiecībā uz auditējamo programmu.

Avots: GAO standarti, 2006

Zviedrijā, piemēram, kopējās budžeta programmas mērķi ir konkretizēti katrai apakšprogrammaī un ministrijai, savukārt apakšprogramma ir sadalīta aktivitātēs un nosprausti veicamie uzdevumi dažādām ministrijām. Programmas budžets uzsver nepieciešamību radīt novērtēšanas sistēmu mērķu sasniegšanai, un tāpēc tika ieviests lietderības audita jēdziens, lai izvērtētu nosprausto mērķus efektivitāti². Tomēr pašlaik netiek uzsvērts, ka lietderības auditus var veikt ne tikai programmu ietvaros, bet arī katrā atsevišķā ministrijā vai iestādē, piemēram, kā tas ir veikts Vācijā, Nīderlandē, u.c.

Kanādā pastāv programmu vai vienību auditi; nozaru auditi, kas ir saistīti ar vairākām organizācijām, piemēram, meklēšanas, vai glābšanas operācijas; valdības mēroga auditi, piemēram, visi jautājumi, kas saistīti ar personālpolitiku institūcijās, kuras izvēlas audita apjomā; pastāv arī audita piezīmes (*audit notes*), kuras tiek veidotas, izejot no citu auditu novērojumiem, kā arī atsevišķi tiek izdalītas pēcauditu (*follow-up*) veiktās pārbaudes par jau veiktā auditu ieteikumu izpildes gaitu³.

Krievijā auditējamie objekti tiek iedalīti divās grupās, pirmkārt, auditi tiek veikti saistībā ar valsts funkciju izpildi trīs apakšgrupu sadalījumā – programmu, piemēram, valsts izglītības budžeta lietderības audits; ministriju, iestāžu, piemēram, Izglītības un zinātnes ministrijā; atsevišķās sfērās, kurās tiek iekļautas vairākas ministrijas. Otrkārt, auditi tiek veikti valsts federālajās budžeta programmās, piemēram, reģionālās attīstības programmās⁴.

Autore norāda, ka Krievijā lietderības audita detalizētāks sadalījums ir visneizprotamāk izveidots. Tā klasifikācijai liela pievienotā vērtība var nebūt, jo katram veidam ir jāizstrādā atsevišķi audita metodika, tā rezultātā pasliktinātos arī auditoru darbs, jo ievērot vairākas metodikas jau tā grūtajā lietderības audita darbā ir problemātiski. Salīdzinoši

¹ GAO (2006) Government Auditing Standards// <http://www.gao.gov/>. 23.11.2009.

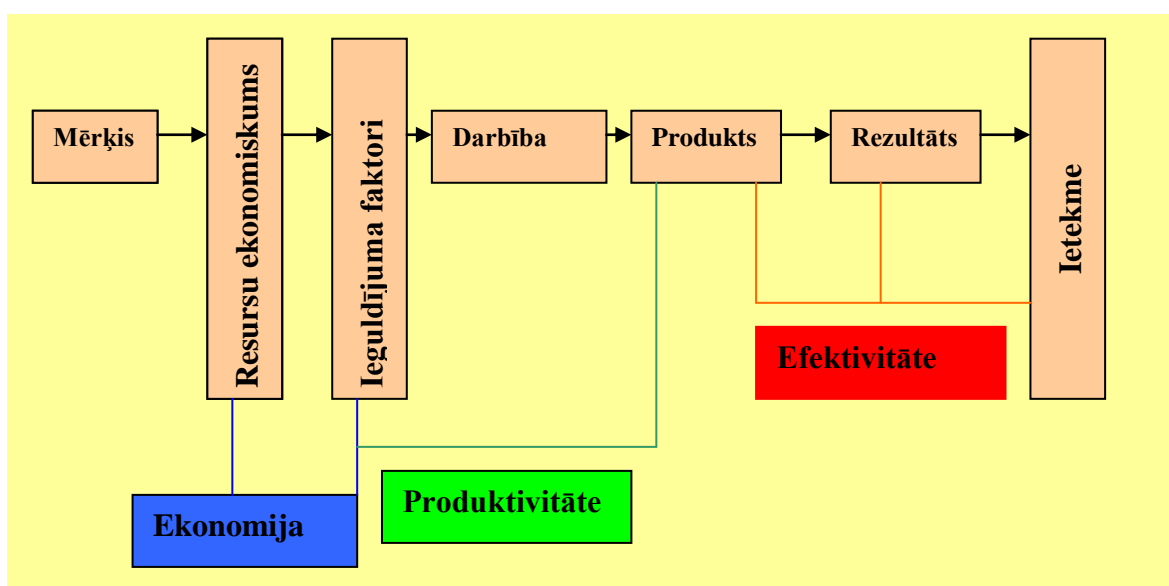
² Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Npublicēta informācija.

³ Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual. 4.1§ // <http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.

⁴ Счетная палата Российской Федерации (2004) Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств// Москва. <http://www.ach.gov.ru/activity/metodolog/>.10.09.2009.

mākslīgi veidots varētu būt arī ASV GAO standartu ieteikums atsevišķi izdalīt programmu auditus¹. Tāpēc autorei ir viedoklis, ka Latvijai nevajadzētu izdalīt atsevišķi detalizētus lietderības auditu veidus, bet esošajos ekonomiskajos apstākļos vairāk vērst uzmanību uz auditu metodoloģijas jautājumiem nekā uz to klasifikāciju. Pētot atsevišķus konkrētus jautājumus, auditu var veikt, vēl sadalot to strukturāli zemākos līmeņos, piemēram, trīs līmeņos - organizācijas līmenis, funkciju departamenta līmenis kā pēdējās notikumu līmenis².

Lietderības audita attīstības pamatā ir sabiedrības dažādās vajadzības, nepietiekamie resursi un politiskie apsvērumi. Lietderības audits vistiešākā veidā saskan ar K.Polita un G.Bukerta modeli, jo tā veikšanas laikā ir jāvērtē mērķi, darbība, rezultāts un ietekme, tomēr šī pieeja ir vienkāršota. Skatīt 1.6.attēlu.



1.6.attēls. Norvēģijas Valsts kontroles pieeja pēc INTOSAI 3E skaidrojuma³

Avots: Norvēģijas Valsts kontroles Lietderības audita rokasgrāmata, 2005

Kā no 1.6.attēla nosaukuma var redzēt, tiek norādīts termins 3E, tas angļu valodā ir economy, efficiency un effectiveness, tulkojumā - ekonomija, produktivitāte un efektivitāte. Šo trīs rādītāju izvērtējums ir pamatā visām lietderības auditu metodoloģijām. Katra valsts šo shēmu vai pieeju var attēlot nedaudz savādāk, iekļaujot vairāk vai mazāk K.Polita un G.Bukerta shēmas elementus. Saskaņa ar ERP vadlīnijām 3E modelis⁴ vairāk atbilst K.Polita

¹ GAO (2006) Government Auditing Standards// <http://www.gao.gov/>. 23.11.2009.

² Adamson P. Caple J. (1996) The training and development audit evolves: is your training and development budget wasted?// Journal of European Industrial Training 20, p.3-12.

³ Office of the Auditor General of Norway (Norvēģija) (2005) Guidelines for Performance Auditing p.10// <http://www.riksrevisjonen.no/> 03.01.2010.

⁴ Eiropas Revīzijas Palātas Lietderības revīzijas rokasgrāmata.17.lpp//<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit> 15.12.2009.

un G.Bukerta modelim, kurā ir iekļauti arī ārējās vides faktori, vajadzības mērķi utt., kā tas tika norādīts 1.1.attēlā.

Pēc ERP skaidrojuma 3E ir izskaidrojumi ar to principiem¹:

- Ekonomiskuma princips nosaka, ka revidējamās vienības darbībā izmantotie resursi jānodrošina savlaicīgi, piemērotā daudzumā un kvalitātē un par labāko cenu.
 - Efektivitātes princips attiecas uz konkrētu izvīrīto mērķu un vēlamu rezultātu sasniegšanu.
 - Produktivitātes princips attiecas uz labāko attiecību starp izmantojamajiem resursiem.
- Autore norāda, ka šāds vērtējums ir aktuāls arī pie funkciju izvērtēšanas.

Bez šiem norādītajiem 3E, auditoram, formulējot problēmas un pamataspektos nosakot audita galveno virzienu, bieži vien ir jāvērtē arī ceturtais 4E faktors, kurš nav norādīts iepriekš aprakstītajā modelī t.i., ētiskums². Atsevišķos gadījumos tiek diskutēti arī par citiem rādītājiem, piemēram, norvēģi pat norāda tādu jēdzienu kā efekts, savukārt Kanādai ceturtais E faktors ir vide (environmental). Tajā pašā laikā A.Čambers un G.Rends norāda, ka papildus ir jāvērtē vēl trīs faktori ,t.i., sociālā korporatīvā atbildība, apkārtējās vides rūpes un ētika³. Ņemot vērā, ka vēl līdz šim nav panākta vienotība par pārējiem lietderības audita kritērijiem, autore turpmāk izmantos plaši atzīto 3E modeli. Autore norāda, ka pagaidām vēl pārāgi iekļaut pilnībā kādu vienu aspektu kā ceturto elementu. Tomēr publiskajā telpā būtu detalizēti jādiskutē ētiskuma jautājums. Tas būtu noderīgs sabiedrībai, bet grūti paveicams auditoram.

Izanalizējot 3E jēdzienu skaidrojumu Krievijas Lietderības rokasgrāmatā, autore norāda, ka tas neatbilst labākai praksei, jo jēdzienu izskaidrojums ir smagnējs, piemēram, *ekonomija ir līdzekļu pārbaude iestādes darbības rezultātā iztērēto konkrēto rezultātu sasniegšanai*⁴. Nav atbilstošas shēmas, kas ļautu vieglāk uztvert izskaidrojamo materiālu, tāpēc to kā vienu no labākajām lietderības audita metodoloģijām izvēlēties nebūtu ieteicams.

3E modelis palīdz noskaidrot atšķirības starp produktivitāti un efektivitāti. Programma, piemēram, varētu būt ļoti produktīva, bet tai pašā laikā tā var nebūt efektīva (iedarbīga)⁵. Piemēram, Valsts policijai kā viena no prioritātēm ir noteikta - samazināt bojā gājušo skaitu uz ceļiem vai funkciju izpratnē palielināt cilvēku drošību uz ceļiem. Varētu saražot un izplatīt lielu daudzumu atstarotāju, bet tas nepalīdzētu Valsts policijai sasniegt tās mērķi – samazināt gājēju mirstību no transporta negadījumiem. Tam varētu būt vairāki iemesli: atstarotāji netiek izplatīti to cilvēku vidū, kuri ir pakļauti konkrētam riskam, atstarotāji tiek izdalīti bez paskaidrojošās informācijas, vai tā tiek skaidrota nepārlicinoši un

¹ Eiropas Revīzijas Palātas Lietderības revīzijas rokasgrāmata.9.lpp// <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit> 15.12.2009.

² Valsts kancelejas un Valsts administrācijas skolas seminārs 25.08.2008.-29.08.2008, Tukumā, mācību materiāli.

³ Chambers, Andrew, Graham Rand (1997) The Operational Auditing Handbook: Auditing Business Processes.// Chichester, UK, and Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

⁴ Счетная палата Российской Федерации (2004) Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств//Москва.<http://www.ach.gov.ru/activity/metodolog/>.10.09.2009.

⁵ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing//.<http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

sniegtie ieteikumi varētu būt nederīgi vai neatbilstoši dotajai situācijai. Kopumā tas raksturo atstarotāju izplatīšanas zemo kvalitāti. Šajā nozīmē kvalitāte ir kā saite starp produktivitāti un efektivitāti. Attiecība starp efektivitāti un produktivitāti ir parādīta 1.7.attēlā.

	Vai izvēle ir pareiza attiecībā uz darbības veidu ? (efektivitātes pieeja)			
Vai tiek lietota pareizā metode? (produktivitātes pieeja)	Jā	Jā	Jā	Nē
	Nē	Jā	Nē	Nē

1. 7. attēls. Pēc Zviedrijas valsts kontroles skaidrojuma savstarpējās sakarības attēlojums starp produktivitāti un efektivitāti¹

Avots: autore pilnveidota konstrukcija pēc Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmatas, 1999

Pārfrāzējot var teikt, ka jānoskaidro- vai lietas tiek darītas pareizi un vai tiek darītas pareizās lietas. Līdz ar to optimālais risinājums, uz ko vajadzētu tiekties, ir uz attēlā norādīto sektoru, kur abos gadījumos var atbildēt pozitīvi.

3E modelis balstās uz pieņēmumu, ka tas ir sistēmisks pasākums, t.i., ir iespējams aktivitātes sakārtot vienu aiz otras un noteikt veidu, kā šīs aktivitātes ietekmē viena otru². Ja tiek pieņemts, ka cēloņu un sekū savstarpējā sakarība nav saistīta, tad efektivitātes jēdzienam nav nekādas nozīmes. Efektivitāti var paaugstināt divos veidos - samazinot ieguldījumus un palielinot pakalpojumu skaitu vai, palielinot pakalpojumu skaitu, nepalielinot ieguldījumus³. Autore norāda, ka 3E ir tikai kā palīg līdzeklis auditoram vispārējās izpratnes iegūšanai un tas var būt tikai kā viens līdzekļiem, auditos var izmantot daudzas citus teorētiskos un praktiskos apsvērumus.

Kopumā var piekrist apgalvojumam, ko saka I.Lepslijs un C.K.M.Pongs, un J.E.Gatrijs un L.D.Pārkers - lietderības audits tiek aprakstīts kā problemātisks, subjektīvs, komplekss, rentabls un nekārtīgs process, liekot stingru uzsvāru uz eksperimentēšanu^{4,5}.

¹ Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Nepublicēta informācija.

² Office of the Auditor General of the Sweden. (Zviedrija)// <http://www.riksrevisionen.se>.12.11.2009.

³ Caune J., Dzedonis A. (2004) Stratēģiskā vadīšana// Rīga, BALTA eko.20.lpp

⁴ Lapsley I., Pong C.K.M. (2000). Modernization Versus Problematization: Value-for Money Audit in Public Services.// The European Accounting Review 9 (4):563.lpp

⁵ Guthrie J.E., Parker L.D. (1999). A Quarter of a Century of Performance Auditing in the Australian Federal Public Sector// Malleable Masque. Abacus. 35 (3): 321.lpp.

Tāpēc, to ir nepieciešams izpētīt detalizētāk un izprast tā veikšanas metodoloģiju, lai uz tā bāzes veidotu funkciju audita metodoloģiju Latvijas situācijai (skatīt 2.nodaļu).

Autore pirmās daļas ietvaros pierāda pirmās divas izvirzītās tēzes.

Nekvalitatīvi iestāžu stratēģiskie dokumenti ir viens no galvenajiem kavējošiem aspektiem turpmākajā valsts pārvaldes pilnveides procesā, kas traucē novērtēt iestāžu darbības rādītājus un uzlabot iestāžu veikspēju. Par to liecina:

- 1.Saskaņā ar teorētiskām atziņām ir svarīgi iestādes darbību novērtēt ilgtermiņā. Latvijā šo novērtējumu nevar veikt, jo nepārtrauktais politikas plānošanas dokumentu pilnveidošanas process Latvijā ir novedis pie situācijas, kad informācija pa gadiem nav salīdzināma.
- 2.2010.gada 20.februārī tikai dažām ministrijām ir spēkā esoša kvalitatīva iestādes stratēģija.
- 3.Viens no iestādi raksturojošiem rādītājiem ir makroietekmes rādītājs. Autore konstatē, ka tikai vienai ministrijai ir noteikti kvalitatīvi un spēkā esoši makroietekmes rādītāji. Divām ministrijām ir grūti izprotami makroietekmes rādītāji. Pārējām ministrijām makroietekmes rādītāji nav precīzi norādīti, un informācija ir novecojusi.
- 4.Funkciju uzskaitījums un izpratne ir nesistemātiska, to pilnīgs uzskaitījums ir atrodams vienīgi Valsts kancelejas 2009.gadā veiktajā funkciju apkopojumā, kas kopumā veidoja 1005 funkcijas. Tika konstatēts, ka tās var savstarpēji dublēties. Kā galvenā problēma ir norādāms fakts, ka vārds „politika” funkciju nosaukumos tiek lietots 338 reizes.

Funkciju audits ir viens no lietderības auditu veidiem, kurš ir jāveic pēc lietderības auditu veikšanas metodikas. Par šo tēzi tika izdarīti sekojoši secinājumi:

- 1.Terminu *audits* un *revīzija* pielietojums normatīvajos aktos un publikācijās ir atšķirīgs, līdzīga situācija ir vērojama arī par terminiem *auditors* un *revidents*. To dažāda pielietojums ir skaidrojams vēsturiskā aspektā un attiecīgā pilnvarojumā.
- 2.Pasaules pieredze liecina, ka valsts sektorā pārsvarā tiek veikti divu veidu auditi – finanšu audits un lietderības audits. Tiek norādīts arī visaptverošais audits, kas ir abu iepriekšējo apvienojums un atsevišķos gadījumos arī atbilstības un likumības audits.
- 3.Terminam *lietderības audits* ir vairāki sinonīmi – veikspējas, izpildes novērtējuma, veikuma, efektivitātes, operacionālais, vadības un arī funkcionālais audits. Tā latviskais nosaukums nav īsti precīzs tulkojums no angļu valodas vārda – performance audit.
- 4.Latvijā terminam *funkciju audits* arī ir vairāki sinonīmi *institucionālais audits*, *vadības audits* un *funkcionālais audits*. Pēdējie divi no tiem tiek lietoti pasaules praksē.
- 5.Funkciju audita sasaiste ar lietderības auditu ir veicama, pamatojoties uz to, ka:
 - Abiem auditu veidiem ir vienādi mērķi, kas vērsti uz ekonomijas, efektivitātes un produktivitātes jautājumu noskaidrošanu;
 - Abiem auditu veidiem audita apjoms ir izvērsts daudz plašāk kā finanšu auditam;
 - Abiem auditu veidiem par akadēmisko bāzi kalpo ekonomiskās, vadības, socioloģijas, zinātņu nozares;
 - Abiem auditu veidiem metodes var mainīties atkarībā no pētāmā objekta;
 - Abiem auditu veidiem nav standartizētu kritēriju;
 - Abiem auditu veidiem atskaišu formas nav standartizētas;
 - Starp abiem auditu veidiem pastāv saikne zinātnieku darbos un praktiskajos auditos.

2. FUNKCIJU AUDITA, KĀ LIETDERĪBAS AUDITA VEIKŠANAS METODOLOĢIJA, TĀS ĪPATNĪBAS UN PROBLĒMAS

2.1. Lietderības audita konceptuālā audita pieeja

Autore ir analizējusi vairākus informācijas avotus par šo tēmu un norāda, ka nosauktie zinātnieki ir izteikušies par pētāmo jautājumu un to saistītām problēmām, un tie ir - S.Karapetrovičs [S.Karapetrovic] un V.Vilborns [W.Willborn]; P.M.Sendžs [P.M.Senge] kā arī Eiropas Revīzijas Palātas Lietderības revīzijas rokasgrāmatu, INTOSAI standartus, un mācību kursu materiālus, ko piedāvā biznesa sektora auditori.

Kā jau autore norādīja iepriekšējā daļā, tad funkciju audita metodoloģija pasaules praksē vēl nav izstrādāta un aprobēta. Tāpēc ir nepieciešams detalizētāk analizēt lietderības audita veikšanas metodoloģiju, kas ir pamats funkciju audita veikšanas metodoloģijai.

INTOSAI standartos ir norādīts, ka ir divu veidu audita pieejas: uz problēmu orientēta un uz rezultātu orientēta pieeja. Pirmajā gadījumā auditoram pašam ir jāmeklē problēmas iestādē un jāpārbauda - vai tās traucē sasniegt iestādes nosprausto mērķi. Bieži vien šajos gadījumos nav noteikti audita kritēriji jeb rezultatīvie rādītāji, ar ko salīdzināt. Savukārt uz rezultātiem orientētas pieejas pamatā ir jānovērtē, kāds rezultāts ir sasniegts un kā tas saistās ar nosprausto mērķi. Šajā gadījumā auditoram ir doti vai ir pieejami auditam nepieciešamie kritēriji. Tajā pašā laikā INTOSAI standartos tiek norādīts, ka pastāv arī uz sistēmisku izvērtējumu balstīta audita pieeja¹. ERP norāda, ka pastāv šādas audita pieejas: darba izpildes lietderības tieša revīzija (audits) un kontroles sistēmu pārbaudīšana². Pirmajā gadījumā tā ir „ievirze uz ieguldījumiem, faktiskajiem rezultātiem, koprezultātiem un ietekmi”. Savukārt otrajā gadījumā tā ir „ievirze uz projektu vadītāju īstenotās politikas un procedūru piemērotību, lai sekmētu uzraudzību un vērtētu darbības izpildi”. Pēc ERP audita pieeja „skaidri nosaka, kādā mērā auditēs tieši darba izpildes lietderību, galveno uzmanību pievēršot funkciju īstenošanai un iznākumam, un kādā mērā auditēs kontroles sistēmas, galveno uzmanību pievēršot sistēmām un kontroles mehānismiem”³. Autore norāda: ja vienotas izpratnes par audita pieeju galvenajiem lietderības auditu metodoloģijas attīstītājiem nav, tad būtu jāveic detalizēts pētījums šo jautājumu noskaidrošanā. Autore apskatīs tikai tās audita pieejas, kas ir raksturīgas Latvijas situācijai.

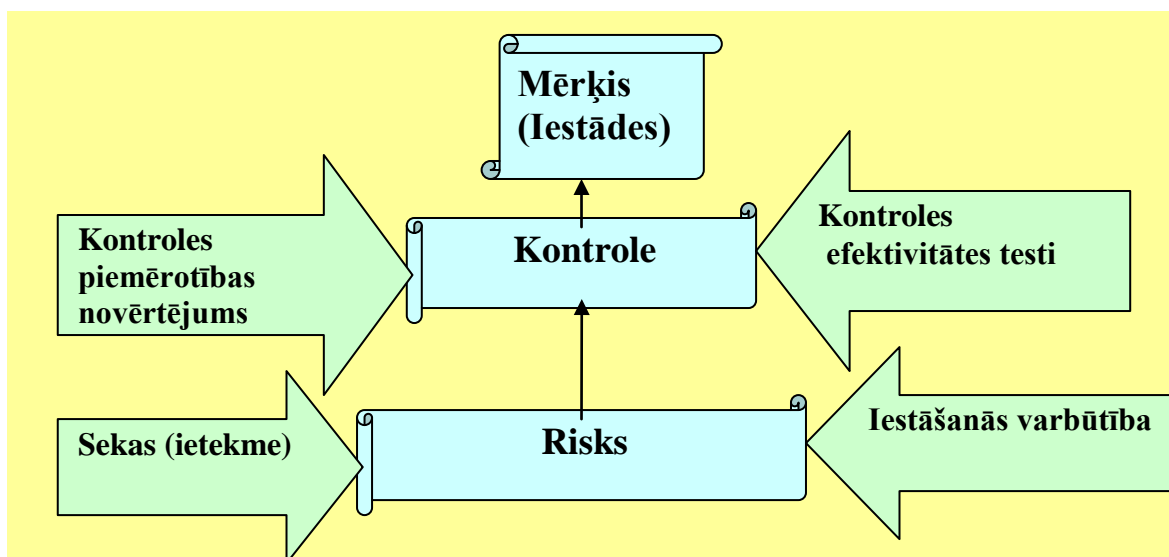
Uz risku balstītai audita pieejas pamatā ir uzmanības vēršana uz organizācijas/aktivitātes/programmas darbības riskiem, kuri varētu apdraudēt spēju sasniegt

¹ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing//<http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

² Eiropas Revīzijas Palātas Lietderības revīzijas rokasgrāmata// <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit> 15.12.2009.

³ Eiropas Revīzijas Palātas Lietderības revīzijas rokasgrāmata 52.lpp//<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit> 15.12.2009.

definētos mērķus, un kontrolēm, kurām savukārt ir jāeksistē, lai palielinātu iespēju, ka definētie mērķi var tikt sasniegti¹. Shematiski to var attēlot sekojoši: (skatīt 2.1.attēlu)



2.1.attēls. Uz risku balstītas audita pieejas definīcijas grafiskais attēlojums²

Avots: autore konstrukcija pēc PriceWaterhouseCoopers, 2008

Kontroles piemērotības teorētiskā novērtējuma rezultātā tiek novērtēts, vai teorētiski paredzētas kontroles samazina risku līdz pieņemam līmenim. Savukārt kontroles efektivitātes testi tiek veikti, lai novērtētu eksistējošo būtiskāko kontroļu efektivitāti, tas ir, vai kontrole ir ieviesta un faktiski darbojas³. Iekšējā kontrole ir svarīgs elements iestādes normālai funkcionēšanai⁴. Šādā pieejā galvenā uzmanība tiek veltīta risku (iekšējo un ārējo) identificēšanai, kuru pēc tam izvērtē caur eksistējošām kontrolēm⁵.

Uz efektivitātes aspekta novērtēšanu vērsta audita pieeja pamatā ir balstīta uz 12 efektivitātes novērtēšanas principiem, kurus definējusi Kanādas Visaptverošā Audita Organizācija (*Canadian Comprehensive Audit Foundation - CCAF*) 1994.gadā ziņojumā „Efektivitātes audits un pārskatu sniegšana publiskajā sektorā” (*Effectiveness Reporting and Auditing in the Public Sector*)⁶. Latvijā šo pieeju ir akceptējuši auditori no PriceWaterhouseCoopers (skatīt 2.1. tabulu).

¹ PriceWaterhouseCoopers rīkotais seminārs (2008). Izpildes novērtējuma auditi. Npublicētie materiāli

² PriceWaterhouseCoopers rīkotais seminārs (2008). Izpildes novērtējuma auditi. Npublicētie materiāli

³ PriceWaterhouseCoopers rīkotais seminārs (2008). Izpildes novērtējuma auditi. Npublicētie materiāli

⁴ Brūna I. (2004) Uzņēmuma iekšējā kontrole// LU. 82.lpp.

⁵ Colbert, J.L, Alderman, C.W (1995). A risk-driven approach to the internal audit//Managerial Auditing Journal. Vol. 10. No.2.p.38-44.

⁶ PriceWaterhouseCoopers rīkotais seminārs (2008). Izpildes novērtējuma auditi. Npublicētie materiāli

12 efektivitātes kritēriju skaidrojums pēc PriceWaterhouseCoopers¹

	Efektivitātes novērtēšanas kritērijs	Kritērija skaidrojums
1.	Vadības virziens (Management direction)	Mērs, kādā organizācijas mērķi, tās programmu/aktivitāšu mērķi ir skaidri, saprotami, integrēti organizācijas darbībā un atbilstoši atainoti organizācijas plānos, struktūrā, atbildības sadalījumā utt.
2.	Nozīmīgums (Relevance)	Mērs, kādā programma/aktivitāte atbilst un tādējādi palīdz risināt problēmas un situāciju kopumā, kuru risināšanai tā ir paredzēta.
3.	Atbilstība (Appropriateness)	Mērs, kādā programma/aktivitāte vai tās būtiskās komponentes un ieguldījums tajās samērojams (loģisks) ar mērķiem, kurus ir paredzēts sasniegt.
4.	Paredzēto rezultātu sasniegšana (Achievement of intendment results)	Mērs kādā programmas/aktivitātes rezultāti ir sasniegti.
5.	Atbalsts (Acceptance)	Mērs, kādā programmai/aktivitātei ir atbalsts no programmas mērķa grupām, labuma guvējiem, kuru vajadzību risināšanai tā tika radīta
6.	Blakus efekti (Secondary impact)	Mērs, kādā citas būtiskas sekas (iepriekš paredzētas vai neparedzētas, pozitīvas vai negatīvas) ir radušās.
7.	Izmaksas un produktivitāte (Cost and productivity)	Izmaksu ievades un izvades attiecība.
8.	Elastība (Responsiveness)	Spēja piemēroties izmaiņām.
9.	Finanšu rezultāti (Financial results)	Finanšu datu uzskaitē.
10.	Darbības vide (Working Environment)	Mērs, kādā organizācijā eksistē tās darbiniekiem piemērota darba vide, vai organizācijā eksistē attīstības iespējas, vai tiek veicināta uzticamība, iniciatīva, drošība.
11.	Aktīvu aizsardzība (Protection of Assets)	Mērs, kādā svarīgi organizācijas resursi (līgumi, svarīgākā informācija, svarīgākie darbinieki) tiek aizsargāti.
12.	Uzraudzība un pārskatu sniegšana (Monitoring and Reporting)	Mērs, kādās jomās, kuru izpilde ir svarīga, tiek identificētas, novērtētas un rūpīgi pārraudzītas.

Avots: PriceWaterhouseCoopers, 2008

Analizējot šo pieeju, autore konstatē, ka atsevišķi tās kritēriji saskan ar finanšu auditu, piemēram, finanšu uzskaiti, aktīvu aizsardzību. Tas ir izskaidrojams ar faktu, ka izstrādātāji šo pieeju ir paredzējuši pielietot arī visaptverošā auditā. Tāpat ir jānorāda, ka, neskatoties, ka šī pieeja ir balstīta uz efektivitāti, tajā pašā laikā tā var fokusēties uz ekonomijas un produktivitātes aspektiem.

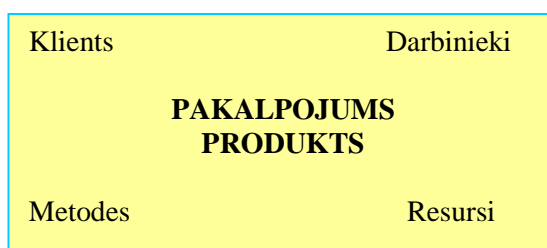
Uz mērījumu un salīdzinājumu vērsta audita pieeja tiek izmantota, auditējot rezultātus jeb sasniegumus. Pirmkārt, auditori veic mērījumus, lai identificētu apmierinošas un neapmierinošas darba izpildes jomas. Otrkārt, auditori veic salīdzinājumu pēc kritērijiem, lai apliecinātu, ka eksistē apmierinoša vai neapmierinoša darba izpilde un identificētu cēloņus un labākās prakses risinājumus. Uz mērījumiem balstītai audita pieejai ir četri mērķi: pirmkārt, noteikt darba izpildes līmeni, otrkārt, noteikt identificētā darba izpildes līmeņa atbilstību, treškārt, novērtēt apmierinošas vai neapmierinošas darba izpildes sekas, identificēt apmierinošas, vai - parasti - neapmierinošas darba izpildes apstākļus². Autore norāda, ka šī pieeja kā atsevišķa audita pieeja nevarētu tikt izdalīta, jo audita veikšanas pamatprincipi

¹ PriceWaterhouseCoopers rīkotais seminārs (2008). Izpildes novērtējuma auditi. Npublicētie materiāli

² PriceWaterhouseCoopers rīkotais seminārs (2008). Izpildes novērtējuma auditi. Npublicētie materiāli

atbilst metodoloģijā aprakstītajai pētījumu metodei- etalonrādītāju salīdzināšanas metodei (*benchmarking*). Ir arī otrs risinājums, ka šo metodi attiecina – uz rezultātu orientētu audita pieeju (saskaņā ar INTOSAI standartiem).

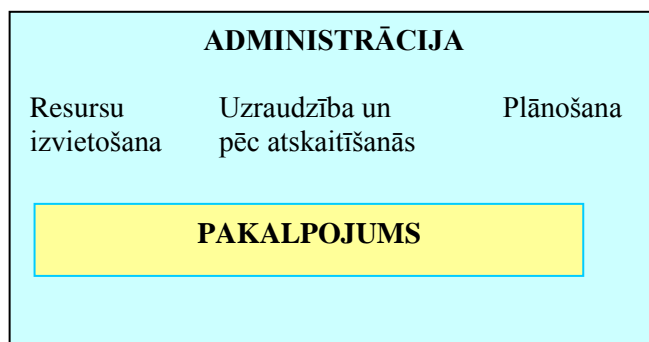
Uz sistēmisko izvērtējumu balstīta audita pieejas pamatā tiek akcentēts, ka valsts sektoram ir sarežģīta uzbūve, jo uzdevums pārvērst politiskos mērķus no valdības programmām uz realizācijas pasākumiem un iegūt vēlamos rezultātus nav vienkāršs. Sistēmiskās pieejas pamatā ir sistēmiskās teorijas koncepts, kas nosaka, ka valdība uzņemas atbildību par kopējām valdības programmām, kuras savstarpēji mijiedarbojas. Mazāk svarīgas ir prasības procesus vērtēt atsevišķi sadalījumā pa atsevišķām iestādēm. Līdz ar to auditoram ir jāpielieto holistiska (veseluma) pieeja. Kā pirmais elements sistēmiskā pieejā tiek aplūkots darbības rezultāts jeb produkcija, pakalpojums. Rezultāts ir šī modeļa pati būtība¹. Procesa galvenie daļbnieki ir noteikti 2.2. attēlā.



2.2.attēls. Pirmais posms sistēmiskās analīzes procesā, veicot auditu²

Avots: INTOSAI, 2004

Rezultāta blakus elementi ir kompetenti darbinieki, informēti klienti, labi un efektīvi izmantoti resursi un metodes. Tomēr bez pašas iestādes darbības un klientu vai nodokļu maksātāju ieinteresētības svarīgs faktors - un tas tiek norādīts atsevišķi – ir administrācija (skatīt 2.3. attēlu).



2.3. attēls. Otrais posms sistēmiskās analīzes procesā, veicot auditu³

Avots: INTOSAI, 2004

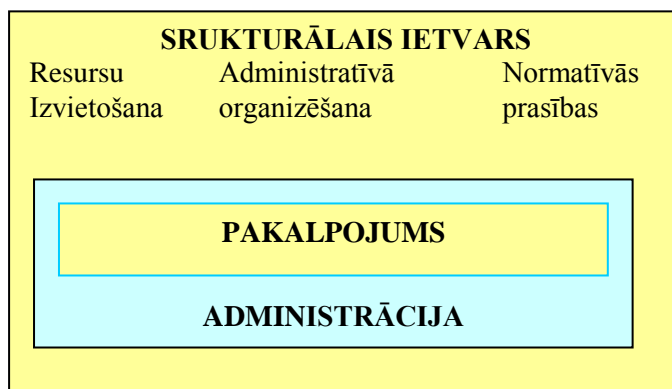
¹ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing p.137-140.//<http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

² INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing p.137-140.//<http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

³ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing p.142.//<http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

Administrācija šeit ir domāta ne tikai vienas iestādes vadība, bet arī ministrijas, reģionālās iestādes un aģentūras. Tās sadarbības pamatā ir koordinācija un kontrole no augstāko iestāžu puses. Administratīvajai sistēmai vajadzētu dot ieguldījumu saistību izpildē.

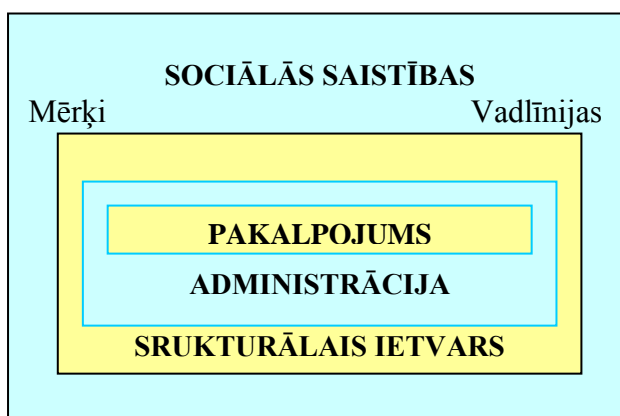
Tomēr sistēmiskās pieejas autori norāda, ka struktūras ietvars ir vēl svarīgāks elements par vadību (skatīt 2.4.attēlu).



2.4. attēls. Trešais posms sistēmiskās analīzes procesā, veicot auditu¹

Avots: INTOSAI, 2004

Katru iepriekšējo līmeni ietver nākošais līmenis. Strukturālā ietvara galvenie komponenti ir normatīvās prasības, resursu pieejamība un administratīvā organizēšana. Tomēr netiek uzskatīts, ka ar to sistēmas iespējas beidzas. Kā pēdējais šajā sistēmiskajā pieejā tiek norādīta sociālā atbildība (saistības) (skatīt 2.5.attēlu).



2.5. attēls. Ceturtais (pēdējais) posms sistēmiskās analīzes procesā, veicot auditu²

Avots: INTOSAI, 2004

¹ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing p.142.//<http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

² INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing p.142.//<http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

Šis ir pēdējais, noslēdzošais posms sistēmiskās pieejas modelī. Tās autori uzskata, ka pats galvenais sistēmiskajā pieejā ir sociālā atbildība un tā vistiešākā veidā ir saistīta ar parlamenta un/vai valdības lēmumiem un to strukturālo ietvaru, kuru ietekmē apkārtējās vides faktori. Sistēmiskās pieejas nozīmi uzņēmumu attīstībā uzsvēr arī citi autori, kuri norāda, ka sistēmisku un ciklisku savstarpēji saistītu notikumu tīklu piemērošana ir kā pamats inovatīva uzņēmuma attīstībai¹. Jānorāda, ka tas tiek attiecināts uz biznesa vidi, bet autore uzskata, ka šajā gadījumā to var attiecināt arī uz jebkuru sektoru, gan biznesa, gan publisko. Tajā pašā laikā, lai gan INTOSAI standarti norāda, ka šāda metode pastāv un to var pielietot, tomēr tās izmantošanai ir izteikti rekomendējošs, ne obligāts raksturs². Arī par pašu audita lomu iestādes darbībā, tiek norādīts, ka, izmantojot sistēmisko pieeju, audits tiek apskatīts kā savstarpēji atkarīgs process (aktivitāte), kas izmanto darbaspēka, materiālos, infrastruktūrālos, finanšu un tehniskos resursus, lai sasniegtu iestādes mērķus, kuri saistīti ar iestādes veikspējas uzlabošanu³. Jau pēc laika tiek norādīts, ka pats audita process ir kā apakšsistēma kopējā iestādes pārvaldībā⁴.

Ņemot vērā, ka par audita pieeju galvenajiem lietderības auditu metodoloģijas attīstītājiem INTOSAI un ERP nav vienotas izpratnes un Latvijā šis iedalījums ir vēl atšķirīgāks nekā abās iepriekš pieminētajās organizācijās, autore uzsvēr, ka šis jautājums ir pētāms daudz sīkāk un iziet ārpus konkrētā darba tēmas^{5,6}.

Saistībā ar funkciju auditu veikšanas metodoloģiju, Latvijā būtu ieteicams uzsākt pielietot sistēmisko pieeju ar mērķi iestādes un to funkcijas vērtēt kopsakarībā ar apkārtējo vidi, paralēli izmantojot arī citu pieeju elementus, stingri nepieturoties pie kādas konkrētas pieejas, jo katrs gadījums ir individuāls un piemērojams atkarībā no esošās situācijas. Galvenā problēma, kas apgrūtinās sistēmiskās pieejas pielietošanu ir tā, ka auditori tādai pieejai nav apmācīti. Kā galvenie speciālisti šajā jomā ir norādāmi Zviedrijas augstākā kontrolējošā iestāde un tās auditori⁷. Tāpat autore norāda, ka Latvijas situācijā nepieciešams pielietot uz problēmu orientētu pieeju, kas ietaupītu audita veikšanas resursus, kas paralēli sasaucas ar sistēmisko pieeju, jo jāmeklē nevis daudzas problēmas, bet galvenā problēma, kas izraisa pārējās.

¹ Senge P.M. (1997) *The Fifth Discipline*//Great Britain: Century Business. 424 p

² INTOSAI (2004) *Implementation guidelines for performance auditing* p.142.//<http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

³ Karapetrovic S, Willborn W. (2000) *Quality assurance and effectiveness of audit systems*. *International Journal of Quality& Reliability Management*, Vol.17.No.6. p.679-703

⁴ Karapetrovic S, Willborn W. (2000) *Quality assurance and effectiveness of audit systems*. *International Journal of Quality& Reliability Management*, Vol.17.No.6. p.679-703

⁵ INTOSAI (2004) *Implementation guidelines for performance auditing* p.137-142.//<http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

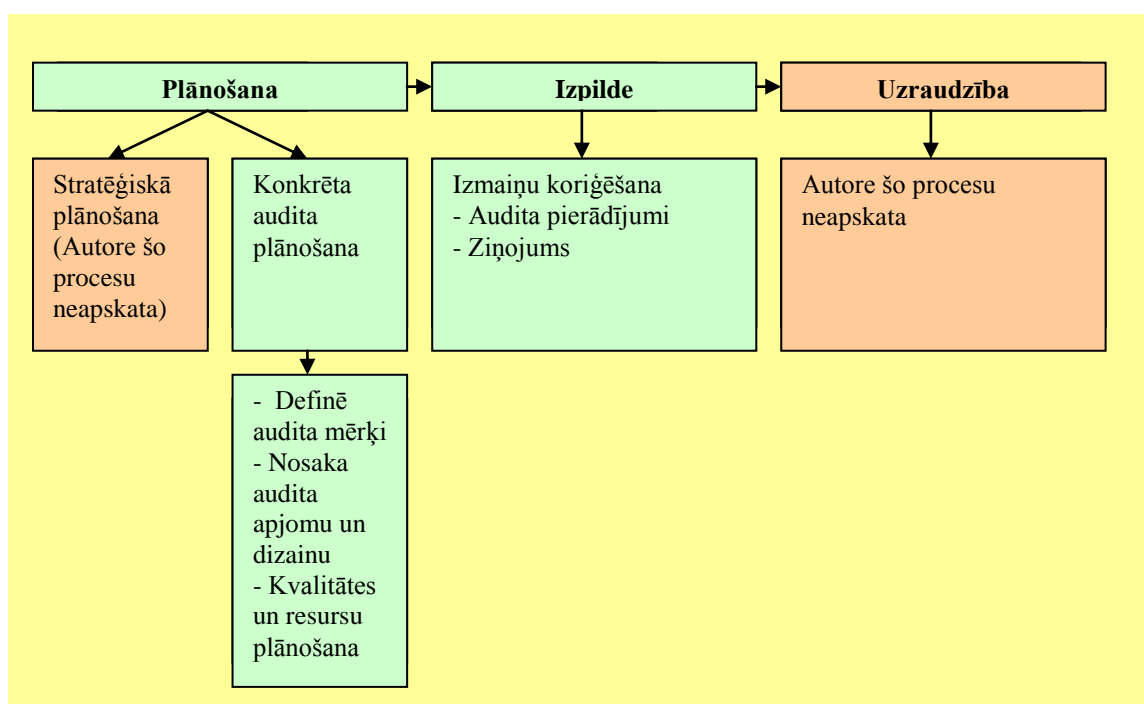
⁶ Eiropas Revīzijas Palātas Lietderības revīzijas rokasgrāmata//<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit> 15.12.2009

⁷ INTOSAI (2004) *Implementation guidelines for performance auditing* p.142.//<http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

2.2. Audita process un tā atšķirības dažādās valstīs

Autore šīs nodaļas ietvaros ir izmantojusi L.F.Spiras [Spira] un M.Peidža [M.Page] atziņas, kā arī Eiropas Revīzijas Palātas Lietderības revīzijas rokasgrāmatu, INTOSAI standartus un mācību kursu materiālus, ko piedāvā biznesa sektora auditori, kā arī Lielbritānijas (publicētos, nepublicētos), Austrālijas, ASV, Austrijas, Dānijas, Francijas, Japānas, Jaunzēlandes, Kanādas, Krievijas, Latvijas, Norvēģijas, Somijas, Zviedrijas (publicētos, nepublicētos) augstāko kontrolējošo iestāžu materiālus, Latvijas Valsts Kancelejas Funkciju audita komisijas materiālus. Finanšu ministrijas metodiskos ieteikumus institucionālo auditu veikšanai un autores praktisko auditu atziņas.

Par audita procesa pārvaldību ir daudzi viedokļi, tomēr tā veikšanas procesa pamatprincipi ir līdzīgi¹. To apliecina INTOSAI standartu skaidrojums, ka pamatā ir trīs galveni posmi – plānošana, izpilde un uzraudzība, skatīt 2.6. attēlu.



2.6.attēls. Auditu veikšanas process pēc INTOSAI vadlīnijām²

Avots: autores konstrukcija pēc INTOSAI, 2004

No attēla var konstatēt, ka autore neapskata stratēģiskās plānošanas jautājumus. Stratēģiskā plānošana ir saistīta ar katras augstākās kontrolējošās iestādes neatkarību, izstrādājot savu ilgtermiņa stratēģiju un ikgadējos plānus. Autores pētījumos šādas

¹ Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual. s.8.54 // <http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009

² INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing p.142.// <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

nepieciešamības nebija, jo gan valsts mērogā, gan konkrētas iestādes ietvaros audita veikšanas nepieciešamība bija noteikta. Augstāko kontrolējošo iestāžu stratēģiskais plāns pamato auditu veikšanas nepieciešamību. Principā tas zināmā mērā ir saistīts ar pašas augstākās kontrolējošās iestādes darbības lietderību, lai tā izvēlētos pareizos auditus, kur darba rezultāti nestu vislielāko pievienoto vērtību. Tāpat netiek apskatīta arī auditoru rekomendēto ieteikumu uzraudzība. Tā vairāk ir augstāko kontrolējošo iestāžu darba specifika, jo šī pasākuma nepieciešamību parasti nosaka attiecīgie normatīvie akti. Arī augstākā kontrolējošā iestāde iegūst atgriezenisko saiti par savu ieteikumu kvalitāti. Ieteikumu uzraudzība ir noteikta arī iekšējiem auditoriem, bet nav noteikta ārējiem biznesa sektora auditoriem. Lai varētu vērtēt ieteikumu uzraudzības kvalitāti, autorei būtu nepieciešams pieprasīt visu informāciju par ieteikumu ieviešanas procesu. Informācijas apjoms jau par vienu auditu var būt liels, jo katra ieteikuma izpilde ir jāpamato ar attiecīgu dokumentu, kas apliecina to ieviešanu. Tajā pašā laikā auditu ieteikumu ieviešanas uzraudzībai ir tikai pastarpināta saikne ar audita veikšanas metodoloģiju.

Veicot analīzi par citu valstu pieredzi audita veikšanas posmiem, jānorāda, ka Norvēģijas augstākā kontrolējošā iestāde izdala plānošanu, pārbaudes, ziņošanu, uzraudzību (*Follow – up*). Audita veikšanas procesam par metodoloģisko pamatu izmanto COSO modeli^{1,2}. Lai gan nav skaidri izdalīti audita posmi, tomēr no konteksta var saprast, ka arī Somijas augstākā kontrolējošā iestāde pieturas pie iepriekšminētā sadalījuma³. Austrālijas augstākās kontrolējošās iestādes un ERP pieeja arī ir līdzīga, jo ir gan plānošanas, gan audita veikšanas posms, gan arī audita ziņojuma sagatavošanas posms⁴. Kanādas augstākajai kontrolējošai iestādei ir plānošanas, pārbaudes, ziņošanas fāze⁵. Savukārt pēc ASV GAO tika izdalīti 7 soļi: 1) noteikt programmas misiju un mērķus; 2) identificēt lietotājus un pielietojumu; 3) identificēt darba izpildes aspektus, kādi var tikt izvērtēti; 4) izstrādāt mērvienības; 5) izvēlēties kritērijus, pēc kuriem novērtēt darba izpildi; 6) sniegt skaidrojošo informāciju; 7) sniegt pārskatu par gūtajiem rezultātiem⁶. Krievijas augstākā kontrolējošā iestāde audita procesu iedala trīs posmos: audita procesa plānošanas posms, pārbaudes nodrošināšana un ziņojuma sagatavošana⁷. Jaunzēlandes augstākā kontrolējošā iestāde norāda, ka ir audita apjoma noteikšanas posms, tad seko plānošana, datu vākšanas posms, audita atklājumu apkopojums, audita ziņojuma projekta sagatavošanas posms un gala ziņošana

¹ COSO model .<http://www.coso.org>. 20.09.2009.

² Office of the Auditor General of Norway (Norvēģija) (2005) Guidelines for Performance Auditing p. 50// <http://www.riksrevisjonen.no/> 03.01.2010.

³ National Audit Office of Finland (Somija) Performance audit manual // <http://www.vtv.fi/> 02.10.2009.

⁴ Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual //<http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.

⁵ Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual. 4.1§ //<http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.

⁶ GAO (2006) Government Auditing Standards// <http://www.gao.gov/>. 23.11.2009.

⁷ Счетная палата Российской Федерации (2004) Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств// Москва. <http://www.ach.gov.ru/activity/metodolog/>.10.09.2009.

parlamentam un citām ieinteresētām pusēm¹. Dānijas augstākās kontrolējošās iestādes audita process netiek izdalīts pa posmiem². Savukārt Japānai, Francijai, Vācijai un Austrijai ir pilnīgi cita pieeja auditu veikšanā, līdz ar to šo valstu pieredzi, apskatot audita procesu, īsti nevar izmantot^{3,4,5}. Latvijas Valsts kontrole izdala – audita plānošana, audita pierādījumu iegūšana, audita noslēgums un pēdējais posms – ieteikumu ieviešanas uzraudzība⁶.

Rezumējot visu iepriekš norādīto, var secināt, ka kopējais audita veikšanas process sastāv no diviem galvenajiem etapiem, t.i., no iepriekšējās izpētes to arī var saukt par plānošanu un audita izpildes, jo tās ir norādītas visās apskatāmajās augstāko kontrolējošo iestāžu rokasgrāmatās^{7,8,9,10,11,12,13,14,15}. Attiecībā par funkciju auditu veikšanas procesu, jānorāda, ka tas var arī sastāvēt no abiem posmiem, jo pilnībā atteikties no plānošanas nevajadzētu.

Analizējot sīkāk abus audita procesa posmus, var secināt, ka katram no tiem ir atšķirīgi mērķi un uzdevumi.

Tātad saskaņā ar INTOSAI prasībām **audita plānošanas (priekšizpētē) un audita izpildes** posmā veicamie pasākumi ir¹⁶:

Plānošanas (priekšizpētes) posmā:

1. Jādefinē audita mērķis un jāparedz iespējamais audita iznākums:
 - 1.1. Noskaidro, kāds ir galvenais audita jautājums un kādas problēmas tiks pētītas.
 - 1.2. Noskaidro, kāds ir audita mērķis.
2. Jāizstrādā (jānosaka) audita apjoms un audita dizains:
 - 2.1. Noskaidro, kādi specifiski jautājumi vai hipotēzes tiks pārbaudītas.
 - 2.2. Tiek veidota izpratne par audita programmu.
 - 2.3. Tiek definēti audita kritēriji.
3. Notiek metodoloģiskā plānošana.

¹ Office of the Auditor-General of New Zealand (Jaunzēlande) The Auditor-General's Auditing Standards.// <http://www.oag.govt.nz/03.11.2009>.

² Audit of the State Accounts of Denmark (Dānija) <http://www.rigsrevisionen.dk/> 10.10.2009.

³ Board of Audit of Japan (Japāna) // <http://www.jbaudit.go.jp/engl/>, 23.02.2010.

⁴ The Financial courts (Francija) <http://www.ccomptes.fr/en/>, 2012.2009.

⁵ Der Rechnungshof (Austrija) // <http://www.rechnungshof.gv.at/> 12.12.2009

⁶ LR Valsts kontroles ar 13.11.2007. rīk.Nr.5.1.-5/243 apstiprinātā Likumības un lietderības revīzijas rokasgrāmata.

⁷ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing // <http://www.intosai.org>, 07.03.2010.

⁸ Office of the Auditor General of Norway (Norvēģija) (2005) Guidelines for Performance Auditing.// <http://www.riksrevisjonen.no/> 03.01.2010.

⁹ Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual. 4.1§ // <http://www.oag-bvg.gc.ca>, 16.10.2009.

¹⁰ Office of the Auditor-General of New Zealand (Jaunzēlande) The Auditor-General's Auditing Standards.// <http://www.oag.govt.nz/03.11.2009>.

¹¹ Office of the Auditor General of the Sweden. (Zviedrija) // <http://www.riksrevisionen.se>, 12.11.2009.

¹² Office of the Auditor General of the United Kingdom. Performance Audit Manual // <http://www.nao.org.uk/>, 31.08.2009.

¹³ National Audit Office of Finland (Somija) Performance audit manual // <http://www.vtv.fi/> 02.10.2009.

¹⁴ Australian National Audit Office (Austrālija). Performance Auditing (2008) // <http://www.anao.gov.au>, 09.03.2010.

¹⁵ Счетная палата Российской Федерации (2004) Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств // Москва. <http://www.ach.gov.ru/activity/metodolog/>, 10.09.2009.

¹⁶ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing p.48 // <http://www.intosai.org>, 07.03.2010.

3.1. Jāveic audita kvalitātes, laika un resursu plānošana.

3.2. Administratīvā plānošana.

4. Kvalitātes nodrošināšanas pasākumu izstrāde.

5. Atbilstība normatīvo aktu prasībām.

Audita izpildes posmā ir:

1. Audita jautājumu metodoloģiskā pilnveidošana pēc nepieciešamības.

2. Audita pierādījumu vākšana un apstrāde.

3. Audita ziņojumu sagatavošana.

Autore norāda: ja plānošanas process INTOSAI vadlīnijās ir diezgan skaidri izdalīts un paskaidrots, kas kurā posmā būtu jāveic, tad pats audita izpildes posms ir salīdzinoši maz izskaidrots, tāpēc autore to veidoja INTOSAI prasību kontekstā.

Pirmais punkts plānošanas (priekšizpētes) posmā ir: jādefinē audita mērķis un jāparedz iespējamais audita iznākums. Tomēr, lai saprastu audita mērķi, vispirms ir jāizdiskutē auditējamā objekta mērķis - iestādes/programmas un to nozīme lietderības auditā, to savstarpējā saikne.

Mērķis ir auditora sākotnējais izvērtējuma aspekts, pirms tas sāk apsvērt visus ar auditu saistītos jautājumus. Ideālā situācijā ir skaidri definēti visi iestādes/ programmas u.c. audita objektu mērķi, tāpēc problēmas audita gaitā nerodas un auditors var pāriet pie konkrēta audita mērķa izvirzīšanas. Tomēr jānorāda, ka bieži pastāv problēmas, jo¹:

- Mērķi var neeksistēt.
- Mērķi var būt neskaidri, daudzskaitlīgi vai pretrunīgi.
- Mērķus var aizvietot ar neformāliem mērķiem, kas ir pretrunā ar formālajiem.
- Mērķi var nebūt saistīti ar konkrētiem uzdevumiem.
- Mērķi var laika gaitā mainīties.

Autore pilnībā piekrīt apgalvojumam: ja auditors nevar atrast mērķus, viņš var lūgt vadībai vai lēmumu pieņēmējiem definēt attiecīgās ministrijas (u.c. atbildīgo institūciju) mērķus. Tomēr autorei, veicot auditus, nevienā no valsts iestādēm netika definēti mērķi arī pēc auditoru lūguma, tāpēc, kādiem ir būtu jābūt noteiktās iestādes mērķiem, autore apsprieda savā audita atzinumā². Šeit ir aktuāls jautājums par auditējamās iestādes darbinieku attieksmi pret saviem pienākumiem. Piemēram, iestādē, kurā ir Stratēģijas birojs un vēl vairākas struktūras, kuras nodarbojas ar stratēģijas izstrādi, mērķu nedefinēšana būtu ne tikai neētiskas dabas jautājums, bet arī radītu nepieciešamību apspriest jautājumu par šajās struktūrvienībās strādājošo kompetenci un to darba efektivitāti.

¹ Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Nepublicēta informācija.

² Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

INTOSAI standarti pieļauj, ka augstāko kontrolējošo iestāžu auditors var izvēlēties veikt vai neveikt lietderības auditu iestādē, kur nav definēti jebkādi mērķi¹. Autore apskatītajos funkciju auditos Latvijā šādas iespējas nebija. Nevienā no gadījumiem auditoram nebija tiesību atteikties no audita veikšanas, jo auditi bija jāveic un ziņojumi jā sagatavo. Tā arī ir pati būtiskākā atšķirība, kas neļauj izmantot vispārpieņemto lietderības audita veikšanas metodoloģiju, jo augstāko kontrolējošo iestāžu auditoriem bija izvēles tiesības, savukārt funkciju auditu veicējiem šādu tiesību nebija. Funkciju auditu veicējiem izvēles tiesības bija tikai tādas, ka biznesa sektora un iekšējie auditori varēja izvēlēties savu audita metodoloģiju. Vispārējai funkciju audita metodoloģijai, ko 2007.gadā bija izstrādājusi un apstiprinājusi Finanšu ministrija, bija tikai rekomendējošs raksturs². Toties pavisam cita situācija bija jau 2009. gadā, kad stingri noteica veikt funkciju auditu pēc izstrādātās un apstiprinātās funkciju auditu veikšanas metodoloģijas. No vienas puses, auditoriem bija pieturas punkti, kā vispār šādu auditu paveikt, un visi audita ziņojumi bija pēc vienotiem standartiem. No otras puses, tā bija lielākā kļūda, jo nav divu vienādu lietderības, tai skaitā arī funkciju auditu.

Autore norāda, ka situācijās, kur auditoram pašam ir jānosaka iestādes mērķi un tie jāanalizē pret esošo situāciju, rodas risks, ka auditors sev nosacīti rada interešu konflikta situāciju. Tomēr, vērtējot ieguvumus, var secināt, ja iestādei nebija definēti nekādi mērķi, tie tiek noteikti audita rezultātā. Ja arī mērķi netiks audita gaitā izvērtēti pietiekoši un visaptveroši, tomēr būs atskaites punkts, iestādei vērtējot savu turpmāko darbību ar izpratni, vai auditora noteiktie mērķi bija pareizi vai nē. Šāda situācija daļēji liecina, ka auditors faktiski ir iesaistījies iestādes tiešo funkciju veikšanā.

INTOSAI prasības, kā arī daudzu citu valstu augstāko kontrolējošu iestāžu standarti nosaka, ka, veicot lietderības auditus, auditors nedrīkst apšaubīt politisko mērķu noderīgumu. Šī prasība tika noteikta, lai nošķirtu mērķi, ko organizācija tiecas sasniegt ar noteiktas politikas palīdzību (ko auditors nedrīkst apšaubīt), no vienas puses, un to, cik ekonomiski, efektīvi un iedarbīgi šis mērķis tiek īstenots (ko auditors drīkst pārbaudīt), no otras puses^{3,4,5}.

Tiek uzskatīts: ja ir formulēti vairāki mērķi, tad tie nonāk pretrunā viens ar otru. Šīs pretrunas auditoram ir jāanalizē audita ziņojumā⁶. Tas apgrūtina auditora darbu, jo divu mērķu vienlaicīga analīze nevar precīzi noteikt iztērēto līdzekļu sadalījumu, kā arī katra mērķa ietekmi uz kopējiem sasniegtajiem rezultātiem. Attiecībā uz situāciju, kur divi dažādi mērķi konkurē viens ar otru, tiek norādīts, ka tas ir izskaidrojams ar dažādu ieinteresēto pušu

¹ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing // <http://www.intosai.org>. 07.03.2010..

² Finanšu ministrijas metodiskie ieteikumi institucionālo auditu veikšanai. <http://www.fm.gov.lv>. 12.09.2009.

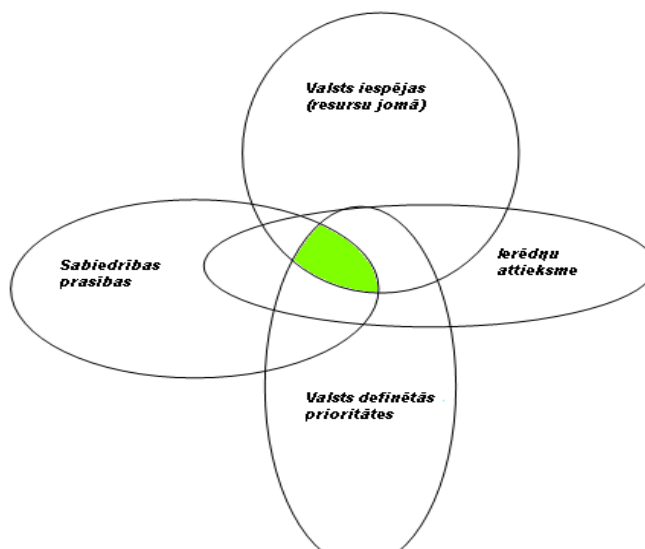
³ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing.p.142. // <http://www.intosai.org>. 07.03.2010..

⁴ Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual. 4.1§ // <http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.

⁵ Office of the Auditor General of the United Kingdom. Performance Audit Manual// <http://www.nao.org.uk/>. 31.08.2009.

⁶ Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Npublicēta informācija.

pastāvēšanu (darbinieki, darba devēji, piegādātāji, lietotāji, utt.), kuriem varētu būt atšķirīgi viedokļi attiecībā uz organizācijas mērķiem ¹. Autore piedāvā nevis šī mērķgrupas pretstatīt vienu otrai, bet meklēt kopīgo saskares punktu, kuru vizuālais attēlojums ir sniegts 2.7. attēlā.



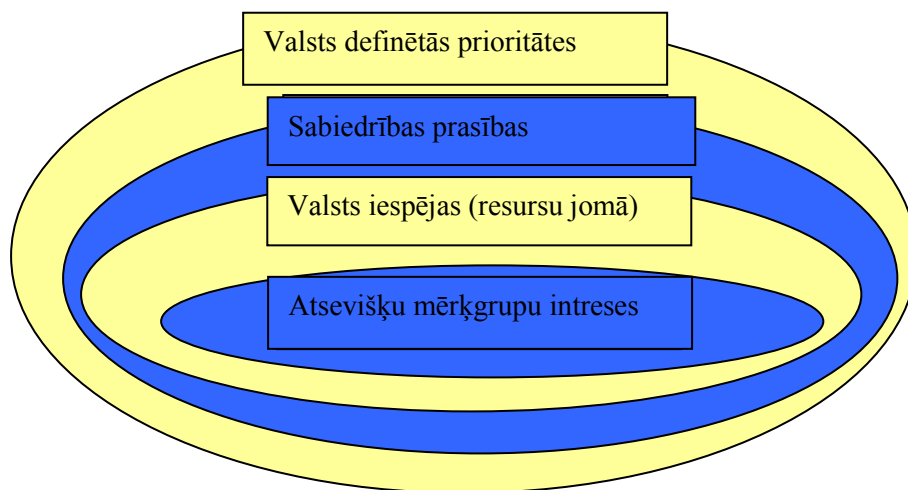
2.7.attēls. Mērķu saskares punkta meklēšanas stratēģija

Avots: autores konstrukcija

Lai gan 2.7.attēls norāda, ka saskares punkts visām interešu grupām ir salīdzinoši neliels, tomēr autore uzsver, ka valsts pārvalde ir domāta sabiedrībai un nevis otrādi, līdz ar to galvenās intereses pārstāv sabiedrība. Tāpēc galvenais akcents ir liekams uz to, kā valsts definētās prioritātes ir vērtējamās no sabiedrības viedokļa. Lai gan darba ņēmēji, devēji arī pārstāv sabiedrību un to viedokļi var būt pretēji, tomēr atbildīgajām iestādēm ir jāveic skaidra mērķu definēšana un jāatrod kompromiss starp dažādām sabiedrības viedokļu grupām. Visam šim procesam ir jābūt atspoguļotam attiecīgos darba dokumentos, kuri būtu noderīgi ne tikai auditoram, bet, pats galvenais, tie kalpotu par pieredzi pašai iestādei, veidojot jaunus mērķus un stratēģijas.

Autore ierosina veidot pakārtotu dimensiju: valsts definē vairākas prioritātes ilgtermiņā, kuras tiek apspriestas sabiedrībā, paralēli līdzsvarojot dažādo mērķgrupu vēlmes. Pēc tam tiek veikta resursu attiecīga pārdale - valsts iespējas (resursu jomā), kuru rezultātā būtu jāsamazinās publiskā sektorā strādājošo ietekmei (skatīt 2.8.attēlu). Jānorāda gan, ka ierēdņu ietekme ir lielāka, nekā tas sākotnēji attēlots, jo tie kopumā vājina sabiedrības viedokli un var pat sagrozīt faktisko informācijas atspoguļojumu par sabiedrības interesēm.

¹ Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Npublicēta informācija.



2.8.attēls. Mērķu saskares punkta meklēšanas stratēģijas kopsaucējs

Avots: autores konstrukcija

Autore iesaka funkciju auditu laikā izvērtēt ierēdņu attieksmi pret konkrētajiem auditā apskatāmajiem jautājumiem. Tas palīdzēs saprast ierēdņu attieksmi un mazināt iespējamās nelabvēlīgās sekas. Izvērtējumam vislabāk kalpo intervēšana un anketēšana.

Ārzemju eksperti norāda, ka var būt situācija, kas liecina: pat ja pastāv rakstītie vai formāli deklarētie mērķi, bieži vien ir gadījumi, kad tiem organizācijas darbā nav īpašas nozīmes. *Citi neformālie mērķi, par kuriem vadība vai personāls lēma neoficiāli, varētu būt svarīgāki. Neformālo mērķu piemēri ir “izdzīvošana (neriskējot)”,”darīt tikai tik daudz, lai izvairītos no kritikas (viegla dzīve)” vai “personiskās ambīcijas (atbalstīt noteiktas grupas vai aktivitātes, ar kurām kādam ir kāda saistība”¹. Latvijā tā ir izplatīta situācija, jo, gan veicot auditus, gan novērojot Ministru kabineta Audita komisijas darbu, var secināt, ka iestādēm galvenie mērķi lielākoties ir nevis tie, kuri ir noteikti dokumentos, bet gan sava statusa saglabāšana vai resursu samazinājuma nepieļaušana².*

Pašreizējā ekonomiskās krīzes situācijā ministrijas darba priekšnosacījumi dažkārt var ļoti strauji mainīties. Teorētiskie apgalvojumi nosaka, ka šādā situācijā mērķu realizēšana un efektivitāte auditoram var nebūt svarīga³. Realizēto mērķu mērīšanas vietā auditoram vajadzētu veikt analīzi, kā iestāde tiek galā ar savu darbu mainīgajos apstākļos. Autore norāda, ka kopumā šādas prasības varēja pieņemt un akceptēt kā pieņemamu modeli līdz izveidojās krīzes situācija. Pieredze krīzes apstākļos ir pavisam atšķirīga, nekā situācijai lēnām mainoties. Riski ir tikai teorētiski paredzami, kaut gan risks pēc savas būtības ir

¹ Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Npublicēta informācija.

² Autore novērojumu pieraksti Funkciju audita komisijas sēdēs, sākot no 2009. gada 6. maija sēdes.

³ Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Npublicēta informācija.

notikumu un apstākļu ķēde¹. Pašreizējos apstākļos jaunu izstrādātu Eiropas un Latvijas situācijai aprobētu problēmu risināšanas modeļu nav.

Priekšizpētes laikā svarīgi ir tikties un noskaidrot iestādes/programmas vadītāju viedokļus neatkarīgi no audita mērķa. Tas ļaus samazināt auditam nepieciešamos resursus, jo iestādes vadītājs var auditoru jau pašā sākumā informēt par iestādes lielākajām riska grupām, un tā būs arī iespēja uzzināt vadītāja vēlmes, ko tas grib sagaidīt no iespējamā audita. Tādējādi iespējams sasniegt pat divus mērķus vienlaicīgi. Lai gan tas netieši varētu izraisīt auditora neatkarības mazināšanos un daļēju objektivitātes zaudēšanu, tomēr ļauj auditoram izprast vadītāja viedokli un redzējumu, ko tas gaida no auditoriem.

Tomēr arī funkciju auditā pastāv risks, ka iestādes vadība var novirzīt auditoru uz nepareizo virzienu, īpaši situācijās, ja audits tiek uzspiests no ārpuses.

Autore piekrīt apgalvojumam, ka, veicot iepriekšējo izpēti, ir jāpastāv attiecīgu ambīciju līmenim. *Mēs izšķiram divas ekstremālas situācijas. Viena galējība ir tāda, ka auditoriem iespējamās audita problēmas ir pilnīgi nezināmas. Šajā gadījumā var rasties nepieciešamība veikt visaptverošu iepriekšējo izpēti. Otra galējība ir, ka audita problēmas auditoriem ir labi zināmas, tāpat kā atbilstošās izpētes metodes. Šajā gadījumā nebūs tik liela nepieciešamība veikt iepriekšējo izpēti un auditori varēs vairāk koncentrēties uz darba plāna sagatavošanu galvenajai izpētei².*

Nākošais jeb otrais priekšizpētes posms: jāizstrādā (jānosaka) audita apjoms un audita dizains. Autore uzskata, ka tas ir vissarežģītākais un pretrunīgākais no visiem posmiem. Šajā posmā ir jānoskaidro audita apjoms, jāizvirza hipotēzes, jānoskaidro, kādi būs audita jautājumi, kas veido daļu no audita programmas, un jāveic paša audita metodoloģiskā plānošana.

Kā galvenais jautājums, kurš ir jānoskaidro, ir audita apjoms. Saskaņā ar INTOSAI prasībām audita apjomu (*scope*) nosaka, atbildot uz šādiem jautājumiem³:

- Kādi specifiski jautājumi vai hipotēzes tiks pārbaudītas?
- Kāds veids pārbaudēm būs piemērots?
- Kas ir galvenais „spēlētājs” auditējamā iestādē(s)?
- Vai ir kādi ierobežojumi vietā?
- Vai ir ierobežojumi laikā?

Jānorāda, ka nedaudz savādāk audita apjomu ierobežo, piemēram, Zviedrija, proti, jāizvēlas¹:

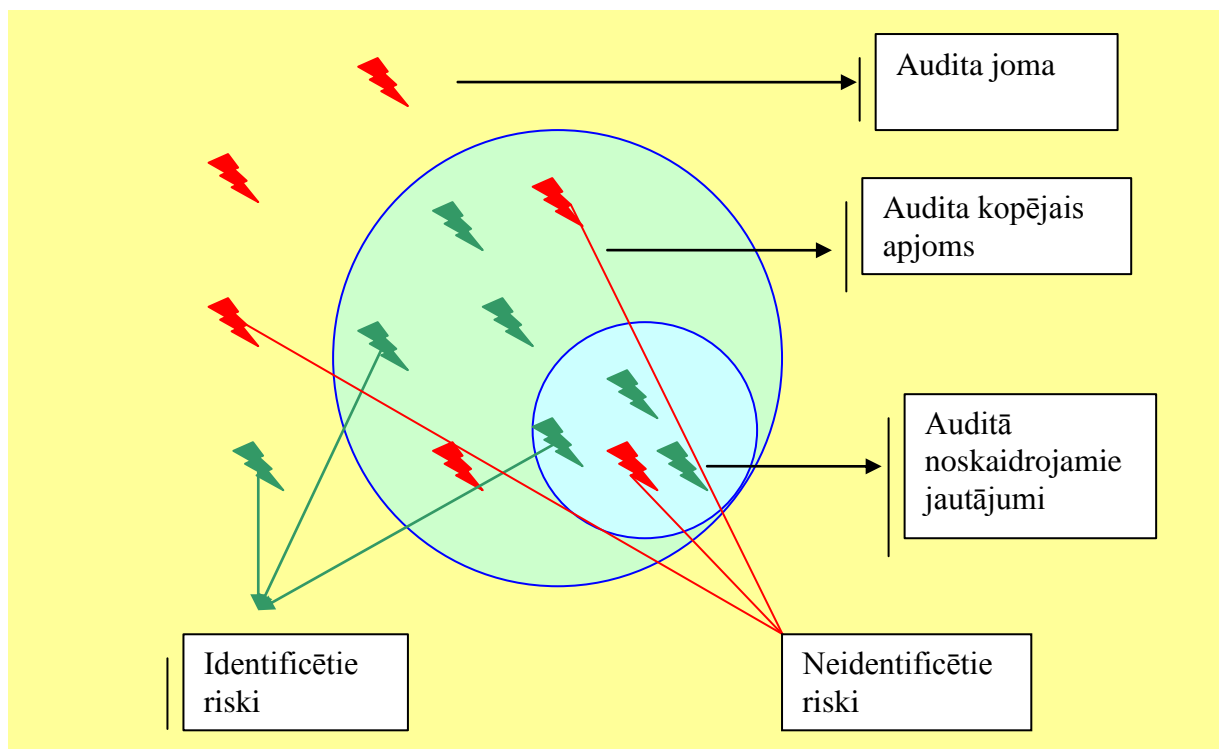
¹ Spira L.F., Page M. (2003) Risk management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit// Accounting, Auditing & Accountability Journal. Vol.16. No.4. p.640-661.

² Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Nepublicēta informācija.

³ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing // <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

- Būtisks audita objekts;
- Ģeogrāfiskās dimensijas;
- Nepieciešamais laiks.

Lai gan INTOSAI vadlīnijās ir norādīts, ka visgrūtāk auditoram ir atdalīt audita jautājumus no audita kopējā apjoma, autore norāda, ka tikpat svarīgi ir izprast audita jomu. Neviena iestāde nepastāv atrauti no ārējās vides faktoriem, kurā atrodas pētāmais objekts. Autore piedāvā savu redzējumu par audita jomu, apjomu un auditā noskaidrojamajiem jautājumiem, skatīt 2.9.attēlu.



2.9.attēls. Audita -joma, apjoma un noskaidrojamo jautājumu savstarpējā saikne

Avots: autore konstrukcija

No 2.9.attēla var secināt, ka ir pārāk daudz nezināmo, kur novilkt robežu, kas atdala audita jomu no audita kopējā apjoma un - pats svarīgākais - kādus riskus ir jāizvērtē pašā auditā. Tajā pašā laikā auditā noskaidrojamie riski var tik pārvietoti uz audita apjomu vai pat uz audita jomu. Ne mazāk svarīgi ir auditoram apzināties, ka var palikt arī neidentificēti riski, kuri arī var atstāt ietekmi uz audita rezultātu. Galvenais akcents šeit liekams uz to, ka, auditoram kļūdoties, audits turpmāk tiek veikts nepareizā virzienā. Divu situāciju modeļi (pozitīvs vai negatīvs auditora slēdziens) ir iespējams, ka pārskats ir pareizs vai nepareizs, t.i., auditora slēdziens tiek pieņemts eksperimenta rezultātā.

¹ Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Npublicēta informācija.

Viena no statistisko metožu hipotēzēm tiek formulēta šādi. Iespējami divi stāvokļi pētāmajai sistēmas lietderībai. Viena no hipotēzēm ir, ka piešķirtie resursi ir iztērēti lietderīgi un ētiski, bet otrā – alternatīvā - piešķirtie resursi ir iztērēti nelietderīgi un neētiski, jeb nulles hipotēze un konkurējošā – alternatīvā hipotēze. Lai gan teorētiski pārsvarā ir vienalga, kuru pieņem par bāzes stāvokli, bet kuru kā alternatīvu, šajā gadījumā, tomēr būtu svarīgi pieņemt, ka lietderīgu resursu izlietošanu pareizāk un labāk pieņemt kā bāzes hipotēzi, jo neatbilstība nozīmē novirzes no normālā stāvokļa.

Hipotēžu izvērtējums ir jāskata kontekstā ar konkrētu piemēru. Autore izvēlējusies vienu no Valsts policijas darbību raksturojošiem rādītājiem – „bojā gājušo skaita samazināšanās uz ceļiem”. No metodoloģiskā viedokļa ir grūti novērtēt, kas ir samazinājies bojā gājušo skaitu. Bez iestādes programmas pastāv arī daudz citi blakus faktori, par kuriem auditējamā iestāde nav atbildīga., piemēram, ekonomiskās izmaiņas valstī, cilvēku materiālās stāvokļa izmaiņas, līdz ar ko mainās cilvēku uzvedība, dabas apstākļu izmaiņas arī ietekmē ceļa negadījumu skaitu utt.

Tajā pašā laikā ne tikai mainās ārējie apstākļi, bet arī, apsverot jautājumu par produktivitāti, rodas viena no lielākajām problēmām novērtēšanā, jo nekad nav viena veida darbības rezultāti (*output*), t.i., piemēram, bukleti par drošību uz ceļa. Faktiski vienmēr ir vairāki darbības rezultāti, ja ne pat vairāki desmiti, kas apgrūtina novērtēšanu.

Tāpēc ir jāņem vērā vairāki darbības rezultāti (*outputs*):

- bukleti;
- citi pasākumi avāriju skaita samazināšanai, piemēram, reklāmas televīzijā;
- konkrēti pasākumi ar iedzīvotājiem;
- pastiprināti policijas reidi utt.

Tajā pašā laikā katrā no šiem pasākumiem ir arī garīgā darba rezultāts ar vairākiem starpposmiem, kamēr nonāk līdz rezultātam. Bukletu gadījumā vidējā posma darbības rezultāts var būt rakstītais teksts, sagatavošana drukāšanai, ilustrāciju veidošana, utt., līdz ar to galīgais darbības rezultāts ir drukātā versija. Tas nozīmē, ka produktivitātes analīzei ir jābalstās uz dažādu darbības rezultātu un aktivitāšu analīzi. Tātad pēc standartiem būtu jāmēra produktivitāte katram starpprežultātam atsevišķi - rakstīšanai, drukāšanai, ilustrāciju veidošanai, utt. Autore daļēji piekrīt šādam apgalvojumam, jo tas nonāk pretrunā ar audita efektivitāti, t.i., auditori patērēs vairāk līdzekļu, nekā sniegs pievienoto vērtību no audita. Tajā pašā laikā Latvijas situācijā tas nav iespējams, jo nebūs pieejama tik detalizēta informācija.

Atgriežoties pie audita jautājuma par bojā gājušo skaita samazināšanu uz ceļiem, mērķi var noteikt - satiksmes drošība visiem iedzīvotājiem, savukārt apakšmērķis - samazināt bojā gājušo skaitu autotransporta avārijās par 20% nākošo 5 gadu laikā. Līdz ar to efektivitāti

auditoram ir jāizvērtē pēc sasniegtajiem rezultātiem, salīdzinājumā ar izmantotajiem resursiem. Sasaistot ar konkrēto piemēru, tie ir bojā gājušo skaita samazināšana, salīdzinot ar esošajām izmaksām. Ja iestādes vienīgais definētais mērķis ir “izglābt visus iedzīvotājus”, tad iestāde mērķi formulē, balstoties tikai uz vispārīgo terminoloģiju vai pieņēmumiem. Auditoriem šis mērķis ir jāsamazina, nosakot bojā gājušo skaita procentuālo attiecību starp iepriekšējo periodu un plānojamo periodu, jo mērķis - pilnībā izskaust bojā gājušo skaitu - nav realizējams, bet procentuāli to samazināt var.

Visvairāk diskutējams jautājums visā audita procesā ir auditoram atrast un noteikt rezultātu daudzumu. No tā principā ir atkarīga turpmākā audita gaita. Ja šajā posmā auditors kļūdās un tas tiek noteikts nepareizi, tad viss turpmākais audita process ir nolemts neveiksmei. Auditoram ir jāspēj nošķirt tie faktori, kuri var ietekmēt un kuri neietekmē rezultātos rādītājus. Auditoram ir jāizlemj, kā rīkoties ar šiem ārējiem faktoriem. Viena iespēja ir ieviest *vidusposma* un *galīgo rezultātu ķēdi*. Autores sagatavoto shēmu pēc INTOSAI standartu norādījumiem par Valsts policijas darbību raksturojošo rādītāju – „bojā gājušo skaita samazināšanos uz ceļiem” skatīt 2.10.attēlā. Tas ir tieši saistīts ar funkciju auditā apskatāmo jautājumu, ja tiek analizēta viena funkcija drošība uz ceļiem.

CILVĒKI VARĒS:	REZULTĀTU MĒRĪŠANAS VEIDS
1) Ievērot, ka ir palielinājies policistu aktivitātes uz ceļiem	Aptaujāt, vai cilvēki ir ievērojuši izmaiņas
↓	
2) Izprast pasākuma nepieciešamību	Aptaujāt, vai cilvēki ir izpratuši pasākuma nepieciešamību
↓	
3) Iegūt vairāk zināšanu par esošo situāciju	Salīdzināt cilvēku zināšanas par avāriju iemesliem pirms un pēc programmas
↓	
4) Izmainīt attieksmi pret ceļu drošību	Salīdzināt cilvēku attieksmi pret avārijām pirms un pēc programmas
↓	
5) Izmainīt uzvedību	Salīdzināt cilvēku uzvedību pirms un pēc programmas (atstarotāju lietošana, nebraukt dzērumā)
↓	
REZULTĀTĀ:	
↓	
6) Bojā gājušo skaits samazināsies	Saskaitīt bojā gājušo skaitu

2.10. attēls. Rezultātu mērīšanas process vienam no rezultatīvajiem rādītājiem jautājuma „bojā gājušo skaita samazināšanās uz ceļiem” noskaidrošanā¹

Avots: autores konstrukcija pēc INTOSAI, 2004

Atkārtojot jau iepriekš aprakstīto jāsecina, ka audita process sākas ar audita mērķa noskaidrošanu, kam seko konkrēti audita uzdevumi. Nākošais solis pēc audita mērķa izvirzīšanas ir galveno hipotēžu izvirzīšana. Vēlamo hipotēžu skaits, kuras auditoram ir jāformulē, ir atkarīgs no audita problēmu apjoma un sarežģītības. Nebūtu vēlams lietot vairāk kā 10 hipotēzes².

Autores analizētajā piemērā viens no iemesliem policistu zemajai aktivitātei uz ceļiem varēja būt, piemēram, autotransporta nepietiekamība un/vai sliktais tehniskais stāvoklis, kas zināmā mērā sasauca ar galveno audita problēmu jeb uzstādījumu Valsts policijai, ka tā nespēj nodrošināt pienācīgu drošību uz valsts ceļiem. Tālāk būtu jāseko detalizētai iespējamo hipotēžu analīzei, kas ir sniegta 2.2. tabulā.

¹ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing // <http://www.intosai.org>, 07.03.2010.

² Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Npublicēta informācija.

Atbilstošo un neatbilstošo hipotēžu salīdzinājums pēc INTOSAI norādījumiem¹

N.p.k.	Iespējamā hipotēze	Autores komentārs
1.	Drošības politika nav definēta, skaidra.	Tik konkrētam uzdevumam kā autotransports šādu hipotēzi uzstādīt nevar, jo tā ir pārāk vispārīga un paver daudz plašāku amplitūdu nekā pētāmā problēma.
2.	Valdībai ir jāpalielina resursi autotransporta iegādei.	Tāda hipotēze nav akceptējama. Ne tikai tāpēc, ka pēc starptautiskajām prasībām tas ir politisks lēmums, kuru nepārbauda, bet ir tas arī ļoti neskaidrs un nepārbaudāms formulējums.
3.	Nav pietiekošā līmenī visi nepieciešamie remontdarbi un apkopes pakalpojumi.	Šāda veidā formulēta hipotēze nav īsti izprotama. Ja to pārformulētu un noteiktu: liels autotransporta īpatsvars netiek savlaicīgi remontēts, līdz ar to nav lietošanai derīgs, tad šī hipotēze ir saistīta ar pētāmo jautājumu, jo transporta daudzums pēc savas būtības var būt lielā apjomā, tomēr, ja tas nav tehniskā kārtībā, tad nav izmantojams. Tajā pašā laikā, ja kopējā uzskaitē nav pietiekoši korekta, tad auditoram būs pašam jāveic detalizēti aprēķini un pārbaudes, kas rezultātā palielinās auditam patērētos resursus.
4.	Darbnīcās trūkst mehāniķu.	No vienas puses tas ir ļoti konkrēti atbildams jautājums, jo parasti ir pieejami kādi vidējie rādītāji par remontam patērējamo ilgumu un tas tiešā veidā sasaucas ar iepriekš izvirzīto hipotēzi. Tomēr labākā prakse neiesaka izvirzīt šādu hipotēzi tā apsvēruma dēļ, ka tas var vest pie secinājuma „ir nepieciešams palielināt resursus”. Šāds secinājums ir pieļaujams tikai tādās situācijās, kad visas pārējās iespējas ir jau izanalizētas.
5.	Autotransports ir sliktā tehniskā stāvoklī.	Lai gan bieži vien tas arī varētu būt galvenais iemesls visām problēmām un šādu hipotēzi neiesaka noteikt, jo tā ir plašāka nekā audita problēma. Autore tomēr iesaka šo jautājumu izskatīt, citādi auditora var izdarīt nepareizu secinājumu, jo neizprot auditējamā „biznesa procesus” līdz ar to audita vērtība tiks samazināta.
6.	Nav pietiekošas pārbaudes par autotransporta izmantošanas kārtību.	Šī hipotēze ir pietiekoši laba, pirmkārt, no iekšējās kontroles sistēmas izpētes viedokļa tā ir vērtējami pozitīvi, jo viens no pirmajiem soļiem ir iekšējās kontroles sistēmas novērtējums. Otrkārt, tā tieši attiecas uz pārbaudāmo problēmu loku un to ir salīdzinoši viegli pārbaudīt.

Avots: autores konstrukcija pēc INTOSAI, 2004

Hipotēzes, kuras tika izvirzītas un izvērtētas, tālāk jāpakļauj pārbaudei, t.i., jānosaka ar kādiem audita pierādījumiem turpmāk strādās. Tomēr autore norāda, ka šāda kārtība nevar tikt pielietota, ja auditam ir vairāk nekā četri mērķi, kā tas bieži vien ir funkciju auditā (detalizētāk skatīt 3.daļu un 4.daļu). Hipotēžu apjoms līdz ar to ir ļoti liels un pastāvīgi var mainīties. Tāpēc autore savos auditos balstījās uz iespējamās informācijas grupēšanu, to analīzi un, izejot no tā, arī iespējamo hipotēžu izvirzīšanu un pārbaudi. Otrs aspekts, kas neļāva veidot hipotēžu detalizētu pārbaudi, ir apstākļi, ka tādējādi tiktu iztērēti ļoti daudz resursu dokumentācijas sagatavošanā un tam nebūtu lielas pievienotās vērtības. Trešais arguments – autore izvēlējās sistēmisko pieeju un daudz laika veltīja ārējo apstākļu analīzei, kas vēl palielināja audita apjomu, jo bija svarīgi noskaidrot problēmas būtību kā vienotu veselumu, ne tikai kā atsevišķu sistēmas daļu, līdz ar to samazinot darba apjomu iestādē.

Par auditu atbildīgās personas izmanto savas zināšanas par pētāmo jomu, lai varētu plānot, ka audits tiks pabeigts saskaņā ar audita vispārējām vadlīnijām un politiku. Viens no

¹ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing // <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

galvenajiem metodoloģiskajiem ieteikumiem ir vēltīt pietiekamu uzmanību riska novērtējuma procesam gan priekšizpētē, gan visa audita laikā¹ auditoram uzdodot jautājumus:

-Kas var būt nepareizi?

-Kāda ir varbūtība, ka notiks nepareizās lietas?

-Kādas būs sekas, ja iestāsies paredzamā varbūtība?

-Vai risks tiek samazināts līdz minimumam, vai tas tiek kontrolēts?

Visi šie jautājumi ir saistīti ar risku vadības jautājumiem. Pamatā risku analīze tiek veikta jebkuram auditam, tādējādi identificējot galvenos auditā apskatāmos jautājumus. Autore norāda, ka risku analīzē pielietotā varbūtības un risku nozīmīguma noteikšana ir salīdzinoši subjektīvs process, jo parasti auditoru rīcībā nav iepriekšējo datu par pētāmo jautājumu, lai varētu veikt zinātniski pamatotu risku izvērtējumu. Zinātniski korekta pieeja tiek lietota matemātiski-statistiskos aprēķinos, kur sākotnējo fiksēto datu apjoms ir pietiekams². Līdz ar to šī ir joma, kur ir iespējams audita metodiku pilnveidot, jo faktiski visi vērtējumi tiek balstīti uz vērtētāju subjektīvo pieeju. Kā zināms, lielākā daļa cilvēku ir riska pretinieki, līdz ar to parasti ir tendence riskus pārvērtēt³. Tāpēc riskus, kuri pēc būtības ir ikdienišķi un zināmi, vadība var pārvērtēt un tērēt nevajadzīgus resursus, bet tie riski, kuri nav nonākuši vadības un/vai auditoru redzeslokā, var vispār netikt uzrādīti un novērtēti, kas var radīt būtiskus zaudējumus. Auditoru rokasgrāmatās tikai atsevišķos gadījumos tiek norādīts risku katalogs, kas pēc savas būtības paredz uzskaitīt visas galvenās risku grupas. To varētu izmantot arī funkciju auditu darbā.

Lielbritānijas Valsts kontrolei ir prasība – jau priekšizpētes laikā jābūt skaidrībai par pārbaudes robežām, t.i., gan tām lietām, kuras netiks ietvertas pārbaudē, gan arī par tām, kuras pārbaudē ietilps. Tāpat interesants ir fakts, ka priekšizpētes laikā ir jābūt pietiekami skaidriem audita ziņojuma iespējamiem konstatējumiem un slēdzieniem, kā arī pievienotās vērtības potenciālam⁴. Autore, analizējot vairākus audita ziņojumus dažādās valsts kontrolēs, konstatēja, ka šāds nosacījums ir vairāk ar deklaratīvu raksturu, kā ideāls, nevis faktiski sasniedzams rezultāts^{5,6}. Pārsvārā auditors nav speciālists esošajā nozarē, audita apjoms kopumā ir tik liels, ka nekad nav iespējams pilnībā paredzēt visus pārbaudes aspektus. Iegūstot arvien vairāk datu, var mainīties audita pieeja, līdz ar to arī audita apjoms. Situācijās, ka neviens no iepriekš pieminētajiem traucējošiem nosacījumiem neiestājas, var cerēt, ka tās tuvojas ideālam.

¹ Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual.4.20.s // <http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.

² Jaunzems, A., Vasermanis, E. (2001) *Riska analīze*. Kurša materiāli// Rīga: LU. 196 lpp.

³ Jaunzems, A., Vasermanis, E. (2001) *Riska analīze*. Kurša materiāli// Rīga: LU. 196 lpp.

⁴ Office of the Auditor General of the United Kingdom. Performance Audit Manual// <http://www.nao.org.uk/>. 31.08.2009.

⁵ Australian National Audit Office (Austrālija). Performance Auditing (2008)// <http://www.anao.gov.au>. 09.03.2010.

⁶ Office of the Auditor-General of New Zealand (Jaunzēlande) The Auditor-General's Auditing Standards.// <http://www.oag.govt.nz/03.11.2009>.

Attiecībā uz paredzamajiem rezultātiem, kuri tiek pieprasīti no auditora jau audita (tai skaitā funkciju audita) plānošanas posmā, autore uzskata, ka tas, pirmkārt, ir neētiski pret auditējamo. Tas jau pamatā uzliek auditējamajam šablonu, kāds ir radies pēc „nepilnīgas” priekšizpētes. Tāpēc auditoram būs tendence pieturēties pie sava subjektīvā viedokļa, jo pretējā gadījumā var rasties iespaids, ka auditori ir nekompetenti. Otrkārt, ja auditors būs saskatījis, ka auditējamā iestādē ir iespējami daudzi uzlabojumi, bet rezultātā tādu nebūs, tad faktiski auditam nebūs bijusi pievienotā vērtība. Šajā gadījumā autore iesaka: galvenajam pamatojumam priekšizpētes ziņojumā ir jābūt iekšējās kontroles novērtējumam, kas būs ar pievienoto vērtību. Iekšējais kontroles novērtējums ir derīgs ne tikai lietderības auditos, bet arī finanšu auditos un, lai kāds būtu tālākais lēmums, pat auditu neturpināt, iestādes vadībai šāds novērtējums jebkurā gadījumā būs noderīgs, jo iestādes vadītājs ir atbildīgs par labu iestādes iekšējās kontroles izveidošanu un uzturēšanu. Iekšējās kontroles izvērtējums ir viena no pamatprasībām lietderības auditu izpildes posmā, bet tas netiek pieprasīts audita plānošanas posmā¹.

Trešais solis plānošanā (priekšizpētē) ir: jāveic audita kvalitātes, laika un resursu plānošana, kurā vajag izstrādāt stratēģisko laika plānu, racionalizējot resursus un novērtējot gaidāmo audita pievienoto vērtību². Autore piekrīt apgalvojumam, ka lietderības audits ir jāvada kā projekts³. Tas nozīmē, ka jākontrolē visus galvenos parametrus - kvalitāti, laiku un resursus. Iepriekšējās izpētes galvenais mērķis ir plānot auditu, lai tā veikšanā būtu izlietots mazāk resursu un sasniegts maksimāls pievienotais rezultāts. Šim procesam ir izteikts mēģinājumu un kļūdu procesa raksturs, kad ir iespējams pārbaudīt dažādas idejas, alternatīvus audita risinājumus un metodes. Līdz ar to iepriekšējā izpēte satur gan audita apjoma paplašināšanās, gan sašaurināšanās elementus. Optimālais priekšizpētes laiks, kā rāda Austrālijas pieredze, ir 1-2 mēneši⁴.

Audita procesa uzraudzība kvalitātes nodrošināšanā tiek risināta katrā valstī atšķirīgi. Piemēram, Krievijā konsultantu grupa, kura nepieciešamības gadījumā varētu tikt veidota, var sniegt rekomendācijas⁵:

1. Audita mērķa formulēšanā un uzdevumu noteikšanā, kā arī problēmjaūtājumu risināšanā.
2. Audita metožu izvēlē, efektivitātes kritēriju izvēlē.
3. Secinājumu pamatojuma pārbaudē.

¹ International Organisation of Supreme Audit Institution (INTOSAI) (2004) Implementation guidelines for performance auditing p.142. <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

² National Audit Office of Finland (Somija) Performance audit manual // <http://www.vtv.fi/> 02.10.2009.

³ Office of the Auditor General of the United Kingdom. Performance Audit Manual//<http://www.nao.org.uk/>. 31.08.2009.

⁴ Australian National Audit Office (Austrālija). Performance Auditing (2008)// <http://www.anao.gov.au>. 09.03.2010.

⁵ Счетная палата Российской Федерации (2004) Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств// Москва <http://www.ach.gov.ru/activity/metodolog/> 10.09.2009.

4. Ziņojuma galveno akcentu pārbaudē, ieteikumu objektivitātes pārbaudē.

Autore, izvērtējot veiktos auditus un publicētos rakstus, secina, ka konsultanti ir vajadzīgi, bet, šādi nosakot pilnvaras konsultantu grupai aktīvi iesaistīties auditoru darbā, tiek traucēta auditoru neatkarība un objektivitāte, jo plānošanas process, audita veikšanas process un ziņojuma sagatavošanas process ir tikai un vienīgi auditora kompetence un atbildība par paveikto. Šāda grupa varētu pastāvēt tikai un vienīgi tajā gadījumā, un auditors tās pakalpojumus varētu izmantot, ja uzskatītu par nepieciešamu un nevis kā obligātu pasākumu. Pārsvārā citu valstu pieredze liecina, ka auditors audita gaitā nav tiesīgs izpaust plašākai auditorijai informāciju par konstatētajiem faktiem. Līdz ar to šajā gadījumā audita veicējiem atskaitoties par paveikto konsultantu grupai, bez iepriekš minētā, parādās arī risks informācijas nepamatotai izplatīšanai un nepareiza viedokļa veidošanai par auditējamo iestādi.

Jāatzīmē, ka Zviedrijā pastāv šāda konsultantu zinātniskā padome, kuras sastāvā ir zinātnieki – divi ekonomikas un komunikāciju, divi juridisko zinātņu un viens politisko zinātņu jomā. Sanāksmes notiek 3-4 reizes gadā¹.

Kanādai ir kvalitātes recenzents, kura atbildībā ir audita komandas identificētie nozīmīgie riski, pilnīguma nodrošināšana plānošanas procesā, kritēriju novērtēšana, ko audita komanda izmanto riska novērtēšanai, piemērotas pieejas un pietiekamu pierādījumu nodrošināšana augsta riska jomām, datu apstrādes jautājumu koriģēšana, atbilstība secinājumiem u.c.² Bez tam kvalitātes recenzents iesaistās arī jautājumos par jebkurām nozīmīgām nesaskaņām, kas ir viņa atbildības sfērā. Tas nozīmē, ka audita komandai ir vēl viens kontroles posms, kas samazina auditora kļūdīšanās iespēju īpaši svarīgos jautājumos. Šāda veida pieeju autore novērtē kā pārņemamu arī Latvijas praksē. Tomēr izveidojot darba grupu vai komisiju, kuras skaitā nav profesionālu auditoru, lielu pievienoto vērtību var nesagaidīt. Tajā pašā laikā, ja komisijai nav noteiktas atbildības par veicamajiem pienākumiem, tad rezultāts izpaliek. Veidojas duāla situācija, proti, auditors ir atbildīgs par savu darbu, bet audita komisijai atbildības nav un tā nav profesionāla.

Kanādas valsts kontrolē kvalitātes recenzentam ir noteikti šādi kritēriji:

1. Tam ir jābūt ar pietiekamu pieredzi lietderības auditu veikšanā.
2. Kvalitātes recenzentam nevar uzticēt vairāk kā vienu nodaļu (sfēru) vienā audita ziņojumā.
3. Papildus tiem tiek noteikta arī neprofesionālā prasība būt familiāram ar auditējamo organizāciju vai jautājumu, neatkarība un objektivitāte, pieejamība.

¹ Office of the Auditor General of the Sweden. (Zviedrija) // <http://www.riksrevisionen.se>. 12.11.2009.

² Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual // <http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.

Tāpat Kanādā pastāv Lietderības audita vadības komiteja, kuras galvenie pienākumi vairāk ir saistīti ar organizatoriskas dabas jautājumiem par lietderības auditu procesu Kanādas Valsts kontrolē.

Latvijas situācija speciālistu piesaistē atšķiras no lietderības audita lielvalstīm, jo tās ir daudz lielākas pēc iedzīvotāju, līdz ar to speciālistu daudzuma. Tāpēc speciālistu piesaiste grūtības nesagādā. Latvijā ir gandrīz neiespējami par pieņemamu samaksu atrast konsultantu, kuram ir gan pieredze un zināšanas, gan tas ir neatkarīgs vai neieinteresēts veicamā audita rezultātā. Tas bija vērojams autores veiktajos pētījumos par Valsts policiju, VUGD, VRS u.c. auditos. Labākajā gadījumā var atrast teorijas speciālistus, kas spēj palīdzēt ar matemātiskajiem aprēķiniem un tamlīdzīgām konsultācijām, jo eksperti-praktiķi tikpat kā vienmēr ir saistīti ar auditējamo iestādi.

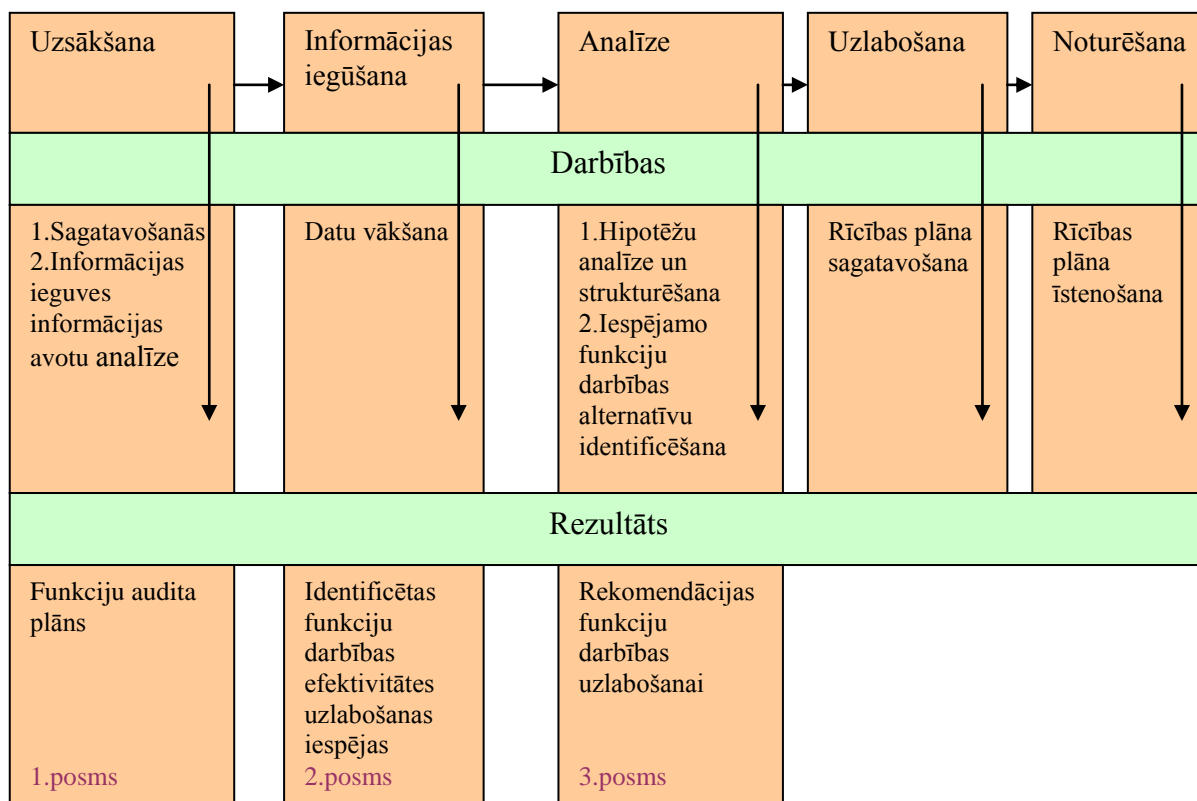
Kanādas valsts kontrolē ir vēl viens atbalstāms pasākums, ko Latvija varētu pārņemt, tā ir funkcionālā atbildība. Tiek noteikts funkcionālais vadītājs (*Responsibility Leaders*), produkta vadītājs (*Product Leaders*), priekšmeta speciālists (*Subject Matters Experts*)¹. Funkcionālo vadītāju atbildība ir saistīta ar jomām, kur, piemēram, par audita rezultātiem ir gara un sarežģīta ziņošanas kārtība, kā arī augsts risks jomās, kur ir īpaša sabiedrības attieksme. Funkciju audita komisijas darbā to zināmā mērā pilda Valsts kanceleja. Savukārt produktu vadītāja joma ir metodoloģiskais darbs audita gaitā, t.i., ja audita komandai ir nepieciešams konsultēties par svarīgiem metodoloģiskiem jautājumiem, tad tas ir jāveic pie šāda konsultanta. Parasti tas ir viens no sešiem ekspertiem, kas iestādē atbild par konkrēto darbības sfēru. Arī Latvijas situācijā to varētu izveidot pie Funkciju auditu komisijas. Priekšmeta speciālisti (*Subject Matter Expert*) ir speciālisti, kuriem ir speciālas (*state-of-the-art*) zināšanas/iemaņas par īpašiem jautājumiem, piemēram, par krāpšanas jautājumiem, par aptauju veikšanas precizitāti, kvantitatīvo rādītāju analīzi. Šajos gadījumos tiek ieteikts konsultēties pēc iespējas ātrāk. Kopumā Kanādas pieredze liecina, ka daudzie eksperti, kuri tiek piesaistīti audita procesā un nav auditori, palīdz samazināt auditora subjektīvo viedokli, bet tajā pašā laikā akceptē auditora profesionālo spriedumu un individuālās iniciatīvas². Tas nozīmē, ka dažādiem ekspertiem un auditoriem var būt atšķirīgi vērtējumi. Tāpēc, lai to izskaustu, tiek veikta virkne pasākumu, tieši neiejaucoties auditoru darbā ar pārmērīgi lieliem birokrātiskiem procesu pasākumiem. Tā vietā tiek deleģētas atbildības sfēras piesaistītiem ekspertiem un vadītājiem. Auditors šajā situācijā nepaliek kā vienīgais atbildīgais, kas novērojams situācijās, kad audita ziņojuma rezultātu izskatīšanas laikā auditoram ir jāaizstāvas ne tikai no auditējamās vienības, bet arī no savu vadītāju uzbrūkošajiem

¹ Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual // <http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.

² Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual. 4.1§ // <http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.

jautājumiem. Tas bieži vien rodas situācijās, ja vadītāji nav sekojuši līdzi, bet problēmsituācijā neviens negrib atzīt savu vainu¹. Kanādas gadījumā jau normatīvajā aktā tiek noteikta dalītā atbildība, bet, pats galvenais, audita ziņojuma kvalitāte ir būtiski uzlabojusies². Salīdzinot ar Funkciju audita komisijas darbu, šāda funkcionālā atbildība faktiski nepastāv.

Nedaudz atšķirīgus no augstāko kontrolējošo iestāžu vadlīnijām funkciju auditu veikšanas posmus piedāvāja Valsts kancelejas pieaicinātais konsultants SIA *Ernst&Young* (skatīt 2.11.attēlu).



2.11.attēls. Funkciju audita soļi pēc *Ernst&Young*, kurš daļēji pamatots uz *Six Sigma* pieeju³

Avots: Latvijas Funkciju audita komisijas materiāli, 2009

Piedāvātā pieeja nav būtiski atšķirīga no vispārpieņemtās augstāko kontrolējošo iestāžu metodoloģijas, tomēr ir atsevišķi jautājumi, kas ir pretrunā ar to. Piemēram, hipotēžu analīze un strukturēšana tiek norādīta tikai analīzes procesā, bet ne audita uzsākšanas posmos. Līdz ar to autore uzskata, ka mazāka nozīme tiek veltīta audita plānošana posmam un pastiprināta uzmanība - tieši audita veikšanai. Tam autore varētu piekrist, jo speciālisti, kuri bija iesaistīti auditu veikšanā, nebija izglītoti audita plānošanas jautājumos un galveno akcentu lika uz audita pierādījumu iegūšanas posmu. Tas pēc būtības ir pareizs risinājums un

¹ Autores nepublicētā informācija LR Valsts kontrolē. 1997-2003. gads.

² Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual. 4.1§ // <http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.

³ Funkciju audita komisijas materiāli. <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/>, 25.05.2009.

atbilstošs Latvijas situācijai. Tajā pašā laikā jautājums par rezultātu - funkciju darbības efektivitātes uzlabošanas iespējām - jau informācijas iegūšanas posmā ir apšaubāms. Autore nepiekrīt šim sadalījumam, tāpēc, ka informācijas iegūšanas posmā nevar un nedrīkst izvirzīt tādus apgalvojumus, jo analīze seko tikai nākošajā posmā. Tas ir, tiek izdarīts slēdziens pirms pašas analīzes.

Kā jau iepriekš tika norādīts, audita veikšanas procesā galvenā vērība tiek pievērsta audita pierādījumu iegūšanas metodēm, to analīzei un izmantošanas iespējām, kā arī audita ziņojuma sagatavošanas kvalitātei. Tam autore ir veltījusi atsevišķas nākošās nodaļas.

2.3. Audita pierādījumu iegūšanas metodes

Autore šīs nodaļas ietvaros galvenokārt ir izmantojusi šādu autoru atziņas – G.Aldera [Г.Алдер]; E.Babija [E.Babbie]; T.R.Bleka [T.R.Black]; U.S.Bititci u.c.[U.S.Bititci]; R.Kūpera [R.Cooper]; P.Korbeta [P.Corbet]; B.A.Hamiltona [B.A.Hamilton]; S.Karapetrovica [S.Karapetrovic] un V.Vilborna [W.Willborn]; V.Kumara u.c.[V.Kumar]; J.Lonsdeila [J.Lonsdale]; S.Mensona u.c. [S.Manson]; J.Muisa [J.Muis]; K.Polita [C.Pollitt]; J.Tērnera [J.Turner] un S.Mevina [S.Mavin]; kā arī Eiropas Revīzijas Palātas Lietderības revīzijas rokasgrāmatu, INTOSAI standartus, Lielbritānijas (publicētos, nepublicētos), Kanādas, Norvēģijas, Zviedrijas (publicētos un nepublicētos) augstāko kontrolējošo iestāžu audita veikšanas rokasgrāmatas; Anglijas un Velsas zvērināto grāmatvežu institūta [Institute of Chartered Accountants in England and Wales] materiālus; Kanādas zvērināto grāmatvežu institūta [Canadian Institute of Chartered Accountants] materiālus; Latvijas Valsts Kancelejas Funkciju audita komisijas materiālus un autore praktisko auditu atziņas.

2.3.1. Audita pierādījuma metožu izmantošanas tendences pasaulē

Finanšu auditā auditoram ir jāzina daudzas un dažādas zinātniskās disciplīnas, piemēram, no sociālajām zinātnēm, no eksaktajām zinātnēm - augstākā matemātika, statistika, nemaz nepieminot speciālās zināšanas, kas ir vajadzīgas tikai auditoram - iekšējās kontroles izpratnei, grāmatvedības zināšanām, audita būtiskuma līmeņa noteikšanai u.c. To savos darbos norāda pasaulē plaši atzīti finanšu auditu pētnieki^{1,2,3,4,1,2}. Autore atzīmē: ja iepriekš

¹ Busta B., Weinberg R. (1998) Using Benford's law and neural networks as a review procedure// Managerial Auditing Journal, Vol. 13. No.6. p.356-366.

² Colbert J.L. (1996) International and US standards – audit risk and materiality// Managerial Auditing Journal, Vol. 11. No.8. p.31-35.

³ Friedlob G.T., Schleifer L.L.F. (1999) Fuzzy logic: application for audit risk and uncertainty// Managerial Auditing Journal, Vol. 14 No.3. p.127-137.

⁴ Karim K.E. Siegel P.H. (1998). A signal detection theory approach to analyzing the efficiency and effectiveness of auditing to detect management fraud// Managerial Auditing Journal, Vol. 13 No.6, pp.367-75.

minētās zināšanas ir nepieciešamas finanšu auditos, tad lietderības auditos to ir vēl vairāk. Savukārt auditora plašās zināšanas par zinātniskajām nozarēm ļauj izvēlēties pareizo audita pierādījuma metodi.

Saskaņā ar ERP un INTOSAI noteikto audita pierādījumus var iedalīt četros veidos - fiziskie, dokumentārie, mutiskie un analītiskie^{3,4}. Tajā pašā laikā INTOSAI standartu versijā, kura bija spēkā 1999. gadā, šāda strikta sadalījuma nebija⁵. Tas tikai liecina, ka audita veikšanas metodoloģija nepārtraukti pilnveidojas. Līdzīgs iedalījums ir arī Norvēģijai – pirmkārt, dokumentārie (eksistējošo dokumentu analīze), otrkārt, pierādījumi no intervijām un aptaujām, treškārt, analītiskie pierādījumi un, kā pēdējais, fiziskie pierādījumi (novērošana)⁶.

Audita pierādījumiem ir jābūt atbilstīgiem, kas ļauj sasniegt audita mērķi, neapšaubāmiem, kas apliecina auditora apgalvojumu, pietiekamiem, kas apliecina pierādījumu kvantitāti un produktīviem, kas samēro auditam patērētos resursus ar sasniegto rezultātu. Pamatā visās vadlīnijās un standartos prasības audita pierādījumiem ir tikpat kā vienādas.

Savukārt vērtējot audita pierādījumu iegūšanas metožu detalizētu iedalījumu, var konstatēt, ka nav vienotas pieejas to iedalījumā vai izpratnē, ko katra metode sevī ietver. Autore ir apkopojusi audita pierādījumu metodes un piedāvā tās metodes, kuras izmantojamas tieši funkciju audita. Visas metodes var izmantot funkciju auditos, tomēr papildus autore piedāvā izmantot zinātnieku darbus un paveiktā darba analīzi, kā arī detalizētāku aprēķinu veikšanu (skatīt 1.pielikumu).

Arī audita pierādījumu metožu izvēles biežumā pat augstāko kontrolējošo iestāžu sfērā vēl joprojām pastāv atšķirības. Veicot pētījumus par četrām augstākajām kontrolējošām iestādēm Eiropā – Somijas, Nīderlandes, Zviedrijas un Lielbritānijas valstīs – par izmantoto audita pierādījumu metožu lietderību auditos astoņdesmitajos/deviņdesmitajos gados var konstatēt atšķirības (skatīt 2.3. tabulu).

¹ Shailer, G, Wade, M., Willett, R, Yap, K.L (1998) Inherent risk and indicative factors: senior auditors' perceptions// Managerial Auditing Journal, Vol. 13 No.8. p.455-464.

² Woodhead A.D. (1997) The other audit risk: the impact of false rejection on audit planning// Managerial Auditing Journal, Vol. 12 No.1, pp.4-8.

³ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing // <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

⁴ Eiropas Revīzijas Palātas Lietderības revīzijas rokasgrāmata.62.lpp//<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit> 15.12.2009.

⁵ INTOSAI revīzijas standarti 1999. gada redakcijā. Nepublicētie materiāli.

⁶ Office of the Auditor General of Norway (Norvēģija) (2005) Guidelines for Performance Auditing p.21// <http://www.riksrevisjonen.no/> 03.01.2010.

**Audita pierādījumu metožu pielietojums Somijā, Nīderlandē, Zviedrijā un Lielbritānijā
80-tajos un 90-tajos gados¹**

Metodes	Somija		Nīderlande		Zviedrija		Lielbritānija		Kopā		+/-
	80.g.	90.g.	80.g.	90.g.	80.g.	90.g.	80.g.	90.g.	80.g.	90.g.	
Dokumentu pārbaude	42	49	27	48	47	52	86	137	202	286	84
Intervijas	23	41	27	46	39	50	86	137	175	274	99
Anketas un aptaujas	4	16	1	14	15	15	6	44	26	89	63
Aktivitāšu novērošana	24	0	2	5	10	12	27	47	63	64	1
Etalonrādītāju salīdzināšanas metode (<i>benchmarking</i>)	12	18	0	0	1	4	0	5	13	27	14
Statistisko datu tehnika	0	0	0	0	3	3	1	14	4	17	13
Ekspertu/ trešo personu izmantošana	0	0	1	5	9	16	15	78	25	99	74
Modelēšana	0	0	0	0	0	2	0	2	0	4	4
Dziļās intervijas	0	0	0	1	0	0	0	6	0	7	7
Fokus grupas	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4	4
Starptautiskā salīdzināšana	0	7	0	0	0	7	14	0	14	14	0

Avots: J.Lonsdale, 2000, autore pārgrupēts

No metožu apkopojuma var secināt, ka visu metožu izmantošana vairumā gadījumu pieaug, tas nozīmē, ka auditori nevar paļauties tikai uz dažu metožu izmantošanu, ir nepieciešami dažādi pierādījuma avoti.

Ne tikai auditori, bet arī atzīti zinātnieki norāda, ka, analizējot piecu valstu lietderības auditu ziņojumus, pielietoto metožu analīzē tiem ir radušās zināmas grūtības. Ziņojumos tās norāda daļēji (ne pilnībā), un ir dažāds to grupējums, piemēram, vienā valstī tās piemēro, bet citos ziņojumos nav nekas norādīts².

Tāpat arī auditos izmantojamo datu līmenim pastāv būtiskas starptautiskas atšķirības, t.i., tur, kur par audita analīzes pamatu izvēlas sākotnējos analīzes datus, t.i., auditoriem pašiem ir jāvāc un jāpārbauda visa informācija. Pārsvarā nav valsts, kas neizmantotu auditējamās iestādes sākotnējo informāciju. Sekundāros datus, t.i., oficiālo statistiku pārsvarā izmanto Zviedrija un Kanāda. Jānorāda, ka pēdējai ir izstrādātas savas prasības šāda veida

¹ Lonsdale J. (2000) Developments in Value-For-Money Audit Methods:Impacts and Implications//Pieejams EBSCO datu bāzē

² Pollitt C. (2003) Performance audit in Western Europe: trends and choices// Critical Perspectives on Accounting, Vol.14. p.157-170.

informācijas apstrādei^{1,2}. Neskatoties uz audita pierādījumu metožu daudzveidību, tiek ieteikts: testējiet jaunas un novatoriskas metodes³. Tas nozīmē, ka līdz ar tehnikas un zinātnes sasniegumiem arī auditoriem arvien ir jāpilnveidojas un jāmeklē labāki risinājumi.

Pārbaudes sākumā jāapsver, kā iegūtie dati tiks izmantoti un norādīti gala ziņojumā. Tomēr jau nākošajā ieteikumā tiek norādīts, ka ne visa informācija būs uzrakstīta⁴. Izmantojot pētījumu teorijas, metodes un citus zinātnes un tehnikas sasniegumus, auditoram praktiskajā audita darbā ir jāizmanto arī sava pieredze un veselais saprāts. Salīdzinot ar pētnieka pieeju, no tā tiek sagaidīta zinātniska pieeja attiecībā uz metodoloģiju utt. Prasības, kas šajā ziņā tiek izvirzītas lietderības auditoram, ir tādas, ka viņam bez zinātniskās pieejas vairāk tomēr jābalstās uz sistemātisku un loģisku pieeju. Šīs pieejas rezultātā auditori var norādīt uz nepilnībām sistēmā, izmantojot nelielu gadījumu skaitu un atturoties no zinātniskās pieejas - no iegūtajiem datiem veidot vispārīgus secinājumus⁵.

Autore vērs uzmanību, ka ir svarīgi faktori, kā sistemātiskā un loģiskā pieeja, tomēr auditors nevar balstīties uz nezinātniskām metodēm vai kļūdaini veiktiem aprēķiniem, piemēram, nepareizi nosakot izlases apjomu. Tajā pašā laikā jānorāda, ka arī augstākās kontrolējošās iestādes salīdzinoši maz izmanto zinātnes sasniegumus un zinātnieku veikumu savās interesēs, jo tādas metodes kā statistisko datu analīze, fokusa, grupu intervijas, etalonrādītāju pārbaude tiek izmantotas salīdzinoši maz. Attiecībā uz etalonrādītāju pārbaudes pielietošanu audita darbā var būt zināmas problēmas, jo grūti ir atrast salīdzināmās iestādes. Autore uzskata, ka īpaša uzmanība būtu jāpievērš modelēšanai, kura auditos netiek izmantota. Kā liecināja arī autores veiktais pētījums Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienestā⁶, tieši šo zināšanu audita komandai pietrūka, un netika atrasts neviens no ekspertiem, kas varētu sniegt pilnvērtīgu konsultāciju šajā jautājumā. Tie, kas izprata modelēšanas teoriju, nevarēja palīdzēt, jo neizprata problēmas būtību. Autore ierosina, ka katrā valstī ir jābūt auditoriem-ekspertiem, kuriem par šo tēmu ir padziļinātas zināšanas. Auditoru-ekspertu atrašanās vietas varētu būt Valsts kontrolē un/vai Finanšu ministrijā kā galvenajās iestādēs, kuras ir atbildīgas par lietderības auditu veikšanu. Ekspertiem nav jābūt katrā iestādē, kur tiek veikti šāda veida auditi, jo to darbs varbūt tik bieži netiks pieprasīts no auditoru puses. Tajā pašā laikā ekspertu noderīgums var tikt realizēts ne tikai kā palīdzība auditoriem, bet arī šādi analītiķi būtu ļoti noderīgi, arī izstrādājot politikas plānošanas dokumentus un kopumā palīdzot valdībai modelēt un risināt daudzas jautājumus.

¹ Office of the Auditor General of the Sweden. (Zviedrija) // <http://www.riksrevisionen.se>. 12.11.2009.

² Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual // <http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.

³ Office of the Auditor General of the United Kingdom. Performance Audit Manual // <http://www.nao.org.uk/>. 31.08.2009.

⁴ Office of the Auditor General of the United Kingdom. Performance Audit Manual // <http://www.nao.org.uk/>. 31.08.2009.

⁵ Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Npublicēta informācija.

⁶ Autore npublicētā informācija par funkciju auditu VUGD 2008.gadā.

Galvenais vadmotīvs audita metožu izvēlē ir tas, ka jāizvēlas tāda metode, kas sniedz pamatotus audita rezultātus ar pēc iespējas mazākām audita izmaksām. Specifiskos auditos var kombinēt vairākas metodes¹.

Kopējais auditu metožu apkopojums ir sniegts 2.4. tabulā. Pamatā šis sadalījums ir aktuāls arī šobrīd, un tas jāņem vērā katram auditoram, izvēloties nepieciešamo audita pierādījuma metodi.

¹ Eiropas Revīzijas Palātas Lietderības revīzijas rokasgrāmata//<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit> 15.12.2009

Audita pierādījumu iegūšanas metožu salīdzinājums¹

Metode	Apraksts	Priekšrocības	Trūkumi
Aptaujas, anketas	Lieto, kad nepieciešams ātri un/vai viegli iegūt lielu daudzumu informācijas no cilvēkiem (nedraudzīgā ceļā).	<ol style="list-style-type: none"> 1) var tikt veikts anonīmi; 2) nav dārgas izmaksas; 3) viegli salīdzināt un analizēt; 4) var apstrādāt liela apjoma informāciju; 5) eksistē jau gatavi paraugi. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) pastāv iespēja, ka nesaņem pietiekamu atgriezenisko saiti; 2) anketu noformējums var ietekmēt klientu atbildes; 3) ir bezpersonisks; 4) pētījumos nepieciešami izlases eksperti; 5) nesniedz pilnu reālās situācijas ainu.
Intervijas	Kad pētnieks vēlas pilnībā izprast kāda pieredzi vai iegūt atbildes uz neskaidriem jautājumiem, kuri bija uzdoti aptaujās.	<ol style="list-style-type: none"> 1) iegūst pilnībā dziļu un diapazonā plašu informāciju; 2) veidojas saikne ar klientu; 3) var būt elastīga attiecībā uz klientu. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) var aizņemt daudz laika; 2) var būt grūti analizējama un salīdzināma informācija; 3) var būt dārga 4) intervētajam ir jāuzticas tam sniegtajai informācijai.
Dokumentu analīze	Kad nepieciešams izskaidrojums (<i>impression</i>), kā darbojas programma. Tas ir finanšu, sanāksmju, korespondences dienesta ziņojumu apskats.	<ol style="list-style-type: none"> 1) sniedz salīdzināmu un vēsturisku informāciju; 2) neiejaucas klientu darbā; 3) informācija ir pieejama; 4) maza ietekme informācijas kvalitātei. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) bieži aizņem daudz laika; 2) informācija bieži vien var būt nepatiesa; 3) nepieciešams skaidri zināt, ko meklēt dokumentos; 4) nav iespējams ātri saprast saņemtos datus.
Novērošana	Savākt precīzu informāciju, kā programma darbojas, detalizēti par procesiem.	<ol style="list-style-type: none"> 1) redz programmas darbības, kā tās notiek; 2) var pārbaudīt notikumu rašanos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) var būt grūti interpretēt redzēto; 2) var būt komplekss pasākums, kā sistematizēt novērošanas rezultātus; 3) var ietekmēt programmas dalībnieku uzvedību; 4) var būt dārgi.
Fokusa grupas	Atklāj jautājuma būtību dziļi caur grupu diskusiju, piemēram, reakciju uz pieredzi vai ieteikumu, kopēju principu izpratni, u.c. Ir lietderīgas mārketingā un novērtēšanā.	<ol style="list-style-type: none"> 1) ātri un uzticami dod kopējo iespaidu; 2) ir efektīvs līdzeklis, lai īsā laika posmā iegūtu plašāku informāciju; 3) dod iespēju nodot pamatinformāciju par programmām. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) var būt grūti analizēt atbildes; 2) drošībai un atklātībai nepieciešams labs moderators; 3) grūti saplānot 6-8 cilvēkus kopā.
Gadījumu analīze (<i>Case studies</i>)	Lai pilnībā izprastu un izpētītu klienta pieredzi programmā un nodrošinātu pilnīgu izpēti ar situāciju pretstatīšanu.	<ol style="list-style-type: none"> 1) pilnībā noskaidro klienta pieredzi programmas darbībā, procesos un rezultātos; 2) izsmelīgi raksturo programmu neiesaistītajām personām. 	<ol style="list-style-type: none"> 1) nepieciešams ilgs laika posms, lai iegūtu, organizētu un raksturotu; 2) reprezentē informācijas dziļumu, taču ne plašumu.

Avots: INTOSAI, 2004

Detalizētāk autore apskatīs tikai biežāk izmantojamās pierādījumu iegūšanas metodes - dokumentu analīzi un caurskati, iekšējās kontroles novērtējumu, etalonrādītāju salīdzināšanas metodi, intervijas un aptaujas, statistiskās informācijas analīzi.

¹ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing // <http://www.intosai.org>. 07.03.2010..

2.3.2. Audita pierādījumu metodes, to raksturojums

Dokumentu un informācijas analīze. Vissenākā un visvienkāršākā audita pierādījumu iegūšanas metode, kura sniedz audita pierādījumiem vislielāko pārliecību. Autore uzskata, ka šai metodei ir viens trūkums, ja auditoram pētāmā nozare ir nezināma, tad tas nezina, kādus dokumentus var pieprasīt un kur tos meklēt. Ja jautājumi tiek uzstādīti nekonkrēti, tad parasti atbildes tiek saņemtas nekonkrētas. Šī problēma pastāv ne tikai auditējamā iestādē (strukturā), bet arī kopumā pētāmajā nozarē. Veicot praktiskos pētījumus, autorei nācās pētīt dažādas nozares. Ja vienā gadījumā gan akadēmiskā, gan praktiskā informācija bija pieejama un izmantota darbā, tad nākošajā auditā, pielietojot tās pašas informācijas meklēšanas metodes, informācija netika atrasta. Līdz ar to autore ierosina attiecīgajām kompetentajām iestādēm, kā Valsts kancelejai un Finanšu ministrijai, veikt auditoru apmācību informācijas meklēšanas jautājumos. Neskatoties, ka ikviena auditora datorprasmes vismaz ir lietotājliīmenī un viņš ir spējīgs orientēties pamatzinātņu nozarēs, tomēr tās nav pietiekošas, ja pat autorei un tās vadītajai auditoru komandai neizdevās pietiekami ātri atrast vajadzīgo informāciju, kura Latvijā bija pieejama.

Par interviju un anketēšanas tehniku ir daudz rakstīts zinātniskajā literatūrā^{1,2,3}. Autore pievērsīsies tikai tiem teorētiskajiem apsvērumiem, kuri ir svarīgi auditora darbā un ko iesaka vadošie audita speciālisti, tātad tikai uz auditu attiecināmiem jautājumiem, kā arī tikai tiem, kuri vēl joprojām tiek apspriesti un diskutēti.

Neskatoties uz to, kādu metodi auditors izvēlēsies, viens no pirmajiem aspektiem, kas auditoram ir jāatceras, ir to dažādās izmaksas, jo izdevumu ieguvumu sabalansēšana pastāv visu audita laiku (skatīt 2.5.tabulu). Lai gan cenas var būt krietni mainījušās, tomēr proporciju attiecība starp izmaksām saglabājas.

¹ Babbie E. (1998) The practice of social research// 8th ed. California, New York: Wadsworth Publishing Company.

² Black T.R. (1999) Doing Quantitative research in the Social Sciences// Thousand Oaks, London

³ Corbetta P. (2003) Social Research Theory, Methods and techniques//SAGE Publications, London.

Nosacīts izmaksu salīdzinājums datu vākšanas metodēm 2001.gadā¹

Datu vākšanas metode	Izmaksu indekss
Pa pastu nosūtītā anketa (izmaksas atkarīgas no vēstules atgriešanas izmaksām)	0,3-0,8
Telefona intervija - 7 minūšu intervija - 15 minūšu intervija (abos gadījumos izmaksas atkarīgas no konkrētās situācijas)	0,5-0,8 1,3-1,7
Personīgā intervija -10 minūšu intervija -40 - 60 minūšu intervija (atkarībā no intervētāja kvalifikācijas) - Atbildīgo darbinieku (VIP) intervija	1,5-1,8 2,5-3,5 4,0-15,0+
<i>2001. gadā viena izmaksu indeksa vērtība bija 35,00 ASV dolāri</i>	

Avots: V. Kumars u.c., 2002

Neskatoties, ka vienmēr visdārgākā būs intervija, autore uzsver, kamēr auditors nebūs izpratis auditējamās iestādes „biznesa procesu”, tikmēr izmaksas apmērs ir pakārtots lielums. To apliecina jaunāki apgalvojumi, ka 20-30 intervijām ir daudz labāka kvalitāte nekā liela daudzuma anketām².

Veicot intervēšanu, auditoriem ir jāpielieto vairākas intervēšanas tehnikas. Viena no tam ir piltuves tehnika³. Izmantojot piltuves tehniku, auditors sāk ar ļoti atklātiem jautājumiem un tad sašaurina tēmu, izmantojot arvien specifiskākus jautājumus. Šo tehniku autore piemēroja praktiskajos auditos, jo bija nepieciešams panākt policistu uzticēšanos un veidot savstarpējas cieņas pilnu attieksmi. Auditējamais nav mehāniska ierīce, un tādā veidā intervējamā persona var spontāni izvēlēties runāt par noteiktām problēmām, kuras par konkrēto jautājumu ir svarīgas tieši viņai. Tas ir labākais veids intervijas uzsākšanai. Tieši funkciju auditā intervijas ir tās, kuras sniedz izpratni par iestādē notiekošiem procesiem un iestādes nekvalitatīvas informācijas gadījumā sākotnēji ir vienīgais informācijas avots.

Autore vērs uzmanību, ka var gadīties, ka neprofesionāls auditors novada interviju nepietiekami kvalitatīvi, jo intervējamais var runāt tikai par sev svarīgām lietām, kas nav svarīgas auditam. Auditoram ir jāuzmanās, lai nepārtrauktu intervējamo personu, bet jākoncentrējas uz klausīšanos un sekošanu jautājumiem⁴. Tas nenozīmē, ka viss, ko intervējamā persona saka, ir jāuzskata, kā pats par sevi saprotams. Gluži pretēji, auditoram nav jāpieņem atbildes, kuras, piemēram, sniedz vadītājs, vēloties radīt labāku lietu stāvokļa ainu, nekā tas patiesībā ir. Tajā pašā laikā autorei, auditējot jau vairāk nekā 14 gadus, tikai balstoties uz intervijas pierādījumiem, nav izdevies noteikt, kad intervējamais ir paties un

¹ Kumar V., Aaker D.A., Day G.S (2002) Essentials of marketing research// 2nd edition John Wiley& Sons, p.220.

² Aaker D.A. (2001) Developing Business Strategies. Sixth edition.2001. John Wiley & Sons, Inc p.84

³ Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Npublicēta informācija.

⁴ Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Npublicēta informācija.

kad fakti tiek pasniegti auditējamajam par labu. To var panākt, tikai rūpīgi un detalizēti sagatavojoties pirms intervijas.

Autore vērs uzmanību, ka intervēšanas procesā pastāv pretrunas, jo pastāv divi galvenie virzieni: pirmkārt, pirms intervijas neiedziļināties un izpētīt tikai būtiskāko, otrkārt, detalizēti izpētīt intervējamās jautājumus un precīzi sagatavoties intervijai. No vispārējā vērtējuma aspekta otra pieeja būtu loģiskāka. Tomēr ir jānorāda, ka auditors, neorientējoties izskatāmajā jautājumā, iztērēs nelietderīgi daudz resursu, ko var noskaidrot dažās minūtēs. Tomēr, no otras puses, ja auditors nebūs intervijā pietiekami iepazinies ar izskatāmajiem jautājumiem, tad tas nespēs atrast atšķirību starp patiesību un vēlmi situāciju pasniegt auditējamam labvēlīgā gaisotnē. Papildus tam, tikai apsverot jau pēc intervijas iegūtos datus, var secināt, ka netika uzdoti visi auditoru interesējošie jautājumi.

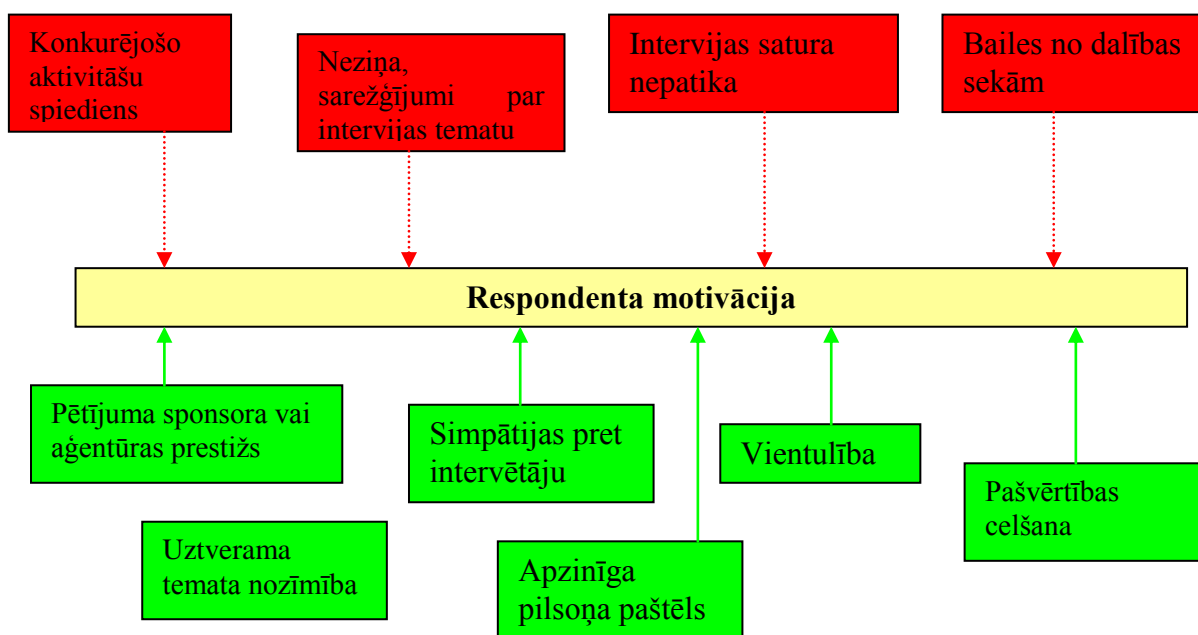
Tāpat tiek ieteikts pielietot klausīšanās un zondēšanas tehniku. Zondēšana vai neuzbāzīga intervējamās personas "pagrūšana" varētu noderēt tad, ja intervējamā persona vilcinās un nevēlas atbildēt vai sniedz pārāk vispārīgas atbildes¹.

Zviedrijas Valsts kontrole iesaka dažreiz pievienot arī auditora personiskos komentārus par interviju un intervējamā personu. Šādos gadījumos ir svarīgi pārliecināties, ka neviens cits, izņemot pašus auditorus, nelasīs šīs piezīmes².

Jāprot izšķirt intervējamā nolūkus, t.i., vai intervējamais baidās no auditora vai mērķtiecīgi manipulē ar auditoru, lai sasniegtu savus mērķus. Auditoram arī ir jābūt psihologam un ir jādomā par personas motivāciju ietekmējošiem un traucējošiem faktoriem. Neskatoties, ka ir pilnveidojusies intervēšanas tehnika, tomēr galvenie motivējošie un traucējošie faktori ir palikuši nemainīgi, skatīt 2.12. attēlu.

¹ Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Npublicēta informācija.

² Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Npublicēta informācija.



Motivācijas ietekmes virziens:

-→ motivācijas pazemināšanās
- motivācijas paaugstināšanās

2.12. attēls. Respondenta motivācijas faktori intervijās¹

Avots: R.Copers, 2001

Gandrīz visi motivāciju pazeminošie faktori ir saistīti ar auditu. Lielākais motivāciju pazeminošais faktors ir bailes no dalības sekām, jo intervējamais uzskata, ka var pateikt to, ko īsti nevajadzēja, vai kaut ko nepateikt. Temata vai satura nepatika parasti izpaužas kā personas darba pārbaude. Vienīgi par intervijas tematiku intervējamajam vajadzētu būt skaidrībā. Savukārt konkurējošo aktivitāšu spiediens ir saistīts ar tiešajiem darba pienākumiem, kas neļauj intervētājam pilnībā nodoties intervijai. Tajā pašā laikā arī auditoram var pastāvēt virkne tieši ar auditora pienākumiem saistītu psiholoģisku problēmu, piemēram, nepieciešams intervēt savu kolēģi, ar kuru ir draudzīgas attiecības, bet intervijas temats nav patīkams abām pusēm².

Autore ir pārbaudījusi praksē un pilnīgi piekrīt apgalvojumam, ko situācijas aprakstam ir izteikusi Zviedrijas Valsts kontrole, apmācot savus auditorus³: "Mēs intervējam daudz cilvēku. Kad atradāmies revidējamajā objektā, mums bija jāstrādā ļoti produktīvi, lai ekonomētu laiku. Tādējādi mēs vienlaicīgi intervējam iestādes vadītāju, viņa vietnieku un

¹ Cooper R. Donald. (2001) Business Research methods // Donald R. Cooper. Pamela S. Schindler. – 7th. – Boston a.o. : McGraw-Hill Irwin, 292- 326 p.

² Magone I. (2007) Iekšējais auditors un psiholoģiskās problēmas novērtējuma (lietderības) auditos./LLU zinātnisko rakstu krājums „New Dimensions in the Development of Society”, Jelgava, 40-47 lpp.

³ Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Nepublicēta informācija.

vienu vai divus jaunākos ierēdņus. Tas izdevās ļoti labi. Jaunākie ierēdņi neklusēja vecāko ierēdņu klātbūtnē, tādējādi mums izdevās iegūt ļoti atklātas atbildes uz mūsu jautājumiem. Kad mēs to pašu izmēģinājām galvenajā mītnē, jaunākie ierēdņi klusēja.” Šī situācija ne tikai liecināja par iestādes vadītāju autoratīvo vadības stilu, bet, kā vēlāk apliecinājās ar citiem pierādījuma veidiem, vadība centās slēpt faktus. Līdz ar to šī aspekta pielietošana intervijās zināmā mērā sasaucās ar novērošanu, kas atsevišķos gadījumos tiek izdalīts kā atsevišķs audita pierādījuma veids. Jānorāda, ka novērtēšana kā atsevišķs process var nesniegt pievienoto vērtību, jo objekts, kuru novēro, apzinās esošo situāciju un cenšas izskatīties labāk, vai pēc tā domām labāk, kā rezultātā neatspoguļojas patiesā situācija.

Interviju kvalitāti varētu uzlabot, ja tiktu pielietoti IT rīki, kurus Latvijā funkciju auditu laikā nelieto, bet, piemēram, Norvēģijas augstākajā kontrolējošā iestādē aktīvi tiek lietota sistēma *Nvivo*, kuru lieto tekstuālās informācijas analīzei, kā arī transkribējot interviju ierakstus¹.

Savukārt par anketēšanu secinājums ir tāds, ka nepieredzējušam revidentam ir divreiz jāapsver visi ieguvumi un zaudējumi, pirms uzsākt anketu lietošanu. Tomēr, kā rāda autores veiktais pētījums, anketēšanai ir būtiska vērtība audita pierādījumu izmantošanā².

Tiek rekomendēts anketās iekļaut visus tos jautājumus, kas sniedz kādu informāciju par respondenta izcelsmi³. Galvenais arguments šādam pasākumam - tas ļauj analizēt, kuri respondenti ir atbildējuši, un pārbaudīt, kas ir raksturīgs šies respondentiem ir salīdzinājumā ar kopējo aptaujāto skaitu. Tajā pašā laikā autores praktiskie pētījumi liecina, ka Latvijā darbinieki baidās atklāt savu identitāti, jo maina pat rokrakstu, lai neatpazītu rakstītāju. Tāpēc autores veiktajos pētījumos bija līdz minimumam samazināta pieprasītā informācija par anketas aizpildītāju.

INTOSAI ir izstrādājis un apstiprinājis vispārīgās prasības iekšējās kontroles novērtēšanā. Savukārt Kanādas Zvērināto grāmatvežu institūts ir izveidojis iestādes iekšējās kontroles ietvaru, kurš nosaka kontroles definīciju un kontroles efektivitātes novērtēšanas kritērijus⁴. Gadījumā, ja auditoru komanda plāno savus pierādījumus balstīt uz kontroles novērtējumu, tad tiem ir jāveic detalizēti kontroles testi⁵. Nepieredzējušiem auditoriem tas var radīt neizpratni, kāda ir saistība starp kontroli un lietderības auditu, jo faktiski kontroles pārbaudes tiek veiktas pie finanšu auditiem, kas ļauj auditoram tālāk pieņemt pamatotu lēmumu par audita taktikas izvēli. Šajā situācijā neviens no informācijas avotiem neiesaka un

1. Office of the Auditor General of Norway (Norvēģija) (2005) Guidelines for Performance Auditing// <http://www.riksrevisjonen.no/> 03.01.2010.

2 INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing // <http://www.intosai.org>. 07.03.2010..

3 Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Npublicēta informācija.

4 Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) (1995) Guidance on Control// CICA, Toronto

5 Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual // <http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.

pat nemēģina izvirzīt hipotēzi par auditora subjektīvā viedokļa samazināšanu, pielietojot finanšu audita metodikas vienu posmu un novērtējot iekšējās kontroles sistēmu¹.

Eiropas Komisija jau 2004.gadā ir uzsākusi reformas, kas pamatojas uz COSO kontroles koncepciju - vadības funkciju un uzraudzības funkciju atbilstoša nodalīšana, tās galvenais vadmotīvs - iekšējās kontroles pastiprināšana. Nav iespējams runāt par labu kontroli, nerunājot par pašas Eiropas Komisijas pārvaldības konstrukciju. *Mums ir ļoti izplūdusi atskaitīšanās kārtība no apakšas uz augšu, ja vispār par tādu var runāt. Mums ir vēl mazāka atbildības sajūta pa kontrolēm no augšas uz leju. Izpratne par horizontālajām kontrolēm, ja vien tāda eksistē, ir fragmentāra un trausla*². Eiropas Komisijā eksistē dažādas kultūras, kā rezultātā rodas kultūras jūtīgums. Autore norāda, ka līdzīga situācija ir arī Latvijā, taču noteicošās nav kultūras īpatnības, bet gan Latvijas situācija, kur viens otru pazīst. *Kultūras jūtīgums izpaužas tā, ka tas ir galvenais priekšnoteikums progresam karjeras attīstībā. Tas ir ļoti svarīgi un ļoti labi, bet vienā punktā sāk darboties atdeves samazināšanas likums.. Vienošanās par laipnību, lai gūtu priekšrocības – neviens vairs nesaka patiesību*³. Tomēr neskatoties uz iepriekš minēto tiek uzsvērts, ka godīgums un integritāte vadītājiem ir svarīgs visos laikos⁴.

Publiskajā sektorā galvenie dalībnieki ir mazāk motivēti uz mantu. Viņu motivācija ir vara, pašapliecināšanās un politiska izrādīšanās. Jums ir problēmas ar politiķiem, kurus Napoleons ir definējis kā „cerību tirgotājus”. *Cerību tirgotāji pieprasa naudu, viešot cilvēkiem lielas cerības, kuru piepildīšanos var pārbaudīt pēc viena, diviem, četriem vai 10 gadiem. Dažreiz, paejot šim laikam, attiecīgie politiķi savus amatus ir pametuši. Tajā pašā laikā politiķi sola lieliskas kontroles, kuras dažreiz nav iespējams realizēt, ja jūs godīgi ņemat vērā riskus. Šādā veidā cerību tirgotāji var pārvērsties par cerību mahinatoriem*⁵.

Kā alternatīvu iekšējās kontroles sistēmas novērtēšanai, kas ir pārāk sarežģīts pasākums funkciju auditos, autore iesaka pielietot HBRK aptaujas anketu. Autore pati bija centusies pielietot iekšējās kontroles sistēmas novērtējumu, bet tas netika izdarīts pārāk lielās sarežģītības dēļ. Norvēģija savukārt norāda, ka ir nepieciešams auditoram vienmēr pārbaudīt

¹ Bierstaker J.L., Thibodeau J.C. (2006) The effect of format and experience on internal control evaluation. www.emeraldinsight.com/. 2010.03.02.

² Iekšējā audita institūta informācija (2004) Smagā cīņa. Intervija ar Eiropas Komisijas iekšējā audita struktūrvienības vadītāju Jūliju Muisu (Jues Muis) by M.Barrier//<http://www.iai/files/jaunumi2004/auditora%20zinjojums.htm>. 12.02.2010.

³ Iekšējā audita institūta informācija (2004) Smagā cīņa. Intervija ar Eiropas Komisijas iekšējā audita struktūrvienības vadītāju Jūliju Muisu (Jues Muis) by M.Barrier//<http://www.iai/files/jaunumi2004/auditora%20zinjojums.htm>. 12.02.2010.

⁴ Turner J. Mavin S. (2008) What can we learn from senior leader narratives? The strutting and fretting of becoming a leader// Leadership & Organization Development Journal 29.4.p. 376-391.

⁵ Iekšējā audita institūta informācija (2004) Smagā cīņa. Intervija ar Eiropas Komisijas iekšējā audita struktūrvienības vadītāju Jūliju Muisu (Jues Muis) by M.Barrier//<http://www.iai/files/jaunumi2004/auditora%20zinjojums.htm>. 12.02.2010.

iekšējo kontroli, kā iesniegtie dati tiek sagatavoti¹. Viena no svarīgākajām iespējām, ko iesaka Lielbritānija, ir organizācijas kultūra un tas, vai iestādē ir labi iedibināta sava darba saimnieka un īpašnieka filozofija².

Kontroles procesa uzlabošanai var lietot IT rīkus, plānojot, vadot auditus un sagatavojot audita ziņojumus³. Pētījumi liecina, ka IT sistēmu pielietošana, gan audita laikā, gan vēlāk pašai organizācijai nes pozitīvus rezultātus, ja pareizi spēj paredzēt iespējamās negatīvās sekas un adekvāti rīkoties⁴. Lai gan IT rīku ietekme vienmēr ir saistīta ar progresīvu pieeju jautājumu risināšanā un darba uzlabošanā, tomēr bez vadības tieša un pastiprināta atbalsta IT lietderība ne vienmēr var būt pozitīva⁵.

Salīdzinošā analīze, ko sauc arī par etalonrādītāju salīdzināšanas metodi (*benchmarking*), nozīmē kādas institūcijas, visbiežāk – auditējamās vienības darbības salīdzināšanu ar atskaites punktiem: iekšējiem vai ārējiem salīdzinošiem lielumiem, citu, līdzīgu institūciju darbību, labāko praksi vai pieredzi. Tātad tā varētu būt arī salīdzināšana ar izvirzītajiem audita kritērijiem⁶.

Aprakstošā statistika. Jautājums par datu analīzes pielietošanu lietderības auditos, no vienas puses, ir bijis salīdzinoši skaidrs, jo bez datu analīzes nav iespējams veikt kvalitatīvu auditu, tomēr, no otras puses, diskutējams ir jautājums par to, cik kvalitatīvi auditori pielieto datu analīzes tehniku. Viens no tiem ir makroekonomisko rādītāju pareiza pielietošana, ievērošana, izdarot secinājumus, un atspoguļošana audita ziņojumos. Piemēram, pētot transporta sistēmu reģionā un inflācijas ietekmi uz izmaksām, izvērtējot izmaksu pieaugumu un neņemot vērā inflāciju, var rasties maldīgs priekšstats par izmaksu palielināšanos, kaut gan faktiski inflācija ir augusi straujāk nekā izmaksas⁷. Jau cits autors iesaka, ka auditoram vajag veikt pietiekami kvalitatīvu datu izlasi no populācijas un novērtēt to pret audita kritērijiem. Ja izlase ir veikta neatbilstoši prasībām, tad auditora secinājumi un līdz ar to ieteikumi nebūs patiesi⁸.

Pamatā auditori analīzi veic, izmantojot šādus rādītājus: vidējie lielumi, mediāna, moda, dispersija, standartnovirze, amplitūda. Pie aprakstošās statistikas tiek pielietotas arī

¹ Office of the Auditor General of Norway (Norvēģija) (2005) Guidelines for Performance Auditing// <http://www.riksrevisjonen.no/> 03.01.2010.

² Lielbritānijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1998). Nepublicēta informācija.

³ Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW) (1993) IT Briefing Number 4, Audit Automation// Chartech Books, London.

⁴ Bititci U.S., Turner T.J., Begemann C. (2000) Dynamics of performance measurement systems// International Journal of Operations & Production Management Vo. 20.No.6. p.692-704

⁵ Manson S., McCartne S. Sherer M. (2001) Audit automation as control within audit firms// Accounting, Auditing & Accountability Journal Vol. 14 No1, p.109-130.

⁶ Autores nepublicētie mācību materiāli LR Valsts kontrolē, 2003. gads

⁷ Hamilton B.A. (2009) Performance Audit: System Maintenance Review//FY05-FY08.Sribd 3/20/09

⁸ Karapetrovic S, Willborn W. (2000) Quality assurance and effectiveness of audit systems//International Journal of Quality & Reliability Management, Vol.17.No.6. p.679-703

shēmas, grafiki¹. Pārsvārā auditoram ir jāprot orientēties iepriekš minēto aprēķinu veidos, īpaši pie esošās situācijas, kad var pielietot programnodrošinājumu, tomēr pie detalizētākas un sarežģītākas situācijas gandrīz visās audita rokasgrāmatās tiek ieteikts izmantot speciālistu konsultācijas, lai izvērtētu metodes pielietošanas pamatotību un precizitāti. Autore norāda, ka tas ir pareizs ieteikums un realizējams praksē, bet tajā pašā laikā iebilst, jo arī šajā situācijā pastāv problēma - konsultanti ir eksperti matemātiski-statistikā nozarē, bet nav eksperti pētāmajā nozarē. Ja auditors nespēs pietiekami detalizēti sniegt sākotnējo informāciju speciālistiem, tad rezultātam var būt maza pievienotā vērtība.

Auditoriem tā ir iespēja pilnveidot savas zināšanas, mācoties no pielietojamām metodēm, vai iespēju robežās izmantot rezultātus salīdzinājumu veikšanai. Ārzemju pieredze liecina, ka veikspējas vadības procesa un līdz ar to auditēšanas procesu uzlabošanu var pilnveidot IT rīku pielietošana, piemēram, IPM; *Ithink analyst*; *PerformancePlus*; *Pb Views*². Autore vērš uzmanību, ka arī IT rīku izvēle katrai iestādei ir tikpat individuāla kā indikatoru izstrāde.

2.4. Audita ziņojums

Autore šīs nodaļas ietvaros galvenokārt ir izmantojusi šādu autoru atziņas – U.S.Bititci u.c.[U.S.Bititci]; J.E.Gatrija [Guthrie] un L.D.Pārķera [L.D.Parker]; K.T.Džounsa [K.T.Jones] un C.C.Čena [C.C.Chen]; R.Kalifa u.c. [R.Khalifa]; I.Lepslīja [I.Lapsley] un C.K.M.Ponga [C.K.M.Pong]; INTOSAI standartus; Lielbritānijas (nepublicētos), Austrālijas, Kanādas, Somijas, Zviedrijas (nepublicētos) augstāko kontrolējošo iestāžu audita veikšanas rokasgrāmatas; autores praktisko auditu atziņas .

Kopumā, izvērtējot visas pētījumā izmantotās lietderības audita rokasgrāmatas, autore konstatē, ka prasības ziņojumam pamatā visur ir vienādas, t.i., tiem ir jā satur būtiska, svarīga informācija gan tiem, kas faktiski šo auditu ir pasūtījuši, gan arī auditējamai iestādei, ja pasūtītājs nav pati iestādes vadība. Valodai ir jābūt skaidrai un viennozīmīgi saprotamai, audita pierādījumiem - pamatotiem.

Labākā prakse nosaka, ka audita ziņojumā ir jābūt norādītam³ :

1. Ko mēs pārbaudījām (nepieciešamības gadījumā varam noteikt arī to, ko auditors nav pārbaudījis, audita ierobežojumu).
2. Kāpēc tas ir svarīgi (sava darba pamatojums).

¹ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing // <http://www.intosai.org>. 07.03.2010..

² Bititci U.S., Turner T.J., Begemann C. (2000) Dynamics of performance measurement systems// International Journal of Operations & Production Management Vo. 20.No.6. p.692-704

³ Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual. 5.20§ // <http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.

3. Ko mēs noskaidrojām (norāda nozīmīgākos atklājumus auditā, kas iestādei būtu jādara labāk).
4. Auditējamās iestādes reakcijas atspoguļojums.

Ziņojumam ir jābūt rakstītam neitrālā valodā ar skatu nākotnē, lai nepieciešamības gadījumā varētu nākotnē atgriezties pie šīs tēmas. Ziņojumā ir jāsniedz atbildes uz visiem izvirzītajiem jautājumiem. Jāapsver, kādas auditējamai iestādei būs praktiskās ieteikumu un secinājumu sekas. *Izlīdzsvarojiet savu ziņojumu, esiet taisnīgi, nepārspīlējiet trūkumus un neparādiel tos atrauti no konteksta. Identificējot potenciāli strīdīgus jautājumus, divreiz pārbaudiet - vai konstatējumi ir „ūdensdroši”¹? Ziņojumos bieži vien ietver atsauces uz publicētiem materiāliem, pētījumiem vai citiem avotiem, tādēļ ir nepieciešams tos konkrēti norādīt, lai ieinteresēts lasītājs varētu sekot līdz materiālam². Autore norāda, ka tikpat svarīgs ir arī apsvērums, ka pats auditors var kontrolēt savu darba kvalitāti un sekot līdz darba gaitai, piemēram, sarežģītos auditos, kur atsauces ir mērāmas jau desmitos, auditors pats var viegli orientēties izmantojamās literatūras kvalitātē, un tas savukārt nepieļauj pieņemt neatbilstošus secinājumus un rekomendācijas.*

Labāk izņemt ārā atsevišķas ziņojuma projekta daļas, ja tās vien nav kritiski svarīgas kādam būtiskam ziņojuma aspektam, nekā iesaistīties garās debatēs un argumentu krustugunīs. Tajā pašā laikā nepieciešams, lai pēc attiecīgo labojumu izdarīšanas lasītājs bez papildus skaidrošanas varētu saprast ziņojuma tekstu³.

Audita ziņojuma struktūrā saskaņā ar INTOSAI vispārējām nostādnēm ir jābūt⁴:

- konteksta kopsavilkumam;
- pasākuma mērķim, pasākumu aprakstam un uz audita mērķu izklāstījumu virzošo ekonomijas, produktivitātes un efektivitātes izredžu analīzei;
- datu vākšanai un analīzei izmantotās audita metodoloģijas aprakstam vai kopsavilkumam, kā arī norādēm uz datu avotiem;
- konstatējumu interpretēšanai izmantoto kritēriju skaidrojumam;
- audita konstatējumiem, secinājumiem un ieteikumiem.

Somijas Lietderības audita rokasgrāmatā ir norādīti konkrēti jautājumi, uz kuriem katrai audita ziņojuma sadaļai ir jāsniedz atbilde. Tas būtībā kalpo kā kvalitātes rādītājs – vai viss ir izdarīts kā pienākas⁵.

¹ Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual. 5.20§ // <http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.

² Lielbritānijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1998). Npublicēta informācija.

³ Lielbritānijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1998). Npublicēta informācija.

⁴ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing. p.27-29 // <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

⁵ National Audit Office of Finland (Somija) Performance audit manual p.91-93 // <http://www.vtv.fi/> 02.10.2009.

Ņemot vērā, ka pēdējās desmitgades diskusijas liecina, ka no pievienotās jeb „biznesa vērtības” tiek vairāk domāts par tādu jēdzienu kā „audita kvalitāte”¹. Autore norāda, ka kvalitatīvs audita ziņojums nav atkarīgs tikai no kādu prasību ievērošanas, bet arī auditora kvalifikācijas, it īpaši lietderības auditos. *“Kad mēs ierodamies kā finanšu revidenti, mēs parasti tiekamies ar grāmatvežiem, un tad parasti nav problēmu. Bet, kad mēs ierodamies kā lietderības revidenti, mēs tiekamies ar profesionāļiem, piemēram, inženieriem, un viņi uzskata, ka ir pārāki savā ziņā un neizturas pret mums draudzīgi”*². Autore piekrīt apgalvojumam, ka auditoriem ir jābūt ar iztēli, un audita potenciālo apjomu ierobežo tikai auditora iztēle, bet ambīcijām ir jābūt reālām. Auditora lielākais noziegums ir būt garlaicīgam, sīkumainam, ar šauru skatu. Potenciālais ieguldījums vienmēr ir lielāks nekā faktiskā gatavība. Dienas, kad tika pārbaudīts sīknaudas izlietojums, ir pagātne³.

Tajā pašā laikā auditoram vienmēr ir jārespektē paša lietderība, t.i., auditam patērētais laiks un no audita sagaidāmais ieguvums. Ne vienmēr audita rezultāts būs ar pozitīvu vērtējumu auditoram, tomēr ir jāpanāk vismaz tāds līmenis, kas ļautu sabalansēt auditam iztērētos līdzekļus ar pievieno vērtību no auditora sniegtajiem ieteikumiem. Veiktie pētījumi liecina, ka saņemtais labums no audita tiek asociēts ar auditora laika „izmaksām” vai „zaudējumiem”. Līdz ar to audita pakalpojuma saņēmējs auditora papildus iztērēto laiku novērtē kā papildus „izdevumus”, kurus ne vienmēr ir gatavs apmaksāt⁴.

Auditora darbā var būt nepieciešamas arī specifiskas iemaņas. Vissvarīgākās iemaņas ir prast novadīt interviju, zināt anketēšanas tehnikas, novērošanas tehnikas, statistiku un izmantot bibliotēkas, kā arī datu bāzes. Citas prasmes ir ātrlasīšana, atzinumu rakstīšana un mutiskā prezentācija⁵. Ne mazāk svarīgas ir arī personiskās īpašības, vispārējās zināšanas un specializētās iemaņas. Taču šīs prasības katrā valstī var būt atšķirīgas, pateicoties dažādiem lietderības audita veikšanas veidiem. Auditoram ir jābūt arī labi sastrādāties un strādāt komandā. Tā kā liela darba daļa būs veltīta intervijām un citiem kontaktiem, viņam ir jābūt arī komunikablam. Nevienš auditors nevarēs izpildīt visas prasības, un daudzas no minētajām īpašībām ir grūti apgūt mācību laikā. Tas nozīmē, ka lietderības auditoru piesaistīšana un projekta grupu optimāla komplektēšana ir būtiski faktori, kas jāveic vadībai. Autore pilnībā piekrīt Zviedrijas vadlīnijās noteiktajam, ka audita darbs ir saistīts ar abstraktu modeļu analīzi, metožu pielietošanu, hipotēžu pārbaudi, utt., lietderības auditoram ir nepieciešamas

¹ Khalifa R., Sharma N., Humphrey C., Robson K. (2007) Discourse and audit change Transformations in methodology in the professional audit field// Accounting Auditing & Accountability Journal Vol. 20 No6. p.825-854.

² Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Nepublicēta informācija.

³ Wade K.W.(2003) Grāmatvedība un revīzija. Iekšējā audita apjoms 11-13.lpp.

⁴ Jones K.T., Chen C.C. (2005) The effect of audit outcomes on evaluators' perceptions// Managerial Auditing Journal Vol.20 No.1.

⁵ Australian National Audit Office (Austrālija). Performance Auditing (2008)// <http://www.anao.gov.au>. 09.03.2010.

analītiskas prasmes¹. Šo prasmju apgūšanu parasti veicina akadēmiskais grāds, vēlams sociālajās zinātnēs (piemēram, ekonomikā, socioloģijā, politoloģijā). Taču ir jāatzīmē, ka akadēmiskais grāds revidentam nav ne absolūta prasība, ne pietiekama kvalifikācija, lai varētu veiksmīgi īstenot lietderības audita projektus. Lai spētu izprast organizācijas, revidentam būs nepieciešams apgūt organizāciju teorijas elementus, kuri atrodami vadības teorijā vai politoloģijā.

Autorei praksē ir nācies pārbaudīt un pilnīgi piekrist apgalvojumam - “Ja kāds jums stāsta, kā izgatavot helikopteru, jūs varētu mēģināt iegaudēt to, bet, ja jūs nevarat to iztēloties, jūs nevarat pielietot iegūtās zināšanas. Tāpat ir arī ar lietderības auditu. Teorētiski mēs to saprotam, bet praksē viss tik vienkārši nedarbojas. Piltuves attēls sāk tagad veidoties mūsu galvās, bet būs nepieciešams noteikts laiks, kamēr tas būs pilnīgi tur izveidojies un mēs varēsim to iztēloties”².

2.5. Funkciju audita metodoloģijas un procesa pilnveidošanas pasākumi

Autore šīs nodaļas ietvaros galvenokārt izmantojusi autores praktisko auditu atziņas un R.Saimona [R.Simons] Hārvardas biznesa risku kalkulatoru.

Autore, izvērtējot iepriekš aprakstīto labāko praksi un autores veiktos praktiskos funkciju auditus Valsts robežsardzē, vienā no Valsts policijas struktūrām un Latvijas Universitātē laikā no 2003.gada līdz 2005.gadam^{3,4,5}, ir izveidojusi un piedāvā savu audita veikšanas procesu, kā būtu veicams funkciju audits, kuru var piemērot Latvijas situācijai (skatīt 2.6.tabulu).

¹ Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Npublicēta informācija.

² Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Npublicēta informācija.

³ Autores npublicētā informācija par funkciju auditu Valsts robežsardzē 2003.gadā

⁴ Autores npublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijas (VP) Ekspertīžu pārvaldē 2003.gadā

⁵ Autores npublicētā informācija par funkciju auditu Latvijas Universitātē 2005.gadā.

Funkciju audita veikšanas metodoloģiskais process

Audita procesa posmi	Veicamās darbības	Rezultāts
Pirms audita uzsākšana	No audita pasūtītāja puses auditam izvirzītās prasības un audita mērķa izvēle/precizēšana.	Precīza pasūtītāju prasību saskaņošana, ja to neveic Valsts kontroles auditors.
Priekšizpēte Plānošana	Sākotnējās informācijas ievākšana par iestādi .	Iegūts priekšstats par auditējamo iestādi.
	Sākotnējo faktoru apzināšana sistēmiskās audita pieejas elementu pielietošanā.	Iegūts priekšstats par auditējamās iestādes sistēmisko saikni ar apkārtējo vidi un ietekmējošiem faktoriem.
	Sākotnējās intervijas ar vadošajiem darbiniekiem.	Pilnveidots priekšstats par auditējamo iestādi.
	Izlases informācijas pieprasīšana no auditējamās iestādes.	Saņemta auditora pieprasītā informācija.
	Sākotnējās informācijas sadale pa informācijas avotiem un datu ticamības apsvērums.	Informācija sadalīta pa tās avotiem, un apsvērta iespēja par datu ticamību, to iegūšanas iespējām.
	Galveno audita hipotēžu izstrāde.	Noteiktas tikai galvenās hipotēzes, vērtējot no datu ticamības iespējām.
	Ja ir iespējams, ekspertu piesaiste.	Saņemts eksperta vērtējums par audita uzlabošanas iespējām.
	Audita un audita ziņojuma vadlīniju izstrāde.	Sagatavotas ziņojuma vadlīnijas.
Audita pamatmetožu apsvēršana.	Noteiktas audita pamatmetodes.	
Pamatizpēte	Zinātniskās literatūras un ārzemju pieredzes ievākšana un izpēte, kā obligāts pasākums katrā auditā¹.	Iegūts vispārējs viedoklis par pētāmo jautājumu ārvalstīs un jaunākajiem zinātniskajiem pētījumiem.
	Turpinās informācijas savākšana un informācijas apstrāde.	Turpinās darbs pie audita ziņojuma sagatavošanas.
	Pie nepieciešamības audita pierādījumu metožu maiņa.	Ja ir nobīdes no plānotā, tiek mainītas metodes.
	Jaunu audita pierādījumu metožu pielietošana.	Gadījumos, kad jau ir iegūts apstiprinājums no diviem audita pierādījumu veidiem, tiek testētas jaunas audita metodes.
	Sistēmiskās audita pieejas elementu pielietošana	Ir izstrādāti uz sistēmisko elementu bāzes veidoti secinājumi un priekšlikumi.
Audita pierādījumu savākšana un pārbaude, un apkopošana.	Izdarīti galvenie secinājumi par auditējamo iestādi.	
Audita ziņojuma sagatavošana un apspriešana (ja ir iespējams, ekspertu piesaiste).	Sagatavots audita ziņojuma projekts, ja iespējams, par to ir saņemts neatkarīgs eksperta viedoklis.	
Pēcaudita pasākumi	Ziņojuma apspriešana un saskaņošana ar auditējamo.	Saskaņots audita ziņojums.

Avots: autore konstrukcija

Zaļā krāsā iezīmētie burti norāda, ka ir atšķirības ar iepriekš aprakstīto lietderības auditu veikšanu, bet tās atšķirības var mainīties atkarībā no esošās situācijas, un tam var būt objektīvs iemesls. Savukārt sarkanā krāsā apzīmētais norāda, ka šim aspektam ir būtiska atšķirība no pieņemtās prakses un tā var tik pielietota tikai funkciju auditu veikšanā Latvijas apstākļos. Pirmkārt, uzsvars tiek likts derīgās informācijas grupēšanai pa tās avotiem, otrkārt,

¹ Atsevišķās situācijās var uzsākt jau plānošanas posmā.

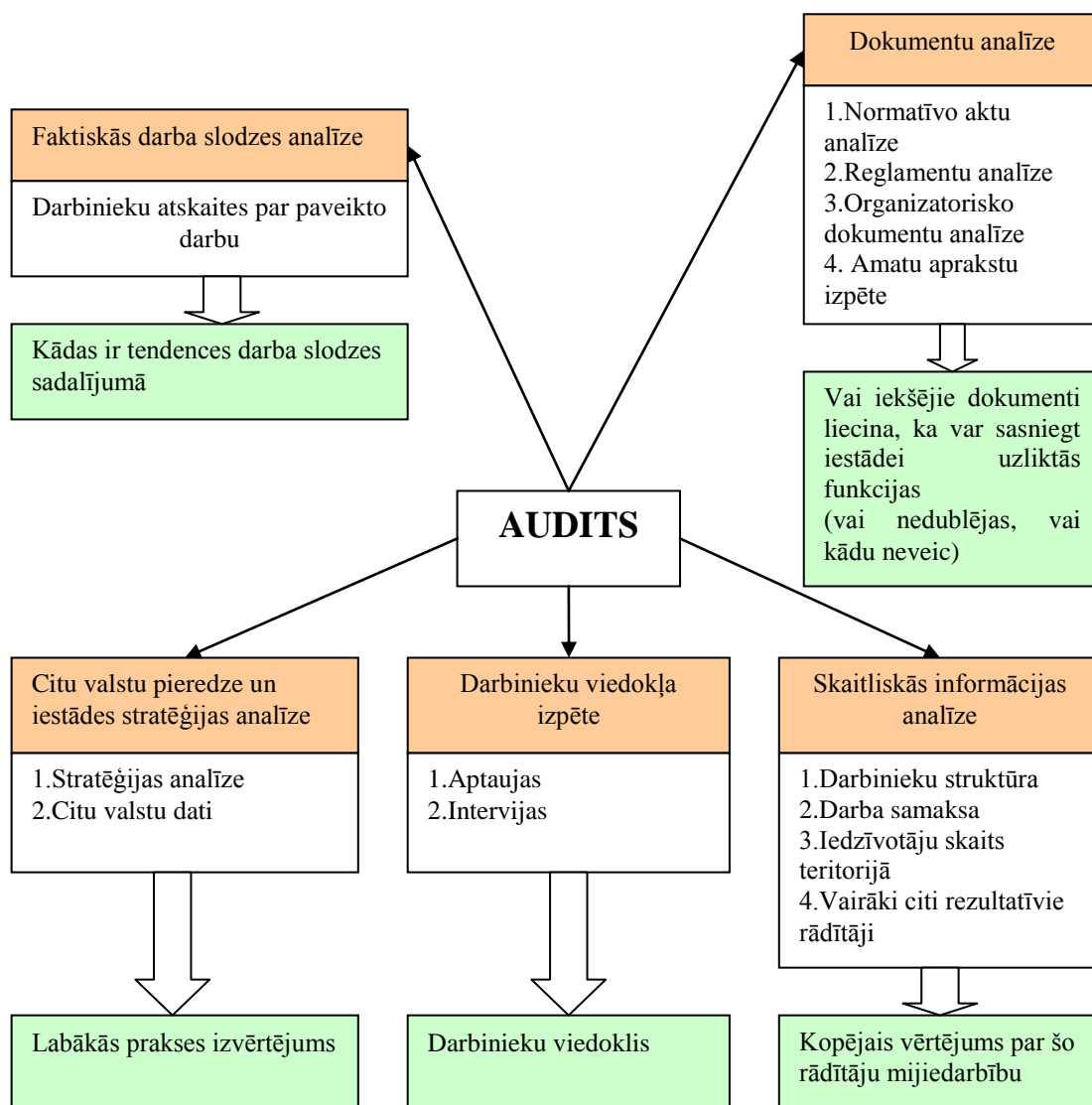
tikai galveno hipotēžu izstrāde, ne detalizētu jautājumu izstrāde, treškārt, kā obligātu prasību noteikt zinātniskās literatūras un ārzemju pieredzes izpēti, jo Latvijā nav kritēriju pret ko salīdzināt un ceturtkārt, katram svarīgam audita pierādījumam ir jābūt pamatotam ar trīs dažādiem audita pierādījumiem, kur trešo pierādījuma veidu var veidot kā inovatīvu. Tālāk tekstā ir detalizētāk izskaidrota autores funkciju audita metodoloģija un tā veikšanas process.

Autore norāda: ja funkciju audits tiek veikts pēc iestādes vadītāja norādījuma, tad tam ir jābūt detalizēti saskaņotam. Neatkarīgi no tā, vai to veic iekšējais vai ārējais biznesa auditors, ir jānoskaidro iestādes vadītāja viedoklis, uz kādiem jautājumiem iestādes vadītājs vēlas saņemt atbildes. Līdzīgi varētu būt arī funkciju audita komisijas gadījumā. Kaut gan visi mērķi būtu dokumentāli definēti, pirms audita veikšanas auditoriem kopā ar audita komisijas locekļiem nepieciešama sanāksme, kurā vēlreiz tiktu izdiskutēti visi neskaidrie jautājumi. Šāda situācija pilnībā atkrīt, ja auditu veic Valsts kontrole, jo tas būtu pretrunā ar normatīvo aktu prasībām.

Priekšizpētē pirms audita uzsākšanas svarīgi iepazīties ar auditējamo iestādi vispārīgi, tas ir, tik daudz, lai auditors saņemtu visu pamatinformāciju. Lielākoties tie ir ārējie normatīvie akti, kuri nosaka iestādes darbību, statusu un darbības jomu. Tāpat tā ir visa informācija, kura ir pieejama iestādes interneta mājas lapā un citur internetā. Tie ir gada pārskati, stuktūrshēma utt., kas ļauj auditoram veidot priekšstatu par iestādi.

Sākotnēji auditoram ir jāsaprot problēma, kas tieši ir saistīta ar auditējamo iestādi. Tālāk, izpētot auditējamo jomu, ir jāiekļauj jau iespējamie ietekmējošie faktori jeb jācenšas pielietot sistēmiskās pieejas elementus. Autore uzsver, ka jāpielieto tieši elementi, nevis visa sistēmiskā pieeja. Lai pilnībā izprastu visu pieeju, ir jāiziet apmācību kurss, kur atzītākie speciālisti pasaulē ir Zviedrijas valsts kontroles auditori un zinātnieki. Tāpat nepieciešams identificēt ietekmes uz auditējamo iestādi, kuras ir atkārtoti vērojamas vairākus gadus pēc kārtas, ne tikai vienā gadā. Šajā posmā ir jāuzsāk arī apsvērt iepriekš autores apskatīto mērķauditoriju kopsaucēju.

Autore ierosina veikt auditus, ņemot vērā informācijas plūsmu sadalījumu, t.i., galveno uzmanību auditā veltīt informācijas kvalitātei. Pirms uzsākt pamatizpēti, svarīgi auditoram saprast, kādai informācijai tas varēs uzticēties. Nav pilnīgi pieņemama situācija, kur auditors audita ziņojumā norāda, ka saņemtā informācija, iespējams, nav ticama. Tāpēc autore pastiprināti vērš uzmanību uz datu kvalitāti un informācijas pārbaudi. Tikai pēc tam, kad ir skaidrs, kādai informācijai auditors varēs uzticēties, viņš var veikt informācijas šķirošanu pēc informācijas avotiem. Tikai pamatojoties uz kvalitatīvu informāciju, var veidot audita hipotēzes. Autore piedāvā konceptuālo informācijas sadalījuma modeli funkciju auditam (skatīt 2.13.attēlu).



2.13.attēls. Funkciju audita veikšanas konceptuālais modelis gadījumos, ja nav kvalitatīvas informācijas¹

Avots: autore konstrukcija

Pat ja nav iespējams veikt kvalitatīvu dokumentu analīzi, piemēram, iestādes struktūrvienību nolikumu, vispārīgai informācijai par auditējamo iestādi tā ir jāizmanto. Tādējādi tiek iegūta vispārīga informācija par galvenajiem iestādēs veicamajiem uzdevumiem sadalījumā pa struktūrvienībām, tomēr audita secinājumi netiek izdarīti, tā nepietiekošas kvalitātes dēļ.

Nākošais solis ir veikt detalizētu ārzemju un zinātniskās informācijas analīzi. Lai gan kvalitatīvākajos audita ziņojumos tika veikta analīze par citu valstu pieredzi un citu valstu

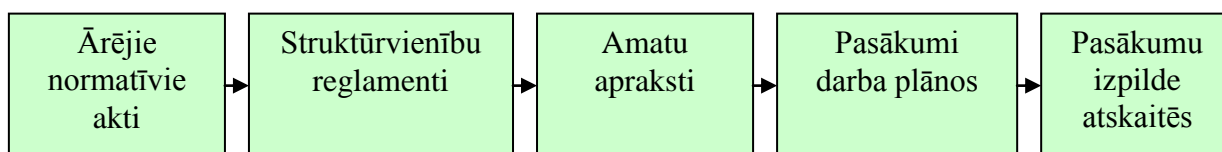
¹ I.Magone (2007) First Serious Step In Work Load Audit Of Latvia// Fifth European Academic Conference on Internal Audit and Corporate Governance. CD formātā. Piza, Itālija

zinātniskajiem rakstiem, tomēr tam vairāk bija gadījuma raksturs, ne nepieciešamības pieeja. Arī atsauces uz zinātniskajiem avotiem audita ziņojumos ir jālieto korekti, kā to pieprasa zinātnisko publikāciju prasības, ļaujot lasītājam pašam pārlicināties par sniegtā viedokļa ticamību. Autore piedāvā auditā un audita ziņojumos pamatā lietot zinātnisko pieeju gan audita pierādījumu metožu izvēlē, gan informācijas atspoguļošanā audita ziņojumos.

Laikā, kad auditoram ir izveidojies priekšstats par auditējamo iestādi, tiek atlasīti audita grupas izpratnē būtiskākie rezultatīvie rādītāji un veikts salīdzinājums ar citu valstu līdzīgām iestādēm, piemēram, pieprasot vēl papildus informāciju no kolēģiem citās valstīs. Papildus autore iesaka detalizēti izvērtēt auditējamās iestādes struktūru un salīdzināt ar vispārpieņemtām organizatoriskām un vadības teorijām.

Ja būtu pieejama kvalitatīva informācija, tad audita veikšanas process vispirms balstītos uz dokumentu analīzi, sākot ar ārējo normatīvo aktu izvērtējumu (skatīt 2.14.attēlu). Tālāk tos var salīdzināt ar iekšējiem normatīvajiem aktiem un beidzot ar plānoto un faktisko izpildi.

2.14.attēls. Funkciju audits, ja ir pieejami kvalitatīvi iekšējie normatīvie akti



Avots: autore konstrukcija

Jānorāda, ka liela apjoma auditos to nevar veikt, jo iestādēm, kuru funkcijas ir mērāmas desmitos, nav iespējams detalizēti veikt šādu analīzi. Piemēram, Valsts policijā (skatīt 3.daļu) tika pieņemts lēmums neveikt detalizētu ārējo normatīvo aktu analīzi, bet turēties pie galvenajām vispārējām funkcijām, jo tas neatrisinātu Valsts policijas ilggadīgās problēmas un šo darbu daudz labāk var veikt paši Valsts policijas darbinieki. Pamatojums šādam atcēlumam bija audita ieteikumu lietderība, jo paredzamais secinājums varēja būt – atbilst vai neatbilst. Tāpēc vēlāk tika piesaistīts atbilstošs finansējums, kur pieaicinātie eksperti un zinātnieki detalizēti izvērtēja jautājumus, kuri netika analizēti audita laikā¹. Tajā pašā laikā šāda pieeja var daļēji izraisīt neapmierinātību, piemēram, funkciju audita komisijā, jo netiek ievēroti visām iestādēm vienoti audita veikšanas principi. Līdz ar to nevar veikt salīdzinājumu starp iestādēm ne vertikāli, ne horizontāli. Kā pretargumentu var norādīt, ka lielām iestādēm funkciju auditi var izvērsties ar neadekvātu audita apjomu, praktiski šādiem

¹ Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā 2008.gadā.

secinājumiem nav lielas pievienotās vērtības, tie pat rada zaudējumus, jo auditam tiek patērēti resursi.

Priešizpētē audita vadītājam ir jābūt skaidriem galvenajiem apsvērumiem par iespējamo audita ziņojuma modeli. Faktiski jau no pirmās audita dienas ir jāuzsāk audita ziņojuma rakstīšana. Piekšizpētē sasniegtajiem rezultātiem, audita metodoloģijai, visai sākotnējai pamatinformācijai par iestādi ir jābūt atspoguļotiem jau audita ziņojumā. Īpaša uzmanība ir jāpievērš audita metodoloģijas atspoguļošanai, kas ir svarīgi auditoram secinājumu izdarīšanā un paškontrolē.

Autore norāda, ka audita izpētes gaitā ir jāveic iestādes biznesa procesa izpēte, t.i., jāiegūst papildus informācija ārpus funkciju vērtēšanas robežām. Funkciju auditos liela vērtība ir darbinieku paveikto darbu analīzei laikā jeb darba slodzes tabelēm. To izvērtēšana atklāja būtiskus ieguvumus iestādes darbības pilnveidošanai. Tāpēc autore ierosina visās valsts iestādēs ieviest sākotnēji vienkāršotu, laika gaitā pilnveidotu paveiktā darba uzskaiti. Autore norāda, ka, veicot manuālu paveiktā darba analīzi, audita laiks būtiski palielinās. Līdz ar to optimālais auditoru laika patēriņš attiecīgi bija - biznesa procesa analīzei 60%, darba analīzei - 40 %. Pielietojot elektronisko uzskaiti un IT rīkus, tas tiktu samazināts.

Lai gan INTOSAI prasības nosaka, ka pierādījumu vākšanai un analīzei jābūt rūpīgi izplānotai un jānorit loģiskā secībā saskaņā ar izstrādāto plānu¹, autore norāda, ka viens process ir plānošana, bet pavisam cits process notiek reāli audita laikā. Tas ir novērojams, ja laikā nevar saņemt nepieciešamo informāciju un gadījumos, kad saņemtā informācija atšķiras no iepriekš auditoram izklāstītā, tā rezultātā tiek izmainīts turpmākais audita process. Šādu situāciju ne no standartiem, ne no zinātniekiem neviens neapskata. Pārsvārā šāds process ir idealizēts, tas nozīmē, ka labākā metodika ne vienmēr sniedz atbildes uz tiem jautājumiem, kuri ir raksturīgi Latvijas situācijai, bet nav raksturīga citām valstīm. Tāpēc autore ierosina strikti neturēties pie plānošanas dokumentiem un audita laikā tos pēc nepieciešamības koriģēt.

Autore ierosina audita izpētes laikā īpašu uzmanību veltīt iestādes iekšējās kultūras ietekmes uz iestādē pastāvošo procesu izvērtēšanai, tas ir, augstākās, vidējās vadības attieksmei pret darbiniekiem, to uzticēšanās līmeņa izvērtēšanai. Autore ierosina veikt analīzi, nevis liekot akcentu uz iekšējiem procesiem, skatoties no katras struktūras viedokļa, bet par pamatu uzskatot, tieši iestādes vadību kā sākumpunktu, tā deleģēšanas kapacitāti un pēc tam izpildes kvalitāti.

Autore funkciju auditā iesaka izmantot anketēšanu, kuru var veidot no divām daļām. Vienā no tām var tikt veidota pēc Hārvardas biznesa risku kalkulatora (turpmāk – HBRK)

¹ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing. p.27-29 // <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

modeļa elementiem iestādes iekšējo risku apzināšanai^{1,2}. Otra – pēc audita laikā identificētajiem riskiem. Kopējam jautājumu skaitam nevajadzētu pārsniegt 20, no kuriem 9 ir HBRK. Iepriekš norādītais kalkulators paredz trīs jautājumu blokus, kuri ir saistīti ar iestādes iekšējiem riskiem, t. i., pirmkārt, informācijas vadību, otrkārt, ar izaugsmi vai gatavību pārmaiņām un, treškārt, iekšējo iestādes kultūru. Lai gan šāds vērtējums nav pilnīgi precīzs, tomēr tam ir divas priekšrocības: pirmkārt, tas sniedz plašāku informāciju vadībai, nekā to var saņemt, tieši komunicējot no padoto puses, jo bieži vien pastāv risks, ka var būt pārrāvumi informācijas plūsmā no apakšas uz augšu. Līdz ar to netiek pievērsta uzmanība jautājumiem, kuri iestādei ir aktuāli. Otrkārt, to var atkārtot pēc kāda perioda un veikt salīdzināšanu un analīzi ar iepriekšējo periodu. HBRK ir mehānisms, ko lieto, lai novērtētu uzņēmuma gatavību kļūdām, kas varētu apdraudēt iestādes vārdu vai stratēģiju³. Iestādes vadībai ir svarīgi zināt, cik iestādes iekšienē slēpjas risku, kas var traucēt tās sekmīgai darbībai.

Lai gan pamatideja anketas izstrādē balstīta uz HBRK, tomēr autores piedāvātais variants atšķiras no oriģināla gan jautājumu formulējuma ziņā, gan vērtējuma skalā. Jautājumu salīdzinājums sniegts 2.7. tabulā. Oriģinālie jautājumi ir adresēti biznesa sfērai, bet autores sagatavotie adaptēti valsts pārvaldei, jo jāņem vērā, ka valsts pārvaldes iestādē nenotiek ražošanas un pārdošanas procesi.

¹ Simons R. (2009) How Risky Is Your Company. Harvard Business Review On Point/Managing Risk. A survival guide for leaders. Spring.p.86-95.

²Lietišķās informācijas centrs (2005)Riskā vadība// Rīga

³Lietišķās informācijas centrs (2005)Riskā vadība// Rīga. 3.nodaļa.

HBRK un autores anketu jautājumu salīdzinājums

HBRK¹	Autores formulējums²
Izaugsme	Izaugsme
Spiediens uz darba izpildi	Vai vadības kontrole par darba izpildi ir nepietiekama (par maz kontroles)?
Izaugsmes ātrums	Vai uzskatāt, ka iestāde ir birokrātiska un nav gatava pārmaiņām?
Vadošā personāla pieredzes trūkums	Vai pastāv vadošā personāla profesionalitātes trūkums?
Kultūra	Kultūra
Atlīdzība par uzņēmēja idejām	Vai darbiniekiem pastāv iespēja nepamatotai rīcības brīvībai?
Vadības pretestība sliktām ziņām	Vai vadība pretojas sliktām ziņām, t. i., neuzklausa padotos?
Iekšējās konkurences	Vai pastāv iekšēja neveselīga konkurence, vai ir vadītājiem pietuvinātās personas?
Informācijas pārvaldīšana	Informācijas pārvaldīšana
Transakciju komplicētība un ātrums	Vai informācijas plūsma iestādē ir komplicēta, piem., īsā laikā nevar atrast vajadzīgos datus?
Trūkumi diagnostiskajos izpildes novērtējumos	Vai uzskatāt, ka Jūsu darba rezultātu novērtēšanā ir trūkumi?
Decentralizētas lēmumu pieņemšanas līmenis	Vai uzskatāt, ka augstākā vadība nav pietiekami izskaidrojusi iestādes turpmāko attīstību?

Avots: R.Simons, 2009 un autores konstrukcija

No 2.7. tabulas redzams, ka jautājumos, kur HBRK formulēts atbilstoši biznesa sfērai, bija nepieciešami pielāgojumi valsts pārvaldes iestādei, piemēram, pēc HBRK – atlīdzība par uzņēmēja idejām, atbilstoši autores piedāvātais par darbinieku nepamatotu rīcības brīvību, jo tur, kur ir pietiekami laba kontrole, nebūs aktuāls jautājums par neadekvātu papildus atlīdzību. Tajā pašā laikā HBRK oriģinālais variants bez iepriekšējas detalizētas anketu izskaidrošanas respondentiem nav nemaz tik viegli aizpildāms.

Jānorāda, ka pēc HBRK piedāvātā modeļa anketu atbilžu varianti bija robežās no 1 līdz 5, tomēr autore, izvērtējot labāko praksi, izvēlējās vērtējumu skalā lietot tikai 4 atbilžu variantus – pa divi uz negatīvi un pozitīvi tendētām atbildēm³. Otrs jautājumu bloks anketās var tikt veidots atšķirīgi atkarībā no esošās situācijas un auditora prasmēm.

Gan audita priekšizpētē, gan izpētē autore ierosina pieaicināt ekspertus. Tomēr, kā jau tika norādīts, ekspertu piesaiste Latvijā ir ļoti ierobežota, jo pastāv vairākas, tikai Latvijai kā mazai valstij raksturīgas iezīmes – mazs ekspertu skaits, profesionālā neieinteresētība utt.

INTOSAI standarti nosaka, ka, veicot lietderības auditus, auditori nedrīkst apšaubīt politisko mērķu noderīgumu⁴. Šī norma tika iestrādāta, lai nošķirtu mērķi, ko organizācija cenšas sasniegt ar noteiktas politikas palīdzību (ko nedrīkst auditēt, apšaubīt) no mērķa īstenošanas procesa, t.i., cik efektīvi, ekonomiski un iedarbīgi šis mērķis tiek īstenots (ko

¹ Simons R. (2009) How Risky Is Your Company. Harvard Business Review On Point//Managing Risk. A survival guide for leaders. Spring.p.86-95.

² Vorončuka I., Magone I. (2008) Anketēšanas loma funkcionālo auditu veikšanā// LU rakstu krājumā Ekonomika VII, Rīga, Latvija 387-398 lpp.

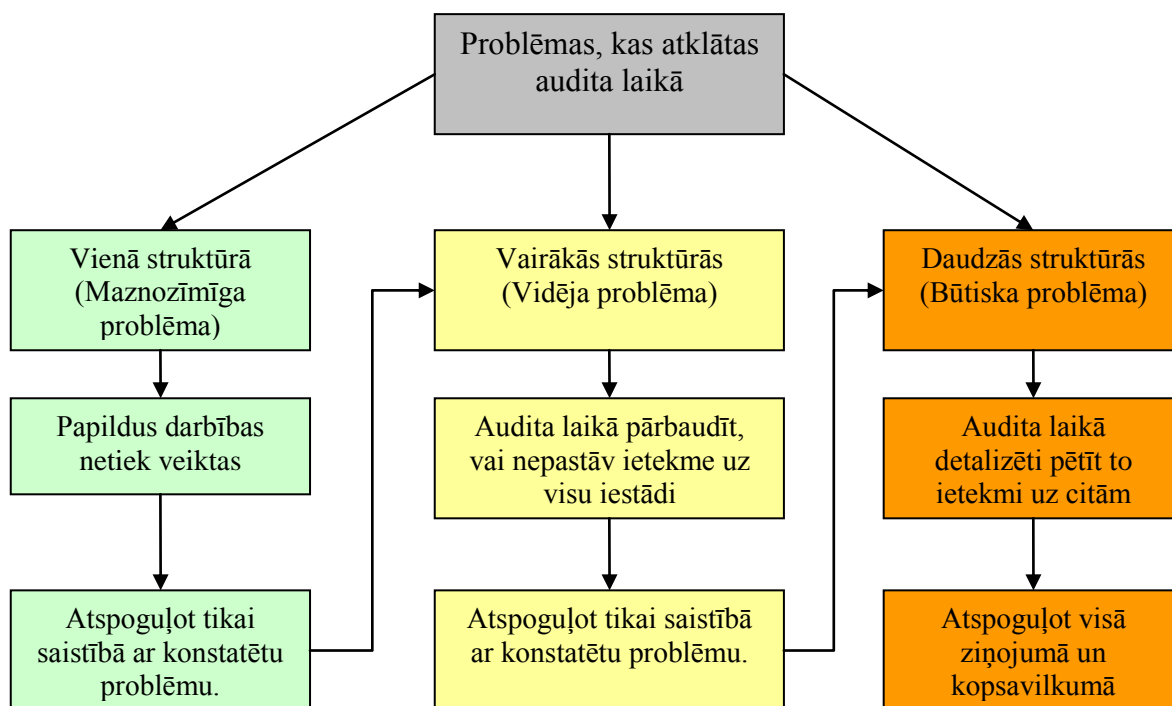
³ Bulmer M. Edited. (2004) Questionnaires// London, Thousand Oaks New, Delhi, 355.lpp.

⁴ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing // <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

auditors drīkst pārbaudīt). Autore norāda, ka vispārējā prakse citās valstīs ir piemērojama, tomēr Latvijas situācijā viens no galvenajiem lietderības audita principiem nav izpildāms, jo augstākā politiskā elite ir sadrumstalota un vāja vispārējo vadlīniju izstrādē, kā tas iepriekš tika norādīts ārzemju ekspertu pētījumos. Tāpēc autore norāda, ka politikas mērķu detalizēts izvērtējums ir jāatspoguļo audita ziņojumā, lai visām ieinteresētajām pusēm būtu skaidri visi apsvērumi par un pret.

Autore norāda, ka potenciālie konstatējumi un slēdzieni nav jāpierāda pilnībā, bet jāprasa pietiekami pierādījumi, lai būtu pārliecība par to dzīvotspējīgumu. To var attiecināt arī uz auditos konstatētajiem pierādījumiem, jo galvenais vadmotīvs ir pieņemt jebkuru loģiski argumentētu viedokli, kas ir pretstatā ar auditā konstatētajiem faktiem. Autore pieturas pie viedokļa, ka par nozīmīgiem un strīdīgiem jautājumiem ir vajadzīgi vismaz trīs dažāda veida pierādījumu avoti, tajā pašā laikā auditoram ir jābūt atvērtam pret auditējamā iebildēm. Ja netiek ņemts vērā viedoklis, kurš ir saprātīgi argumentēts, tad auditoram pastāv risks, ka tas var izdarīt maldīgus secinājumus. Tomēr ir arī otra problēma: ja auditējamajam nav argumentēta viedokļa, tad audita process var tikt mākslīgi kavēts.

Autore norāda, ka, audita laikā atklājot problēmas, tās ir jāklasificē pēc lieluma. Līdzīgi, kā to dara finanšu auditori, nosakot iespējamās kļūdas lielumu (skatīt 2.15.attēlu).



2.15.attēls. Lemšanas shēma atklājot problēmas, veicot funkciju auditus

Avots: autores konstrukcija

Autore norāda, ka nebūtiskas problēmas nav jāpārspīlē, bet savukārt būtiskām problēmām ir jāpievērš pienācīga uzmanība. Tajā pašā laikā audita sākumā konstatētās nelielās problēmas patiesos apmērus var konstatēt tikai pietiekami detalizēti to izpētot.

Autore piekrīt apgalvojumam, ko apliecina pasaules pieredze, ka lietderības auditori tomēr specializējas pa nozarēm, piemēram, augstākās izglītības novērtēšanā utt.¹. To apliecināja arī autores praktiskie pētījumi, ņemot vērā, ka visiem auditoriem bija pieredze attiecīgajā – iekšlietu – nozarē, tie varēja labāk un ātrāk izprast audita būtību. Tajā pašā laikā ir jāuzmanās no rutīnas, jo visu laiku vienā nozarē strādājošs auditors zaudē uztveres asumu.

Viens no galvenajiem principiem, kas funkciju audita laikā ir jāievēro, ir audita veikšanas laiks, kā autore jau norādīja teorētiskajā izvērsumā, ārzemju pieredze liecina, ka auditi, kuros tiek izvērtēta efektivitāte, produktivitāte un ekonomija, tiek veikti pat vairāk kā gadu. Autore norāda, ka Latvijas apstākļos tas arī var tikt darīts, tomēr no otras puses tam nevajadzētu pārāk ieilgt, tāpēc autore ierosina tos plānot un veikt 6 mēnešu robežās. Neliela apjoma auditiem tas var būt mazāks laiks.

Ne mazāk svarīgs ir jautājums par audita ziņojuma apspriešanas procesu. Auditējamā puse var būt tendēta uz labvēlīgāku ziņojumu saņemšanu, īpaši situācijās, ja iestādē ir konstatētas problēmas, un var tikt izmantoti visdažādākie līdzekļi auditora viedokļa maiņai. Autore norāda, ka ir jāizšķir divi aspekti. Vienā gadījumā, ja auditējamais bez pamatojuma cenšas uzspiest savu viedokli, un otrs, kad auditējamajam ir pietiekami loģiski un pamatoti argumenti. Tāpēc auditoram ir jācenšas ieklausīties auditējamā norādītājā un jāiedziļinās situācijā, un tas nedrīkst savu viedokli uzspiest, īpaši situācijās, ja auditors ir pašpārliecināts cilvēks vai tiek ietekmēts no ārējiem apstākļiem.

Neskatoties, ka audita veikšanā tiek izdarītas atkāpes no labākās metodoloģijas, tomēr astoņi pamatprincipi paliek nemainīgi jebkurā auditā. Tie ir: atbildība, godīgums, objektivitāte un neatkarība, pievienotā vērtība, kompetence, rūpība, neatlaidība, skaidra saziņa. Šie visi bija galvenie principi, pēc kuriem ir jāvadās veicot iestādes funkciju auditus.

Autore otrās daļas ietvaros pierāda trešo tēzi: Lietderības kā funkciju auditu veikšanas metodoloģija katrā autores apskatāmajā valstī var būt atšķirīga, to Latvijā nevar pārņemt pilnībā, tāpēc, pārņemot labāko praksi, ir nepieciešams izstrādāt jaunu funkcijas audita veikšanas metodoloģiju Latvijas situācijai. Par to liecina sekojoši secinājumi:

1. Izvērtējot pasaules pieredzi lietderības (funkciju) auditu veikšanā, vistuvāk Latvijas situācijai atzīstamas (bez INTOSAI starptautiskajiem standartiem un ERP standartiem) Austrālijas, Kanādas, Lielbritānijas, Norvēģijas, Somijas, Zviedrijas valstu augstākās kontrolējošo iestāžu auditu veikšanas pieredze.

¹ASOSAI materiāli. www.asosai.org/ASOSAIJOURNALApril2009.pdf. 04.05.2009.

2. Plaša viedokļu dažādība ir jautājumā par *audita pieeju*. Pastāv uz risku balstīta pieeja, uz rezultātu balstīta pieeja, uz problēmu balstīta pieeja, kā atsevišķa pieeja tiek norādīta uz sistēmisko izvērtējumu balstīta audita pieeja. Tomēr tāds iedalījums nav galīgs un pastāv diskusijas tā pilnveidošanai. Termina audita pieeja lietojums pilnībā nav izprotams ne latviešu, ne angļu valodā.
3. Lai gan funkciju (lietderības) audita veikšanas process pārsvarā visur ir līdzīgs, tas iesākas ar plānošanu un turpinās ar audita pierādījumu vākšanu, tomēr tā veikšanas nianse katrā valstī ir atšķirīgas. Atšķirīgus funkciju auditu veikšanas posmus piedāvā Valsts kancelejas pieaicinātais konsultants SIA Ernst&Young un veido piecus posmus – uzsākšana, informācijas iegūšana, analīze, uzlabošana un noturēšana. Galvenā atšķirība ir tā, ka hipotēžu analīze un strukturēšana tiek norādīta tikai analīzes procesā, bet ne audita uzsākšanas posmos.
4. Audita pierādījumu iegūšanas metodes primārais sadalījums ir vienāds, tomēr sekundārais tiek klasificēts atšķirīgi un to pielietošanas biežums ir atšķirīgs.
5. Funkciju audita pamats pēc labākās prakses ir pareizu hipotēžu izvirzīšana un pēc tam jautājumu veidošana, kuri ir jānoskaidro audita laikā. Tomēr Latvijas situācijai tas var būt ierobežots, jo nav pietiekami kvalitatīvi dokumenti un liela apmēra auditos to nevar izdarīt.
6. Viena no lielākajām problēmām, veicot auditu, ir audita mērķu definējums, kas var nonākt pretrunā ar mērķauditorijām.
7. Audita ziņojumu prasības var būt līdzīgas, tomēr tā saturs ir atkarīgs no tā, kāds audita process ir bijis, un katras valsts pieredze var likt dažādus akcentus ziņojuma detaļām.
8. INTOSAI standartu prasības neatbalsta auditoram noteikt iestādes vietā visus galvenos kritērijus, jo pastāv risks daļēji nokļūt situācijā, kur pats sistēmu veido un pēc tam to pārbauda, tādējādi varētu rasties zināma neobjektivitāte.
9. Latvijā tikpat kā nav ekspertu, kas varētu sniegt konsultācijas, tāpēc ir jāmeklē alternatīvas.
10. Katra valsts liek savus īpašus akcentus lietderības auditu veikšanā, pielāgotus konkrētās valsts apstākļiem, tāpēc nav iespējams pārņemt kādas konkrētas valsts pieredzi.

3. AUTORES VADĪTO FUNKCIJU AUDITU ANALĪZE

Autore šīs nodaļas ietvaros ir izmantojusi šādu autoru darbus - H.Aldera [H.Alder]; K.Alinsona [C.Allinson]; A.Alvazzi del Frates un J.Van Kersterena [A.Alvazzi del Frate, J.Van Kersteren]; M.Ārmstronga [M.Armstrong]; Dž.Barklaja un Dž.Tavares [G.Barclay, G.Tavares]; G.Bou-Raada [G.Bou-Raad]; G.P.Klarksona un G.Hodgkinsona [G.P.Clarkson, G.Hodgkinson]; L.DeAndželo [L.DeAngelo]; B.Dorotinskija [B.Dorotinsky]; E.Gofmena [E.Goffman]; M.Hazana; D.Herbsta [D.Herbst]; I.Kalves; Ā.Karpovas; M.Kiliasa u.c. [M.Killias]; T.Lapi Sepalas; A.Maslova [A.Maslow]; D.G.Mihreta un G.Z.Voldejohanija [D.G.Mihret, G.Z.Woldeyohannis]; D.Morina [D.Morin]; A.L.Nagija un V.Dž.Senkera [A.L.Naggy, W.J.Cenker]; M.Pida [M.Pidd]; S.Robina [S.Robbins]; R.Saimonsa [R.Simons]; L.F.Spiras un M.Peidža M [L.F.Spira, M.Page]; G.Starlinga [G.Starling]; G.M.Strena [G.M.Stren]; E.Vanaga; J.Van Daika u.c. [J.Van Dijk]; J.Zīles, kā arī Latvijas Republikas normatīvos aktus, INTOSAI standartus; ASV GAO, LVS prasības, statistiskos pārskatus; Latvijas un citu valstu pieredzi policijas darbā; citus informācijas avotus un elektroniskos resursus, un informāciju no autores praktiskiem auditiem Valsts policijā (turpmāk –VP) un Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienestā (turpmāk – VUGD).

3.1.Auditu kvalitatīvais un kvantitatīvais raksturojums, priekšizpētes process

Autore, izveidoto funkciju audita metodoloģiju (analizēta 2.5. nodaļas ietvaros), ir aprobējusi praksē, veicot auditus Valsts policijā un Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienestā. Abos auditos kā auditu vadītājs un galvenais auditors, kas uzņēmās pilnu atbildību par audita sasniegumiem un rezultātiem. Izstrādātās metodoloģijas galvenie aspekti tika prezentēti 2007.gadā profesionāliem auditoriem, zinātniekiem konferencē „Fifth European Academic Conference on "Internal Audit and Corporate Governance", Itālijā, Pizā.

Autores veikto auditu nosaukumi :

1. „Valsts policijas funkcionālais un štatu audits” - ziņojums apstiprināts 2007.gadā.
2. „Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienesta funkcionālais un štatu audits” - ziņojums apstiprināts 2008.gadā. Kā jau otrajā daļā bija norādīts, tad termini funkcija un funkcionālais var tik lietoti kā sinonīmi, to apliecināja arī citu auditoru veikums, kas atspoguļots ceturtajā daļā.

Nemot vērā, ka autorei nav tiesību pilnībā atklāt konkrētus faktus par iestādēm, tad turpmāk informācija par auditiem tiks norādīta tikai tādā apjomā, kādā atļauj normatīvo aktu prasības par informācijas izpaušanu.

Autore praktiskos pētījumus veica kā iestāžu iekšējais auditors, jo jānorāda, ka iekšējam auditoram tiek pieprasīta arvien lielāka atbildība un prasmes, līdz ar to veikt tikai atbilstības auditus ir par maz^{1,2}. Tajā pašā laikā pasaulē jau sen tiek diskutēts un norādīts, ka iekšējam auditam ir jāpāriet no atbilstības auditu veicēju statusa uz auditu veidiem, kuriem ir pievienotā vērtība^{3,4,5,6}.

Galvenie kritēriji, kas raksturo audita apjomu, ir sniegti 3.1. tabulā.

3.1.tabula

Autores veikto auditu faktiskie auditu apjoma rādītāji^{7,8}

Audits	Darbinieku skaits iestādē kopā (<i>noapaļots līdz desmitiem</i>)	Vai tika salīdzinātas savstarpēji nodaļas, darbinieki	Darbinieku skaits, kuri tika iekļauti izlasē	Darbinieku skaits, kuriem tika pieprasīta darba uzskaitē	Darbinieku skaits, kuri atdeva tabeles un kuriem tika analizēta darba slodze	Noslēguma secinājumi
VP	11 310	Jā	5 622	2 000	1 560	Par visu iestādi
VUGD	3 400	Jā	1 288	272	272	Par visu iestādi

Avots: autores konstrukcija, pamatojoties uz autores veiktajiem auditiem, 2007,2008

Jānorāda, ka abām iestādēm ir viens galvenais birojs un daudzas reģionālās struktūras. Katras reģionālās struktūras rezultatīvie rādītāji tika savstarpēji salīdzināti ar citām reģionālajām struktūrām un ar vidējiem iestādes rādītājiem.

3.1.tabulā norādītās ailes - Darbinieku skaits, kuri tika iekļauti izlasē, bija darbinieku skaits, kuri tika atlasīti no kopējā iestādes darbinieku skaita un iekļauti audita izlasē. Darbinieku atlase tika veikta, balstoties uz auditora profesionālo spriedumu. Abos auditos tika iekļauta gan centrālā struktūrvienība, kura atbild par kopējo iestādes vadību, gan reģionālās struktūrvienības. Reģionālās struktūras tika atlasītas pēc rajoniem:

1. Kurus labi pārzināja auditori.
2. Kuros bija konstatēti kādi no riskiem.
3. Maksimāli aptverot visus Latvijas reģionus.

Šeit tika veikta detalizēta rezultatīvo rādītāju analīze un pētīts darbinieku darba process. Galvenais akcents tika likts uz to, lai auditori maksimāli izprastu iestādes un katras struktūrvienības darba specifiku jeb biznesa procesus. Autore personīgi pārliecinājās no savu

¹ Ling T. Ex Ante Evaluation and Changing Public Audit Function. The Scenario Planning Approach. 2003. <http://evi.sagepub.com.19.01.2010>

² Spira L.F., Page M. (2003) Risk management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit// Accounting, Auditing & Accountability Journal. Vol.16. No.4. p.640-661.

³ Stern G.M. (1994) 15 ways internal auditing departments are adding value// Internal Auditor. April.

⁴ Bou -Raad (1999) Internal auditors and a value-added approach: the new business regime// Managerial Auditing Journal, Vol.15. No.4, p.182-187.

⁵ Naggy A.L. Cenker W.J. (2002) An assessment of the newly defined internal audit function// Managerial Auditing Journal, Vol. 17. No.3. p.130-137.

⁶ Mihret D.G.Woldeyohannis G.Z. (2008) Value-added role of internal audit: an Ethiopian case study// Managerial Auditing Journal Vol.23. No 6. p.567-595

⁷ Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā 2007.gadā.

⁸ Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu VUGD 2008.gadā

auditoru darba dokumentiem un to izklāstītā audita darba apspriedēs, kā arī pati piedalījās intervijā un vietas apskatē, lai maksimāli izprastu iestādes darbības specifiku un tajā notiekošos procesus.

3.1.tabulā norādītās ailes - Darbinieku skaits, kuri atgriezta tabeles un kuriem tika analizēta darba slodze, bija darbinieku skaits, kuriem detalizēti tika veikta izdarīto darbu un laika analīze. Tie bija visi darbinieki, kuri bija iekļauti izlasē, atskaitot tos, kuriem bija noteikts maiņu darbs vai noteikti standartizēti pienākumi. Paveiktā darba un laika analīze aizņēma visvairāk auditam paredzēto resursu. VP izlasē bija iekļauti 2000 darbinieki, kuriem tika izdalītas paveiktā darba uzskaites tabeles. Auditori atpakaļ saņēma un analizēja 1560 paveiktā darba uzskaites tabeļu. Bez tam autore vadītā audita grupa veica padziļinātās intervijas 49 struktūrās un tikās ar 58 darbiniekiem, kā arī tika aptaujāti 559 darbinieki. VUGD intervijas tika veiktas 46 struktūrvienībās un tikās ar 53 darbiniekiem, aptaujāti 236 darbinieki^{1,2}.

Darbinieku skaits, kuriem detalizēti tika analizēta darba slodze pret kopējo darbinieku skaitu iestādē, VP auditā bija 13,8% un VUGD – 8% (skatīt 3.2.tabulu).

3.2. tabula

Autore veikto auditu galvenie audita apjoma rādītāji procentuāli^{3,4}

Audits	Darbinieku skaits, kuri tika iekļauti izlasē pret kopējo darbinieku skaitu iestādē (%)	Darbinieku skaits, kuri atdeva tabeles un kuriem tika analizēta darba slodze pret darbinieku skaitu, kuri tika iekļauti izlasē (%)	Darbinieku skaits, kuri atgriezta tabeles un kuriem tika analizēta darba slodze pret kopējo darbinieku skaitu iestādē (%)
VP	49,7	27,8	13,8
VUGD	37,9	21,1	8,0

Avots: autore konstrukcija, pamatojoties uz autore veiktajiem auditiem, 2007,2008

Faktiski VUGD bija maz darbinieku, kuriem nebija noteikts maiņu darbs, t.i., pārsvarā visiem darbiniekiem bija jāatrodas savā darba vietā, neatkarīgi, vai tam ir veicami darba pienākumi, vai nav. Autore norāda, ka abas šīs procentuālās attiecības liecina, ka izlases kopa bija pietiekama^{5,6}, lai sniegtu vērtējumu par visu iestādi. Jānorāda, ka bez detalizētās analīzes tika veikta arī analīze starp struktūrvienībām reģionos⁷.

Autore vadījās no INTOSAI standartu vispārējās nostādnes, ka audits ir jāplāno tādā veidā, kas nodrošina augstas kvalitātes auditu, t.i., ekonomiski, efektīvi, produktīvi un

¹ Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā 2007.gadā.

² Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu VUGD 2008.gadā

³ Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā 2007.gadā.

⁴ Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu VUGD 2008.gadā

⁵ Raščevska M., Kristapsons S. (2000) Statistika psiholoģijas pētījumos// Rīga, 100-114.lpp.

⁶ Arhipova I., Bāliņa S. (2003) Statistika ekonomikā Risinājumi ar SPSS un Microsoft Excel// Rīga,14 -15.lpp.

⁷ Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā 2007.gadā.

savlaicīgi¹. Tomēr, veicot plānošanas procesu, bija atšķirības no INTOSAI un citu standartu prasībām un Latvijā pieņemtās prakses, par kurām tika norādīts autores metodoloģijā^{2,3,4}:

1. Autore norāda, ka visi audita veikšanas procesi ir saskaņojami ar uzdevumu devēju, šajā gadījumā ar ministrijas vadību. Neskatoties uz lielo audita apjomu VP, autorei tika sniegtas skaidras norādes. Piemēram, vai tiešām ir nepieciešami papildus policisti, lai VP veiktu tai uzticētos pamatpienākumus un citi jautājumi, uz kuriem audita laikā tika sniegtas atbildes. Situācijās, kad audits ir jāveic citā iestādē, šajā gadījumā VP un VUGD, kas pēc būtības nav uzdevuma devējs, arī galvenie audita pasākumi tika saskaņoti ar tās vadību. Tomēr neskatoties uz to, VP auditā autore saskārās ar audita apjoma ierobežojumu no auditējamās iestādes puses, t.i., iestādes vadītājs neakceptēja atkārtotu paveiktā darba tabeļu aizpildīšanu, kā tas auditā bija sākotnēji paredzēts. Rezultātā tika mainīts darba plāns. Tāpēc tas saskan ar autores koncepciju, ka pamatprogramma ir jāapspriež gan ar iestādes vadību, uzdevuma devēju, gan ar iestādes vadību, kurā tiks veikts audits. Tas nākotnē auditoram ļauj izvairīties no nepatīkamiem starpgadījumiem, un iestādes vadītājs ir informēts par notiekošo iestādē. Tajā pašā laikā tas apstiprina autores norādījumu par to, ka INTOSAI standartu prasībai, lai pierādījumu vākšana un analīze tiktu rūpīgi izplānota un noritētu loģiskā secībā saskaņā ar izstrādāto plānu, nav pamatojuma. Autore norāda, ka audita veikšanas laikā var būt daudz un dažādi faktori, kas to var ietekmēt.
2. Priekšizpētes posmā tiek ievākta sākotnējā informācija par iestādi. Jānorāda, ka ne vienmēr ir iespējams iegūt visu interesējošo informāciju par pētāmo jautājumu, un ne vienmēr var salīdzināt un attiecināt uz Latvijas situāciju, jo apstākļi ir krasi atšķirīgi. Tā, piemēram, Valsts robežsardzes auditā, kuru autore veica 2003.gadā, izdevās iegūt tikai dažus kontrolskaitļus par interesējošiem jautājumiem⁵. Līdz ar to pamatojumu uz tiem nevarēja izdarīt, bet tie varēja sniegt vispārēju ieskatu vadībai un auditējamajiem par apskatāmo jautājumu, piemēram, cik darbinieku ir nepieciešams, veicot konkrēto funkciju. 2007.gadā autorei bija jau daudz lielāka pieredze funkciju auditu veikšanā un informācijas meklēšanā, tāpēc audita pierādījumu kvalitāte bija daudz augstāka un labāk izmantojama auditora darbā.
3. Jau pirms audita uzsākšanas, audita priekšizpētē, autore analizēja iestādes saikni ar apkārtējās vides ietekmējošiem faktoriem, tādējādi pielietojot sistēmiskās pieejas

¹ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing // <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

² Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā 2007.gadā.

³ Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu VUGD 2008.gadā.

⁴ Autorei iesniegtā nepublicētā informācija par Latvijas ministriju veiktajiem funkciju auditiem saskaņā ar Ministru kabineta 2007. gada 20. marta sēdes protokollēmumā Nr. 19, 49§ noteikto izpildi.

⁵ Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts robežsardzē 2003.gadā

- elementus. Tomēr galīgo izvērtējumu un secinājumus varēja izdarīt tikai audita beigu posmā.
4. Intervijas ar vadošajiem darbiniekiem ir noteiktas arī standartu prasībās, tomēr autore uzsver, ka tās Latvijas situācijā bija varākumā (detalizētāk skatīt ceturto daļu). Autore auditos tās tikai ir vienas no nedaudzajām, jo svarīgi ir iegūt gan vadītāju viedokli, gan darbinieku viedokli. Šo interviju laikā auditoram veidojas priekšstats par sākotnējās informācijas nepieciešamību un to iegūšanas iespējām.
 5. Plānošanas procesā tika meklēti eksperti, kas varētu palīdzēt sniegt konsultācijas par pētāmo tēmu. Tomēr šādi eksperti netika atrasti. Tāpēc šāds pasākums Latvijas situācijā ir tikai kā ieteicams, jo nav iespējams to izpildīt.
 6. Autorei nebija pieejamas arī Tehniskās Konsultatīvās grupas atbalsts, kādas tiek veidotas tikai augstākās kontrolējošās iestādēs. Tā vietā autore veica detalizētu pasaules labākās prakses analīzi un, rīkojot „Prāta vētras” (*brainstorming*), to apsprieda ar savu audita komandu un izvēlējās labākos risinājumus. Tas saskaņā ar autores metodoloģiju ir obligāts pasākums, jo aizvieto gan zināmā mērā eksperta darbu, gan konsultatīvo grupu. Tomēr tam ir viens negatīvs aspekts, ja ekspertu varētu pieaicināt jau sākumā, tad ārzemju pieredzes un zinātnieku darbus autore pētīja visu audita laiku.
 7. VP auditā nebija iespējams pilnībā precīzi izvērtēt visus iestādes veiktos darbus un normatīvos aktus, kas attiecās uz iestādi. Tāpēc tika ielikts audita ierobežojums un vērtēti tikai galvenie trīs darbības virzieni - Kārtības policijas, Kriminālpolicijas un Administratīvā dienesta darbība sadalījumā pa auditam pakļauto struktūrvienību galvenajām funkcijām. Līdzīgi tas tika darīts arī VUGD.
 8. Izvēloties audita apjomu, netika iekļautas struktūrvienības, kurās auditoriem strādāja draugi vai paziņas, līdz ar to izvairoties no iespējamās neobjektivitātes, kāda tiek aprakstīta zinātniskajā literatūrā^{1,2}. Zinātniskajā literatūrā tiek aprakstīts, ka auditors ietekmējas ne tikai no draugu vai paziņu viedokļa, bet arī no klienta svarīguma, kas var būt kā pamudinājums auditora neatkarības mazināšanai³. Autore apzinājās, ka Valsts policija ir vislielākā valsts iestāde Latvijā, kuras darba specifika ir īpaši svarīga, tomēr tas neietekmēja auditora neatkarību un/vai objektivitāti.
 9. Galvenā atšķirība no standartu prasībām, kas ir norādīta arī autores izstrādātajā audita veikšanas metodoloģijā, ir tā, ka vispārpieņemtā prakse balstās uz hipotēžu izstrādi un pēc tam detalizētu jautājumu izstrādi un sagrupēšanu. Autore vispirms sagrupēja visu iegūto

¹ DeAngelo L. (1981) Auditor independence, 'low-balling' and disclosure regulation// .Journal of Accounting and Economics, August. p.113-127.

² Flint.D. (1988). Philosophy and Principles of Auditing – An Introduction// Macmillan Education Ltd, London.

³ DeAngelo L. (1981) Auditor independence, 'low-balling' and disclosure regulation// .Journal of Accounting and Economics, August. p.113-127.

informāciju pa informācijas avotiem. Paralēli apsverot – vai visa informācija būs izmantojama, nosakot tikai galvenās hipotēzes un galvenos darbības virzienus. Tādējādi tika ietaupīts laiks, kurš varētu tikt nevajadzīgi patērēts, kabinetā iedomājoties kā varētu būt, tā vietā uzsākot detalizētu informācijas pētīšanu uz vietas. Audita veikšanas priekšizpētes posmā autore iepazinās ar vispārējo informāciju un sagatavoja vadlīnijas audita plānam. Atšķirība no vispārpieņemtās prakses ir tāda, ka tiek sagatavotas vadlīnijas, ne detalizēta programma.

10. Jau sākot no pirmās audita dienas tika uzsākts darbs pie audita ziņojuma izstrādes, kas bija galvenais darba dokuments auditā. Tas tika norādīts arī autores audita metodoloģijā. Atšķirība no vispārpieņemtās prakses ir tā, ka audita ziņojums sakotnēji kalpo kā darba dokuments, kur vēlāk jau ziņojumā neiekļauto informāciju ievieto darba dokumentos. Tādējādi tiek ietaupīts laiks uz lieku dokumentu izstrādes, un tajā pašā laikā visa informācija tiek dokumentēta.
11. Abus auditus noteica veikt augstākās institūcijas (ministrijas) vadība. Tas nozīmē, ka faktiski iekšējā audita struktūrvienība pildīja ārējā auditora lomu gan attiecībā no pilnvarojuma puses, gan no audita metodoloģijas^{1,2}.
12. Lai gan var apgalvot, ka audita komanda, kas veica lietderības auditu, bija pieredzējusi Latvijas apstākļiem, visiem auditoriem bija vismaz 5 gadu pieredze audita jomā, tomēr pasaules mēroga apstākļiem tas varētu būt nepietiekami. To kompensēja auditoru dažādās izglītības, pie kam katram no auditoriem bija divas dažādas augstākās izglītības, divi vadošie auditori studēja doktorantūrā.

3.2. Auditu veikšanas process, to gaitā atklātie rezultāti

3.2.1. Valsts policijas funkciju audita izvērtējums

Visā audita veikšanas laikā un pirms detalizētas rādītāju izvērtēšanas tika veikta datu ticamības pārbaude, kā tas tika norādīts autores funkciju audita veikšanas metodoloģijā, tam bija būtiska loma secinājumu veidošanā, un tas paātrināja audita veikšanas laiku. Salīdzinājumā ar vairākuma biznesa auditoru veikumu (skatīt ceturto daļu), kuri savus secinājumus ir balstījuši uz nepārbaudītas informācijas, gadījumos pat apzinoties, ka tā ir nepatiesa, tad, ja autore bija konstatējusi kādas neatbilstības saņemtajā vai iegūtajā informācijā, uz šīs informācijas netika balstīti ne secinājumi, ne ieteikumi.

Kā jau tika norādīts pirmajā daļā, arī autores auditu laikā Latvijā nebija pietiekami kvalitatīvas iestādes stratēģijas, kuru varēja izmantot auditā, līdz ar to funkciju izvērtējumā.

¹ GAO (2006) Government Auditing Standards// <http://www.gao.gov/>. 23.11.2009.

² INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing // <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

Arī iestādes iekšējie normatīvie akti nebija pietiekoši kvalitatīvi, lai auditori varētu veikt detalizētu funkciju analīzi, jo katra līmeņa struktūrvienības galvenajiem pienākumiem (kompetencēm) ir jābūt noteiktiem attiecīgo struktūrvienību reglamentos. Auditā bija grūti precīzi noteikt, kam īsti process bija piekritīgs. Tika konstatēti gadījumi, kad atsevišķām struktūrvienībām reglamentos (nolikumos) vispār nebija noteikta to kompetence (piekritīgie procesi). Jānorāda, ka vienādas kompetences bija noteiktas dažāda līmeņa struktūrās, kuru darbs dublējās¹. Šāda situācija ir raksturīga ne tikai iestāžu līmenī, bet arī valsts līmenī, jo trūkst vienota kompetenču sadalījuma starp dažādām iestādēm, piemēram, starp Valsts ieņēmumu dienestu un Korupcijas novēršanas un apkarošanas biroju². Lai novērstu šādu situāciju, autore ierosina katrā iestādē izveidot struktūrvienību kompetenču katalogu, kur elektroniskā datu bāzē tiktu norādītas visu struktūrvienību kompetences. Šāds katalogs būtu pieejams visiem darbiniekiem, un katrs darbinieks varētu izteikt priekšlikumus tā pilnveidošanai.

Kā jau bija norādīts iepriekš, tad situācijās, ja nav pietiekami kvalitatīvas informācijas, kuru var izmantot auditā, tad augstāko kontrolējošo iestāžu auditori varētu atteikties no audita veikšanas un nesniegt atbildes uz interesējošiem jautājumiem. Autores situācijā tās vadība vēlējās saņemt informāciju uz galveno jautājumu – vai tiešām 2007. gadā trūkst policistu un cik ir nepieciešams papildus, lai tie spētu pietiekami kvalitatīvi strādāt?

Kā jau autore iepriekš ir norādījusi, tad viens no pirmajiem soļiem funkciju audita procesā ir etalonrādītāju salīdzināšanas metode (*benchmarking*) izpratnes iegūšanai par auditējamo iestādi, salīdzinot galvenos indikatīvos rādītājus par interesējošo tēmu.

Tomēr VP auditā, ņemot vērā lielo auditoru atbildību, pierādījumi netika balstīti tikai uz kādas vienas valsts piemēru, bet analizēti vidējie aprēķini un kopējās tendences. Tikai atsevišķos gadījumos, kur informācija bija pieejama daudz lielākā apjomā un ārzemju valstu situācija vairāk līdzinājās Latvijas situācijai, kā pierādījums tika izmantots konkrēts gadījums. Tā par pamatu sākotnēji tika izvēlēta kopējā policistu skaita dinamika ārvalstīs salīdzinājumā ar Latviju. Vidējais policistu skaits (izņemot darbiniekus) uz 100 000 iedzīvotājiem dažādās valstīs 2003.gadā ir atspoguļots 3.3.tabulā.

¹ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf, 12.12.2009.

² Elektronisks resurss//<http://news.frut.lv/lv/polit/politics/45151> „Atkal nevienojas par KNAB un VID funkcijām amatpersonu deklarāciju pārbaudē” 30.09.2008..

Vidējais policistu skaits (izņemot darbiniekus) uz 100 000 iedzīvotājiem 2003.gadā, administratīvajās teritorijās¹

zem 200 policistiem	200-299 policisti	300-399 policisti	400-499 policisti	virs 500 policistiem
Dānija Somija Zviedrija	Igaunija Ungārija Nīderlande Polija Rumānija Šveice Anglija&Velsa Luksemburga	Austrija Beļģija Francija Lietuva Slovākija Slovēnija Skotija	Čehija Grieķija Itālija Portugāle	Kipra Krievija Gruzija

Avots: M.Kilias u.c., 2006

Latvijā 2003.gadā bija 377 policisti uz 100 000 iedzīvotājiem^{2,3}. Tomēr ir jānorāda, ka 2003.gadā, salīdzinājumā ar citiem gadiem, bija vismazākais policistu skaits. Jāatzīmē, ka citu valstu policistu skaitā, piemēram, Beļģijā, Dānijā, Nīderlandē, Portugālē, Lietuvā un Šveicē ir iekļauts vietējo (pašvaldību) policistu skaits, kā arī robežpolicija, kas Latvijā 2002.gadā tika nodota Valsts robežsardzes sastāvā⁴. Robežpolicija jeb imigrācijas policija ir iekļauta tādām valstīm, kā Austrija, Beļģija, Čehija, Francija, Grieķija un Itālija⁵, kā arī Slovēnija⁶.

Autores atlasē kopai vidējais policistu skaits 2001.gadā un 2003.gadā bija nemainīgs – 328 (policistu uz 100 000 iedzīvotājiem)⁷ (skatīt 2.pielikumu). Attiecīgi Latvijas policistu skaits bija 443 un 377^{8,9}. Vidēji rēķinot, 2001.gadā Latvija pārsniedza vidējo līmeni par 115 policistiem, bet 2003.gadā - par 49 policistiem uz 100 000 iedzīvotājiem (Latvijā 2001.gadā bija 2 364 254 iedzīvotāji¹⁰ un attiecīgi 2003.gadā - 2 331 480¹¹). Lai sasniegtu vidējo līmeni, vajadzētu samazināt policistu skaitu 2001.gadā par 2719 (2 364 254 : 100 000 X115) policistiem, bet 2003.gadā - par 1142 (2 331 480 : 100 000 X 49). Tomēr, no vienas puses, jāņem arī vērā, ka Valsts policijas struktūrā ir „Apsardze”, kas mazliet samazināja VP kapacitāti, jo sniedz arī komercpakalpojumus, bet tajā pašā laikā piedalās noziedzīgu

¹ Killias, M., Aebi, M.F., Aromaa, K., Aubusson de Cavarlay, B., Barclay, G., Gruszczynska, B., Von Hofer, H., Hysi, V., Jehle, J.M., Smit, P., Tavares, C. (2006) European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics// Third edition. p. 173, (http://www.europeansourcebook.org/esb3_Full.pdf (02.04.2007.))

² Latvijas Valsts policijas 2003. gada publiskais pārskats//http://fish.vp.gov.lv/material/Publ_parsk_2003.doc (30.05.2007.)

³ LR Centrālā statistikas pārvalde. <http://www.csb.gov.lv>. 30.05.2007.

⁴ Autores nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts robežsardzē 2003.gadā

⁵ Killias, M., Aebi, M.F., Aromaa, K., Aubusson de Cavarlay, B., Barclay, G., Gruszczynska, B., Von Hofer, H., Hysi, V., Jehle, J.M., Smit, P., Tavares, C. (2006) European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics// Third edition. p. 173, (http://www.europeansourcebook.org/esb3_Full.pdf (02.04.2007.)) 82-83 lpp.

⁶ *Annual Report on the Work of the Police of Slovenia*. (2005) Republic of Slovenia, Ministry of Interior police. http://www.policija.si/portal_en/statistika/index.php (11.04.20007.)

⁷ Barclay G., Tavares G. (2003) Internal Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001.// p. 24. <http://www.homeoffice.gov.uk/> (31.05.2007.)

⁸ Latvijas Valsts policijas 2001. gada publiskais pārskats//http://fish.vp.gov.lv/material/Publ_parskats_2001.doc (30.05.2007.)

⁹ Latvijas Valsts policijas 2003. gada publiskais pārskats//http://fish.vp.gov.lv/material/Publ_parsk_2003.doc (30.05.2007.)

¹⁰ LR Centrālā statistikas pārvalde. <http://www.csb.gov.lv>. 30.05.2007.

¹¹ LR Centrālā statistikas pārvalde. <http://www.csb.gov.lv>. 30.05.2007.

nodarījumu atklāšanā un novēršanā („Apsardzē” uz 2003.gada 1.oktobri bija 775 štata vietas¹).

Bet, no otras puses, kā iepriekš tika atzīmēts, daudzās valstīs vidējā policistu skaitā ir iekļauta arī vietējā (pašvaldību) policija un robežpolicija. Pie kam Latvijā uz 2007.gadu pašvaldības policijas štatu vietu skaits ir 1582². 2007.gadā LR ir 435 VP policistu uz 100 000 iedzīvotājiem (9987³ : 2 294 590⁴ x 100 000). Līdz ar to autore apgalvo, ka policistu skaits Latvijā bija stipri virs vidējā ES līmeņa. Policisti nav vienīgie, kuru skaits ir virs ES vidējā līmeņa. Piemēram, arī prokuroru skaits 2000.gadā ir vislielākais, t.i., 27,2 uz 100 000 iedzīvotājiem, kur mazākais skaits ir Maltā 1,5.⁵ Autore norāda, ka šāda situācija var būt arī citās valsts iestādēs Latvijā.

Otrs svarīgs aspekts, kas bija jāanalizē, ir netiešo funkciju veicošo darbinieku īpatsvars Valsts policijā. Sadalījumu starp policistu skaitu un darbinieku skaitu VP dažādās valstīs skatīt 3.4.tabulā.

3.4.tabula

Darbinieku skaita proporcija no policistu skaita 2003.gadā, administratīvajās teritorijās⁶

Zem 10%	10-19%	20-29%	Vairāk 30%
Kipra Francija Portugāle Rumānija	Beļģija Lietuva Luksemburga Polija Slovēnija	Čehija Dānija Igaunija Somija Ungārija Nīderlande Zviedrija Šveice Skotija	Anglija & Velsa

Avots: M.Kilias u.c., 2006

Latvijas situācija uz 2003.gadu liecināja, ka vidēji VP ir 8,5% darbinieku no visu policistu skaita. 2007.gadā uz 9987 policistiem ir 1326 darbinieki jeb 11,7% darbinieku īpatsvars no VP strādājošajiem⁷. Šajā skaitā bija iekļauti tikai tie darbinieki, kuriem nav dienesta pakāpes. Faktiski šis skaitlis bija daudz lielāks, jo, kā zināms, VP gan Personāla vadības nodaļās, gan Finanšu vadības nodaļās u.c. bija daudz amatpersonu ar dienesta

¹ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

² Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

³ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

⁴ LR Centrālā statistikas pārvalde. <http://www.csb.gov.lv>. 30.05.2007

⁵ Killias, M., Aebi, M.F., Aromaa, K., Aubusson de Cavarlay, B., Barclay, G., Gruszczynska, B., Von Hofer, H., Hysi, V., Jehle, J.M., Smit, P., Tavares, C. (2006) European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics// Third edition. p. 173, (http://www.europeansourcebook.org/esb3_Full.pdf (02.04.2007.)) 91.lpp

⁶ Killias, M., Aebi, M.F., Aromaa, K., Aubusson de Cavarlay, B., Barclay, G., Gruszczynska, B., Von Hofer, H., Hysi, V., Jehle, J.M., Smit, P., Tavares, C. (2006) European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics// Third edition. p. 173, (http://www.europeansourcebook.org/esb3_Full.pdf (02.04.2007.)) 36.lpp

⁷ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

pakāpēm. Citu valstu pieredze liecina, ka darbinieku skaitā ir ietverti tādu struktūru darbinieki, kas pie mums bija nodarbināti Informācijas centrā un Latvijas Policijas akadēmijā¹. Netiešās funkcijas tika veiktas arī Kriminālpolicijā un Kārtības policijā. Izvērtējot visus audita pierādījumus, auditā varēja secināt, ka Valsts policijā nav gluži pareizs sadalījums tiešajās un netiešajās funkcijās vai pareizi definēts, kas tad īsti ir policists.

Autores vadītā audita grupa audita laikā pieprasīja jaunāku informāciju par interesējošiem rādītājiem vairākām valstīm – policistu skaits, kopējais darbinieku skaits Valsts policijā, autotransporta skaits Valsts policijā. Jānorāda, ka no citu valstu ministrijām varēja vēlēties lielāku atsaucību. Tomēr, neskatoties uz iepriekš norādīto, tas deva zināmu ieskatu. Jaunākā informācija par Latvijas policistu skaitu, salīdzinājumā ar citu valstu pieredzi, liecināja, ka situācija nebija mainījusies (skatīt 3.5.tabulu).

3.5.tabula

Policistu skaita, iedzīvotāju skaita un valsts teritoriju raksturojošie rādītāji²

	Latvija	Austrija	Nīderlande	Igaunija	Luksem- -burga	Polija	Somija
Iedzīvotāji	2 300 000	8 194 662	16 200 000	1 300 000	436 610	38 636 157	5 200 000
Platība (km ²)	65 000	83 866	41 864	45 000	2 587	312 685	338 000
Policistu skaits	9 987	20 000	38 000	3288	1 500	97 666	7 718
Policijas darbinieku un līgumdarbinieku skaits kopā	11 313	n/d	54 000	4388	n/d	n/d	11 000
Iedzīvotāju skaits uz 1 policistu	230	410	426	395	291	396	674
Iedzīvotāju skaits uz 1 policijas darbinieku	203	n/d	300	296	n/d	n/d	473
1 policists uz platību (km ²)	7	4	1	14	2	3	44
Iedzīvotāju blīvums (iedz/km ²)	35	98	387	29	169	124	15

Avots: autores konstrukcija pamatojoties uz ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā, 2007

Kā redzams 3.5.tabulā, no apskatāmajām 7 valstīm³ Latvijā joprojām ir vislielākais policistu skaits, t.i., viens policists uz 230 iedzīvotājiem.

Tajā pašā laikā ir svarīgi izvērtēt arī tehnisko nodrošinājumu, kas ir jāņem vērā, veicot analīzi par darbinieku skaitu. Kā viens no būtiskākajiem rādītājiem bija autotransports, kas palīdz ātri reaģēt uz izsaukumiem, notikumiem. Līdz audita uzsākšanai sabiedrībā un pašā

¹ Annual Report on the Work of the Police of Slovenia. (2005) Republic of Slovenia, Ministry of Interior police. http://www.policija.si/portal_en/statistika/index.php (11.04.20007.)

² Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

³ Valstis izvēlētas tāpēc, ka bija iespējams iegūt jaunākus datus pēc 2004.gada, Nīderlande, Igaunija, Polija dati uz 01.01.2007., pārējām valstīm robežās no 2004.gada līdz 2006.gadam

policijā valdīja uzskats, ka pilnībā trūkst autotransporta, kas būtiski kavē pildīt dienesta pienākumus.

Autorei izdevās iegūt informāciju par policistu skaitu uz vienu policijas automobili Austrijā un Igaunijā, lai salīdzinātu to ar Latvijas rādītājiem. Latvijā uz 5 policistiem ir viena VP automašīna, savukārt, Austrijā - 4,4, bet Igaunijā - 4. Jāatzīmē, ka autorei tika sniegts norādījums no auditējamās iestādes, ka (uz 01.04.2007.) daudzas automašīnas ir sliktā tehniskā stāvoklī un tās ir nepieciešams norakstīt, bet ne audita laikā, ne pēc tā, apliecinājums par nepieciešamību norakstīt netika iesniegts.

Salīdzinot kopējo policijas darba novērtējuma indeksu ar policistu skaitu, pētnieki bija secinājuši, ka pastāv neliela negatīva korelācija (-0,42) starp policistu skaitu un kopējo policijas darba novērtējumu¹. Tas nozīmē, ka tur, kur ir pieejami lielāki policijas cilvēkresursi, ir mazāka atdeve un sliktāks ir policistu veikums. Piemēram, Itālija un Portugāle bija valstis ar vislielāko policistu skaitu, bet ar vissliktāko darba novērtējumu. Adekvāts policistu skaits un salīdzinoši labs policijas darba novērtējums bija Austrijā, Vācijā un Beļģijā. Salīdzinoši labs vērtējums, bet ar ļoti nelielu policistu skaitu ir Dānijai un Somijai².

Šāds etalorādītāju izvērtējums sniedza sākotnējo izpratni par VP darbu, kas ļāva turpmāk pielietot uz problēmu orientētu audita pieeju. Tomēr tas bija tikai viens no vairākiem audita pierādījuma veidiem, jo, kā norādīja autore, tad būtiski secinājumi ir jāapstiprina ar trīs pierādījuma veidiem, lai tie būtu kvalitatīvi.

Iegūstot priekšstatu par vispārējām tendencēm pasaules valsts policiju darbības izvērtējumā, autore veica iestādes iesniegto materiālu analīzi. Analizējot Valsts policijas sagatavotos pārskatus un atskaites³, autore varēja konstatēt, ka tie saturēja daudz skaitliskā materiāla, piemēram, informāciju par visa veida noziegumiem, veiktajiem pasākumiem, aprakstot pat katru sanāksmi, kurā tiek ņemta dalība, darbinieku skaita izmaiņām dinamikā utt. Plaša un detalizēta bija visāda veida informācija par Valsts policijas paveikto. Tekstos bija ietverta arī skaitliskā informācija. Lai gan analīze par darbinieku skaita sadalījumu pa rajoniem un to noslodzes analīze bija interesanta, tomēr vairumā gadījumu tā bija vērsta tikai uz skaitliskās informācijas apkopojumu. Ja informācija bija domāta kā statistiska sabiedrībai, tad tas atbilda situācijai citās valstīs, piemēram, Lielbritānijā, kur pārskatos ir tikai detalizēti

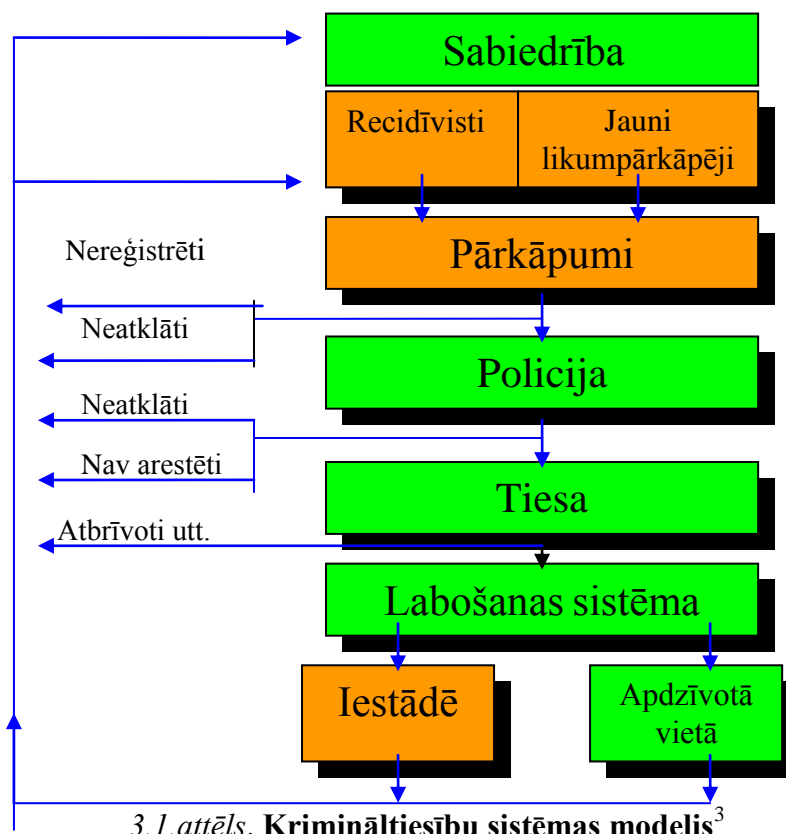
¹ Van Dijk, J., Manchin, R., Van Kesteren, J., Hideg, G. (2007) Burden of Crime in the EU. Research Report A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety //(EU ICS) (2005), p. 81.

² Van Dijk, J., Manchin, R., Van Kesteren, J., Hideg, G. (2007) Burden of Crime in the EU. Research Report A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety //(EU ICS) (2005), p. 81.

³ Autore zinojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā
http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009

skaitļi par noziegumiem, to veidiem, utt.¹. Jāņem vērā, ka arī citās valstīs ar katru gadu informācija kļūst detalizētāka un izsmeļošāka².

Tomēr, ja tā kalpoja kā analīze stratēģijas izstrādei, tad autore neguva apstiprinājumu tam, ka šādi apkopota informācija tika detalizēti analizēta. Valsts policijai tika norādīts, ka vajadzēja veikt pilnu informācijas analīzi, ne tikai iekļaujot statistisko informāciju par noziegumu skaitu un to izmaiņām pa gadiem, bet arī veikt cēloņu un seku rādītāju analīzi (sistēmisko pieeju), kas nav iedomājama, analizējot noziegumu dinamiku vien (skatīt 3.1.attēlu).



3.1.attēls. Krimināltiesību sistēmas modelis³

Avots: G. Starlings, 1999

Pat Valsts policijas vadošais personāls nebija pilnībā domājis par procesa sākuma posmu - pirmkārt, tās darbinieki domāja tikai par tiem, kuri mirst vardarbīgā nāvē. Auditoru jautājums, kas notiek, ja slepkava veiksmīgi izmanto indi vai kādu citu līdzekli savu mērķu sasniegšanai, palika atklāts un neatbildēts⁴. Otrkārt, fakts, kas arī šķita būtisks, bet kuram audita laikā netika gūts apliecinājums, bija tas, vai tiek pievērsta pienācīga uzmanība neregistrētiem noziegumiem. Pēc pārskatu analīzes varēja konstatēt, ka tiek pieņemts, ka

¹ Anglijas policijas informācija (2005) www.cityoflondon.police/freedom/05-06%20report/2005-6%20annual%20report.pdf 16.08.2007

² Allinson C. (2004) The process of audit and control – a comparison of manual and electronic information systems// An International Journal of Police Strategies & Management Vol27.No.2, p.183-205.

³ Starlings G. (1999) Valsts sektora pārvalde//Rīga. Valsts administrācijas skola.263.lpp.

⁴ Autore zinojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009

sākotnējā informācija ir 100% precīza¹. Jau periodā no 1996. gada līdz 2002.gadam bija pētījumi, kas konstatēja, ka reālo noziedzīgo nodarījumu skaits un cietušo skaits vairākas reizes pārsniedz oficiāli reģistrēto un ka aptuveni tikai par pusi gadījumu ar noziedzīgu nodarījumu pazīmēm tiek ziņots policijai². Arī pētījums par 2004.gadu liecināja, piemēram, ka tikai 5,6% cietušo respondentu ziņo par seksuāliem nodarījumiem, vislielākais ziņošanas procents ir 80,7% par automašīnas zādzībām, turpretī par personīgo mantu zādzību ziņo tikai 22,8% cietušo³. Šī problēma bija aktuāla ne tikai Latvijā. ES pētījumi liecina, ka no 18 ES valstīm tikai aptuveni 60% policijai ziņoja par nopietniem noziegumiem⁴. Galvenās minētās atbildes uz jautājumiem par šādas informācijas neziņošanu – „policija nedara pietiekami daudz, tā nav ieinteresēta, policija ir nepieklājīga”. To varēja attiecināt arī uz Latvijas situāciju⁵.

Analīzi ir jāveic kopsakarībā par visiem sistēmas modelī uzrādītajiem elementiem (3.1. attēls), jo pārkāpumi jeb noziedzīgie nodarījumi (NN) ir tikai kāda procesa sekas, un absolūtie skaitļi par izmaiņām ir tikai informācija bez pievienotās vērtības. Ir jābūt ne tikai analīzei, bet arī attiecīgai rīcībai no Valsts policijas puses.

Kā pozitīvs piemērs bija norādāms, ka Valsts policijas pārskatā „Par noziedzības stāvokli valstī un policijas darbību” bija iekļauta analīze par policistu skaita sadalījumu gan uz teritorijas platību, gan iedzīvotāju skaitu, gan arī uz noziegumu skaitu. Autorei veicot kopējo analīzi par policistu skaitu un citiem rādītājiem (pēc štata), var konstatēt ciešu kopējo korelāciju (vairāk kā 0,9), piemēram, policistu skaitam un iedzīvotāju blīvumam rajonā⁶.

Tomēr atsevišķos gadījumos, piemēram, salīdzinot trīs rajonus - Cēsu, Ogres, Jēkabpils (skatīt 3.6. tabulu), var konstatēt, ka policistu skaits nav adekvāts iedzīvotāju skaitam.

¹ Autores nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā 2007.gadā

² Zīle J (2002) Cietušais krimināltiesisko zinātņu skatījumā// Rīga, Latvijas Vēstnesis. 35.lpp

³ Latvijas neatkarīgo kriminologu asociācija sadarbībā ar Valsts Probācijas dienestu (2005)Likumpārkāpumi un sabiedrībai nevēlamas parādības Latvijā 2005// Rīga, Centrālās statistikas pārvalde.

⁴ Van Dijk, J., Manchin, R., Van Kesteren, J, Hideg, G. (2007) Burden of Crime in the EU. Research Report A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety// (EU ICS) (2005). 69.lpp

⁵ Providus//<http://www.providus.lv/public/26507.html> 07.07.2007.

⁶ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā
http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009

Cēsu, Ogres un Jēkabpils rajonu indikatīvie rādītāji Valsts policijas darbā¹

	Policisti	Iedzīvotāji	NN	Atklātie NN	Administratīvie protokoli
Cēsu	126	56 778	355	70	3 427
Ogres	123	64 185	372	15	2 690
Jēkabpils	153	52 669	275	68	4 426

Avots: autores konstrukcija pamatojoties uz ziņojuma projektu par funkcionālo auditu Valsts policijā, 2007

Šajā gadījumā Ogres rajonam policistu skaits ir neadekvāti mazs pret iedzīvotāju skaitu un NN skaitu. Kā liecināja iepriekšējie pārskati, tad šāda situācija ir jau bijusi 2006.gadā, tomēr autore neguva apliecinājumu tam, ka tiktu veikti kādi pasākumi no Valsts policijas vadības puses.

Kā jau tika aprakstīts teorētiskajā daļā, svarīgs ir iestādes struktūras izvērtējums un tā ietekme uz valsts pārvaldē strādājošo skaitu. Audita veikšanas laikā tika veikta zinātniskās literatūras analīze par iestāžu struktūru. Jānorāda, ka audita praksē līdz šim nav pieņemts veikt iestādes struktūras, funkciju, darba pienākumu u.c. analīzi, izmantojot zinātnieku pētījumu darbus un norādot to informācijas avotus audita ziņojumos. Šāda veida pasākums audita laikā Latvijā vēl nebija veikts. (Apgalvojums konstatēts no autorei iesniegtajiem 22 audita ziņojumiem, kas aprakstīs ceturtajā daļā²). Tas sasaucas ar autores metodoloģijā norādīto - par jaunu inovatīvu metožu pielietošanu. Šajā gadījumā tā ir zinātniska pieeja iestādes struktūras analīzei un vājo vietu meklēšana. Tāpēc autore ierosina vismaz audita vadītājiem (vadošajiem auditoriem) valsts pārvaldē veikt apmācības jaunākajās zinātnes nozarēs, kas var tikt saistīta ar auditu. Apmācības nepieciešams veikt ne tikai kursu veidā, bet galvenokārt mācību procesu piesaistot kādā no Latvijas augstskolām, kā studentam – klausītājam, kas sniedz paliekošu vērtību uz studentu zināšanām. Mācību priekšmeti var būt visdažādākie, sākot ar vadības zinātnēm un beidzot ar optimizācijas teoriju. Uz iegūto zināšanu bāzes auditoriem ļautu izdarīt kvalitatīvākus secinājumus. Jo, ja auditors būs kļūdījies un praksē tiks ieviesti auditora izteiktie priekšlikumi, sekas var būt vairāk nekā iestādei nelabvēlīgas.

Iestādes struktūras izvērtējumā, kā jau tika norādīts pirmajā daļā kā atbilstošāko autore bija izvēlējusies H.Mincberga teoriju. H.Mincbergs savā teorijā norāda, ka katrā organizācijā ir piecu veidu darbinieku grupas, un katrai no darbinieku grupām ir savas nepilnības, kuru darbību rezultātā tiek apgrūtināts kvalitatīvs iestādes darbs. Šie piecu veidu darbinieku grupas ir: augstākā līmeņa vadītāji, vidējā līmeņa vadītāji, izpildītāji, intelektuālie apkalpotāji un tehniskie apkalpotāji.

¹ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā
http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf, 12.12.2009

² Autorei iesniegtā npublicētā informācija par Latvijas ministriju veiktajiem funkciju auditiem saskaņā ar Ministru kabineta 2007. gada 20. marta sēdes protokollēmumā Nr. 19, 49§ noteikto izpildi.

Ņemot vērā, ka augstākā līmeņa vadītājiem ir jādeleģē savas funkcijas tālāk, pašiem paturot tikai vispārējās galvenās funkcijas, daļa informācijas tīši vai netīši tiek pazaudēta, jo informācija tiek uzkrāta nevis vienā vietā, bet vairākās. Līdz ar to netiešo funkciju veicošo darbinieku (intelektuālo apkalpotāju) skaits nepieaug atbilstoši nepieciešamajam. Līdz ar to, pārskatot šo funkciju sadalījumu, iestādei ir iespējams ekonomēt.

Attiecībā uz pētāmo iestādi tika konstatēts, ka tai ir vairāki pakļautības līmeņi. Valsts policijā tie bija 4 pakļautības līmeņi, t.i., struktūrvienību vadītāji un galīgais izpildītājs - 5 līmenis, kuram tiek nodots darbs izpildei. Jānorāda, ka iestādes augstākā līmeņa struktūrā strādājošajiem ir dotas tiesības pieprasīt informāciju no zemākas struktūras darbiniekiem. Piemēram, lai iestādes vadītāja uzdotais uzdevums tiktu nodots izpildei, var būt divas iespējas: pirmkārt, tas tiek novirzīts tieši, uz teritoriālo iestādes pārvaldi, vai, otrkārt, gadījumos, kad uzdots sagatavot atbildi iestādes augstākās vadības struktūrai un tai ir nepieciešama papildus informācija, tad galējais izpildītājs ir 9. līmenī un citreiz pat vairāk. Auditā atklātie fakti apliecināja, ka ir struktūras ar vienu vadītāju un vienu vai diviem darbiniekiem¹. Mazs tiešo padoto skaits un daudzi vadības līmeņi liecināja par pārmērīgi sarežģītu organizāciju². Esošais struktūru izkārtojums neveicina informācijas plūsmu iestādē. To apliecināja arī intervijās teiktie apgalvojumi un anketēšanas rezultāti, kas liecināja, ka darbinieki nav informēti par iestādē notiekošo, tas savukārt nozīmē, ka bija iespējas veikt iestādes pilnveidojumus struktūru līmenī.

Papildus tam ir jānorāda, ka iestādes centrālajā aparātā pie augstākās vadības veidojās darbinieku slānis, kas tiek dēvēts par informācijas uzkrājējiem un salīdzinātājiem. Intervijās tika konstatēts, ka bieži vien šādiem informācijas uzkrājējiem nebija izpratnes par iestādē notiekošajiem procesiem, līdz ar to pastāvēja risks, ka šo darbinieku apstrādātā informācija var būt neatbilstoša izvirzītajām prasībām. Otrs aspekts, kas tika konstatēts audita laikā: informācijas uzkrājējiem bija plašas pilnvaras pieprasīt informāciju no zemākiem iestādes struktūras līmeņiem, un, ja tie neizprot iestādē notiekošos procesus, tad informācija tiek pieprasīta lielos apmēros un daudzos gadījumos netiek izmantota tālākiem aprēķiniem vai slēdzieniem. Jānorāda, ka informācijas sagatavošanā tiek patērēti lieli resursi. Audita gaitā tika konstatēts fakts, ka zemākā līmeņa struktūru darbinieki sniedz liela apjoma informāciju katru dienu, nedēļu, mēnesi, ceturksni un gadu augstāka līmeņa struktūru darbiniekiem. Pārsvārā pamatinformācija tiek ievadīta informācijas sistēmās, pie kam ievadāmās

¹ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā
http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009

² Starlings G. (1999) Valsts sektora pārvalde//Rīga. Valsts administrācijas skola.322.lpp.

informācijas apjoms ar katru gadu palielinās¹. Tas nozīmē, ka viena un tā pati informācija var tikt apstrādāta divas reizes. Zināmā mērā tas ir izskaidrojams ar to, ka kopumā valstī pastāv problēmas - gan statistiskas informācijas (datu) atšķirības starp dažādām iestādēm, gan informācijas nepietiekamība tajās². Tomēr galveno pilnveidošanas iespēju autore saskata tieši to struktūrvienību darbā, kuru darbinieki pieprasa sniegt informāciju. Kā pārrunās tika konstatēts, augstākā līmeņa struktūrvienību darbiniekiem nav izpratnes, ko īsti ar pieprasāmo informāciju darīs, vai tā tiks izmantota vispār utt. Tā vietā, lai pirms informācijas pieprasīšanas pieprasītājs apdomātu, vai vispār šāda informācija ir vajadzīga un vai nākamajā brīdī jau šo pašu informāciju nevajadzēs citādā griezumā, vieglāk ir nedomājot to pieprasīt un tikai pēc tam domāt, ko ar to darīs. Savukārt informācijas sagatavotājiem tas ir nevajadzīgs un lieks darbs.

Izpildītāji, kuri veic tiešo darbu iestādē, ir tiešo funkciju veicēji un koncentrēti apakšējā līmenī. Tiešo izpildītāju skaits ir salīdzinoši neliels. Bez tam augstāka līmeņa struktūru darbiniekiem ir tiesības kontrolēt zemāka līmeņa struktūru darbiniekus rajonu līmenī attiecībā par savu darbības jomu. Arī struktūras ietvaros vecākajiem speciālistiem pat amatu aprakstos bija noteikts kontrolēt savus kolēģus³. Labākā prakse norāda, ka šādas kontroles funkcijas ir jāuzņemas tikai vidēja līmeņa vadītājiem, pilnībā par to nesot atbildību⁴. No otras puses, vērtējot pārbaudes, kuras tiek īstenotas visos līmeņos un dažādos veidos, varētu domāt, ka kontrole ir vairāk nekā pietiekama (kā to apliecina gandrīz 100% apstiprinājums anketās), līdz ar to starpgadījumiem vai pārkāpumiem vajadzētu būt ļoti zemā līmenī. Tomēr tas neatbilda patiesībai.

Intelektuāli apkalpotāji un tehniskie apkalpotāji bija koncentrēti gan centrālajā aparātā, gan katrā teritoriālajā struktūrvienībā. Tie bija atbalsta vai netiešo funkciju veicēji. Šie darbinieki paši neveic tiešos iestādes pienākumus, bet tie ir nepieciešami iestādes darbības nodrošināšanai: finanšu vadības, personālvadības, lietvedības kārtošana u.c. speciālisti. Pie atbalsta jeb netiešajām funkcijām pieskaita arī funkcijas saistībā ar tiešo funkciju izpildes nodrošināšanu, t.i., tiešo funkciju izpildes vadīšanu, organizēšanu, koordināciju un kontroli u.c.^{5,6}.

¹ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā
http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009

² LR Ekonomikas ministrijas pasūtīts (2006) Pētījums par Latvijas Informāciju un Komunikāciju tehnoloģiju nozares turpmākās attīstības iespējām// Rīga, 53.lpp.

³ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā
http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009

⁴ Vorončuka I. (2001) Personāla vadība//Rīga. LU.89. lpp.

⁵ 2000. gada 21. novembra Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 55, 41. § "Par funkciju un institucionālās sistēmas analīzes veikšanas metodiku" ar pielikumu. (6.punkts).

⁶ Latvijas Valsts kontroles funkciju sadalījums iestādē//
<http://66.102.9.104/search?q=cache:Hm4IhYyHDZ4J:www.lrvk.gov.lv/printpage.php%3Fid%3D2167+%22atbalsta+funkcijas%22&hl=lv&ct=clnk&cd=70&gl=lv> 30.04.2008.

Autores veiktajā auditā (skat. 3.7.tabulu), izvērtējot funkciju apjomu pēc to darbietilpības, tika konstatēts, ka iestādē tiešās funkcijas darbinieki veic vidēji 57% no visiem veicamajiem pienākumiem.

3.7. tabula

Valsts policijā veicamo tiešo un netiešo funkciju sadalījums pēc to darbietilpības¹

Darbības virziens	Tiešās funkcijas		Netiešās funkcijas	
	Stundas (mēnesī)	Procenti no visa apjoma	Stundas (mēnesī)	Procenti no visa apjoma
Pamatdarbība				
Zemāko līmeņu struktūru darbinieki (rajonos)	40 674	15,52	6 223	2,38
Vidējo līmeņu struktūru darbinieki (rajonos)	69 195	26,39	19 994	7,63
Vidēji augstu līmeņu struktūru darbinieki teritoriālajā pārvaldē	35 448	13,52	23 942	9,13
<i>Kopā</i>	<i>145 317</i>	<i>55,43</i>	<i>50 159</i>	<i>19,14</i>
Intelektuālie apkalpotāji				
Zemāko līmeņu struktūru darbinieki (rajonos)	1 697	0,65	2 618	1,00
Vidējo līmeņu struktūru darbinieki (rajonos)	71	0,03	30 475	11,62
Vidēji augstu līmeņu struktūru darbinieki teritoriālajā pārvaldē	1 429	0,54	30 383	11,59
<i>Kopā</i>	<i>3 197</i>	<i>1,22</i>	<i>63 476</i>	<i>24,21</i>
Pavisam kopā	148 514	56,65	113 635	43,35

Avots: autores konstrukcija pamatojoties uz ziņojuma projektu par funkcionālo auditu Valsts policijā, 2007

Šie skaitļi ir iegūti, pieprasot darbiniekiem aizpildīt paveikto darbu uzskaitījumu vienā mēnesī, norādot paveikto darba veidu un tam iztērēto laiku stundās. Vienveidīgus vai regulārus darbus bija iespējams grupēt un uzskaitīt kopā pa mēnesi.

Kopējais nostrādāto stundu skaits mēnesī ir 262 149. No tabulas izriet, ka netiešās funkcijas veido vidēji 43 % jeb 113 635 stundas mēnesī. Pie minimālās stundas tarifa likmes 2,75 lat² vienā mēnesī netiešajām funkcijām tiek tērēti 312 496 Ls (113 635 X 2,75). Kopā gadā netiešo funkciju veikšanai tiek izlietots jau 3 749 952 Ls. Tas bija tikai pie minimālās algas izmaksām. Pie netiešajām funkcijām autore pieskaitīja visas iestādes darbības nodrošināšanai veicamās funkcijas, piemēram, personālvadības jautājumu kārtošanu, IT jautājumu risināšanu, plānošanu, atskaitīšanos, dažādu pārskatu sagatavošanu, finanšu vadību, presi, sabiedriskās attiecības, darba tiesisko nodrošinājumu, sanāksmes, normatīvo aktu izstrādi, visu, kas saistīts ar zemāku līmeņu vadību: koordināciju, uzraudzību, kontroli, pārraudzību u.c. Jānorāda, ka šajā laikā nav iekļauti komandējumi un mācībām veltītās stundas. Pie tam pamatdarbības struktūru izdevumi bez administratīvo struktūru izdevumiem veidoja – 137 937 Ls (50 159 X 2,75) mēnesī, bet gadā tas ir jau 1 655 244 Ls. Jānorāda, ka minimālās algas valsts pārvaldē strādājošiem darbiniekiem lielākoties netika maksātas.

¹ I.Magone, I.Vorončuka.(2010) Most Significant Aspects of Functional Auditing// 2010 Annual Meeting of the European Public Choice Society publicēts mājas lapā interneta vietnē www.epcs2010.org. 10.04.2010.

² 2006.gada 31.oktobra Ministru kabineta noteikumi Nr. 904 "Noteikumi par Iekšlietu ministrijas sistēmu iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm darba samaksas sistēmu un amatiem atbilstošajām augstākajām dienesta pakāpēm" (ar grozījumiem)

Jāatzīst, ka bez tiešo funkciju veicējiem valsts pārvaldē vienmēr būs arī netiešo funkciju veicēji un pilnībā attiecināt visu summu uz samazinājumu nevar. Šāds rezultāts ir iegūts vidēji uz 1560 darbiniekiem (kopējais stundu skaits 262 149/ 168 stundu skaits mēnesī).

Autore norāda, ka šeit paveras plašas iespējas katras iestādes vadītājam un atbildīgām personām analizēt veicamo darbu nepieciešamību, vienkāršot procesus, pārveidot struktūras, izmainīt informācijas plūsmu, lai nevajadzētu nākotnē piekrist apgalvojumam, ka „Vairāki cilvēki ilgi strādā līdz rezultātam, ko ātri varētu sasniegt viens. Visi ir aizņemti, visi strādā „labi””¹. Kopumā šāda ekonomija valsts pārvaldē ļautu risināt svarīgas tautsaimniecības problēmas. Jautājumi par personāla vadību, to auditēšanu, tai skaitā uz sasniegumiem vērstu novērtējumu iestādes, struktūrā un darbinieku līmenī interesē pētniekus jau vairākus gadu desmitus².

Kā jau bija norādīts iepriekš, audita atklājums par iespējamo ietaupījumu bija konstatēts pateicoties darba laika uzskaites tabeļu aizpildīšanai jeb paveiktā uzskaitē. Kopumā vērtējot, VP darbinieku attieksme pret darba laika uzskaites tabeļu aizpildīšanu bija dažāda, atsevišķos gadījumos darbinieki to ir aizpildījuši detalizēti, atbilstoši izvirzītajām prasībām, norādot katras darbības rezultātu (rādītāju) un atspoguļojot attiecīgās lietas numuru, tomēr attieksme ir bijusi arī formāla, piemēram, uzrakstot „*amata aprakstā noteikto uzdevumu izpilde*” vai „*ārpus amata apraksta veiktais*” un stundu skaits, neatšifrējot darbības vai ierakstot tādus pienākumus, kuriem grūti saprast to izpausmi, piemēram, „*lēmumu pieņemšana*” vai „*ievērot normatīvajos aktos noteiktās prasības*”, norādot stundu skaitu. Ir arī tabulas, kuru precizitāte un ticamība bija apšaubāma, jo tajās katram pienākumam katru dienu tiek veltīta viena stunda, t.i., katru dienu precīzi atkārtojas veicamie pienākumi un tiem patērētais laiks³.

Jāatzīmē, ka tabeles vairākos gadījumos bija kļūdainas vai vispār nebija sarēķinātas kopsummas, tāpēc tās informācijas apkopotājiem aizņēma daudz laika pārrēķinot, lai nonāktu pie kopējiem rezultātiem. 44% tabeļu no iesniegtajām bija aritmētiski kļūdainas, nepareizi aprēķināts nostrādātais laiks (kopsummas) pa dienām un pa pienākumiem, piemēram, tiek uzrādīts, ka dienā ir pavadītas 5 stundas kādai darbībai, bet pie nostrādātajām stundām tajā dienā tiek uzrādītas 8 stundas, neatšifrējot, kas tika darīts pārējās 3 stundās. Tendence bija šāda: jo zemāks ir padotības līmenis, jo vairāk ir kļūdu. Piemēram, ja vidēja līmeņa struktūrās

¹ Starlings G. (1999) Valsts sektora pārvalde//Rīga. Valsts administrācijas skola.308.lpp

² McBrayne I. (1990) Audit in the Human Resources field// Public Administration Vol.68.Autum. 369-375.

³ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

klūdaino tabeļu īpatsvars bija 33%, tad zemākā līmeņa struktūrās vidēji bija 54% klūdaino tabeļu, kas ir vairāk nekā puse no iesniegto tabeļu skaita¹.

Kā jau iepriekš tika norādīts, tiešo funkciju veicēju struktūrvienību darbinieki ir pārlieku noslogoti netiešo funkciju veikšanā (plānošanas, atskaitīšanās, uzskaites, statistisko pārskatu veidošanas u.c. darbi, pienākumi saistībā ar datortehniku un programnodrošinājumu u.c.). Ņemot vērā lielu darbinieku noslodzi tiešo funkciju veikšanai, kā arī to nepietiekamību, autore norāda, ka būtu bijis jāpārskata veicamās netiešās funkcijas ar nolūku noņemt tās vai pārdalīt starp atbalsta struktūrvienībām, attiecīgi pārvērtējot arī cilvēkresursus. Līdzīga situācija vērojama ne tikai Latvijā, bet arī citās valstīs, piemēram, Apvienotajā Karalistē skolās skolotāju skaits ir palicis salīdzinoši nemainīgs, bet atbalsta funkciju veicēji ir palielinājušies par 229,4 % laika periodā no 1996. gada līdz 2007.gadam². Tāpat neviens no iestādes vadības nebija pietiekoši pievērsis uzmanību vienādi veicamajiem darbiem, ko veic dažādos Latvijas rajonos. Tas nozīmē, ka netiek adekvāti novērtēta situācija, ka vienādi veicamajiem darbiem tiek tērēti dažāda apjoma cilvēkresursi. Iestādes vadībai bija jāizvērtē, ka darbiniekiem, kuri veic vienādu darbu, jābūt noslogotiem līdzvērtīgi. Piemēram, grāmatvedībā strādājošiem, personāldaļā strādājošiem u.c.

Autore uzsver, ka efektivitāti var noteikt, tikai vērtējot paveiktā darba apjomu. Savukārt paveiktā darba apjoms bieži vien tiek saistīts ar iekšējās kontroles sistēmas kvalitāti. Veicot dažāda veida intervijas un novērojumus, auditos varēja vēlreiz pārliecināties, ka tur, kur bija vērojama slikta iekšējā kontrole, struktūrvienības vadītājs reti kad bija ieinteresēts sniegt pilnīgu precīzu informāciju par savu struktūrvienību³. Tādējādi tas netieši norādīja uz savu nespēju pietiekoši kvalitatīvi vadīt padotos un to, ka paši var būt iesaistīti kādos pasākumos, par kuriem nevēlas informēt citus. ”Reizēm, kad darba bija pavisam maz, es pati esmu stāvējusi sardzē pie darbarīku noliktavas durvīm, gatava brīdināt par pārrauga vai priekšnieka tuvošanos no kantora, kamēr dienām ilgi deviņi vai desmit mazāki priekšnieki un strādnieki kaislīgi nodevās pokera spēlei”⁴. Tomēr tiek norādīta iekšējās kontroles pieaugošā loma laikā, kad palielinās arī augstākās vadībai atbildība par iekšējās kontroles uzturēšanu⁵.

¹ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

² United Kingdom Office for National Statistics (2009) Labour Inputs in Public Sector Productivity: Methods, Issues and Data. Annual Survey of Hours and Earning ASHE// Centre for the Measurement of Government Activity p.24.

³ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009

⁴ Gofmans E. (2001) Sevis izrādīšana ikdienas dzīvē// Rīga, Madris. 92.lpp.

⁵ Spira L.F., Page M. (2003) Risk management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit// Accounting, Auditing & Accountability Journal. Vol.16. No.4. p..656

Neskatoties uz to, ka šāda veida auditi ir ļoti grūti un komplicēti, auditoriem papildus tam vēl nācās saskarties ar problēmām, kas daudzās valstīs vairs nav aktuālas, un tās ir¹:

1. Nebija datorizētās laika uzskaites sadalījumā pa veicamajiem darbiem.
2. Pārbaudāmo iestāžu vadītājiem nebija īstas pārlicības ieviest detalizētāku darba laika uzskaites sistēmu.
3. Iestādēm rezultatīvie rādītāji nebija kvalitatīvi, tos bieži nevarēja izmantot auditā.
4. Iestāžu stratēģiskie mērķi nebija īsti atbilstoši tām prasībām, kādas izvirza pieņemtā prakse.

Veicot pašreizējo darbu uzskaiti, darbinieks centīsies strādāt ātrāk, labāk, jo zinās, ka viņa darbu vērtēs un salīdzinās. Var rasties situācija, ka darba apjoms strauji pieaugs un tiks paveikti darbi, kuri netika darīti jau ilgāku laika periodu. Līdz ar to paveiktais darba apjoms neatbildīs tai situācijai, kāda reāli ir iestādē, un var tikt uzrādīta darbinieku pārslodze. Lai tas nenotiktu, auditā sākotnēji tiek pieprasīta informācija par vienu mēnesi, un, kad tabeles ir jau aizpildītas un iesniegtas auditoriem, tiek lūgts pildīt tabeles nākošajā mēnesī. Tādējādi tiek samazināts risks uzrādīt gan iepriekšējo mēnešu veikumu, gan darbus, kas tika veikti, lai būtu lielāki rezultatīvie rādītāji. Pēc tabeļu iesniegšanas darbiniekiem izlases veidā tiek veiktas salīdzinošās pārbaudes, lai varētu paļauties uz iesniegto informāciju.

Auditā laikā tika ņemts vērā, ka radošam darbam ir nepieciešams ilgāks laiks, lai sagatavotu analītiska rakstura dokumentu, un neviens speciālists no “malas” nespēs pateikt, cik ilgā laikā, norādot minūtēs, ir iespējams sagatavot kādu noteiktu dokumentu. Tas nozīmē, ka tikai galīgās novirzes no vidējā uz vienu vai otru pusi tiek detalizēti analizētas un veiktas papildus pārbaudes vai pieprasīta papildus informācija, kā to norāda *Yerks-Dotson Law*², ka vidēja darba slodze ir optimālākā. Arī individuālo veikumu cenšamies salīdzināt ar struktūras kopējiem rezultatīvajiem rādītājiem, ja tādi ir.

Galvenie atklājumi, ko var konstatēt no atskaitēm un/vai darba uzskaites tabelēm³:

- Amata aprakstā vai līgumā noteiktie pienākumi neatbilst faktiski veicamajiem darbiem un apjomam.
- Dažādos amatos esošie darbinieki faktiski veic pilnīgi vienādus pienākumus, bet saņem atšķirīgu samaksu.
- Nelielu struktūru (5-10) tiešie priekšnieki gan par esošajiem darbiniekiem, gan par darbiniekiem atvaļinājuma laikā var sniegt tikai vispārēju atbildi, ar ko padotais nodarbojas pašlaik un ko darbinieks ir darījis līdz aiziešanai atvaļinājumā.

¹ Elektronisks resurss// <http://www.manningaffordability.com/s&tweb/index.htm> .25.03.2007

² Elektronisks resurss//<http://www.hf.faa.gov/Webtraining/Cognition?Workload/Mental3.htm> 25.03.2007

³ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā

http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf.12.12.2009 un npublicētā informācija par funkciju auditu VP.

- Viena darbinieka amata aprakstā noteikto darbu papildus saviem darbiem veic cita persona.
- Darba apjoms pēc rezultatīvajiem rādītājiem nemainās, bet palielinās darbinieku skaits, piemēram, ja iepriekšējā gadā bija 2 darbinieki, tad nākošajā darbinieku skaits ir 4.
- Var konstatēt situācijas, kurās darbinieki nav atklājuši patiesību, piemēram, pēc iesniegtās atskaites varēja redzēt, ka darbinieks vienā mēnesī ir sagatavojis 40 dokumentus, tajā pašā laikā *kopējais* nodaļas dokumentu skaits nepārsniedz 34. Autore norāda, ka tāpēc ir vajadzīgs vismaz divus mēnešus veikt paveiktā uzskaiti un analīzi. Pirmajā mēnesī darbinieki var atspoguļot bez esošā mēneša darbiem arī iepriekšējos, bet nākošajā jau tiks uzrādīts pamatā patiesais situācijas stāvoklis.
- Salīdzinot datus, atsevišķos gadījumos konstatēts, ka darbinieks 5 darba stundu laikā apstrādā vienu pavadzīmi, no tā bez papildus pārbaudes var secināt, ka noslodze nav pietiekama.
- Salīdzinot vienādu struktūrvienību (dažādos reģionos) sniegto informāciju, var konstatēt vidējos rādītājus, kurus var izmantot analīzē, īpaši gadījumos, kad pašai iestādei nav izstrādāti rezultatīvie rādītāji vai tie ir nekvalitatīvi.
- Nelielas struktūras vadītājs savā atskaitē nevar uzrādīt savus izpildītos darbus, bet uzrāda visas struktūras darbus kopumā. Rezultātā auditors var veikt detalizētu izpēti vai vērst vadības uzmanību bez detalizētiem pierādījumiem.
- Iestādēs, kur nav kvalitatīvi struktūrvienību rādītāji, darba uzskaites tabeles būs sākums kvalitatīvu rezultatīvo rādītāju izstrādē.
- Iestādēs, kur ir kvalitatīvi rezultatīvie rādītāji, auditors, analizējot darba laika uzskaites tabeles, var gūt atbildi, vai iestādes izstrādātā metodika atbilst patiesībai.
- Pēc iesniegtās atskaites darbiem, kuriem ir ikdienas rutīnas raksturs, var veikt novērošanu un diezgan detalizēti konstatēt neatbilstības.
- Bez tā, ka tika analizēta darba noslodze, tika atklātas arī citas jomas, kur nepieciešami uzlabojumi. Tā rezultātā iegūti ieteikumi, kuri papildināja audita pievienoto vērtību. Autore norāda, ka, salīdzinot auditus, kuros tika pieprasītas un apstrādātas darba uzskaites tabeles, ar to auditu, kuros tādās netika pieprasītas ierobežoto resursu dēļ, pievienotā vērtība pirmajām bija lielāka.

Lai gan tas bija pirmais mēģinājums darbiniekiem aizpildīt darba laika tabeles, audits parādīja, ka šis ir process, kuru nepieciešams pilnveidot. To var izdarīt divējādi, pirmkārt, pilnveidot darba un darba laika uzskaites tabeļu aizpildīšanas kārtību, lai darbiniekiem to aizpildīšanā būtu jāpatērē maz laika. Kā liecina ārzemju pieredze, to var panākt, piemērojot

MS Excel programmas iespējas, kas automātiski apkopo informāciju pa galvenajiem darbu veidiem, piemēram, plānošanu, atskaitīšanos, tiešajiem pienākumiem, detalizēti norādot, ko tieši darbinieks ir veicis un cik tam patērēts laiks¹. Šāda pasākuma oponenti vienmēr iebilst, ka darbinieki ir ļoti individuāli un katrs konkrētajam darbam var patērēt atšķirīgu laika periodu. Autore vēlas vērēt uzmanību uz to, ka šajā gadījumā netiek vērtēti kāda darbinieka konkrēti rezultāti, bet gan tiek nodrošināta kontrole, ka darbinieks vispār strādā un darbiniekam ir pārlicēība, ka tam lielākā laika periodā tiks prasīts atskaitīties par paveikto. Tas kalpos kā materiāls nākotnes analīzei, kur meklēt resursus, lai ietaupītu. Lai neveidotos situācija, ka audita laikā autore darba laika uzskaites tabelēs varēja saņemt šāda vai līdzīga rakstura ierakstus: „*Neizpaust rīcībā nonākušo informāciju*” (vienā gadījumā 8 st., otrā – 33 st., trešā – 9 st. utt.), „*Zināt un izpildīt noteikumu prasības, rīkojumus un nolikumus*” (vienā gadījumā 12 st., otrā -3 st., trešā – 19 st.)². Tajā pašā laikā ir gadījumi, kad iestādes augstākā vadība konstatē faktus, ka darbinieki vispār neatrodas savās darba vietās un neveic noteiktos pienākumus³.

Otrs iespējama risinājums ir noteikt, ka iestādē tiek uzskaitīti darbinieka veiktās darbības datorizētu auditācijas pierakstu veidā, kurus darba devējam ir tiesības regulāri pārbaudīt. Lai gan šādas metodes tiek pielietotas biznesa sfērā, tomēr ir jānorāda, ka var pastāvēt vairākas problēmas, pirmkārt, darbinieks var justies demotivēts, uzsākot šādu procesu, jo tas liecina par darba devēju neuzticēšanos, un sākotnēji darba efektivitāte var kristies. Lai šāda situācija nenotiktu, atbilstošie pretpasākumi vadībai ir jāparedz savlaicīgi un attiecīgi ir jārīkojas. Otrkārt, darba devējam ir obligāti jābrīdina, ka šāds pasākums tiks uzsākts un veikts. Pretējā gadījumā darbiniekam ir tiesības vērsties tiesā par fiziskās personas datu aizsardzības prasību neievērošanu⁴.

Jānorāda, ka kopējais secinājums, kas radies pēc apmācību pabeigšanas (ko rīkoja ārzemju eksperti Latvijas valsts pārvaldes ekspertiem – autores piezīme)⁵, ir tas, ka funkciju auditu rezultātā, iesakot ieviest darbības efektivitātes mērīšanas sistēmu, tajā skaitā ieviešot darba laika uzskaiti, lai sasaistītu ieguldījumu (*input*) ar darbības rezultātiem (*outputs*), ir pareizajā virzienā.

Lai gan detalizēta paveiktā darba analīze ir darbietilpīgs process, tomēr tā ir ieviešama praksē, jo veicot virspusēju dokumentālu analīzi vai vadības intervēšanu, nav iespējams atklāt

¹ Elektronisks resurss://<https://education.staffordshire.gov.uk/NR/rdonlyres/41804D8C-196B-4799-A0F5-EA5822FC8565/24453/HeadteacherWorkloadAudit.xls> 12.06.2007.

² Autore zinojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

³ Elektronisks resurss. „IeM: pārbaude par tukšajiem iecirkņiem nav veikta pēc būtības” :<http://news.frut.lv/lv/ppl/62442> 30.06.2007

⁴ Likums „Fizisko personu datu aizsardzības likums” (23.03.2000.).

⁵ Valsts kancelejas un Valsts administrācijas skolas seminārs 25.08.2008.-29.08.2008, Tukumā, Mācību materiāli

problēmas patieso būtību. Paveiktā darba analīze ir uzskatāma kā inovatīva audita pierādījuma iegūšanas metode, kas saskan ar autores aprakstīto metodoloģiju par inovatīvu metožu pielietošanu auditā.

Katras iestādes darbībai ir nepieciešami resursi, ar kuriem tā rīkojas. „Lai sasniegtu iestādes darbības mērķi, ir svarīgi 3 veidu resursi: cilvēki, nauda un informācija”, un kā vienojošs elements ir visu resursu kontrole¹.

Saskaņā ar Pamatbudžeta programmas, apakšprogrammas resursu (ieņēmumu) un plānoto izdevumu kopsavilkuma tāmi 2007.gadam programmai „Valsts policijas darbība” kods 06.00.00 kopējā izdevumu daļa bija paredzēta Ls 90 743 556 apmērā, no tiem lielāko daļu veido kods 1000 - „Atlīdzība”: Ls 73 364 194, no tiem Ls 48 416 392 paredzēts atalgojumam; savukārt otrs lielākais izdevumu kods ir 2000 - „Preces un pakalpojumi”: Ls 16 695 567.² Veicot pārrunas ar Finanšu vadības struktūru vadītājiem un VP struktūrvienībās, tika sniegta informācija, ka iedalīto resursu apmērs ir nepietiekams, lai varētu nosegt visas darbiniekiem paredzētās piemaksas, tāpēc arī vairākas reizes nākas veikt grozījumus finansēšanas plānos, jo regulāri tiek sekots debitoru un kreditoru izmaiņām teritoriālo policiju pārvalžu atskaitēs un novirzīti līdzekļi, kur veidojas parāds.

Autore audita laikā vērsa uzmanību uz to, ka kopumā ar nepieciešamo resursu plānošanu VP nebija viss kārtībā, jo gan pārrunās ar VP darbiniekiem, gan anketās³ tiek norādīts, ka tehniskais nodrošinājums VP ir stipri par mazu. Konkrēts piemērs: audita laikā tika konstatēts, ka vienā no struktūrām nepieciešamie dokumenti tiek sagatavoti ar roku, kurus pēc tam cits darbinieks ievada datorā. Pēc struktūrvienības vadītāja apgalvojuma, ja visi esošie darbinieki būtu apgādāti ar datortehniku, varētu samazināt štata vietu (arī darbinieku) skaitu. Viens no audita ieteikumiem bija iestādes iekšējam auditam veikt detalizētu papildus auditu par finanšu resursu plānošanu un sadali.

Tātad VP galvenais resurss ir darbinieki, kuru darba samaksa veido lielu daļu iestādes izdevumu. VP darba samaksas kārtību nosaka ārējie normatīvie akti^{4,5,6}, kas reglamentē

¹Starlings G. (1999) Valsts sektora pārvalde//Rīga. Valsts administrācijas skola.17.lpp

² Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

³ „Ja visi esošie darbinieki tiktu pilnīgi nodrošinātu ar visu nepieciešamo aprīkojumu..., tad acīm redzot vairākas štata vietas varētu likvidēt”, „Galvenā problēma: informācijas aprīkojuma uz papīra! VP darbojas vairāki sekretariāti, kas ar žurnāliem reģistrē ienākošus/izejošus dokumentus. Informācija no funkciju audita Valsts policijā 2007.gadā

⁴ 2006.gada 31.oktobra Ministru kabineta noteikumi Nr.904 ”Noteikumi par Iekšlietu ministrijas sistēmu iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm darba samaksas sistēmu un amatiem atbilstošajām augstākajām dienesta pakāpēm” (ar grozījumiem)

⁵ 2005.gada 20.decembra Ministru kabineta noteikumi Nr.995 ”Noteikumi par tiešās pārvaldes iestāžu ierēdņu, darbinieku un amatpersonu un Centrālās vēlēšanu komisijas un Centrālās zemes komisijas darbinieku darba samaksas sistēmu un kvalifikācijas pakāpēm, kā arī ierēdņu pabalstiem un kompensāciju” (ar grozījumiem)

⁶ 2006.gada 26.septembra Ministru kabineta noteikumi Nr. 803 „Noteikumi par virsstundu darba apmaksas kārtību un apmēru Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonām ar speciālo dienesta pakāpi”

noteiktos maksimālos apmērus un turpmākā darba samaksas kārtība ir apstiprināta Konceptijā¹. Par darba samaksas jautājumiem VP ir veikta analīze cita audita ietvaros, kurā bija norādīti trūkumi darba samaksas sistēmā, kas būtu novēršami. Arī Valdības deklarācijas Rīcības plānā bija paredzēti uzlabojumi, palielinot darba samaksu². Tomēr autore vēlas atkārtoti vērst uzmanību uz to, ka, kaut gan tika palielināta darba samaksa VP darbiniekiem, tomēr faktiski gandrīz visās aptaujas anketās tika norādīts tās neadekvāti zemais līmenis, piemēram, Kārtības policijas policists, uzsākot darba gaitas VP, varēja saņemt no Ls 230-305 (bruto), faktiski atskaitot nodokļus palika vidēji Ls 170-220. Salīdzinājumam: iztikas minimums uz vienu cilvēku mēnesī 2007.gada jūnijā bija sasniedzis Ls 132,02³.

Papildus tam gan bija speciālās piemaksas, tomēr galvenajam ienākumu avotam ir jābūt amatalgai. VP darbiniekiem, saņemot darba samaksu, vajadzētu nodrošināt A.Maslova vajadzību piramīdas pirmo slāni – pamatvajadzību līmeni⁴. To apliecina arī VP veiktais pētījums, ka aiziešanai no dienesta galvenais iemesls bija darba samaksa. It īpaši tas skāra ierindas sastāva darbiniekus (kaprāļus, seržantus un jo īpaši virsniekvietniekus)⁵.

Autore ir veikusi analīzi un konstatējusi sakarību ķēdi starp sliktu policijas darbu un neapmierinātiem darbiniekiem (3.2.attēls).

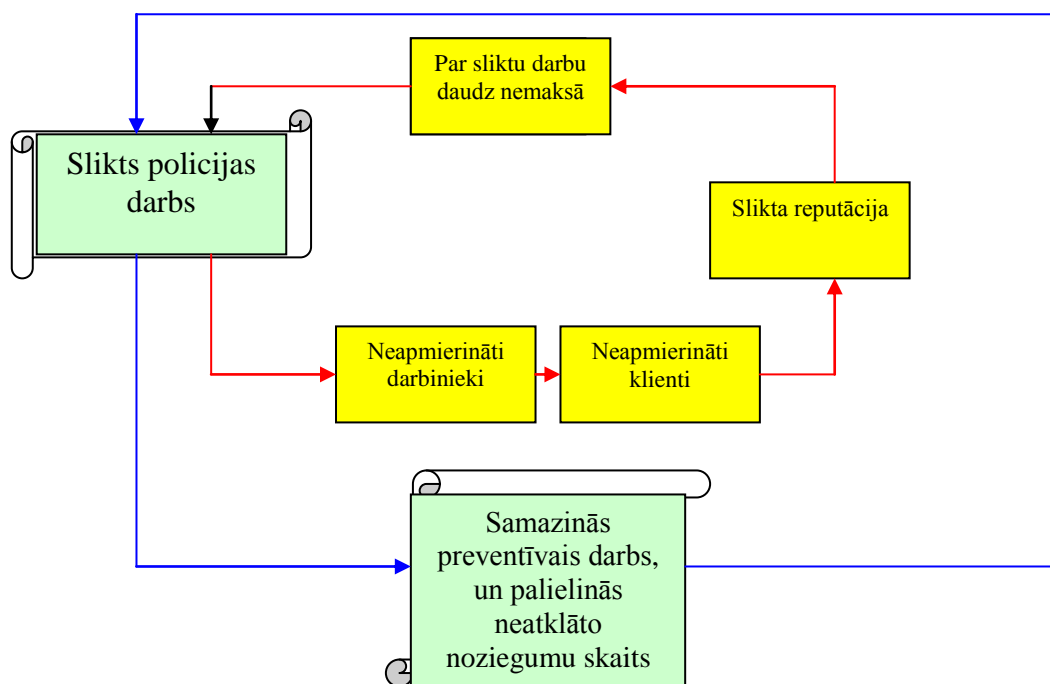
¹ 2006.gada 9.maija Ministru kabineta rīkojums Nr.317 "Konceptija par darba samaksas sistēmu Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonām ar speciālajām dienesta pakāpēm"

² 2007.gada 28.jūnija Ministru prezidenta rīkojums Nr. 333 „Par Valdības rīcības plāna Deklarācijas par Aigara Kalvīša vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību īstenošanai” 78.punkts

³ LR Centrālā statistikas pārvalde. <http://www.csb.gov.lv>. 30.05.2007.

⁴ Maslow A. (1954) Motivation and Personality// Harper&Row, New York, NY.

⁵ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009



3.2.attēls. Sakarību ķēde starp sliktu policijas darbu un neapmierinātiem darbiniekiem

Avots: autore konstrukcija pamatojoties uz ziņojuma projektu par funkcionālo auditu Valsts policijā, 2007

Galvenais cēlonis visu problēmu pamatā ir neapmierinātie policijas darbinieki. Neapmierināts darbinieks koncentrējas uz savu problēmu risināšanu un par klientiem un darbu ir pilnībā aizmirsis. Audita laikā varēja konstatēt faktu, ka VP kopumā valdīja depresīvs noskaņojums, dzīves nogurums, reti kuram darbiniekam bija vēlme kaut ko uzlabot vai mainīt savā darbā. To parādīja arī anketēšanas rezultāti, kur bija uzrādīti šādi komentāri: „Mīļie auditori, nemokieties, vialga nekas VP nemainīsies, jo dienesta kabinets pašam jātīra, tā kā nav apkopēju, nerunājot par WC”; „Jūs jau tā visu zināt, kam tad šīs anketas ir vajadzīgas”; „nav absolūti nekādas motivācijas strādāt”; „iznāk, ka valstī ir izdevīga dumja policija, jo par šādu atalgojumu cilvēki smejas”, „karjeras iespējas nav”; „darbs netiek novērtēts” u.c.¹. Autore vēlas vērst uzmanību uz to, ka darbinieku subjektīvā apmierinātība cieši korelē ar objektīvo darba kvalitāti: nozarēs, kur strādājošo apmierinātības līmenis pārsniedz vidējo, arī darba ražīgums ir 10-20% virs vidējā līmeņa, bet nozarēs, kur strādājošo apmierinātības līmenis atpaliek no vidējā, tas ir 10-20% (Dānijā, Francijā, Nīderlandē) un pat 30-40% (Itālijā, Vācijā) zem vidējā līmeņa². Tas nozīmē, ka, uzlabojot esošajiem darbiniekiem motivāciju, iespējams palielināt darba ražīgumu bez darbinieku skaita palielinājuma.

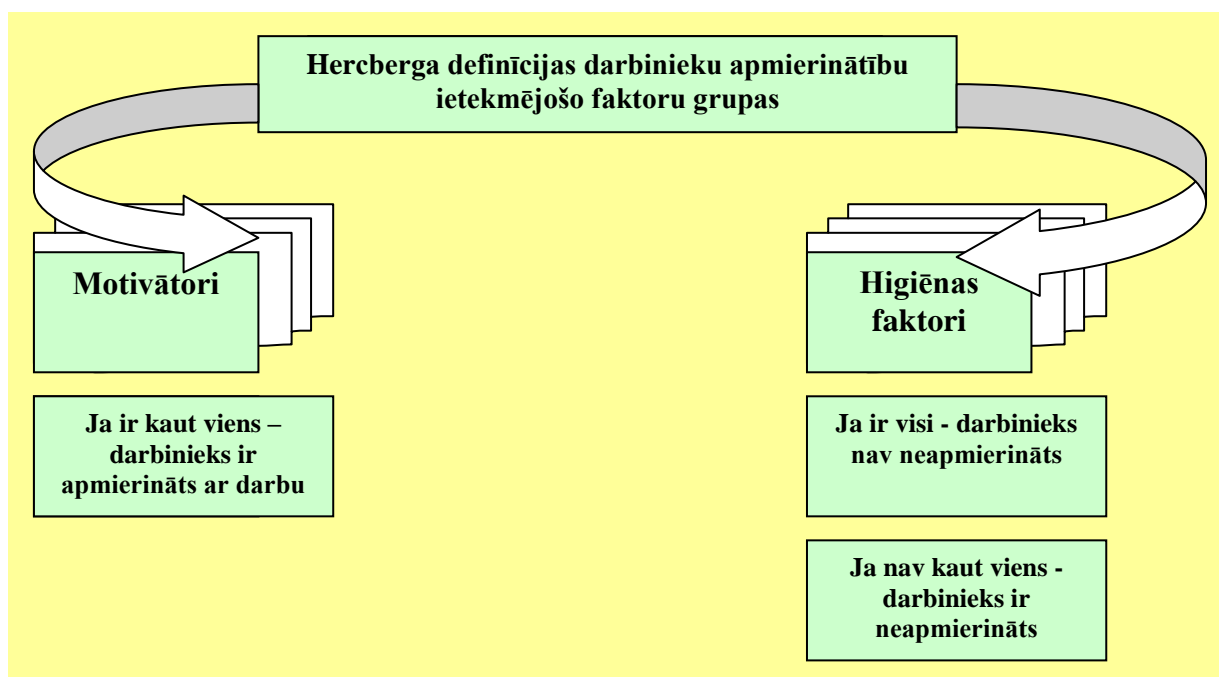
¹ Autore ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā

http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009

² Employment in Europe (2002):Recent Trends and Prospects// European Commission. 121.un 122. attēls.

Izanalizējot vairāku teorētisko personālvadības speciālistu atzinumus par motivācijas teorijām, autore konstatēja, ka vispraktiskākā ir F.Herberga izstrādātā un praksē pārbaudītā¹.

Tajā ir divi galvenie darbinieka motivācijas faktori - motivātori un higiēnas faktori (3.3.attēls) :



3.3.attēls. F.Herberga motivācijas teorijas grafiskais atspoguļojums²

Avots: F.Herbergs, 1968

Motivātori ir atkarīgi no katra darbinieka prioritātes (monetārie un nemonetārie stimulatori u.c.), bet higiēnas faktori ir divi – normāli darba apstākļi (pretējs tam – slikta darba vieta utt.) un darba nodrošinājums (darbinieki nejūtas organizācijai vajadzīgi, izjūt vienaldzību no vadītāju puses).

Attiecībā uz „normāliem darba apstākļiem” var minēt faktu, ka vairākās anketās VP darbinieki ir uzsvēruši, ka darba apstākļi nav apmierinoši, piemēram, „pašai nācās iegādāties darbam nepieciešamos kancelejas piederumus, lai var strādāt”, „ziemas periodā darba kabinetā ir +11°C!” u.c.³. Būtisks ir motivātoru un higiēnas faktoru komplekts. Cilvēks darbā jūtas labi tikai tad, ja ir ievēroti visi higiēnas faktori un kaut viens no motivātoriem. Darba ražīgums paliek zemā līmenī neatkarīgi no motivācijas, ja darbinieki uzskata, ka viņi nav piederīgi organizācijai. Informācija par rezultātiem un labāka atlīdzība uzlabo darba rezultātus⁴.

¹ Армстронг М. (2005) Практика управления человеческими ресурсами 8-е издание. Москва. Питер. 156.cmp

² Herzberg F (1968) One more time: how do you motivate employees?//Harvard Business Review, Jan.-Feb.p.109-120.

³ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā

http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009

⁴ Starlings G. (1999) Valsts sektora pārvalde//Rīga. Valsts administrācijas skola.352-357.lpp.

Sarunās ar darbiniekiem bija izteikts viedoklis, ka nevienu augšā neinteresē, kas notiek zemākajā līmenī. Tas arī tika minēts anketās: „*Vienkāršiem darbiniekiem un zemāka līmeņa priekšniekiem vieglāk tikt audiencē pie Prezidenta, nekā pie VP vadības*”¹. To var attiecināt arī uz VP darbinieku veiktās aptaujas rezultātiem, kuros teikts, ka nozīmīgs aiziešanas iemesls no VP bez zemās darba samaksas ir tāds, ka darbinieks vēlas kaut ko dzīvē mainīt. To skaidro arī paši VP darbinieki: „*VP ir nepieciešams pastāvīgi uzturēt savstarpēju atgriezenisku saikni starp vadību un darbiniekiem. Tādā veidā iespējams nepieļaut stagnāciju, kas nomāc darbiniekus un negatīvi ietekmē viņu darba rezultātus, un uzlabot VP produktivitāti kopumā*”².

Vēl viens no galvenajiem riskiem ar darba neapmierinātību ir arī darbinieku lielā slodze, to apliecina pārrunu laikā saņemtā informācija³. Lai gan tiek atzīts, ka kopumā ir tendence situācijai darba samaksas jautājumos par virsstundām uzlaboties, tomēr tiek arī norādīts, ka bieži vien vēl joprojām netiek pilnībā maksāts par virsstundām. Pēc Yerks-Dotson Law vislabākie rezultāti tiek sasniegti, kad darbinieks strādā ar vidēju slodzi⁴. Tātad tā ir joma, kur VP atbildīgajām struktūrām un darbiniekiem būtu jāmeklē konkrēti risinājumi, lai nepieļautu, ka darbinieki VP regulāri pārstrādājas.

Neapmierināti darbinieki veidojās arī no kontingenta, kas tiek pieņemts VP strādāt, kā anketās tiek norādīts: „*Jāpieņem gandrīz visi, kas piesakās strādāt, bez īpašas atlases, jo VP regulāri trūkst darbinieku*”⁵. Līdz ar to VP ir daļa darbinieku, kas nekur citur nevar sevi realizēt.

No vairākiem VP darbinieku ārējiem motivātoriem kā galvenos varēja minēt ātro pensionēšanās vecumu un iespēju saņemt valsts garantētu pensiju. Otrs motivātors jauniem darbiniekiem bija pieredzes iegūšana valsts iestādē un karjeras veidošana VP⁶. Ņemot vērā, ka jau trīs gadus pēc kārtas tika veikts pētījums par iemesliem darbinieku aiziešanai no darba VP, autore neguva apliecinājumu tam, ka tika veikti kādi pasākumi un analīze, cik tie ir efektīvi. Piemēram, kāpēc līdz audita veikšanas brīdim VP nebija izstrādāta karjeras plānošanas koncepcija, kas ļautu bez īpašiem izdevumiem uzlabot VP darbinieku apmierinātību ar darbu VP. Uz auditoru jautājumu, vai tiek veikti kādi pasākumi pēc šādu pētījumu pabeigšanas un to analīze, tika saņemta atbilde, ka VP darbiniekiem nav tiesību veikt jebkādu analīzi un sniegt

¹ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā
http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009

² Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā
http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009

³ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā
http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009

⁴ Yerks-Dotson Law// <http://www.hf.faa.gov/Webtraining/Cognition/Workload/Mental3.htm> skat. 20.05.2007

⁵ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā
http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009

⁶ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā
http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009

vērtējumu par VP pieņemtajiem lēmumiem. Tas ir pretrunā ar labāko praksi, kas nosaka, ka darba ņēmēju apmierinātības mērīšana ieņem centrālo vietu uz kvalitāti orientēto iestāžu stratēģijās¹. Lai gan 2010.gadā ekonomiskās krīzes apstākļos situācija ir nedaudz mainījusies, autore uzskata, ka darbinieks ir iestādes galvenā vērtība jebkuros apstākļos.

Otrs aspekts: VP darbinieki pauda uzskatu, ka karjeras plānošana ir tikai izaugsme pa karjeras kāpnēm un biežā rotācija VP iekšienē². Tiek aizmirsts, ka „Karjeras plānošanā” – plānošanas procesā svarīgi ir noteikt katra vēlmes, un tikai apmēram 40% darbinieku vēlas kāpt pa karjeras kāpnēm³.

Detalizēta situācijas izpēte bija iespējama ar daudzo interviju skaitu, ne tikai ar vadošiem darbiniekiem, bet arī ar tiešajiem pienākumu izpildītājiem, kas ļāva pietiekami kvalitatīvi izprast problēmu būtību, ko nevarētu izdarīt, ja netiktu veiktas plašas intervijas un arī anketēšanas.

Attiecībā par anketēšanu, tad Valsts policijā anketēšanā iekļautās struktūrvienības tika atlasītas pēc profesionālā sprieduma, novērtējot riskus, savukārt uz vietas struktūrvienībās anketas tika izdalītas visiem darbiniekiem, kas atradās savā darba vietā. Anketēšana bija anonīma. Pavisam aizpildītas un iesniegtas 559 anketas, no intelektuālajiem apkalpotājiem – 77 anketas.

Kā jau tika norādīts otrajā daļā, tad kopējais anketas jautājumu skaits – 19, kas veidoja divas atsevišķas daļas. Pirmās pamats Hārvardas biznesa risku kalkulatora (turpmāk – HBRK) modeļa elementiem iestādes iekšējo risku apzināšanai^{4,5}. Otrās – pēc audita laikā identificētajiem riskiem. Otrajā jautājumu daļā ietilpa dažāda tipa jautājumu grupas. Slēgtā tipa jautājumi bija par darbinieku apmierinātību ar apmācībām, vai darbinieku skaits ir par lielu, vai darbinieks ir ar mieru veikt paveiktā darba uzskaiti. Daļēji atvērtā tipa jautājumi: kas raksturo labu iestādes darbu, kas iestādei traucē kļūt par modernu iestādi. Savukārt trešajā jautājumu grupā iekļauti atvērtā tipa jautājumi, uz kuriem respondenti atbildēja brīvā formā, piemēram, vai ir struktūrvienības, kas dublē funkcijas, vai iestādei ir noteiktas nevajadzīgas funkcijas, kur ir iespējas uzlabot darbu u.tml.

HBRK sadaļas anketēšanas rezultāti un analīze. VP, vērtējot anketas, kopumā konstatēts, ka, lai gan audita laikā konstatētas problēmas, iekšējo risku tikpat kā nav, t. i., iekšējās problēmas gandrīz neeksistē, pie tam intelektuālie kalpotāji vispār nespēj saskatīt problēmas. Savukārt tiešo funkciju veicēji tikai atsevišķos kritērijos izteica neapmierinātību.

¹ M.Hazans(2006) Dzīves kvalitāti ietekmējušie nozīmīgie mūsdienu procesi//Zinātne, Dzīves kvalitāte Latvijā 243.lpp

² Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā
http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009

³ Робинс С.П. (2003) Правда об управлении персоналом// Москва. 225-226.cmp.

⁴ Simons R. (2009) How Risky Is Your Company. Harvard Business Review On Point//Managing Risk. A survival guide for leaders. Spring.p.86-95..

⁵Lietišķās informācijas centrs (2005)Riska vadība// Rīga.

Anketēšanā varēja konstatēt, ka sarežģītāka darba veicēji bija neapmierinātāki ar iestādes darbību un augstāk vērtēja iestādes riskus.

VP intelektuālo apkalpotāju aizpildītās anketas norādīja, ka tie nesaskata nekādas problēmas iestādes darbā jomās, kur būtu nepieciešami uzlabojumi. Uz visiem jautājumiem bija sniegtas viennozīmīgi pozitīvas atbildes, t. i., iestādē viss ir ideālā kārtībā, problēmu nav. Sākotnēji tika izvirzīta versija, ka ir pieļautas neprecizitātes anketu sagatavošanā, tomēr, kā vēlāk noskaidrojās audita gaitā, šādai attieksmei bija citi cēloņi. Tam par iemeslu var būt, pirmkārt, bailes. Uz indivīdu vienmēr iedarbojas divu veidu spēki. Vieni spēki virza uz veselību, otri – uz bailēm, regresu¹. Otrkārt, vienaldzība, treškārt, problēmu neizpratne. Nevienš no šiem aspektiem anonīmā aptaujā neliecina par labu anketu aizpildītājiem. Tas nozīmē, ka vai nu pastāv nevēlēšanās kaut ko mainīt, vai ir neizpratne par to, kas notiek iestādē. Ar šādu attieksmi nav iespējams virzīt progresu iestādē: ja kādu neizskaidrojamu iemeslu dēļ intelektuālie kalpotāji nav spējīgi redzēt lielākās problēmas kopumā, tie nav spējīgi tās arī risināt. To apliecina personālvadības pētījumi, kas liecina: pats būtiskākais faktors, kas ietekmē panākumus veicamajā darbā, no kategorijām „ekstraverts, gatavība sadarboties, emocionālā stabilitāte, gatavība jauninājumiem un godprātība” galvenā darbinieka vērtība ir godīgums². Papildus tam var norādīt, ka „intelektuālajiem apkalpotājiem atšķirībā no izpildītājiem ir savas intereses un racionalizācija, tāpēc centrīecies vietā veidojas centrībēdze”, t.i., visa darbība vērsta nevis uz iestādes labākas darbības nodrošināšanu, bet gan uz savu interešu izvirzīšanu priekšplānā³.

Analizējot trīs iepriekšminētos jautājumu blokus – informācijas plūsma, izaugsme un kultūra, vadoties no HBRK pieejas, var secināt, ka VP visvairāk neapmierināti bija ar informācijas plūsmu. Tas nozīmē, ka šī jautājuma sakārtošanā ir jāvelta visvairāk pūļu, lai situāciju uzlabotu. Iekšējai komunikācijai vajadzētu būt veidotai sistemātiski un ilglaicīgi⁴. Informācijas plūsma un iekšējā komunikācija ir vadības uzdevums, to nevar deleģēt nevienam citam⁵. Tas, piemēram, var ietekmēt pat tādu pirmajā brīdī nesaistītu problēmu kā slimības īpatsvars, jo atbilstoši veiktajiem pētījumiem uzņēmumos, kur darbinieku informētības līmenis bija augsts, slimoja vidēji 3,6% darbinieku, savukārt uzņēmumos, kur informētības līmenis bija zems, slimoja vidēji 11,1% darbinieku⁶.

Neskatoties uz to, ka VP jau 2005.gadā bija konstatējusi, ka ir problēmas ar informācijas plūsmu (tāpēc ar PHARE 2002.gada Nacionālās programmas *Twinning Light*

¹ Карпова А. (1998) Personība. Teorijas un to radītāji// Rīga, 182.lpp

² Робинс С.П. (2003) Правда об управлении персоналом// Москва 47.cmr

³ Kalve I. (2005) Apseglot pārmaiņu vējus. Stratēģiskā un pārmaiņu vadība// Rīga:Turība. 97.lpp

⁴Herbsts D. (2007)Komunikācija uzņēmumā// Rīga.67 lpp

⁵ Herbsts D. (2007)Komunikācija uzņēmumā// Rīga.38 lpp

⁶ Herbsts D. (2007)Komunikācija uzņēmumā. Rīga.33 lpp

projekta Nr. LV02/IB/JH/-02-TL „Valsts policijas kapacitātes stiprināšana Informācijas vadība sistēmas un policijas reformas vadības atbalsta sistēmas īstenošanai” bija daudz analizējusi informācijas pūsmas problēmas un centusies meklēt risinājumus), audita gaitā konstatēts: problēmas informācijas plūsmā pastāv vēl joprojām¹.

Kā jau iepriekš minēts, anketas otrās daļas mērķis galvenokārt bija noskaidrot iestāžu darbinieku viedokli par iestādes darbības uzlabošanas iespējām un faktoriem, kas traucē tai attīstīties. Turklāt lielākoties tie bija atvērta tipa jautājumi, un atbilžu skaits pārsniedza respondentu skaitu, jo varēja dot vairākas atbildes. Līdz ar to matemātiskai apstrādei tika pakļautas tikai tās atbildes, kurām bija izvēles iespējas no atbilžu variantu skaita.

VP tika pausts viedoklis, ka iekšējā kontrole ir ļoti stingra. Darbinieki uzskata, ka viss ir kārtībā un atsevišķie negatīvie gadījumi, kas tiek atspoguļoti plašsaziņas līdzekļos, nav sistēma, bet gan izņēmumi. Tomēr bieži vien ir jāņem vērā, ka darbinieki par uzņēmumu domā pozitīvāk nekā cilvēki no malas, tomēr, no otras puses, šo apstākli var izmantot, lai spodrinātu iestādes tēlu².

Lai gan vairākums anketās norādīja, ka kontrole ir vairāk nekā pietiekama, tomēr pastāvēja arī viedokļi, ka tiešā vadība neveic pietiekamu savu padoto darba kontroli, to norāda citāts no anketas: „*Vadībai aizliegt pārāk garās kafijas pauzes iestādē no rītiem un dzīt ar „mietu” visus strādāt, un, ja tas nelīdz, tad stāvēt klāt un skatīties, vai tiešām darbinieki strādā un cik daudz viņi reāli paveic, nevis čīkst, ka daudz darba, bet faktiski neko nedara lietas labā.*”³ No tā var secināt, ka, lai gan iestādē augstāko struktūru pārstāvji veic pietiekamu kontroli, tomēr pasākumiem nav lielas pievienotās vērtības, ja uz vietas tiešie vadītāji neveiks pienācīgu kontroli, cilvēki nebūs ieinteresēti neko darīt un nebūs noteikti pamatoti kritēriji darba vērtēšanai. Kontroles loma ir pierādīta arī citos pētījumos, kas saskan ar autores auditā konstatēto⁴.

Lai gan VP tika pausts viedoklis, ka darba apjoms un slodze ir liela, tomēr 80% darbinieku nevēlas veikt paveiktā darba uzskaiti un tikai 20% darbinieku būtu ar mieru to darīt⁵. Paveiktā darba uzskaitē ir domāta kā pieraksti, ko darbinieks ir darījis konkrētā laika posmā un kādi rezultāti ir sasniegti, piemēram, no vienkāršas dokumentu sagatavošanas līdz lappušu skaitam, ko bija nepieciešams apstrādāt, lai sagatavotu nepieciešamo dokumentu. Ir

¹ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

² Herbsts D. (2007) Komunikācija uzņēmumā// Rīga. 64 lpp

³ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

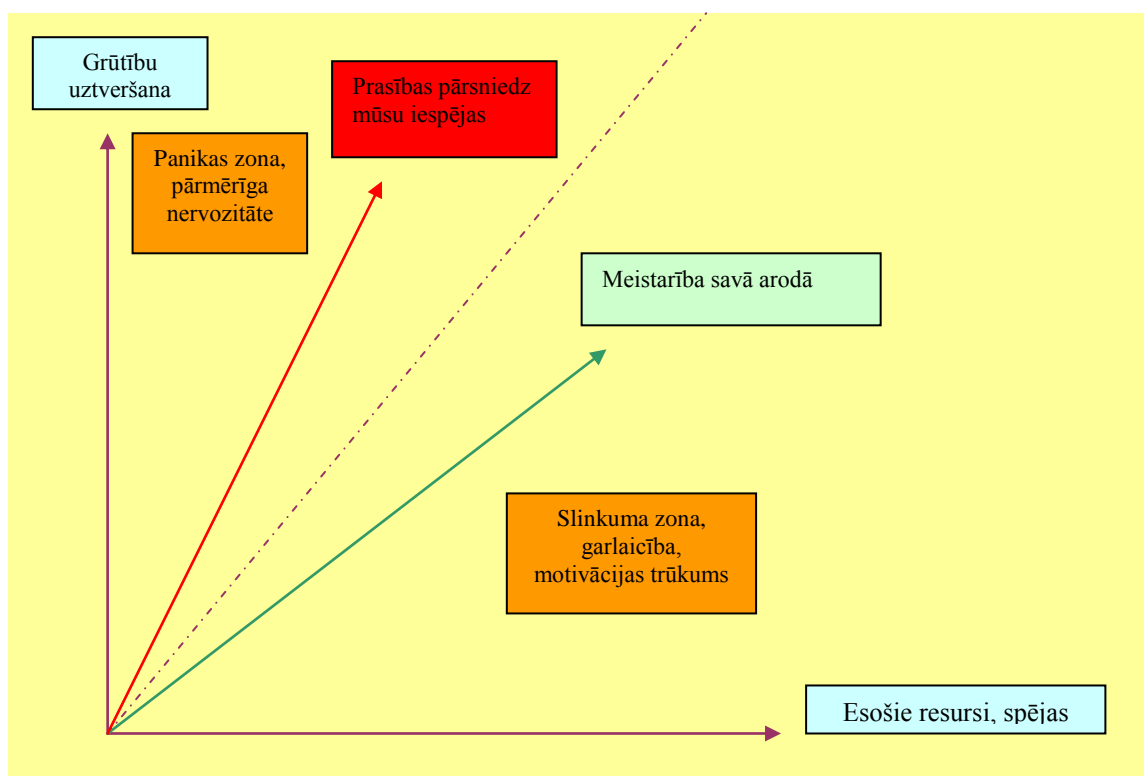
⁴ Pidd M. (2005) Perversity in public service performance measurement.// 482-493p. www.emeraldinsight.com/. 23.03.2007.

⁵ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

iespējams, ka nelielas vēstules sagatavošanā ir jāiepazīstas ar liela apjoma informāciju. Patērētā laika uzskaitē nevajadzētu dienā aizņemt vairāk nekā 10 minūtes.

Autore norāda, ka darba uzskaitē palīdz atrisināt daudzus jautājumus, un nākotnē tas atrisinātu vairākas darba produktivitātes un slodzes problēmas, kas tālāk varētu būt labs palīg līdzeklis darbinieku motivācijai. Ideja vienkārša – Jums ir jāsaprot, kur paliek Jūsu laiks. Parasti tiek veikti personiskie pieraksti Jūsu darbībai. Šiem personīgajiem pierakstiem ir jāparāda, ko nepieciešams mainīt. Tomēr visbiežāk šie personiskie pieraksti vienkārši atklāj nepatīkamus faktus¹.

Autore norāda, ka optimālā situācija ir tad, ja varam veikt savus pienākumus ar optimālu atdevi, t. i., ja uzdevums ir pārāk grūts, ar neadekvātu izpildes termiņu, sākas nervozitāte, darba ražīgums pazeminās, bet, no otras puses, ja uzdevums ir salīdzinoši mazs vai pārāk viegls, konkrētajam darbiniekam arī darba ražīgums krītas, jo zūd motivācija (sk. 3.4. attēlu).



3.4.attēls. Darbinieka resursu un grūtību sakarības līkne²

Avots: G.Alders, 2001

Autore apgalvo, ka veiktie pētījumi pierāda: ar pierakstu veidošanu var cīnīties arī pret stresu darba vietās, jo iespējams noskaidrot stresa rašanās cēloņus, kā to ir izteikuši arī citi

¹ Алдер Г. (2001) Практика эффективного использования времени// Санкт-Петербург, 26.сmp.

² Алдер Г. (2001) Практика эффективного использования времени// Санкт-Петербург, 120.сmp.

autori¹. Ja iestādes vadība būs gatava ieviest paveiktā darba uzskaiti, tas nozīmē, ka pirms tās uzsākšanas jāveic plašs izskaidrošanas darbs un priekšrocību uzskaitījums.

Atbildes uz jautājumu „Vai štata vietu iestādē ir par daudz?” bija pārsvarā noliedzošas, to izteica vairāk par 80% aptaujāto. Tāpat anketēšanas rezultāti pārliecinoši nenorādīja, vai kāda no struktūrvienībām ir lieka, vai veic dublējošas funkcijas. Pārsvarā nebija izteikts krasi negatīvs vērtējums par kādu no struktūrvienībām, tikai nosauktas daudzas dažādas struktūrvienības. Nelielās struktūrvienības, kuras bija specializējušās dažu vai pat viena jautājumu risināšanā, nespēja saskatīt problēmas un to iespējamās risinājumus kopumā. Šīs situācijas dēļ tiešie struktūras pienākumi struktūras vadītājam ir kļuvuši svarīgāki nekā visas organizācijas mērķi. Vairākās anketās uz jautājumu „kāda struktūrvienība iestādē ir nevajadzīga, lieka, dublē funkcijas” tika norādīts, ka nepārzina iestādes struktūru, nav informācijas par struktūru funkcijām u.tml.². Tas norāda, ka struktūrvienību vadītājiem nav svarīga kopējā iestādes attīstība, bet svarīgs tikai savas struktūrvienības pastāvēšanas iemesls, un tie nedomā kā procesu kopumā uzlabot, bet domā, kā pamatot savas struktūras nepieciešamību. Līdz ar to var secināt, ka pastāv daudz procesu pilnveidošanas iespēju.

Kopumā anketēšana uzrādīja: lai gan valdībai ir vēlme publiskā sektora iestādes pārvērst par klientorientētām iestādēm, tomēr tikai neliela daļa, mazāk par 10%, uzskata, ka bez iestādes specifisko rādītāju izpildes ir arī labs klientu serviss. Tas nozīmē, ka lielākā daļa darbinieku nedomā par savu iestādi kā pakalpojumu sniedzēju. Tas ir pretrunā ar publiskās pārvaldes labākās prakses pamatprincipu: orientācija uz pakalpojumu lietotāju – klientu³. To zināmā mērā var saistīt ar situāciju, kāda tiek atspoguļota plašsaziņas līdzekļos: ja darbinieki savu darbu nesaista ar klientu servisu, to var redzēt arī apkārtējie. Ar specializāciju saistītās intereses apgrūtinā saskarsmi ar citiem organizācijas dalībniekiem. Komunikācija pasliktinās, piemēram, tika novērots, ka darbiniekam ir vieglāk trešo personu sūtīt pa vairākiem kabinetiem, nevis pašam precizēt un komunicēt ar saviem kolēģiem, lai noskaidrotu, kur īsti trešajai personai ir jādodas.⁴ Šajā gadījumā aktuāls ir jautājums par klientu servisa izveidošanu valsts pārvaldē. Tādējādi tiktu ietaupīti līdzekļi uz nelietderīgi iztērēto laiku, staigājot un meklējot vajadzīgo pie vairākiem darbiniekiem, jo, kamēr darbinieki vairākkārtīgi iedziļinās jautājumā, kas tiek uzdots, un kamēr pieņem pareizo risinājumu, tiek patērēti nevajadzīgi resursi.

¹ Clarkson G.P. Hodgkinson G. (2006) What can Occupational Stress Diaries Achieve that Questionnaires Can't?// <http://www.emeraldinsight.com> 28.03.2008.

² Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

³ Vanags E. (2007) Valsts pārvaldes reformas ārvalstīs un Latvijā// Rīga, Latvijas Statistikas institūts. 103. lpp

⁴ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

Rezumējot iepriekš aprakstīto, autore norāda, ka audita pierādījumi viens otru papildināja, izņemot gadījumu par 77 anketu rezultātiem. Piemēram, informācijas plūsmas problēma tika konstatēta gan pie iestādes struktūras izvērtējuma, gan arī to pierādīja fakts, ka auditoru sagatavotās darba laika uzskaites tabeles ar paskaidrojumiem pilnā komplektā līdz galīgām izpildītājam ne vienmēr bija nonākušas vai arī nonākušas ar lielu novēlošanos, bet pats galvenais - tika noteikts neuzrādīt virsstundas, ja tādas ir bijušas. Tāda informācija tika saņemta interviju laikā¹. Tāpēc, ja autore būtu balstījies tikai uz diviem audita pierādījuma iegūšanas veidiem, piemēram, anketēšanu intelektuālajiem apkalpotājiem un dokumentu analīzi, tad nevarētu atklāt patiesās problēmas iestādē. Autore iesaka būtisku pierādījumu nodrošināšanai pielietot vismaz trīs dažāda veida audita pierādījumu metodes.

Autore maz pievēršas tādai audita pierādījuma iegūšanas metodei kā dokumentu analīze, jo kā jau tas tika norādīts, šo metodi parasti izmanto visos auditos un informācijas analīzē no dokumentiem īpašu novitāti ieviest nevar. Jānorāda, ka neskatoties uz to, ka varēja vēlēties labāku kvalitāti iesniegtajiem dokumentiem, audita laikā papildus ar citām audita pierādījumu iegūšanas metodēm tika atklāts, ka iestādē bez netiešo funkciju nelietderīgas veikšanas notiek arī tiešo funkciju nepamatotais sadalījums dažāda līmeņa struktūrās un to nevajadzīga veikšana.

Autore norāda, ka nevienā no darbā apskatītajiem pārējiem auditiem netika vērtēta iestādes sistēmiskā pieejā (skatīt ceturto daļu), ko autore iesaka savā metodoloģijā. Autore iesaka pielietot sistēmisko pieeju vai vismaz tās elementus (Latvijā auditoriem netiek veiktas apmācības sistēmiskās pieejas analīzē, līdz ar to izpratne par šiem jautājumiem var būt nepilnīga). Šajā gadījumā VP neatrodas izolētā vidē, jo uz to iedarbojas apkārt notiekošie procesi. Piemēram, audita laikā autorei tika izteikts viedoklis par pasaulē pieaugošo vardarbības tendenci un nozieguma skaitu palielināšanos, tāpēc ne mazāk svarīgs ir jautājums par ārējo faktoru ietekmi uz policistu skaita izmaiņām.

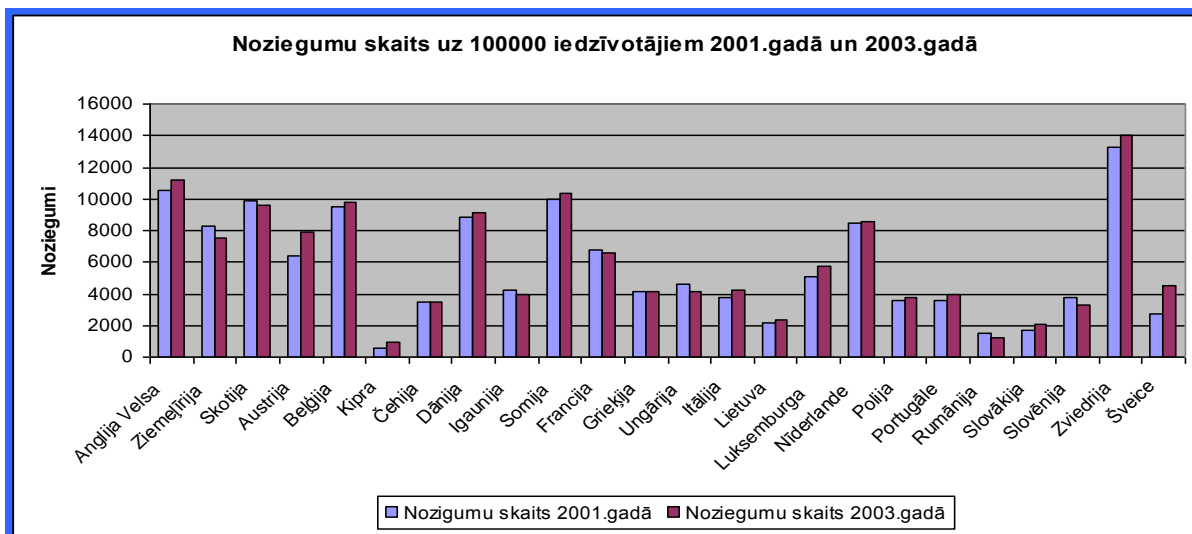
Kā viens no svarīgākajiem ārējiem faktoriem, kas ietekmē policistu darbu, bija noziegumu skaits. Analizējot noziegumu skaita dinamiku pasaulē, varēja konstatēt, ka noziegumu skaitam nav viennozīmīgu attīstības tendenču.² Tā, piemēram, 2001. gada dati³ liecināja, ka no 39 ekspertu aptaujā iekļautajām valstīm noziegumu skaits no 1997. - 2001.gadam ES valstīs kopumā pieauga par 4%, lielāko pieaugumu sastādot Francijā, Grieķijā un Portugālē (visās 16%), lielākais kritums bija vērojams Dānijā (11%), Itālijā (11%) un Somijā (3%), savukārt ārpus ES valstīm lielākais noziegumu skaita pieaugums bija vērojams

¹ Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā 2007.gadā.

² Alvazzi del Frate, A., Van Kersteren, J., (2004) Criminal Victimization in Urban Europe, p. 36 <http://www.unicri.it/icvs/01.06.2007>.

³ Barclay, G., Tavares, G. (2003) *Internal Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*, p. 2. <http://www.homeoffice.gov.uk/> 31.05.2007.

Slovēnijā (101%), Igaunijā (43%) un Polijā (40%), bet samazinājums - Bulgārijā (41%), Šveicē (28%) un Čehijā (11%). Salīdzinot 2001. gadu ar 2000.gadu, vidējais pieaugums ES valstīs bija 3%¹. Latvijā noziedzības līmeņa vidējais pieaugums bija 1,8%² (skat. 3.5. attēlu):



3.5. attēls. Noziegumu skaits uz 100 000 iedzīvotājiem 2001.gadā un 2003.gadā, administratīvajās teritorijās^{3,4}

Avots: Killias u.c., 2006

Vidējais noziegumu skaits uz 100 000 iedzīvotājiem apskatāmajās valstīs bija 5 710 – 2001.gadā un 5 937 - 2003.gadā. Latvijā attiecīgi 2001.gadā - 2161 un 2003.gadā - 2221⁵.

Salīdzināt Latvijas situāciju ar citām Eiropas valstīm pilnībā nevarēja, jo pastāvēja zināmas atšķirības noziegumu reģistrācijā, līdz ar to sniegtajai informācijai bija tikai informatīvs raksturs⁶. Savukārt, ja vērtē ilgākā laika periodā, tad 2004.gada dati liecināja, ka vidējais noziegumu līmenis Eiropā ir samazinājies līdz 90.gadu līmenim. 2004.gadā visvairāk noziegumu bija izdarīts tādās valstīs kā Īrijā, Lielbritānijā, Igaunijā, Nīderlandē, Dānijā un Beļģijā. Savukārt zemākais noziedzības līmenis bija Spānijā, Ungārijā, Portugālē, Francijā, Austrijā un Grieķijā⁷.

¹Barclay, G., Tavares, G. (2003) *Internal Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*, p. 2. <http://www.homeoffice.gov.uk/> 31.05.2007.

²Latvijas Valsts policijas 2001. gada publiskais pārskats//http://fish.vp.gov.lv/material/Publ_parskats_2001.doc (30.05.2007.)

³ Killias, M., Aebi, M.F., Aromaa, K., Aubusson de Cavarlay, B., Barclay, G., Gruszczynska, B., Von Hofer, H., Hysi, V., Jehle, J.M., Smit, P., Tavares, C. (2006) *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics// Third edition*. p. 173, (http://www.europeansourcebook.org/esb3_Full.pdf 02.04.2007.

⁴ Latvija pētījumam datus nebija sniegusi, tāpēc nav iekļauta tabulā.

⁵ Autorešu ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

⁶ Van Dijk, J., Manchin, R., Van Kesteren, J., Hideg, G. (2007) *Burden of Crime in the EU. Research Report A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety //(EU ICS) (2005) 29., 76.lpp*

⁷ Van Dijk, J., Manchin, R., Van Kesteren, J., Hideg, G. (2007) *Burden of Crime in the EU. Research Report A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety //(EU ICS) (2005) 19-21.lpp*.

Policistu skaita pieaugums vidēji ES 1997.gadā, salīdzinot ar 2000.gadu bija 3%¹. Autore veica statistisko analīzi policistu skaita izmaiņām un noziegumu skaita izmaiņām 25 valstīs periodā no 1997.gada līdz 2001.gadam (skatīt 3.8. tabulu).

3.8.tabula

Policistu, ieslodzīto un noziegumu skaita izmaiņas administratīvajās teritorijās (1997.-2001.)²

	VALSTIS	Policistu skaita izmaiņas % (gados)		Ieslodzīto skaita izmaiņas % (gados)		Noziegumu skaita izmaiņas % (gados)	
		97/01	00/01	97/01	00/01	97/01	00/01
1	Anglija/ Velsa	-1	1	8	2	-2	7
2	Skotija	0	1	1	5	0	0
3	Austrija	8	6	2	3	9	-7
4	Beļģija	5	1	4	0	17	0
5	Kipra	9	4	40	28	16	4
6	Čehija	3	0	-10	-10	-11	-8
7	Dānija	4	0	-2	-4	-11	-6
8	Igaunija	-37	-2	4	3	43	1
9	Somija	4	2	10	8	-3	-6
10	Francija	-6	-10	-14	-4	16	8
11	Griekija	16	0	50	4	16	19
12	Ungārija	-2	0	29	11	-9	3
13	Itālija	4	-1	10	2	-11	-2
14	Latvija	15	0	n/d	n/d	39	2
15	Lietuva	-7	-5	-22	-35	5	-4
16	Nīderlande	16	8	10	8	10	4
17	Norvēģija	10	1	4	3	5	-2
18	Polija	0	0	39	22	40	10
19	Portugāle	9	1	-7	4	16	2
20	Rumānija	-11	-5	14	1	-6	-4
21	Slovākija	-25	-1	-4	3	1	5
22	Slovēnija	8	7	50	2	101	11
23	Spānija	-2	0	7	3	10	10
24	Zviedrija	-4	0	17	7	-1	-2
25	Šveice	2	0	5	-2	-28	2

Avots: autores konstrukcija pēc G.Barclaja un G.Tavares, 2003

Tika konstatēts, ka nav lineārās sakarības starp policistu skaita izmaiņām un nozieguma skaita izmaiņām apskatāmajās valstīs. Korelācijas koeficienta vērtība periodā no 1997.gada līdz 2001.gadam un periodā no 2000.gada līdz 2001.gadam bija attiecīgi 0,034 un 0,031, t.i., tā ir tuvu 0, kas liecina, ka lineārā sakarība neeksistē.

Otrs rādītājs, ko policisti norāda kā svarīgu, bija ieslodzīto skaits un tā ietekme uz policistu skaitu.³ Salīdzinot savstarpējo sakarību starp policistu skaita izmaiņām un ieslodzīto skaita izmaiņām 24 valstīs (skatīt 3.8.tabulu, izņemot Latviju, jo Latvijas dati pētījumā nebija

¹ Van Dijk, J., Manchin, R., Van Kesteren, J., Hideg, G. (2007) Burden of Crime in the EU. Research Report A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety //(EU ICS) (2005) 29., 76.lpp

² Barclay, G., Tavares, G. (2003) *Internal Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*, p. 24. <http://www.homeoffice.gov.uk/> (31.05.2007.)

³ Autore zinojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

iekļauti), var konstatēt, ka izlases korelācijas koeficienta vērtība periodā no 1997.gada līdz 2001.gadam un periodā no 2000.gada līdz 2001.gadam bija attiecīgi 0,32 un 0,43, līdz ar to var uzskatīt, ka pastāv ļoti vāja lineārā sakarība starp policistu skaita izmaiņām un ieslodzīto skaita izmaiņām. Jāņem vērā, ka iepriekš minētajā pētījumā 2001.gadā Latvijas ieslodzīto skaits ir norādīts kā ceturtais lielākais - 370 ieslodzītie uz 100 000 iedzīvotājiem, piekāpjoties tikai tādām valstīm, kā ASV -689, Krievija - 673, Dienvidāfrika - 411. Tuvākie sekotāji lielo ieslodzīto skaita ziņā ir Igaunija ar 351 un Lietuva ar 273, pie tam ES valstīs uz apskatāmo brīdi vidēji ir 87 ieslodzītie uz 100 000 iedzīvotājiem.¹ Līdz ar to var secināt, ka Latvijas situācijā nebūtu pareizs risinājums tiekties palielināt ieslodzīto skaitu, tādējādi to sasaistot ar policijas darbu, bet tieši otrādi, nepieciešams vērst policijas darbu uz to, lai ieslodzīto skaits vispārējās tendencēs samazinātos. To apliecina arī Somijas piemērs, ka, samazinot ieslodzīto skaitu, nepalielinājās noziedzības līmenis valstī. „Rezultāts vēlreiz apliecina vispārīgo secinājumu, ka noziedzības līmenis kāpj un krīt saskaņā ar saviem likumiem un dinamiku, tāpat kā sankciju politika attīstās un mainās saskaņā ar tās dinamiku: šīs divas sistēmas ir visai neatkarīgas”². Tāpēc nav pamata apgalvojumam, ka, lai samazinātu noziedzības līmeni valstī, vajag vairāk ieslodzīto.

Pielietojot sistēmisko saikni, ir jāanalizē tālāk, kādi ir tie faktori, kas ietekmē vai neietekmē noziegumu līmeni. Galvenie no tiem bija norādīti: alkohola patēriņš, valsts urbanizācijas līmenis, jauniešu īpatsvars un dzīves līmenis.

Alkohola patēriņš. Pētnieki norādīja, ka pastāv zināma sakarība starp alkohola patēriņu un noziegumu skaita izmaiņām. Jo lielāks ir alus patēriņš uz 100 000 iedzīvotājiem, jo augstāks noziegumu līmenis. Korelācija ir 0,5³.

Valsts urbanizācijas līmenis. Noziegumu skaita un urbanizācijas līmeņa korelācija bija 0,3⁴. Tomēr, pētniekiem izslēdzot no valstu saraksta Īriju, korelāciju varēja konstatēt 0,5. Lielākās urbanizētās valstis ir Beļģija (97,4%), Apvienotā Karaliste (89,5%), Nīderlande (89,6%), savukārt, vismazāk urbanizētās valstis bija Somija (58,5%), Grieķija (60,3%).⁵ Salīdzinot ar Latviju, šī attiecība ir: pilsētās dzīvojošie - 67,9%, bet laukos -32,1%⁶. Ja salīdzina valstu apdzīvotības līmeni, tad Latvijā 2003.gadā bija vidēji 37 cilvēki uz km²⁷.

¹ Barclay, G., Tavares, G. (2003) *Internal Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*, p.24. <http://www.homeoffice.gov.uk/> (31.05.2007.)

² Lapi Sepala, T. (2006) *Cietumu pārbīvētības novērsšana Somijā*//<http://www.coe.lv/tulkojumi.php?id=79> 31.05.2007.

³ Van Dijk, J., Manchin, R., Van Kesteren, J, Hideg, G. (2007) *Burden of Crime in the EU. Research Report A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety* //(EU ICS) (2005) 50 lpp. u.c.

⁴ Van Dijk, J., Manchin, R., Van Kesteren, J, Hideg, G. (2007) *Burden of Crime in the EU. Research Report A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety* //(EU ICS) (2005) 20.lpp

⁵ Van Dijk, J., Manchin, R., Van Kesteren, J, Hideg, G. (2007) *Burden of Crime in the EU. Research Report A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety* //(EU ICS) (2005) 20.lpp,u.c.

⁶ Latvija Pārskats par tautas attīstību (2004/2005)// LU Sociālo un politisko pētījumu institūts. 11.lpp.

⁷ LR Centrālās statistikas pārvalde // <http://data.csb.gov.lv/> (30.05.2007.)

Vidēji ES valstīs – 113, bet Beļģijā -344, Nīderlandē- 482, Apvienotajā Karalistē-247.¹ Autore secina, ka, Latvijā ar zemu apdzīvotības līmeni un vidējo urbanizācijas līmeni, policistiem ir lielāka uzmanība jāpievērš apdzīvotām vietām. Tāpat ir jānorāda, ka Latvijas situācijā nekas neliecina, ka ir nepieciešams vairāk policistu, nekā tas ir vidēji citās valstīs.

Jauniešu īpatsvars. 2004.gadā Latvijā ir 15,4 % no visiem iedzīvotājiem, salīdzinot ar citām valstīm, tas vidēji ir 13,4%, vai par 2% vairāk². Tomēr pētnieki norādīja, ka sakarības starp jauniešu īpatsvaru kopējā iedzīvotāju skaitā un noziedzības līmeni tikpat kā nav. Korelācija ir 0,23.³

Dzīves līmenis. Zinātniskajā pētījumā pētnieki nav atraduši savstarpējo nozieguma līmeņa korelāciju ar dzīves līmeņa jeb iedzīvotāju turības indikatoru⁴. Tas nozīmē, ka nevar sasaistīt kopā dzīves līmeni ar noziedzības līmeni. Ir pieņemts domāt, ka nabadzīgākās valstīs ir augstāks noziedzības līmenis un otrādi. Rezumējot var secināt, ka, policistu skaitam mainoties, nemainās noziegumu skaits, bet nedaudz mainās ieslodzīto skaits, kas savukārt liecina, ka papildus piesaistītie policisti nodarbojas ar noziedznieku meklēšanu un atrašanu. Tomēr preventīvajam darbam netiek pievērsta pastiprināta uzmanība, t.i., notiek cīņa ar sekām un nevis ar cēloņiem. Latvijas situācijā tas ir joprojā aktuāli.

Valsts policijas anketēšanas laikā tika atklāts, ka sabiedrības negatīvā attieksme traucēja Valsts policijas darbā, līdz ar to tas ir vērā ņemams faktors⁵. Ārzemju pieredze liecināja, ka vislabākā iedzīvotāju attieksme pret policiju ES valstīs ir Somijā, Austrijā un Dānijā, savukārt vissliktāk izsakās par Polijas, Grieķijas, Spānijas, Portugāles un Igaunijas policiju darbu^{6,7}. Vīrs vidējā vērtējuma bija novērtētas arī Īrija, Lielbritānija, Vācija, Beļģija, Ungārija un Nīderlande. Zīmīgi, ka Īrijai un Lielbritānijai bija vislielākie noziedzības līmeņi, bet tas nav ietekmējis iedzīvotāju spriedumu. Jāņem vērā, ka caurmērā jaunajām ES dalībvalstīm bija zemāks novērtējums nekā vecajām ES valstīm⁸.

Daudz precīzāks bija rādītājs, ar kuru vērtē policijas darbu, apvienojot trīs rādītājus - sabiedrības attieksmi pret policiju, ziņošanas līmeni par noziegumiem un policijas attieksmi pret cietušajiem. Vislabākie rādītāji bija Austrijai, Dānijai, Beļģijai, Vācijai un Somijai,

¹ EUROSTAT (2007) *Information about EU States*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?> (20.06.2007.)

² EUROSTAT. (2007) *Information about EU States*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?> (20.06.2007.)

³ Van Dijk, J., Manchin, R., Van Kesteren, J., Hideg, G. (2007) *Burden of Crime in the EU. Research Report A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety // (EU ICS) (2005) 21 lpp. u.c*

⁴ Van Dijk, J., Manchin, R., Van Kesteren, J., Hideg, G. (2007) *Burden of Crime in the EU. Research Report A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety // (EU ICS) (2005) 19 -20.lpp.*

⁵ Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.

⁶ Vērtēšanā iekļauts 18 ES vecās dalībvalstis un papildus tam- Polija, Ungārija un Igaunija informācija no Van Dijk et. al.79.lpp

⁷ Van Dijk, J., Manchin, R., Van Kesteren, J., Hideg, G. (2007) *Burden of Crime in the EU. Research Report A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety// (EU ICS) (2005). 79.lpp.u.c.*

⁸ Van Dijk, J., Manchin, R., Van Kesteren, J., Hideg, G. (2007) *Burden of Crime in the EU. Research Report A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety// (EU ICS) (2005)..*

Zviedrijai, savukārt sliktākie – Polijai, Grieķijai, Igaunijai un Itālijai. Pie tam Austrijai ir viens no augstākajiem iedzīvotāju ziņošanas līmeņiem par NN Eiropā¹.

Iepriekš aprakstīto analīzi par policijas darba ietekmējošiem faktoriem autore ieteica izmantot arī policijai sava darba pilnveidošanai. Jānorāda, ka audits nesniedz pilnīgi visas atbildes uz iestādes sasāpējušajiem jautājumiem, bet norāda galvenās tendences, kā iestādei pašai pilnveidot savu darbu.

Audita pierādījumu savākšana un pārbaude, un apkopošana tika veikta pa informācijas plūsmas avotiem. Pamatā par katru informācijas avotu kā atbildīgais bija noteikts viens auditors, kurš bija atbildīgs par datu pareizību. Tajā pašā laikā lielā apjoma dēļ paveiktā darba uzskaites analīzē tika iesaistīti visi auditori.

Audita ziņojuma sagatavošanas un apspriešanas posms ir katrā auditā, un, ja ir iespējams, var tikt piesaistīti arī eksperti to novērtēšanā. Tomēr, kā jau autore norādīja iepriekš, Latvijā ekspertu piesaiste ir ierobežota. Tāpēc eksperta piesaiste nav noteikta kā obligāts pasākums. Autore vēlas vērst uzmanību uz dažiem specifiskiem audita ziņojumu sagatavošanas, rakstīšanas un saskaņošanas aspektiem, kas tikai apliecina autores metodoloģijas pamatotību:

1. Kā jau tika norādīts iepriekš, tad autore audita ziņojuma projektu sāka rakstīt no pirmās audita veikšanas dienas, kas kalpoja reizē arī kā darba dokuments. Tādējādi tika ekonomēts laiks gan uz atsevišķu dokumentu izstrādi, gan nekas netika aizmirsts audita procesā. Tas arī bija viens no faktoriem, kas samazināja audita veikšanas laiku un aizņēma 5 mēnešus, kas ir daudz mazāk, nekā tas ir augstākajās kontrolējošās iestādēs.
2. Visa audita metodoloģija tika atspoguļota audita ziņojumā, sākot ar audita veikšanas laiku, audita apjomu, auditoru skaitu un beidzot ar audita metodēm.
3. Visi apgalvojumi un informācijas avoti, kuri tika izteikti audita ziņojumā, tika pamatoti ar pierādījumiem, kuriem atsaucis tika veidotas kā zinātniskajos rakstos.
4. Politisko mērķu noderīgumu autore analizēja audita ziņojuma tekstā, detalizēti iztīrājot par un pret argumentus, jo iestāžu plānošanas un stratēģiskie dokumenti neatbilda labākajai praksei.
5. Autore iestādes vadības viedokli iekļāva kā diskusiju objektu, bet ne kā audita pierādījuma veidu. Tāpat līdz minimumam tika samazināts auditora viedokļa atspoguļojums, kuram nebija detalizētu pierādījumu.

¹ Van Dijk, J., Manchin, R., Van Kesteren, J., Hideg, G. (2007) Burden of Crime in the EU. Research Report A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety// (EU ICS) (2005).,9,23,69,80.u.c.lpp

6. Audita laikā un rakstot audita ziņojumu, atklātās problēmas tika klasificētas pēc to lieluma. Audita ziņojumā iekļautās informācijas apjoms atspoguļoja problēmas būtību, tas nozīmē, ka liela problēma tika atspoguļota, caurvijot visu audita ziņojumu, un tā attiecīgi samazinot informācijas apjomu, samazinoties problēmas lielumam.
7. Pārējos aspektos, autore sagatavojot ziņojuma tekstu, balstījās uz pasaulē atzītu praksi, izņemot iepriekš norādīto.
8. Audita ziņojuma apspriešanā tika ņemts vērā pamatoti auditējamās iestādes iebildumi, bet netika ņemtas vērā iebildes, kurām nebija pierādījumu.

3.2.2. Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienesta funkciju audita izvērtējums

Autore vēlas vērst atkārtotu uzmanību, ka informācija par VUGD ir atspoguļota tādā apjomā, lai tā nekaitētu VUGD darbībai un autore varētu ievērot normatīvo aktu prasības.

VUGD audits no VP audita atšķirās; ja VP audita laikā bija pieejami plaši pētījumi gan par policiju darbu pasaulē, gan par to ietekmējošiem rādītājiem, tad VUGD gadījumā, lai gan informācijas bija pietiekami daudz, tā nebija izmantojama. Autores vadītā darba grupa detalizēti izpētīja apstākļus, kādos darbojās VUGD iestādes, un nonāca pie secinājuma, ka esošie apstākļi, kādā darbojas salīdzināmās iestādes jebkurā no analīzei izvēlētām valstīm bija krasi atšķirīgi, līdz ar to arī netika izmantoti kā audita pierādījums. Galvenā atšķirība galvenokārt slēpās tajā apstākļī, ka vienā daļā valstu ugunsdzēsējs skaitījās goda amats un uz to bija gan liels konkurss, gan arī valsts attieksme bija krasi atšķirīga no Latvijas situācijas, piemēram, ekipējumā. Otrā daļā valstu bija izveidotas brīvprātīgās ugunsdzēsēju vienības, kuras pietiekami daudz paveica to darbu, ko Latvijā veic VUGD.

Tāpēc audita pierādījumi bija jābalsta uz to informāciju, kas pieejama Latvijā. Kā galvenais aspekts ir jāvērtē ekonomiskās vajadzības, kādas nodrošina VUGD. Atbilstoši K.Polita un G.Bukerta modelim, analizējot sociāli ekonomiskās problēmas, tiek formulētas sociāli ekonomiskās vajadzības (*needs*) un noteiktas to prioritātes. Tālāk nosaka programmas vai organizācijas, kas īsteno šo vajadzību apmierināšanu. VUGD gadījumā vajadzības pastāv, jo iedzīvotāju drošības nodrošināšana Latvijā ir valsts funkcija¹. Tālāk seko misijas (*mission*) formulēšana, proti, programmas vai organizācijas sūtība (virsmērķis) sociāli ekonomisko vajadzību apmierināšanai. Vadoties no misijas un sociāli ekonomiskajām vajadzībām, nosaka programmas un organizācijas mērķus (*objectives*). Tie atspoguļo izvirzītos pamatuzdevumus konkrētam laika periodam.

¹ Vanags E. (2007) Valsts pārvaldes reformas ārvalstīs un Latvijā// Rīga, Latvijas Statistikas institūts.77.lpp

Piemēram, VUGD gadījumā iestādes misija nebija formulēta, tomēr programmas mērķi bija formulēti¹: „nodrošināt savlaicīgu un kvalitatīvu ugunsgrēku dzēšanu un glābšanas darbu veikšanu, maksimāli īsā laikā ierodoties notikuma vietā, nodrošināt valsts ugunsdrošības uzraudzības veikšanu, nodrošināt civilās aizsardzības sistēmas darbību, kā arī veikt apmācību ugunsdrošības un civilās aizsardzības jomā, un ugunsdrošības propagandu”.

Faktiski tas bija nevis mērķu, bet funkciju uzskaitījums, jo pienākums noteiktajā laika posmā ierasties notikuma vietā ir paredzēts normatīvajos aktos. Attiecībā uz kvalitātes aspektu (kvalitatīva ugunsgrēku dzēšana un glābšanas darbu veikšana) skaidrības nebija, jo nebija formulēts, kas ir kvalitatīva ugunsgrēku dzēšana un glābšanas darbu veikšana, līdz ar to šis aspekts bija jāizdiskutē gan pašā iestādē, gan sabiedrībā. Tika meklētas alternatīvas, kvalitātes rādītājus salīdzinot ar citu valstu pieredzi, tomēr varēja atrast tikai dažus piemērus, jo katrā valstī pieeja glābšanas darbiem bija atšķirīga.

Piemēram, ASV Ugunsdzēsības asociācijas stratēģiskajā plānā 5-gadu operacionālie mērķi ir formulēti šādi²:

1. Samazināt cilvēku bojāeju sakarā ar uguni šādās grupās:
 - 1.1. 14 gadīgie un jaunāki par 14 gadiem;
 - 1.2. 65 gadīgie un vecāki par 65 gadiem;
 - 1.3. Ugunsdzēsēju.
2. Palīdzēt sabiedrībai izstrādāt visu veidu apdraudējumu risku samazināšanas plānu.
3. Atbilstoši reaģēt uz ārkārtas situācijām normatīvajos aktos noteiktajā laikā (līdzīgi LR VUGD).

Analīze ir jāveic tāpēc, ka auditoram ir jāizprot ne tikai mērķi, bet arī uzdevumi, līdz ar to tai noteiktās funkcijas. Arī pēc INTOSAI ne vienmēr mērķi un uzdevumi ir norādīti uz papīra, tāpēc tiek noskaidroti visi svarīgie aspekti par iestādi, kas var ietekmēt funkciju apjomu un izpildes kvalitāti³.

Analizējot rezultatīvo rādītāju bloku, tika konstatēts, ka:

1. Izpildes rādītāji vai darbības rezultāti ir cieši saistīti ar jēdzienu „funkcijas”. Darbības rezultāti ir iestādei deleģēto funkciju izpildes rezultāti. Vērtējot VUGD noteiktos darbības rezultātus, tika konstatēts, ka lielākā daļa no tiem ir saistīta ar Ugunsdrošības un civilās aizsardzības koledžu, viens rādītājs – ar Latvijas Ugunsdzēsības muzeju, t.i., VUGD padotībā esošajām iestādēm, un tikai daži rādītāji attiecas uz citām tiešajām VUGD funkcijām, proti:

- 1) ugunsdzēsības depo un posteņu skaitu;
- 2) pārbaudīto objektu skaitu, veicot ugunsdrošības uzraudzības pārbaudes;

¹ 2006.gada 7. novembra Ministru kabineta rīkojuma Nr.880” Iekšlietu ministrijas darbības stratēģija 2007. – 2009. gadam” pielikuma 2.6.3. apakšpunkts

² VUGD mājas lapas informācija. www.vugd.gov.lv. 12.12.2007..

³ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing // <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

- 3) apmācību un kvalifikācijas celšanu ugunsdrošības un civilās aizsardzības jomā (apmācīto personu skaits);
- 4) ugunsdrošības aģitāciju un propagandu (publikāciju skaits masu saziņas līdzekļos);
- 5) izvērtētiem paaugstināta riska objektu drošības pārskatiem un rūpniecisko avāriju novērtēšanas programmām civilās aizsardzības, avārijgatavības, ugunsdrošības un ugunsdzēsības jomās (objektu skaits).

Analizējot normatīvajos aktos VUGD deleģētās funkcijas, tika konstatēts, ka, piemēram, Ugunsdrošības un ugunsdzēsības likums deleģē VUGD 24 funkcijas, kā dažas no galvenajām var minēt ugunsgrēku dzēšanas un glābšanas darbu veikšanu (*kas VUGD darbības rezultātos nemaz nav atspoguļots*) vai arī iekšējos ūdeņos glābšanas un meklēšanas darbu organizēšana, vadīšana un veikšana (*nevienu darbības rezultātu, kas atbilst šai funkcijai, VUGD darbības rezultātos nav*) u.c. Un tas ir tikai viens no normatīvo aktu virknes, kuros ir ietverts funkciju deleģējums VUGD. Protams, nebūtu pareizs risinājums VUGD noteikt darbības rezultātu katrai no deleģētajām funkcijām, bet ir jābūt dziļai cēloņu-secu analīzei, kā rezultātā tiek noteikti galvenie darbības rezultāti, kas savukārt nosaka rezultātu rādītājus / politikas rezultātu rādītājus, kas savukārt veicina ietekmes / makro ietekmes rādītāju izmaiņas.

2. Kā rezultātu rādītāji VUGD bija noteikti:

- 1) vidējais ierašanās laiks notikuma vietā (minūtes);
- 2) personāla mainība iestādē (% gadā).

Neapstrīdot, ka šie rādītāji kopumā iestādei ir būtiski, ir jāvērs uzmanība uz to, ka politikas rezultāti ir pārmaiņas sabiedrībā, ko rada vienu vai vairāku darbības rezultātu sasniegšana. Politikas rezultātus plāno atbilstoši noteiktajam politikas mērķim.

3. Ietekmes/makroietekmes rādītāji VUGD nebija noteikti.

Bez kvantitatīvajiem darbības novērtējuma rādītājiem liela nozīme ir arī kvalitatīvajiem darbības rādītājiem.

Kvalitatīvo darbības novērtēšanas metožu ir daudz, tostarp arī darbības pašnovērtējums un klientu un sadarbības partneru apmierinātības noskaidrošana (aptauja). Autore norāda, ka, izmantojot interneta mājas lapu, VUGD bija veicis aptauju par civilās aizsardzības nepieciešamību izglītības iestādēs, bet ne kopēju kvalitatīvas darbības rādītāju analīzi.

VUGD 2008.gada darba plānā bija paredzēts veikt sabiedriskās domas izpēti par VUGD darbu. Kā izpildes termiņš ir noteikts – „ne retāk kā reizi gadā”, kas ļāva secināt, ka šādi pētījumi turpmāk tiks veikti. Piemēram, VUGD darbinieku skaits ir atkarīgs no izvietoto posteņu skaita, kurš savukārt tiek aprēķināts, izejot no normatīvo aktu prasībām – cik ātrā laikā ir jāierodas negadījuma notikuma vietā, t.i., reaģēšanas laiks. Tomēr, faktiski pārbaudot

esošo situāciju, varēja konstatēt, ka prasības tīri fiziski nav iespējams izpildīt, jo, veicot detalizētus aprēķinus pēc vidējā ātruma un attāluma no posteņa līdz notikuma vietai, tie atsevišķos gadījumos vairākas reizes pārsniedza normatīvajos aktos noteikto. Piemēram, saskaņā ar LVS¹ noteiktajām prasībām katrā apdzīvotā vietā ar līdz 5 000 iedzīvotājiem platībā līdz 20 km² (t.i., 2,5 km² rādiusā) ir nepieciešams 1 depo ar 2 automašīnām. Standarts nenoteica mazāko robežu terminam „apdzīvotā vieta”. Saskaņā ar normatīvo aktu³ lauku teritorijā par apdzīvoto vietu ir noteikti arī ciemi un viensētas.

Savukārt Ministru kabineta noteikumos⁴ ir noteikts, ka „*ierašanos notikuma vietā nodrošina republikas pilsētās 5 minūšu laikā pēc izsaukuma saņemšanas, pārējās pilsētās un lauku teritorijās, kurās iedzīvotāju blīvums ir 10 un vairāk cilvēku uz kvadrātkilometru, 15 minūšu laikā, bet lauku teritorijās, kurās ir mazāks iedzīvotāju blīvums par 10 cilvēku uz kvadrātkilometru - 25 minūšu laikā*”. Citos normatīvajos aktos detalizētāka skaidrojuma nav.

Latvijā⁵ bez Rīgas pilsētas ir 83 VUGD posteņi, savukārt kopējā Latvijas teritorija bez Rīgas pilsētas ir 64 444 km² ⁶, tātad pēc aprēķiniem⁷ viena posteņa rādiuss vidēji ir 15,72 km. Ņemot vērā to, ka Latvijas rajonos vidējais glābēju automašīnas braukšanas ātrums ir 47,24 km/st ⁸, vidēji tālākā brauciena ilgums nepārsniegtu 20 min. ($15,72 * 60 / 47,24 = 19,96$ min). Tomēr tie ir tikai vidējie rādītāji un tos nevar pieņemt par pilnīgi precīziem aprēķiniem un balstīt uz tiem lēmumu pieņemšanu, jo reālā situācija stipri atšķiras no statistiskiem datiem. Autore norāda, ka Ogres rajonā, kurā ir liels iedzīvotāju blīvums, ir tikai divi VUGD posteņi - Ogrē un Ķeipenē. Posteņu vidējais rādiuss ir 17,13 km ⁹, kas jau pārsniedz vidējos rādītājus LR. Faktiski situācija ir vēl sliktāka, jo līdz tādai apdzīvotai vietai kā Dzelmes no Ogres posteņa ir 31 km, tas nozīmē, ka ar vidējo ātrumu līdz Dzelēm faktiski varētu aizbraukt gandrīz 40 minūtēs ($31 * 60 / 47,24 = 39,4$). Tuvākais postenis atrodas Jaunjelgavā, bet to nevar izmantot tāpēc, ka ierobežojums ir upe. Līdz ar to ne tikai nevar ievērot LVS prasības, kas nosaka, ka katrā apdzīvotā vietā būtu nepieciešams vismaz viens depo ar 2 automašīnām, bet atsevišķos gadījumos arī MK noteikumus, kas nosaka ierašanās ātrumu.

Tātad politiķiem ir jāizšķiras vai nu atsevišķām teritorijām atteikties garantēt normatīvajos aktos noteiktās prasības, vai tomēr meklēt līdzekļus, lai šo situāciju novērstu.

¹ LVS 361:2005 Ugunsdzēsības un glābšanas dienesta depo ierīkošana. Vispārējās prasības. A. pielikums

² $20=3,14 \times R^2$ jeb $R=\sqrt{20:3,14}=\sqrt{6,3694}=2,5$ km. LR Centrālās statistikas pārvalde //http://data.csb.gov.lv/ (30.01.2008.)

³ Likuma „Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu” 10. un 13. pants.

⁴ 2004. gada 3. februāra Ministru kabineta noteikumi Nr. 61 ”Kārtība, kādā Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienests veic un vada ugunsgrēku dzēšanu un glābšanas darbus”

⁵ VUGD mājas lapas informācija. www.vugd.gov.lv. 12.12.2007.

⁶ LR Centrālās statistikas pārvalde //http://data.csb.gov.lv/ (30.01.2008.)

⁷ 64589 (LR.km²) -145 (km², Rīga) = $(\sqrt{64444/83})$ (VUGD posteņi)/3,14 =15,72 km

⁸ VUGD mājas lapas informācija. www.vugd.gov.lv. 12.12.2007.

⁹ $(1843,21 \text{ km}^2$ (kopējā Ogres rajona teritorija):2= 921,61 km²= $\sqrt{921,61/3,14}=17,13$ km) LR Centrālās statistikas pārvalde //http://data.csb.gov.lv/ (30.01.2008.)

Autore vēlreiz grib uzsvērt, ka, lai gan auditors nedrīkst vērtēt politiskos lēmumus, šajā situācijā auditors tomēr var būt ne tikai „pārbaudītājs un soģis”, bet arī aizstāvis situācijās, kad iestādei tie var būt apdraudoši. Šajā gadījumā, jo ātrāk šo problēmu apspriedīs un risinās, jo mazākus zaudējumus tas nesīs, piemēram, valstij nebūs lieki jātīesājas par to, ka novēlotas reaģēšanas rezultātā mājstaimniecībai radušies zaudējumi, jo glābēji būs ieradušies vēlāk, nekā tas ir noteiks normatīvajos aktos utt.

VUGD pretēji VP auditam visi audita pierādījumi liecināja par to, ka iestādes resursi ir ierobežoti un ekonomēt vairs nav iespējams. Arī šeit autore izmantoja vairākus audita pierādījuma veidus vienam apgalvojumam, lai gūtu pārliecību par secinājumu pamatotību.

Autore vēlas vērst uzmanību uz faktu, ka sākotnēji tika paredzēts veikt detalizētu statistisko datu apstrādi par iestādes darbību raksturojošiem rādītājiem, tomēr to nevarēja veikt, jo, pārbaudot datu savākšanas metodes, tika konstatētas atšķirības dažādās informācijas ieguves vietās. Autore vēlreiz uzsver informācijas kvalitātes nozīmi. Tāpat nevarēja veikt detalizētu ārzemju pieredzes analīzi, tāpēc tika pieņemts lēmums vairāk uzmanības pievērst intervijām un informācijas iegūšanai uz vietas, kas sākotnēji bija mazāk plānotas. Tāpēc autore norāda, ka nav iespējams pilnībā pieturēties pie izstrādātās audita programmas kā to nosaka labākā prakse. Pirms audita uzsākšanas nevarēja paredzēt, ka situācija VUGD būs krasi atšķirīga no pasaules pieredzes, ka auditā nevarēs informāciju balstīt uz statistiskajiem aprēķiniem utt. Tas tika konstatēts audita laikā, un to nekad nevar paredzēt pirms audita uzsākšanas.

3.2.3. Auditu rezultatīvie rādītāji

Autores vadītie auditi krasi atšķirās no iepriekš apskatītajiem 22 auditiem, kurus veica citas iekšējā audita struktūrvienības citās iestādēs, un biznesa sektora veiktajiem auditiem. Galvenās atšķirības bija tā, ka autores veiktajiem auditiem tika patērēts visilgākais laika periods, t.i., 4-5 mēneši, lai gan, salīdzinot ar auditam iztērētā laika vidējiem rādītājiem, pasaules prakse liecina, ka vidēji vienam auditam audita komanda patērē ap 12-14 mēnešus. Līdz ar to tas tikai apliecināja, ka kvalitatīvus funkciju auditus nevar veikt īsā laika periodā. Tajā pašā laikā ir jānorāda, ka autores analizētās iestādes arī krasi atšķirās no pārējo auditoru analizētajām iestādēm (skatīt 3.9.tabulu).

Autores veikto auditu rezultatīvie rādītāji^{1,2}

Audits	Audita laiks (mēnešos)	Auditoru skaits	Darba dokumentu skaits lpp.	Audita ziņojums apjoms lpp.	Secinājumu skaits	Ieteikumu skaits
VP	5	4	8 224	90	95	54
VUGD	4	3	4 408	57	60	30
Kopā	9	7	12 632	147	155	84

Avots: autores konstrukcija pamatojoties uz veiktajiem auditiem VP un VUGD,2007,2008

Citu ministriju autorei iesniegtie ziņojumi liecināja, ka vidēji iekšējie auditori vienā auditā izanalizēja iestādes, kurā darbiniekus skaits bija robežās no 28 līdz 455 darbiniekiem. Savukārt biznesa struktūrās darbinieku skaits bija robežās no 174 līdz 501. Izņēmums bija divi audita ziņojumi, kurā bija iekļauta ministrija un vairākas padotības iestādes, bet no audita ziņojumu teksta nevarēja noteikt darbinieku skaitu.³ Autore vadītajos auditos iestāžu darbinieku skaits bija 11 310 un attiecīgi 3 400. Tātad VP faktiski ir vislielākā un komplicētākā iestāde Latvijā. Līdz ar to audita ilgums ir attaisnojams tās sarežģītības dēļ.

Autore veiktajos auditos ieteikumu skaits ir mazāks nekā secinājumu skaits. Tas ir skaidrojams ne tikai ar to, ka izdarītais secinājums nepieprasa turpmāko rīcību, bet galvenokārt tāpēc, ka uz vairākiem secinājumiem (problēmām) tika atrasts viens ieteikums, kas atrisinātu vairākas problēmas vienlaikus. Tajā pašā laikā ir jānorāda, ka gan secinājumi, gan ieteikumi nebija šauri un specializēti, piemēram, nav konkrētā iekšējā normatīvajā aktā norādīts kāds konkrēts pasākums, bet tie lielākoties bija globāli, kas attiecās uz visu iestādi. Piemēram, personālvadības politikā pastāv virkne problēmu, kuras tika nosauktas vienā secinājumā ar apakšpunktiem, uz šādu secinājumu tika sniegts ieteikums ar vairākiem veicamajiem soļiem.

Neskatoties uz to, ka katrai konstatētajai problēmai ir jābūt ieteiktam risinājumam, tieši smagākajai problēmu daļai risinājumi meklējami politiskajā līmenī, un, lai kā būtu izvērtēti visi pārējie risinājumi, problēmas nevarēja atrisināt, nepieņemot politisko lēmumu.

Sniegto ieteikumu kvalitāte bija pietiekama. To pierāda fakts, ka tad, kad audita saskaņošanas procesā auditējamie izvirzīja virkni iebildumu par audita ziņojumā konstatēto un attiecīgi piedāvāja savus redzējumus, autore kopīgi ar departamenta vadību izvērtēja iesniegtās pretenzijas, nepieciešamības gadījumā papildus meklējot argumentāciju par viedokļa pamatotību, un tikai viena pretenzija pilnībā tika ņemta vērā pēc būtības, jo no auditējamajiem tika iesniegta papildus informācija, kura audita laikā netika iesniegta. Tajā

¹Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009. un nepublicētā informācija par funkciju auditu.

²Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu VUGD 2008.gadā.

³Autorei iesniegtā nepublicētā informācija par Latvijas ministriju veiktajiem funkciju auditiem saskaņā ar Ministru kabineta 2007. gada 20. marta sēdes protokollēmumā Nr. 19, 49§ noteikto izpildi.

pašā laikā iestādes struktūrvienības, kuras tieši neskāra audita ziņojums, audita secinājumus atzina par pamatotiem un realizējamiem praksē bez iebildumiem.

Kā galvenais ieteikumu bloks tika izvirzīts pilnībā reformēt Valsts policiju, izmainot gan strukturālo uzbūvi, gan būtiski samazinot darbinieku skaitu, kā arī veicot būtiskas izmaiņas Valsts policijas darbībā. Autore norāda, ka, lai gan iemesli bija citi, tomēr realizācija varēja būt līdzīga, kā tas bija veikts Honkongā. XX gadsimta 80. gados, lai paaugstinātu darba efektivitāti nodokļu administrēšanā, tur tika reformēta nodokļu un muitas iestāde un izveidota pavisam jauna iestāde. Reformas laikā atbrīvojās no lielākās daļas darbinieku, kuri bija iejaukti korupcijas skandālos.¹ Autores ieteikums bija samazināt VP centrālo biroju desmitkārtīgi, atstājot tikai nedaudzas struktūras, kuras saistītas ar iestādes stratēģisko jautājumu risināšanu, bet pārējos darbiniekus decentralizēt pa reģioniem, kas ļautu efektīvāk izmantot cilvēkkapitālu.

Auditā laikā tika konstatēta labākā prakse, kura būtu jāpārņem no citām valstīm, kā, piemēram, Austrijas, Somijas un Igaunijas. Jānorāda, ka Igaunijas policija pēc reorganizācijas, pārejot no 17 prefektūru modeļa uz 4 reģionālo prefektūru modeli ar Policijas Departamentu vadībā, kura darbības specifika ir plānošanas un stratēģijas joma, bet tā skaitliskais sastāvs ir 160 darbinieki. Igaunijas policijā kopā ir tikai 3403 štata vietas. Nozīmīgs apstāklis saistībā ar nelielo personālsastāva daudzumu ir tas, ka reorganizācijas procesa gaitā policija ir spējusi atbrīvoties no tai neraksturīgu funkciju veikšanas (piemēram, objektu apsardzes nodrošināšanas)².

Jāatzīmē, ka Igaunijas policijas vadītājs nosaka tikai kopējo štatu katrai no četrām prefektūrām (bez īpašas metodikas un kritēriju izmantošanas), savukārt tā sadalījums pa dienestiem ir katras prefektūras vadības kompetencē. Lai gan var izprast situāciju, ka no normatīvo aktu puses netiek reglamentēti atsevišķu auditoru ieteikumi, piemēram, par vienotu atskaitīšanās kārtību, darbinieku novērtēšanas sistēmu, ko asi kritizēja auditoru darbu auditējamās struktūras (iestādes), autore vēlas vērst uzmanību, piemēram, uz šādu faktu: Igaunijas policija atzīst, ka līdz 2007.gadam policijas darbības novērtēšanā saskārās ar vēl lielākām problēmām nekā Latvijā, jo valstī nepastāvēja nekādas vērtēšanas sistēmas, ne arī vienoti indikatori. Katra prefektūra savu darbu organizēja, uzskaitīja un sniedza atskaiti individuāli, un šīs atskaites nebija savstarpēji salīdzināmas. Šobrīd ir izstrādāta kritēriju sistēma (policijas dienestiem - 53, atbalsta dienestiem – 34 dažādi kritēriji), kuri tiek grupēti un izmantoti dažādos vērtēšanas periodos (mēnesis, ceturksnis, pusgads). Kā stimul

¹ Elektronisks resurss www.jurinform.ru. 10.10. 2009.

² Autores npublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā 2007.gadā.

prefektūras darbības uzlabošanai tika izmantots papildus algas fonda piešķiršana divas reizes gadā atbilstoši sasniegtajiem darba rezultātiem.

Igaunijas policija ir secinājusi, ka optimālais kriminālpolicijas dienesta darbinieku īpatsvars katrā apakšvienībā ir 30% no personālsastāva¹, bez tam līdz 2010.gadam bija plānots ieviest amatpersonu un atbalsta darbinieku attiecību 1:5.

Deklarācijas par Ivara Godmaņa vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību rīcības plānā² tika iekļauti autores audita ziņojumā sniegtie ieteikumi, proti:

7.1.2. Izstrādāt Valsts policijas vidēja termiņa darbības stratēģiju ar izvērtētiem, pamatoti, sasniedzamiem darbības kvantitatīvajiem rādītājiem, pirms tam veicot nepieciešamo datu analīzi, ņemot vērā cēloņus un paredzamās sekas, kā arī iekļaujot veicamos pasākumus, lai tā būtu orientēta uz servisa pakalpojumu sniegšanu.

Atbildīgā institūcija – Iekšlietu ministrija

Izpildes termiņš – 31.12.2008.

7.15.1. Valsts policijas vidējā termiņa darbības stratēģijas izstrādes ietvaros izanalizēt Valsts policijas teritoriālo struktūrvienību personāla darba slodzi, lai nodrošinātu amata vienību racionālu izmantošanu un Valsts policijas turpmākās strukturālās uzbūves modeļa pamatotību, caurskatāmību un pārvaldes sistēmas optimizāciju. Iesniegt divas atskaites.

Atbildīgā institūcija – Iekšlietu ministrija

Izpildes termiņš – 31.03.2008., 30.09.2008.

7.18.1. Valsts policijas vidējā termiņa darbības stratēģijas ietvaros izanalizēt policijas struktūrvienību personāla darba slodzi, lai sagatavotu konkrētus priekšlikumus, vērstus uz amata vienību racionālu izmantošanas nodrošināšanu ar mērķi palielināt tiešo policijas funkciju veicošo darbinieku skaitu, vienlaikus samazinot vidējā līmeņa vadītāju skaitu.

Atbildīgā institūcija – Iekšlietu ministrija

Izpildes termiņš – 30.07.2008.

7.19.1. Valsts policijas vidējā termiņa darbības stratēģijas izstrādes ietvaros izanalizēt Valsts policijas teritoriālo struktūrvienību personāla darba slodzi, lai nodrošinātu amata vienību racionālu izmantošanu un Valsts policijas turpmākās strukturālās uzbūves modeļa pamatotību.

Atbildīgā institūcija – Iekšlietu ministrija

¹ Latvijā, saskaņā ar Valsts policijas iesniegto informāciju, 2008.g. kopējais kriminālpolicijas štata vienību īpatsvars sastāda 23,6%, savukārt kārtības policijas štata vienību īpatsvars ir 62%. Pārējie 14,4% štata vienību ir apakšvienībās, kas veic atbalsta funkcijas (personāla vadība, finanšu vadība, lietvedība, saimnieciskie, uzskaites, informātikas un sakaru jomā strādājošie).

² Ministru kabineta 2008.gada 19.februāra sēdes protokollēmums Nr.11 4.§ .Deklarācija par Ivara Godmaņa vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību rīcības plāns.

Izpildes termiņš – 30.07.2008.

2007. gada decembrī pēc Valsts policijas pasūtījuma Tirgus un sabiedriskās domas pētījumu centrs SKDS veica Latvijas iedzīvotāju aptauju „Attieksme pret Valsts policiju”¹. Aptaujas secinājumos norādīts, ka uzticamības līmenis Valsts policijai ir apmierinošs (45%), ja to salīdzina ar citu valsts institūciju un ārvalstu policijas dienestu uzticamības datiem. Visā pasaulē uzticamības līmenis konkrētām institūcijām krītas, aizvien svarīgāka kļūst sadarbība ar sabiedrību un sabiedrības līdzatbildība noziedzības apkarošanā. Valsts policijai noteikti būtu jāpievērš uzmanība aptaujas rezultātiem par iemesliem, kādēļ sabiedrība neuzticas policijai, lai veiktu attiecīgus pasākumus situācijas uzlabošanai. Autore vēlas norādīt, ka Igaunijas policija katru mēnesi pasūta pētījumu par sabiedrības uzticības līmeni, kas 2008.gadā sasniedza pat rekordlīmeni - 80%.² Reizi gadā policija pasūta pētījumu par faktoriem, kas veicina uzticēšanos policijai, lai, balstoties uz rezultātiem, varētu optimizēt darbu. Igaunijas policija aktīvi darbojas sabiedrības informēšanas jomā un ņem vērā pētījumos iegūtās atziņas par nepieciešamajām izmaiņām, kas pasākumu veidā tiek iekļautas nākamajos rīcības plānos.

Darba grupa, kura tika izveidota pēc audita pabeigšanas, izskatīja jautājumu par Valsts policijas izteiktajiem iebildumiem par audita objektivitāti un tā ziņojuma saturu, kā arī Iekšējā audita departamenta iekšlietu ministram sagatavoto atbildes viedokli³. Darba grupa kopumā atbalstīja Iekšējā audita departamenta argumentus Valsts policijas iebildumu noraidīšanai, kā arī secināja, ka audita ziņojums kopumā ataino situāciju Valsts policijā, atklājot arī būtiskākās nepilnības stratēģiskās attīstības plānošanā, darba organizācijā un darbības novērtēšanā.

2009.gada decembrī Iekšlietu ministrijas ministre L.Mūrniece apgalvo, ka Valsts policija strādā ar nepietiekošu skaitu darbinieku un „ar nekomplektu strādā jau vairākus mēnešus, bet tas nav traucējis tai pildīt savus darba pienākumus un nodrošināt sabiedrisko kārtību un drošību”⁴. Saskaņā ar Valsts policijas 2009. gada Publisko pārskatu, tad 2009. gadā bija 7 407 policisti un 631 darbinieks, nenokomplektētās darba vietas uz 01.01.2010. bija 313⁵, bet audita periodā - 2007. gadā bija 9 987 policisti un 1 326 darbinieki⁶. Amatu vietu skaita starpība 3 275. Līdz ar to tas tikai apliecina, ka tad, kad situācija valstī bija labāka, policijas darbinieku bija vairāk, krīzes apstākļos policistu skaits ir mazāks, bet tie spēj tikt galā ar saviem pienākumiem.

¹ LR Valsts policijas resurss. Attieksme pret Valsts policiju//: www.vp.gov.lv. 20.03.2008

² Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā 2007.gadā.

³ Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā 2007.gadā.

⁴ MūrnieceL.<http://www.delfi.lv/news/comment/comment/linda-murniece-par-parmainam.d?id=28420801>.01.02.2010

⁵ Latvijas Valsts policijas 2009.gada Publiskais pārskats. www.vp.gov.lv/?sadala=189.14.05.2010.

⁶ Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā 2007.gadā.

Autore norāda, ka krīzes apstākļos darbinieku skaits tika samazināts, bet kvalitatīvas izmaiņas, kā to bija ieteikusi autores vadītā darba grupa, nav sekojušas, to pierāda arī 2009.gadā vairāki publicētie policistu viedokļi – „kopš tā (audita ziņojuma – autores piezīme) tapšanas izmaiņu ir bijis maz, un situācija mainās uz sliktu pusi”¹, to atzīst arī demisionējušais premjers Ivars Godmanis (LPP/LC), kurš, vēl būdams iekšlietu ministrs, uzdeva veikt šo auditu - kopš audita veikšanas 2007.gadā gandrīz nekas nav mainījies. Pēc audita policijai tika formulēti veicamie darbi, kas bija jāizpilda līdz pagājušā gada beigām, taču nomainījās ministrijas saimnieki². To apliecina ne tikai autores veiktie auditi, bet arī ārzemju pieredze, ka politiķi vai augstākā līmeņa vadītāji savus lēmumus tikai 50 % gadījumu balsta uz izsvērtiem pētījumiem vai aprēķiniem. Pārējos gadījumos to lēmumiem nav izsvērtā pamatojuma, bet pamatā visu nosaka politiskie apsvērumi³.

Atšķirīga situācija bija vērojama VUGD. Lai gan galvenie ieteikumi tika saistīti ar stratēģiskās plānošanas jautājumiem, gan ietverot plāna izstrādi, gan uzlabojot un pilnveidojot plānošanas procesu, atsevišķos gadījumos ieteikts pilnveidot normatīvos aktus. Vairāki ieteikumi bija saistīti ar personālvadības jautājumiem, kā, piemēram, veidot atbilstošu personālpolitikas stratēģiju, skaidri definēt pamatfunkciju veicējus un atbalsta funkciju veicējus, kā arī apmācīt darbiniekus, pilnveidojot konkrētas iemaņas, izstrādāt darbinieku aizvietošanas mehānismu, kā arī ieteikums, kas pamatā ir katrā funkciju auditā - paveiktā uzskaitē.

Atsevišķi tika grupēti ieteikumi pa darbības virzieniem, kas tieši ir saistīti ar konkrēto funkciju izpildes pilnveidošanu, piemēram, aprēķinu metodikas pilnveidošana, sistēmiskās pieejas elementu ieviešana iestādes darbībā, attiecīgo sadarbības līgumu slēgšana, lai varētu pilnvērtīgi izpildīt iestādei uzticētās funkcijas. Tomēr autore norāda, ka sarežģītākām problēmām risinājumi nebija tik vienkārši atrodamā, jo tie bija komplicēti, kā sāka risināt vienu jautājumu, tā pakārtoti bija jārisināt citi. To risināšanā būtu jāiesaista valdība, pašvaldības, iedzīvotāji, jo problēmu cēloņus var atrisināt tikai kompleksi. Tomēr auditos nevar dot ieteikumus, kas ir ārpus auditējamas iestādes kompetences, līdz ar to cēloņi pēc būtības netiek atrisināti.

Autore centās iespēju robežās meklēt iespējamo risinājumu, piemēram, VP situācijā (skatīt 3.pielikumu) kā labāko risinājumu iesakot Zilā okeāna stratēģiju, tomēr tas netika adekvāti akceptēts no VP puses.

Autore norāda, ka risks, par kuru auditoram ir jādomā, sniedzot ieteikumus, ir: vai tie tiešām atbilst reālajai situācijai un ir realizējami praksē un vai pēc to īstenošanas tiešām

¹ Springe I. „Kabinets jātīra pašam, nerunājot par WC”. 2009.gada 6.marts laikraksts „Diena” 6-7.lpp.

² LETA. 06.03.2009. Pirms diviem gadiem Valsts policijā veikts audits atklājis šokējošu ainu. <http://www.leta.lv>.

³ Dorotinsky Bill (25.08.2008.-29.08.2008) (The World Bank pārstāvja prezentācija), Tukumā, Mācību materiāli.

iestāsies reāls labums. Tomēr lietderības audita ieteikumu kvalitāte var tikt apšaubīta, ja pēc veiktā pētījuma tiek konstatēts, ka lietderības auditori vēlas uzspiest savus noteikumus, kuriem nepiekrīt auditējamie, un tie var izrādīties ne tikai nevajadzīgi, bet arī radīt zaudējumus¹. Tāpat konsultantu ieteikumu lietderība tiek apšaubīta arī biznesa sektorā, „...kuriem netrūkst ideju, kas izaugušas no dažādiem teorētiskajiem priekšstatiem, pētījumiem un citu kompāniju pieredzes”². Šajā sakarā tiek minēts *eBay* piemērs, kurš ir nokavējis būtiskas izmaiņas tirgus vidē, jo bija pamatojoties uz konsultantu sniegtajiem padomiem.

Autore, veicot auditus, to ir apzinājusies jau no pirmās audita dienas un veikusi virkni pasākumu, lai šāda situācija nenotiktu - auditoram vienmēr ir jāiedziļinās auditējamā „biznesa procesā”. Taču arī tas neatrisina šo jautājumu, jo, lai cik labi censtos auditors, tas var daudzas lietas līdz galam nesaprast. Tāpēc ļoti svarīgs ir audita ziņojumu saskaņošanas posms, lai auditējamais varētu izteikt un argumentēt savu viedokli. Autores praktiskie auditi apliecināja, ka, lai gan bija daudz iebildumu par izdarītajiem secinājumiem un ieteikumiem, tomēr tiem pārsvarā nebija pamatotas argumentācijas³. Līdz ar to, ja auditējamais apgalvo, ka tas nav labs ieteikums, bet nenorāda, kāpēc, auditoram nav tiesību veikt koriģējumus secinājumos un ieteikumos, jo auditoram ir jāuzņemas atbildība gan par saviem aprēķiniem, gan izdarītajiem slēdzieniem. Autore vēlas vēlreiz norādīt, ka līdzšinējā prakse liecina: pat auditējamā spiediena rezultātā atceltie ieteikumi laika gaitā izrādījās patiesi un pamatoti, kā jau autore bija pierādījusi. Piemēram, auditu gaitā tika rosināta atsevišķu funkciju apvienošana vienā iestādē, ko veic dažādas iestādes, piemēram, VRS, Valsts policija un Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde, tomēr tas tika noraidīts kā nevajadzīgs. Tajā pašā laikā Igaunijā, lai nodrošinātu labāku dienestu administratīvo vadību, resursu optimizāciju un uzlabotu savstarpējo sadarbību, pašlaik tiek izstrādāts projekts pakāpeniskai policijas, robežsardzes un migrācijas dienestu apvienošanai⁴. Otrs piemērs, 2003.gadā Valsts robežsardzei tika ieteikts, ka flotes tehnika, kas ir VRS un Aizsardzības ministrijas rīcībā, ir jāapvieno un darbība ir kopīgi jākoordinē⁵. Tas tika ilgi diskutēts un beigās noraidīts kā nepietiekami argumentēts, tomēr 2009. gada situācija liecina, ka par šiem jautājumiem ir uzsāktas diskusijas un šāda apvienošanās varētu būt lietderīga un pareiza⁶. Tajā pašā laikā autore atzīst, ka visas reorganizācijas lielākoties norit sarežģīti un ar grūtībām, kā to apliecina arī veiktais pētījums vairākās slimnīcās, kad radās konflikts starp vidējā līmeņa medicīnas personālu un uzraugošo

¹ Morin D. (2001) Influence of value for money audit on public administrations: looking beyond appearances// <http://site.ebrary.com/>.(19.01.2010)

² Procevska O. (2008) Ārzemju konsultants, profesors un spiegs! Lietišķā Diena Nr.107, 01.12.2008. 30-31.lpp

³ Autores nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā 2007.gadā.

⁴ Autores nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā 2007.gadā.

⁵ Autores nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts robežsardzē 2003.gadā

⁶ Robežsardzi varētu pievienot Aizsardzības ministrijai (13.07.2009.) <http://www.nra.lv>.19.04.2010.

administrāciju, jo tika pastiprināta kontrole par resursu izlietojumu, bet, no otras puses, kā uzskatīja medicīnas personāls, pasliktinājās klientu aprūpe. Rezultātā daudzas no konfliktā iesaistītām personām darbu atstāja¹. Arī autores veiktajos audits, ja būtu veiktas kardinālas izmaiņas, piemēram, VP struktūrā, tad process būtu bijis sarežģīts un grūts. Tajā pašā laikā, ja šādas reorganizācijas tiktu izdarītas savlaicīgi, tad jau no 1999.gada nebūtu ilglaicīgā pasākuma, kas tiek saukts par funkciju auditu valsts pārvaldē.

Autore norāda, ka var palielināt iekšējā audita lomu lietderības (funkciju) auditu veikšanā, jo šim procesam ir sena vēsture², savstarpēji sadarbojoties un ietekmējoties starp iekšējo un ārējo auditoru, kur pēdējais varētu būt kā labākais paraugs auditu veikšanā³. Tomēr bijušais Eiropas Komisijas iekšējā audita struktūrvienības vadītājs Jūlijs Muis (Jules Muis), kurš bija kļuvis pieprasīts situācijās, kad starptautiskām institūcijām bija nepieciešama pārvaldes struktūras modernizācija, norādījis: „Iekšējie auditori ir veikuši un dara lielisku darbu zemākos organizācijas līmeņos, bet arvien ir milzīgas grūtības nodrošināt tādus produktus, kur nepieciešams pārbaudīt iestādes pārvaldības lēmumus un augstākas varas struktūras iedarbīgumu. ...Augstākās vadības līmenī iekšējā auditora iespējas ir ierobežotas, ja vien jūs nevēlaties spēlēt „krievu ruleti”⁴. Tāpēc autores priekšlikums ir Valsts Kancelejai un Finanšu ministrijai ierosināt izdiskutēt jautājumu par iekšējo auditoru neatkarības un objektivitātes pastiprināšanu valsts pārvaldē, nosakot darba samaksu finansēt ārpus auditora darba vietas, bet pieņemšanas un atlaišanas procesu saskaņot ar attiecīgu iestādi, piemēram, Valsts Kanceleju.

Autore trešās daļas ietvaros pierāda ceturto tēzi: Autores izstrādātā funkciju audita metodoloģija ir piemērojama un ieviešama praksē, to apstiprina šādi secinājumi:

1. Autores audita laikā Valsts policijā tika atklāts - Netiešo funkciju nelietderīga veikšana; tiešo funkciju nepamatotais sadalījums dažāda līmeņa struktūrās; atsevišķu tiešo funkciju nevajadzīga veikšana; nespēja saskatīt sistēmisko pieeju iestādes darba novērtēšanā un turpmākās darbības plānošanā; pārāk lielais darbinieku skaits, kas līdz audita veikšanas brīdim tika uzskatīts kā nepietiekošs; neefektīvā iestādes struktūra, kuru pilnveidojot tiktu taupīti resursi; nepietiekošā iekšējā kontrole; darbinieku nepietiekošā motivācija, kas samazina darba ražīgumu; u.c. faktori, kuru novēršana uzlabotu Valsts policijas darbu.
2. Savukārt VUGD (tikai attiecībā par informācijas izpaužamo daļu) tika konstatēts, ka iestādes stratēģija var tikt uzlabota un pastāv pretruna starp valdības uzlikto

¹ Miles, Raymond E., Snow, Charles C. (2003) Organizational Strategy, Structure, and Process// Palo Alto, CA, USA: Stanford University Press, 37. <http://site.ebrary.com/19.01.2010> 55-56.lpp.

² Yan J., Li D. (1997) Performance audit in the service of internal audit// Managerial Auditing Journal 12/4,5.192-195

³ Krishnamoorthy G. (2002) A multistage approach to external auditor's evaluation of the internal audit function// Auditing: A Journal of Practice and Theory. Vol. 21 No.1. p.95-121.

⁴ Iekšējā audita institūta informācija (2004) Smagā cīņa. Intervija ar Eiropas Komisijas iekšējā audita struktūrvienības vadītāju Jūliju Muisu (Jules Muis) by M.Barrier//<http://www.iai/files/jaunumi2004/auditora%20zinjojums.htm>. 12.02.2010.

pieņēmumu reaģēt noteiktā laikā un nespēju to faktiski izpildīt, kur tika konstatētas normatīvo aktu nepilnības.

3. Auditos autore pierādīja tās izstrādātās funkciju audita metodoloģijas ekonomiju, efektivitāti un produktivitāti, kas ļauj to ieviest praksē Latvijā, un to apliecina sekojošais:
 - 3.1. Audita veikšanas procesa saskaņošana ar uzdevumu devēju bija ar pievienoto vērtību, jo auditoram bija skaidra izpratne, kas no tā tiek gaidīts un strīdīgā situācijā autore izvairījās no liekiem konfliktiem.
 - 3.2. Valsts policijas vadības vēlme, norādot autorei neturpināt paveiktā darba uzskaites analīzi, lika mainīt audita metodes, palielinot anketēšanas un interviju lomu auditā. Tādā veidā autore pierāda, ka INTOSAI standartu prasību ievērošana nemainīt audita programmu un metodes ir ar deklaratīvu raksturu.
 - 3.3. Nesagatavojot detalizētu programmu un hipotēžu izvērsumu, tika ietaupīts audita veikšanas laiks. Tā vietā sagatavots vispārējs plāns un sadalījums pa informācijas avotiem, nosakot atbildīgos auditorus par katru informācijas avotu, kas ļāva arī kontrolēt audita procesa gaitu un savstarpēji salīdzināt audita pierādījumus. Sākotnējais plāns tiek iekļauts audita ziņojumā, kas vēlāk tiek pārlikts uz darba dokumentiem.
 - 3.4. Auditora pieredzei un prasmēm ir liela nozīme informācijas meklēšanas procesā, to pierāda autores praktiskie pētījumi, kas ir veikti pirms un pēc metodoloģijas izstrādes.
 - 3.5. Etalonrādītāju salīdzināšanas metode sniedza kopējo ieskatu pasaules vispārīgās tendencēs par pētāmo jomu un norādīja tālāko audita veikšanas gaitu. Tas autorei sniedza apsvērumu, ka Latvijā policistu un policijā strādājošo darbinieku skaits ir salīdzinoši liels un iestādē pastāv iespēja ekonomēt līdzekļus. Tālāk tika veikta interesējošo valstu rādītāju salīdzināšanu ar Latvijas situāciju.
 - 3.6. Abas audita pieejas (uz problēmu balstīta un sistēmiskā pieeja) sevi attaisnoja. Pirmajā - autore iegūstot izpratni par policijas darba problēmām un situāciju ārzemēs, meklēja cēloni – kas nav īsti kārtībā iestādē, bet otrajā - tika atklāta ārējo apstākļu ietekme uz iestādes darbu, iestādes darbības vājās vietas, piemēram, noziedzīgo nodarījumu procesa uzskaites nepilnības, informācijas plūsmas nepilnības pašā iestādē, sakarību analīze starp sliktu policijas darbu un neapmierinātiem darbiniekiem u.c.
 - 3.7. Zinātnisko metožu pielietošana (vadības teorijas izpēte, matemātikā – korelācijas analīze, pareiza anketēšana, prāta vētras) auditā ļāva izprast auditējamās iestādes problēmu rašanās avotus. Tie bija - pārāk lielā iestādes struktūras sadrumstalotība, informācijas plūsmas problēmas, vadības jautājumu ignorēšana, pārskatu sagatavošanas problēmas.
 - 3.8. Biznesa procesu izpēte ļāva auditoriem izprast iestādes darbības būtību, un to sasaistīt ar veicamajām funkcijām.
 - 3.9. Paveiktā darba uzskaites analīze atklāja būtiskas ietaupījumu iespējas ap 1 655 244 Ls gadā.
 - 3.10. Samazinot audita apjomu, neauditējot katras iestādes funkciju atsevišķi, bet grupējot tos pa virzieniem un uz katru virzienu nosakot veikt vienam auditoram, ir iespēja labāk pārskatīt audita procesu, kā rezultātā saīsināt audita veikšanas laiku.
 - 3.11. Audita laikā pielietotā mērķu saskares punkta meklēšanas kopsaucējs izpaudās kā Latvijas valdības dokumentu un sabiedrības prasību salīdzināšana pret valsts resursiem, daļēji iekļaujot analīzē atsevišķas mērķgrupas.
 - 3.12. Autore pilnveidotais Hārvardas biznesa riska kalkulators valsts pārvaldei pierādīja, ka ir iespējams konstatēt problēmas iestādes informācijas plūsmā, izaugsmē un kultūrā.
 - 3.13. Anketēšana kā papildus audita pierādījums, sniedza papildus informāciju un atklāja papildus problēmas iestādē, piemēram, par vispārējo darbinieku noskaņojumu iestādē, vadības stilu, darbinieku izpratni par iestādi, tās struktūru, mērķiem, misiju, darba uzlabošanas iespējām, iekšējo kontroli, viedokli par paveikto darbu, uzskaites ieviešanu iestādē, tajā pašā laikā atklāja faktu, ka ir darbinieku kategorija, kura nesniedza patieso

- informāciju. Anketas veidošana no divām daļām tikai palielināja anketu vērtību, jo pirmā daļa analīzei tika izmantota kā vienots vesels, bet otrā daļa papildus sniedza atbildes uz autores interesējošiem jautājumiem.
- 3.14. Intelektuālo apkalpotāju anketēšanas rezultāti pierāda, ka nevar balstīties tikai uz vienu audita veidu, tas radītu nepareizu izpratni par problēmu. Tāpēc ir nepieciešami vismaz trīs audita pierādījuma veidi.
 - 3.15. Interviju pielietošana funkciju auditā apliecināja faktu, ka augstākās (arī vidējās) vadības viedoklis var krasi atšķirties no darbinieku viedokļa, tāpēc intervēšana visos līmeņos ir ar pievienoto vērtību, jo tiek noskaidrots daudz patiesāks situācijas stāvoklis, nekā tas būtu tikai ar vadītājiem.
 - 3.16. Audita ziņojumā visa informācija tika iekļauta atsaucoties uz informācijas avotiem, līdz minimumam samazinot auditora subjektīvo viedokli. Tas ļāva izvairīties no kļūdām vai neatbilstībām audita ziņojumā, kuram tika veiktas vairākas pārbaudes, gan no auditējamās iestādes, gan no speciāli izveidotas komisijas puses.
 - 3.17. Lai gan autores pieredze apliecināja, ka auditu var veikt īsākā laikā posmā, kā to parasti veic augstākās kontrolējošās iestādes ārvalstīs, tomēr audits tika veikts 4-5 mēnešus. Tas apliecina, ka funkciju auditam ir vajadzīgs pietiekošs laiks problēmu izpētei.
4. Autores veiktajiem funkciju auditiem bija liela pievienotā vērtība, to pierāda tas, ka audita rezultātā izteiktie secinājumi ir pamatoti un ieteikumi ir akceptējami, ko apliecina:
 - 4.1. Valsts policijā:
 - 4.1.1. Daži no autores izteiktiem priekšlikumiem par Valsts policijas darbību ir iekļauti Latvijas Valdības deklarācijas rīcības programmā (2008.g.);
 - 4.1.2. Daļa no autores izteiktiem priekšlikumiem tika realizēti praksē Valsts policijā;
 - 4.1.3. Tika atklātas resursu ekonomijas iespējas, vismaz 1 655 244 Ls apmērā, samazinot netiešo funkciju īpatsvaru tiešo funkciju veicējiem;
 - 4.1.4. Iekšlietu ministrijas komisija, kura 2008.gadā izvērtēja audita ziņojumā izteiktos secinājumus un priekšlikumus, atzina tos par pamatotiem un realizējamiem praksē;
 - 4.1.5. 2009.gadā Iekšlietu ministrijas vadība par Valsts policijas nenokomplektētām štata vietām (313 – autores piezīme) apgalvo, ka tas nav traucējis tai pildīt savus darba pienākumus un nodrošināt sabiedrisko kārtību un drošību (tas ir pie situācijas, ka 2009.gadā ir par 3 275 samazinātas amata vietas salīdzinājumā ar 2007.gadu);
 - 4.1.6. Iestādes struktūras, kuras tieši neskāra audita ziņojums, audita secinājumus atzina par pamatotiem un realizējamajiem praksē.
 - 4.2. Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienestā: Pārsvārā visi ieteikumi tika realizēti praksē VUGD.

4. FUNKCIJU AUDITU PROCESS LATVIJĀ UN FUNKCIJU AUDITU ZIŅOJUMU KVALITĀTES IZVĒRTĒJUMS

4.1. Funkciju audita procesa izvērtējums Latvijā

Autore šīs nodaļas ietvaros ir izmantojusi M.M.Kannes [М.М.Кане] darbu, Latvijas Republikas normatīvos aktus par pētāmo jautājumu, Valsts pārvaldes politikas attīstības padomes materiālus, INTOSAI standartus, Zviedrijas augstākās kontrolējošās iestādes materiālus, Valsts kancelejas metodiskos materiālus par funkciju auditu veikšanu, autore novērojumus Funkciju audita komisijas sēdēs un mācību materiālus Valsts kontrolē.

Latvijā par funkciju samazināšanu diskutē jau kopš 1999. gada, kad valsts pārvaldes funkciju un institucionālās sistēmas analīzes projekti pirmo reizi nopietni tika veikti Latvijas valsts pārvaldes reformas gaitā 1999.–2000. gadā ar Pasaules Bankas finansiālo un tehnisko palīdzību. Projekti tika īstenoti trīs institūcijās – Zemkopības, Labklājības un Ekonomikas ministrijā. Šo projektu gaitā tika izveidoti funkciju saraksti, kuri kalpoja kā nozīmīgs darba dokuments iestādes vadītājiem¹. Būtiskākais trūkums šādai funkciju analīzei – vienas ministrijas izpēte jeb vertikālā analīze nedod iespēju izanalizēt funkciju pārklāšanos starp ministrijām, tādējādi neļauj optimizēt institucionālo sistēmu valsts mērogā. Kā pozitīvais tika norādīts tas, ka ministrijās pastāv iekšējās rezerves, kas ļauj pilnveidot procesus un izpildīt jaunas funkcijas².

Tāpēc 2000. gada 21. novembrī ar LR Ministru kabineta sēdes protokolu Nr. 55, 41. § “Par funkciju un institucionālās sistēmas analīzes veikšanas metodiku” ministrijām tika noteikts izmantot metodiku vertikālos novērtējumos un līdz 2001. gada 1. janvārim sniegt priekšlikumus par jomām, kur nepieciešams veikt institūciju horizontālos novērtējumus. Tika noteikti vairāki funkciju analīzes vertikālie mērķi un viens horizontālais mērķis³.

Autore ir izvērtējusi iepriekš minētajā dokumentā noteiktos vertikālās un horizontālās analīzes mērķus atbilstīgi labākajai praksei lietderības auditu veikšanai, kādu varētu pielietot Latvijas situācijā un savai funkciju auditu veikšanas metodoloģijai, un sniedz savu vērtējumu. Informācija par vertikālajiem mērķiem ir apkopota 4.1. tabulā.

¹ 2000. gada 21. novembra LR Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 55, 41. § “Par funkciju un institucionālās sistēmas analīzes veikšanas metodiku” ar pielikumu. (Ievads)

² 2000. gada 21. novembra LR Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 55, 41. § “Par funkciju un institucionālās sistēmas analīzes veikšanas metodiku” ar pielikumu. (Ievads un 1.nodaļa.)

³ 2000. gada 21. novembra LR Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 55, 41. § “Par funkciju un institucionālās sistēmas analīzes veikšanas metodiku”

**LR Ministru kabineta apstiprinātajā metodikā noteikto vertikālās analīzes mērķu
izvērtējums¹**

N.	Vertikālās analīzes mērķis	Autores komentārs
1.	Izveidot racionālu un efektīvu valsts funkciju realizācijas institucionālo sistēmu vienas ministrijas sistēmas ietvaros.	Šāds formulējums nav saistīts ar pārbaužu vai auditu veikšanu, jo problēma un paredzamais risināšanas ceļš ir noteikts jau uzdevumā, tāpēc nepieciešams vienīgi veikt attiecīgos pasākumus, lai situāciju uzlabotu. Proti, nav vairs jāmeklē problēmas risinājums, tas jau ir sniegts uzdevumā. Papildus ir jānorāda, ka noteiktais mērķis var būt arī pārāk plašs auditam.
2.	Definējot ministrijas misiju, darbības stratēģiskos uzdevumus, kā arī prioritārās funkcijas.	Audīta laikā saskaņā ar vispārpieņemto praksi nav ieteicams to veikt. Kā nosaka starptautiskie INTOSAI lietderības audīta standarti, šī atbildības joma ir nevis auditoru, bet gan politiķu un citu lēmumu pieņēmēju kompetence ² . Praktiski veicot šādus audītus, autorei ir jāpiesaka noteikt gan iestādes, gan daļēji arī nozares mērķus, taču tas ir pieļaujams tikai ārkārtas situācijā dažos gadījumos, bet to nevar noteikt valstiskā līmenī, formulējot kā pienākumu auditoram ³ .
3.	Nosakot ministrijai un tās pakļautībā, pārraudzībā un pārziņā esošajām institūcijām valsts funkcijas.	Kā jau norādīts iepriekš, nevar jaukt divus dažādus pasākumus: veikt auditu un noteikt funkcijas. Funkciju noteikšana pamatā ir politiķu un vadītāju pienākums, izvērtējot sabiedrības pieprasījumu ⁴ .
4.	Identificējot valsts pārvaldei neraksturīgās funkcijas.	Varētu būt audīta pienākums, bet ar labākiem rezultātiem iestādes to varētu veikt patstāvīgi, jo pārsvarā to darbinieki ir vislabāk informēti, kas tieši būtu jāpilnveido. Šādi tiktu iekonomēti resursi, un rezultāts varētu būt kvalitatīvāks, jo aptvertu visu iestādi. Audītā nevar pārskatīt pilnībā visas funkcijas un procesus, bet var veikt tikai izlases pārbaudes.
5.	Identificējot nepieciešamās jaunās funkcijas.	Tāda pati problēma, kā norādīts 4. punktā.
6.	Nosakot juridiski un ekonomiski pamatotu funkciju izpildes organizatorisko līmeni.	Var tikt saistīts ar auditu, bet gala lēmums un atbildība ir tikai un vienīgi vadības pārziņā.
7.	Nosakot funkciju veikšanai nepieciešamo darbinieku skaitu un to kvalifikāciju.	Tas pilnībā attiecas uz audīta darbības jomu, tomēr pie ieteikumu izstrādes ir jāpieaicina attiecīgie speciālisti un kopīgi jāapspriež ar vadību.
8.	Izstrādājot rekomendācijas par optimālāku funkciju organizāciju ministrijas sistēmā.	Tas pilnībā attiecas uz audīta darbības jomu, bet, ņemot vērā, ka audīta laikā ir gan jānosaka funkcijas, gan uzreiz pēc tam jāiesaka optimālāks funkciju organizācijas modelis, dažkārt auditori var nonākt interešu konfliktā – ja viņš audītē to darbības jomu, par kuru ir vai ir bijis atbildīgs ⁵ .

Avots: Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 55, 41. § un pielikums, 2000, un autore konstruēja

Savukārt horizontālās analīzes mērķis bija nodrošināt nozares politikas ieviešanas optimālāku struktūru, kas ļauj politikas rezultātu sasniegt pēc iespējas efektīvāk: bez lieko resursu patēriņa, noteiktos termiņos un bez negatīviem blakus efektiem. Līdzīgi kā vertikālās analīzes pirmajā punktā, paredzamais risināšanas ceļš ir formulēts jau uzdevumā, kas ir pretstatā auditu veikšanas pamatprincipiem.

¹ 2000. gada 21. novembra Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 55, 41. § "Par funkciju un institucionālās sistēmas analīzes veikšanas metodiku" ar pielikumu.

² INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing .<http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

³ Autore nepublicētā informācija par funkciju audītiem VP, Valsts policijas Ekspertīžu pārvaldē un VUGD.

⁴ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing .<http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

⁵ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing .<http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

Kopumā tika uzskatīts, ka funkciju un struktūru analīze būs administratīvās spējas uzlabošanas līdzeklis. Bija paredzēts analīzi uzticēt veikt 3–4 cilvēku komandai, nepieciešamības gadījumā pieaicinot ekspertus, arī no ārzemēm. Autore norāda, ka šāda pieeja vērtējama pozitīvi, jo, kā liecina autores veiktie auditi, mazāks auditoru skaits liek auditoram darba pienākumos ietvert vairākas pārbaudes jomas, bet lielākam auditoru skaitam ir apgrūtināti aptvert citu auditoru darba procesu, jo kā viens no galvenajiem priekšnoteikumiem ir visai auditoru komandai izprast iestādes “biznesa procesu”¹. Tomēr autore vērs uzmanību uz apstākli, ka pieaicināt ārzemju ekspertu bija noteikts tikai nepieciešamības gadījumā. Lietderīgāk būtu ārzemju ekspertam apmācīt visus sākotnējos auditos iesaistītos auditorus, kuri, izmantojot gūtās zināšanas praksē, pēc tam realizēs konkrētus auditus, papildus ārzemju ekspertam uzraugot audita veikšanas procesu. Kā liecina Latvijas Valsts kontroles pieredze, pat finanšu auditu ieviešana Valsts kontrolē tika realizēta pēc šādas shēmas. Jānorāda, ka finanšu auditu veikšanas mehānisms ir vienkāršots, salīdzinot ar lietderības audita veikšanas prasībām².

Attiecībā par funkciju vertikālās analīzes veikšanas kārtību, jānorāda, ka tika paredzēti vairāki secīgi posmi: 1) darba uzdevuma sagatavošana, 2) veicēju noteikšana, 3) plāna izstrāde, 4) informācijas vākšana, 5) stratēģijas plānošanas seminārs, 6) metodika, 7) ziņojuma projekta sagatavošana, 8) vadošo amatpersonu sanāksme, 9) reorganizācijas plāns.

Par darba uzdevuma sagatavošanu bija atbildīga ministrijas vadība. Autore šādu atbildības sadalījumu, no vienas puses, vērtē pozitīvi, jo atbildība ir jānosaka visaugstākajā līmenī. No otras puses, tomēr jānorāda, ka nebija īsti korekti darba uzdevumu sagatavot, nepiesaistot analīzes veicējus, jo viņiem ir jāpiedalās audita veikšanā no pirmās dienas un jāizstrādā uzdevumi, lai pēc tam izprastu arī turpmāko plānošanas un audita veikšanas procesu. Otra pieļautā kļūda bija noteikt stratēģiskās plānošanas semināru nevis sākumā, bet tikai audita procesa laikā. Seminārs jāorganizē uzreiz pēc auditoru apstiprināšanas, jo, kā pierāda pasaules labākā prakse, auditoram ir jābūt skaidrai izpratnei par auditam nepieciešamās informācijas apjomu, paredzamajām darbībām u. c.³ Iepriekš norādītie fakti liecina, ka procesa veidotājiem bija skaidra izpratne par kopējiem administratīvajiem pasākumiem, kādi būtu jāveic, plānojot jebkāda veida pasākumus, bet tos nevar sasaistīt ar teorijā novērtētiem audita procesa veikšanas pasākumiem.

Pēc valsts pārvaldes funkciju un institucionālās sistēmas vertikālās analīzes tika izvirzīts mērķis turpināt analīzi un vērtēt funkciju horizontālo līmeni, kur funkcijas pārklājās starp dažādām ministrijām un to padotības iestādēm.

¹ Autore nepublicētā informācija par funkciju auditiem VP, VP Ekspertīžu pārvaldē un VUGD.

² Autore nepublicētie mācību materiāli LR Valsts kontrolē, 2003. gads.

³ Office of the Auditor General of the Sweden. (Zviedrija) // <http://www.riksrevisionen.se>. 12.11.2009.

Valsts kanceleja norādīja, ka, ņemot vērā pieredzi un ministriju priekšlikumus, ir pamats secināt – funkciju analīzes veikšana nodrošina pietiekamu efektivitāti, ja tiek ievēroti šādi nosacījumi: 1) ministrijas ir ieinteresētas un aktīvi iesaistās procesā, 2) ir apstiprināts darba uzdevums, 3) tiek iesaistīti profesionāli eksperti, 4) informēšanas process un sadarbība ir augstā līmenī, 5) ir pietiekami procesa kontroles mehānismi, 6) noteikts skaidrs kompetenču un atbildības sadalījums, 7) ir panākta vienošanās par nepieciešamajiem resursiem¹. Autore uzskata, ka ir paredzēti visi nepieciešamie nosacījumi, izņemot vienu, – nav noteiktas soda sankcijas par pasākuma vāju vai neefektīvu realizāciju. Tādējādi viss process tika virzīts cerībā, ka ministrijas izrādīs lielu ieinteresētību un aktīvi piedalīsies jautājumu apspriešanā, taču, kā ir zināms, tad birokrātija kritiskās situācijās visbiežāk pirmajā vietā izvirza savas intereses.² Tāpēc tā nav ieinteresēta darba pilnveidošanā bez attiecīgiem stimuliem no malas. Kopumā izvērtējot vertikālo un horizontālo funkciju analīzi, autore norāda, ka jebkurš mēģinājums uzlabot valsts pārvaldes darbību ir pozitīvi vērtējams, tomēr šā pasākuma realizācija bija lemta neveiksmei, jo bija pārāk būtisku neizsvērtu soļu.

Paredzamās izmaksas vienas ministrijas funkciju analīzei bija 36 000 latu. Izmaksu svārstības būtu atkarīgas no darba uzdevuma apjoma un iesaistīto personu kvalifikācijas. Ja, piemēram, tiktu piesaistīts ārzemju eksperts, viņa vidējās viena mēneša izmaksas būtu 20 000 latu³. Tāpēc lielākais akcents tika likts uz vietējo speciālistu apmācību, kas varēja būt labākie eksperti kolēģiem citās ministrijās. Autore norāda, ka sākotnēji bija nepieciešams ārzemju ekspertam veikt auditoru apmācību procesu un tādējādi efekts būtu bijis daudz lielāks.

Vērtējot funkciju audita attīstības procesu Latvijā, jāpiemin, ka 2002. gada 16. oktobrī tika apstiprināta “Valsts pārvaldes fundamentālā pārskata sastādīšanas metodika”, kas izstrādāta, lai veicinātu funkciju dublēšanās samazināšanos un ekonomiskās efektivitātes (finanšu izlietošanas) paaugstināšanos⁴. Šī metodika tika radīta, pateicoties īpašu uzdevumu ministra valsts reformu lietās sekretariāta izstrādātajam projektam, kas tika realizēts 2001. gada jūnijā ar Pasaules Bankas atbalstu. Fundamentālā pārskata process sasaista veicamo funkciju un institucionālās sistēmas analīzi, kā arī stratēģiskās plānošanas un finanšu vadības novērtēšanu. Izvērtējot šā pārskata struktūru, var konstatēt, ka par pamatu ņemta 2000. gada auditu veikšanas metodika, tikai ar skaidrāku izpratni par analizējamiem jautājumiem un procesu.

¹ 2000. gada 21. novembra Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 55, 41. § “Par funkciju un institucionālās sistēmas analīzes veikšanas metodiku” ar pielikumu.

² Ievads politikā (1998)//Rīga : Zvaigzne ABC. 238 lpp.

³ 2000. gada 21. novembra LR Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 55, 41. § “Par funkciju un institucionālās sistēmas analīzes veikšanas metodiku” ar pielikumu.

⁴ 2002. gada 16. oktobra LR Ministru kabineta rīkojums Nr. 579 “Par Valsts pārvaldes fundamentālā pārskata sastādīšanas metodiku”

Fundamentālajā pārskatā bija paredzēts iekļaut arī detalizētu funkciju pārskatu, kurā ministrijām bija jāietver, pirmkārt, nozares mērķu un funkciju pārskats un struktūras personāla pārskats, otrkārt, jāuzrāda visas nozarē esošās institūcijas, treškārt, nepieciešamības gadījumā – arī citas ministrijas radniecīgi pasākumi, ja tādi ir¹.

Autore secina: kaut gan pārskata sagatavošanā bija izmantota 2000. gada analīzes veikšanas metodika, kopumā šāda dokumenta esamība un saturs bija pozitīvi vērtējams, jo funkciju analīze tika iekļauta sistēmiskā pieejā un veicamo pasākumu secība bija izskaidrota. Tomēr jānorāda arī negatīvais aspekts – dokumenta izstrādātāji atkal bija paļāvušies uz pārskatu sagatavotāju augsto pienākuma apziņu, kuri nepieciešamības gadījumā ieviestu novitātes, kas risinātu darba gaitā radušos jautājumus. Brīva izvēle pastāvēja arī indikatoru noteikšanā un to kvalitātes novērtējumos par apskatāmajiem jautājumiem. Fundamentālā pārskata kvalitatīvai sagatavošanai nebija politiskās gribas pilnībā realizēt dokumentā noteiktās prasības, kā dēļ iepriekšminētais dokuments atkal nesniedza pievienoto vērtību, kā bija sākotnēji iecerēts.

Ņemot vērā, ka iepriekš veiktās aktivitātes pievienoto vērtību nebija radījušas, Ministru kabinets mainīja auditu veicējus, uzticot to veikt profesionāliem auditoriem, un galvenokārt šo uzdevumu 2007. gadā veica iekšējā audita struktūrvienības².

Negaidot kopējo ziņojumu par audita rezultātiem, 2008. gada 6. maijā ar Latvijas Republikas Ministru kabineta sēdes protokola Nr. 29, 41. § “Par nodarbināto skaita izmaiņām tiešās valsts pārvaldes iestādēs” tika nolemts³:

1. Pieņemt zināšanai Valsts kancelejas sagatavoto informatīvo ziņojumu.
2. Ministrijām turpināt darbu, izvērtējot iespējas nodarbināto skaita optimizēšanai tiešās valsts pārvaldes iestādēs.
3. Pieņemt zināšanai, ka Ministru prezidents ar katru ministru atsevišķi izskatīs attiecīgās nozares tiešo valsts pārvalžu iestāžu funkcijas, struktūru un štata vietas.
4. Jautājumu turpināt apspriest valsts budžeta projekta 2009. gadam sagatavošanas un izskatīšanas procesā.

2008. gada 14. jūlijā Latvijas Republikas Ministru kabineta sēdē, protokola Nr. 49, 43§ “Par iekšējā audita struktūrvienību darbību ministrijās un iestādēs 2007. gadā”, tika

¹ 2002. gada 16. oktobra LR Ministru kabineta rīkojums Nr. 579 “Par Valsts pārvaldes fundamentālā pārskata sastādīšanas metodiku”

² 2007. gada 20. marta LR Ministru kabineta sēdes protokollēmums Nr. 19, 49. § “Noteikumi par maksimāli pieļaujamā valsts budžeta izdevumu kopapjoma vidējam termiņam un maksimāli pieļaujamā valsts budžeta izdevumu kopējā apjoma katrai ministrijai un citām centrālajām valsts iestādēm vidējam termiņam noteikšanas metodiku

³ 2008. gada 6. maija Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 29, 41. § “Par nodarbināto skaita izmaiņām tiešās valsts pārvaldes iestādēs”.

pieņemts zināšanai Finanšu ministrijas ziņojums par iekšējo auditu¹. Autore norāda, ka informācija, ko katra ministrija iekļauj savos ziņojumos par apskatāmo jautājumu, nav salīdzināma, pārskatāma un pilnīga, jo tam par iemeslu ir vairāki faktori: gan tas, ka nav noteikta vienota kārtība pārskata sagatavošanā, gan apstākļi, ka ministrijas nelabprāt iekļauj netīkamu informāciju². Līdz ar to no iepriekš minētā ziņojuma varēja secināt, ka iekšējo auditoru iesaiste būtisku ieguldījumu funkciju audita procesā nenesa.

2008. gada 28. jūlijā ar Ministru prezidenta rīkojumu nr. 351 noteica izveidot darba grupu, kura izstrādātu funkciju auditu plānošanas un veikšanas metodiku iestādēs^{3,4}. Darba grupas sastāvā tika iekļauta lielākoties ministriju finanšu un politikas koordinācijas departamentu vadība, kā darba grupas vadītāji tika noteikti Valsts kancelejas pārstāvji. Tika iekļauts arī viens iekšējā audita pārstāvis.

Autore norāda: ņemot vērā, ka darba grupā tika iekļauts tikai viens speciālists, kurš orientējas audita jomā, izveidojās situācija, kas liecināja, ka izstrādātā metodika ir laba no finanšu un stratēģiskās analīzes viedokļa, tomēr tai trūka audita metodoloģijas pamatojuma un izpratnes.

Arī 2008. gada 23. maija Valsts pārvaldes politikas attīstības padomes (VPPAP) sēdē tika diskutēts par valsts pārvaldes efektivitāti un valsts pārvaldē nodarbināto skaita samazināšanu, pamatojoties uz Ivara Godmaņa vadītā Ministru kabineta izvirzīto prioritāti – ierobežot un samazināt valsts pārvaldes izdevumus⁵. Sanāksmes dalībnieki izvirzīja virkni priekšlikumu, kas, viņuprāt, uzlabotu valsts pārvaldes efektivitāti, minot arī tiešo valsts pārvaldes iestāžu atalgojuma fonda pārskatīšanu, vienotu normatīvu noteikšanu attiecībā uz iestāžu saimnieciskajiem un administratīvajiem izdevumiem, kā arī normatīvajos aktos noteikto funkciju analīzi un pārskatīšanu ar mērķi mazināt administratīvo slogu gan iedzīvotājiem, gan uzņēmējiem, gan pašai pārvaldei. Padomes locekļi uzskatīja, ka valsts pārvaldes efektivitātes paaugstināšana ir cieši saistīta ar ministriju funkciju auditu, darbinieku profesionalitātes un kvalifikācijas celšanu, kā arī birokrātisko procedūru skaita samazināšanu valsts pārvaldē⁶. Autore norāda, ka šādas padomes darbība ir bez tiesībām ietekmēt tiešo valsts pārvaldes institūciju darbu un tai ir rekomendējošs raksturs.

Kopumā viss funkciju audita process tikai daļēji aptvēra visu iestādi, jo netika iesaistīti visi darbinieki, visi resursi, nebija atbildīgo personu ieinteresētības.

¹ 2008. gada 14. jūlija LR Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 49, 43. § “Par iekšējā audita struktūrvienību darbību ministrijās un iestādēs 2007. gadā”.

² Autore nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā, VP Ekspertīzu pārvaldē un VUGD.

³ 2008. gada 28. jūlija Ministru prezidenta rīkojums Nr. 351 “Par darba grupas izveidi”

⁴ 2008. gada 3. jūnija LR Ministru kabineta rīkojums Nr. 305 “Par Valsts pārvaldes politikas attīstības pamatnostādņiem 2008.–2013. gadam” ar pielikumu.

⁵ Valsts pārvaldes politikas attīstības padomes 23.05.2008 sēdes protokols/ <http://www.mk.gov.lv>, 06.06.2009

⁶ Valsts pārvaldes politikas attīstības padomes 23.05.2008 sēdes protokols/ <http://www.mk.gov.lv>, 06.06.2009

Ārzemju eksperti norāda, ka pilnveidošanas procesu efektivitāti var novērtēt šādi (ballēs)¹:

- 1) bez sistēmiskas pieejas – 0;
- 2) nacionālo standartizācijas institūciju asociācijas (ISO) 9000/1400 standarti, kas nosaka minimālās prasības iestādes pilnveidošanai, – 200;
- 3) metodoloģija “Sešas sigmas” (*Six Sigma*), kuras mērķis ir dažu problēmu risināšana, – 400;
- 4) visaptverošā kvalitātes vadība (TQM), kas apver visu iestādi un ir orientēta uz komandu darbu, – 500;
- 5) modeļi, kuri tiek pielietoti nacionālās vērtēšanas prēmiju piešķiršanas procesos, – 600;
- 6) visaptverošā iestādes pilnveidošanas vadība (TIM), kas ir komplekss pasākums kvalitātes un darba rezultātu paaugstināšanai, – 700;
- 7) organizācijas pilnības koncepcija – 1000.

Vienlaikus jāuzsver ārzemju ekspertu viedoklis, ka pēdējo piecdesmit gadu laikā speciālisti un konsultanti, kuri ir saistīti ar kvalitātes un menedžmenta vadības sistēmu ieviešanu iestādēs, ir cietuši ne mazums neveiksmju. Galvenais neveiksmju iemesls – tā vietā, lai pilnībā pārstrukturizētu iestādi vai organizāciju, konsultanti ir centušies pilnveidot procesus vai atsevišķas struktūras. Kā nākamā kļūda ir pārāk birokratizētā pieeja un augstākās vadības neieinteresētība šajos procesos, bet ne mazāk svarīgs ir fakts, ka visām iestādēm nevar pielietot vienādas novērtēšanas metodes, neņemot vērā iestādes vai organizācijas īpatnības². Autores veiktais audits Valsts policijā to apliecināja, jo auditoru piedāvājums bija veidot iestādes struktūru pilnībā no jauna, kas būtu nesis lielu pievienoto vērtību. Lai gan audita ziņojums tika apstiprināts, tomēr pilnīgu reorganizāciju Valsts policija neveica³.

Ņemot vērā, ka iepriekšējie funkciju auditu pasākumi Latvijā nebija nesuši lielu pievienoto vērtību, 2009. gadā tika izveidota pavisam jauna funkciju audita veikšanas pieeja, Ministru kabinetam 2009. gada 27. janvārī pieņemot instrukciju Nr. 3 “Kārtība, kādā plāno un veic valsts pārvaldes funkciju auditu un ievieš funkciju audita ieteikumus” un 2009. gada 17. februārī apstiprinot Funkciju audita komisijas nolikumu. 2009. gada 3. martā ar Ministru kabineta rīkojumu Nr. 145 apstiprināja Funkciju audita komisijas personālsastāvu un vienlaikus ar rīkojumu Nr. 147 – arī Funkciju audita plānu 2009. gada 1. pusgadam^{4,5,6,7}.

¹ По материалам 58-го Конгресса ASQ/Европейское качество. Дайджест, 2008, No 4.

² Кане, М. М., Иванов, Б. В., Корешков, В. Н., Схиртладзе, А. Г. (2009) Системы, методы и инструменты менеджмента качества// Москва : Питер, с. 559.

³ Autores nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā.

⁴ 2009. gada 3. marta Ministru kabineta rīkojums nr. 145 “Par funkciju audita komisijas personālsastāvu”.

⁵ 2009. gada 3. marta Ministru kabineta rīkojums nr. 147 “Par Funkciju audita plānu 2009. gada 1. pusgadam”.

⁶ 2009. gada 17. februāra Ministru kabineta protokols Nr. 13, 40. § “Funkciju audita komisijas nolikums”.

⁷ 2009. gada 27. janvāra Ministru kabineta instrukcija Nr. 3 “Kārtība, kādā plāno un veic valsts pārvaldes funkciju auditu un ievieš funkciju audita ieteikumus”.

Funkciju audita komisijā, kuras sastāvā ir 11 personas, ir iekļauti pārsvarā pārstāvji no valsts pārvaldes – seši cilvēki, pēc amatu sadalījuma četri valsts sekretāri vai to vietnieki un Valsts kancelejas vadītāja kā priekšsēdētāja, kuri pēc būtības ir jau atbildīgi par valstī notiekošo. Pārējie komisijas locekļi ir no nevalstiskajām organizācijām. Autore norāda, ka komisijā sākotnēji, līdz 2009. gada septembrim, nebija iekļauts neviens pārstāvis no auditoru vidus, kurš būtu pietiekami kompetents tieši audita metodoloģijas jautājumos. Tikai pēc vairākiem mēnešiem tika ieteikts papildināt audita komisiju ar vienu dalībnieku no profesionālās organizācijas “Iekšējo auditoru institūts”¹. Autore uzskata: lai gan ir pareizi komisijas sastāvā iekļaut auditoru, tomēr tiem vajadzētu būt diviem pārstāvjiem, jo vismaz vienam ir jābūt no Valsts kontroles, kurš labi pārzina lietderības auditu veikšanas metodiku.

Kā funkciju audita galvenā misija tika noteikta pārvērst Latvijas valsts pārvaldi no ekonomiskās krīzes upura par atbildīgu administrāciju, kas spētu nodrošināt valsts pārvaldi krīzes apstākļos un veicinātu tās pārvarēšanu².

2009. gada pasākumi ieguva plašāku rezonansi un tika novērstas daudzas, iepriekšējos funkciju audita veikšanas posmos pieļautās kļūdas³. Valsts kancelejas pārstāvji norāda – Funkciju audits ir jaunā izpildījumā, kur ir jānoskaidro⁴ :

1. Vai tiešām konkrētā funkcija ir jāīsteno valstij?
2. Vai nav pārāk liels struktūrvienību un darbinieku skaits?
3. Vai nav lieki pārvaldes procesi un tiesiskie regulējumi?
4. Vai katrai funkcijai, uzdevumam, procesam un darbībai ir nozīmīgs galarezultāts?
5. Vai ir piemērots funkciju un uzdevumu izpildes līmenis?
6. Vai saglabājot valsts atbildību, nevar nodot privātam sektoram vai iepirkt kā pakalpojumu?

Funkciju auditus noteica veikt institūciju deleģētiem pārstāvjiem, kuri veidoja audita grupas, parasti trīs darbinieku sastāvā. Pirms audita sākšanas bija noteikta vispārējā instruktāža par audita gaitu un nepieciešamība vadīties pēc LR Ministru kabinetā apstiprinātās audita veikšanas metodikas. Vienlaikus jānorāda, ka procesā iesaistītiem dalībniekiem izpratne par lietderības audita metodoloģiju bija tikai aptuvena.

Kopumā centieni uzlabot iepriekšējās funkciju analīzes metodiku ir vērtējami pozitīvi, jo bija jau zināma iepriekšējā pieredze šajā jomā. Tādējādi tika detalizēti izstrādāts auditu veikšanas process, noteikti konkrēti auditu veicēji un audita veikšanas laiks, iesaistītās

¹ Autore novērojumu pieraksti Funkciju audita komisijas sēdēs, sākot no 2009. gada 6. maija sēdes.

² Funkciju audita komisijas materiāli. <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/25.05.2009>.

³ I.Magone, I.Vorončuka (2010). Audit of functions as a tool for state during global crisis// Rakstu krājumā “Improvement of accounting, analysis, auditing and reporting on current conditions of globalization processes in the world economy// Uzhhorod National University, Ukraina.

⁴ Funkciju audita komisijas materiāli. <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/25.05.2009>.

iestādes vairs nevarēja izvairīties no funkciju auditu veikšanas, kā arī tika pilnveidots audita veikšanas process, nosakot audita mērķi, apjomu, priekšmetu un konkrēto uzdevumu. Turklāt metodiskie materiāli bija sagatavoti daudz kvalitatīvāk nekā 2000. gada funkciju analīzes metodika.

Neraugoties uz iepriekš minētajiem pozitīvajiem aspektiem, autore norāda uz virkni negatīvu aspektu, kuru neievērošana var negatīvi ietekmēt audita rezultātus.

4.2. 2009.gada funkciju audita metodoloģijas izvērtējums

Autore šīs nodaļas ietvaros ir izmantojusi T.Verheijena un J.Dobrolubovas [T.Verheijen, Y.Dobrolyubova,], un M.M.Kannes [M.M.Кане] darbus, Latvijas Republikas normatīvos aktus par pētāmo jautājumu, Valsts pārvaldes politikas attīstības padomes materiālus, INTOSAI standartus, Lielbritānijas (nepublicētie), Kanādas, Somijas un Zviedrijas augstāko kontrolējošo iestāžu materiālus, Valsts kancelejas metodiskos materiālus par funkciju auditu veikšanu un autores praktisko auditu atziņas, un autores novērojumus Funkciju audita komisijas sēdēs.

Ministru kabinetā 2009. gada 27. janvārī pieņemtās instrukcijas Nr. 3 “Kārtība, kādā plāno un veic valsts pārvaldes funkciju auditu un ievieš funkciju audita ieteikumus” metodoloģiskais izvērtējums atbilstīgi labākai praksei un autores izstrādātajai metodoloģijai.

Galvenā problēma ir un paliek auditu veikšanas metodoloģiskie aspekti. Izvērtējot Ministru kabinetā 2009. gada 27. janvārī pieņemto instrukciju Nr. 3 “Kārtība, kādā plāno un veic valsts pārvaldes funkciju auditu un ievieš funkciju audita ieteikumus”, autore konstatē šādus negatīvus aspektus, kas saistīti ar tās raksturu un realizācijas iespējām:

1) 4.1. punktā noteikts – Funkciju audita priekšmets ir valsts politikas jomas.... apjoms (nozares un apakšnozares).

Autore norāda, ka auditoru pienākums nav pilnībā vērtēt politiķu izvirzītās prioritātes, kā to liecina arī labākā prakse¹. Vienlaikus autore uzskata, ka Latvijas situācijā to varētu veikt, bet ar zināmu piesardzību. Nosakot par funkciju audita priekšmetu – valsts politikas jomu, liecina, ka faktiski visām iestādēm ir problēmas ar iestādes politikas veidošanu, kas zināmā mērā arī atbilst patiesībai. Tomēr – vai tas ir Funkciju audita komisijas kompetencē esošs jautājums, ir neviennozīmīgi vērtējams.

2) 4.2. punktā noteikts – funkciju audita priekšmets ir funkciju auditam padoto iestāžu mērķi un sasniegtie rezultāti.

¹ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing. <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

Pēc būtības labs formulējums un atbilstīgs situācijai, kā jau iepriekš bija norādīts, ja tikai iestādēm būtu skaidri definēti mērķi un sasniedzamie rezultāti, kā to nosaka gan labākā prakse, gan normatīvo aktu prasības¹. Ja ir pareizi izvirzīti mērķi un kvalitatīvi rezultatīvie rādītāji, tad auditori varētu arī kvalitatīvi izvērtēt. Pretējā gadījumā viņi paši tos nosaka un pēc tam vērtē. Tāpēc autore piedāvā tā vietā izmantot ārzemju informāciju par auditējamajiem jautājumiem, kā arī iepazīties ar zinātniskajiem pētījumiem. Līdzīgu iestāžu un zinātnisko rakstu izpēte ir jāuzsāk veikt jau audita plānošanas posmā.

3) 4.6. noteikts – funkciju audita priekšmets ir iestādes īstenoto funkciju un sniegto pakalpojumu apjoms, kvalitāte, sniegšanas intensitāte un pakalpojumu teritoriālais izvietojums.

Autore uzsver, ka pēc būtības tas ir labs formulējums, izņemot vienu rādītāju – kvalitāti. Publiskajā sektorā kvalitāti vislabāk ir mērīt, veicot klientu aptauju. Lai izstrādātu novērtējumu, ir jāanalizē vairāki periodi. Līdz šim praksē reti kura iestāde to ir veikusi. Līdz ar to nebūs datu par iepriekšējo periodu un faktiski nevarēs sasniegt mērķi – novērtēt kvalitāti.

4) 1. pielikuma 2.1. punktā norādīts – Nodot funkcijas un uzdevumus augstākai, citai tāda paša līmeņa vai zemākai valsts pārvaldes iestādei vai padotībā esošai valsts kapitālsabiedrībai, ja konstatēta kāda no šādām pazīmēm: funkciju, uzdevumu un pakalpojuma saņēmējam ir nepieciešams nodrošināt tuvāku (blīvāku) pieejamību.

Atkal tiek noteikts uzdevums, kas pēc būtības ir politisks lēmums, – kuras funkcijas ir prioritāras un kuras ne. Auditors var tikai veikt aprēķinus un salīdzināt datus, bet, lai veiktu detalizētus aprēķinus, ir jābūt dziļai izpratnei par procesiem un pietiekami ilgam laikam. Kā liecina dažu valstu valsts augstāko kontrolējošo iestāžu pieredze, šādi izvērtējumi var ieilgt no dažiem mēnešiem līdz pat gadam, nevis, kā tas bija noteikts Latvijas situācijā, vidēji no mēneša līdz diviem, neizvērtējot visus iespējamus riskus^{2,3,4,5}. Arī autore savā metodoloģijā piedāvā auditus veikt izsvērti un ilgākā laika posmā. Audita laiks plānojams individuāli, kurš ir atkarīgs no iestādes lieluma, sarežģītības, auditora pieredzes un citiem auditu ietekmējošiem faktoriem.

5) 1. pielikuma 3.1. punktā noteikts – Deleģēt funkcijas un uzdevumus privātpersonai, ja ir iespējamās lētākas izmaksas, vienlaikus saglabājot vai uzlabojot sniegto pakalpojumu kvalitāti.

¹ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing// <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

² National Audit Office of Finland (Somija) Performance audit manual // <http://www.vtv.fi/> 02.10.2009.

³ Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual // <http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.

⁴ Office of the Auditor General of the United Kingdom. Performance Audit Manual// <http://www.nao.org.uk/>. 31.08.2009.

⁵ Office of the Auditor General of the Sweden. (Zviedrija)// <http://www.riksrevisionen.se>. 12.11.2009.

Patlaban nav skaidrs, cik patiesībā izmaksā katra funkcija valsts pārvaldē, kur netiek veikta vadības grāmatvedības finanšu uzskaitē, līdz ar to nevar noteikt, kas būs lētāk un par cik lētāk.

6) 1. pielikuma 3.2. punktā noteikts – Deleģēt funkcijas un uzdevumus privātpersonai, ja konstatēta kāda no šādām pazīmēm: ir nosūtīts uzaicinājums un saņemts iesniegums no privāto tiesību juridiskās personas (komersanta vai nevalstiskās organizācijas) par nodomu sniegt šādus pakalpojumus, nesamazinot sniegto pakalpojumu kvalitāti.

Privāto tiesību juridiskās personas pie esošās kontroles valsts pārvaldē uzņemsies veikt jebkuru funkciju, tostarp politikas izstrādi, personālvadību, lietvedību, juridiskos pakalpojumus, iekšējo auditu, projektu vadību, IT pakalpojumu sniegšanu un arī datu bāzu uzturēšanu, kur ir pieejama slepenā informācija, utt. Jautājumam ir jābūt skaidri formulētam, kuras ir tās jomas, kuras valsts atzīst par nododamām citiem, bet kurām ir jāpaliek tikai valsts kompetencē. Kā to autore norādīja pirmajā daļā par funkciju sadalījumu, tad funkcijas tiek iedalītas- valsts primārās funkcijās jeb pamata funkcijās un sekundārās, vai pārfrāzējot, kuras drīkst nododot un kuras nē.

7) 1. pielikuma 4.1. punkts nosaka atteikties no funkcijas un uzdevuma turpmākas izpildes valsts pārvaldes sektorā, ja.....nav konstatēti riski un būtiska situācijas pasliktināšanās, kā arī būtiski nepasliktinās sociālais stāvoklis atsevišķām sabiedrības grupām un netiek būtiski ierobežotas sabiedrības tiesības.

Vērtējot audita ziņojumus, piemēram, par Valsts policijas Kriminālistikas pārvaldes un Valsts tiesu ekspertīžu biroja apvienošanu, var secināt, ka domstarpību gadījumos auditori par saviem apgalvojumiem nemeklē argumentāciju vai audita pierādījumus, bet tikai norāda – “funkciju audita grupa uzskata”, tāpēc veidojas nekvalitatīvi audita ziņojumi. Piemēram, Funkciju audita komisijas sēdē tika izskatīts jautājums par Valsts policijas Kriminālistikas pārvaldes un Valsts tiesu ekspertīžu biroja apvienošanu. Kā galvenais arguments tika norādīts, ka tiktu ietaupīts uz dažu darbinieku, kas veic atbalsta funkcijas, rēķina. Tajā pašā laikā apvienošanas izdevumu aprēķini bija aptuveni. Pats svarīgākais, ka autore pirms pieciem gadiem šo jautājumu bija pētījusi detalizēti un galvenais iemesls, kāpēc ar apvienošanu nevajadzēja steigties, ko autorei atklāja tikai ārējie konsultanti, bija tiesiskās paļāvības princips par saņemto ekspertīžu kvalitāti. Tas nozīmē, ka ekspertīžu veikšana dažādās vietās nodrošināja augstu kvalitāti, jo pastāvēja iespēja veikt neatkarīgu ekspertīzi otrā iestādē. Šo pakalpojumu iespējams saņemt arī Lietuvā vai Igaunijā, tomēr tas izmaksātu dārgāk. Jānorāda, ka iepriekš aprakstītā problēma savu aktualitāti nebija zaudējusi arī 2009. gadā. Papildus tam auditu veicēji nepārbaudīja detalizēti, ar pierādījumiem, vai pašreizējā situācijā, kad pieaug noziedzība, būs laiks un iespējas veikt reorganizācijas un vai abās minētajās

iestādēs, izpildot ekspertīzes, neveidojas rindas¹. Pastāvēja arī virkne citu risku, kurus audita grupa neņēma vērā. Līdz ar to, veicot audita grupas ieteikto reorganizāciju, ieguvumi bija mazāki nekā izdevumi. Vērtējot no metodoloģiskā viedokļa, auditoram ar tik lieliem ierobežojumiem auditu veikšanā – īss audita veikšanas termiņš, nenoteiktās prasības pārbaudīt saņemtās informācijas kvalitāti, vājiem vai neesošiem valsts pārvaldes iestāžu dokumentiem un citiem faktoriem, nav iespējams izpildīt noteiktās prasības, pretējā gadījumā audita secinājumi ir apšaubāmi. Kā autore norādīja izstrādātajā metodoloģijā, tad uz svarīgiem jautājumiem atbildes ir jāsniedz ar trīs veida dažādām audita pierādījumu metodēm.

8) 2. pielikumā kopumā ir noteikts, ka pamatā visa informācija ir jāaizpilda auditējamajai iestādei.

Iestādei aizpildot informāciju, auditors samazina savus resursus, jo nevajag pašam vākt informāciju, taču, ja šo informāciju nepārbauda, iestādēm pastāv tieša vai nejauša iespēja manipulēt ar skaitļiem un citu sniedzamo informāciju. Ja auditors neveic izlases veida pārbaudes, tad tas nav audits, bet iesniegtās informācijas analīze, un uz šādiem faktiem nevar balstīt audita atklājumus. Kā jau autore ir uzsvērusi, tad informācijas kvalitāti auditā nevar nepārvērtēt.

9) 2. pielikuma 4. punkts – Informācijas apkopojums par administratīvajiem izdevumiem.

Meklējot iespējamās ekonomijas rezerves iestādē, galvenais akcents tiek likts uz atbalsta funkciju veicēju samazināšanas rēķina. Tajā pašā laikā nav skaidri definēts, kas ir atbalsta funkciju veicēji. Tā varētu būt pareiza pieeja, ja viss tiek centralizēts un grāmatvedības uzskaitē tiek veikta vienā struktūrā. Taču tas netiek skatīts kopsakarībā ar citiem procesiem. Piemēram, pirmoreiz (06.05.2009.), kad Funkciju audita komisija izskatīja audita ziņojumu par Valsts ieņēmumu dienestu (turpmāk – VID) un Izložu un azartspēļu uzraudzības inspekciju, kur galvenais ieteikums bija pēdējo pievienot VID, tad faktiskais ieguvums uz pievienošanas brīdi būtu bijis samazināt budžetā 20,3 tūkstošus latu, lai gan audita grupa kļūdaini bija norādījusi 39,8 tūkstošus latu^{2,3}. Pats galvenais, ka netika ņemti vērā izdevumi, kuri vispirms radīsies, fiziski veicot visu pārkārtošanu, izveidojot darba vietas utt. Turklāt virkne normatīvo aktu pēc minētās inspekcijas pievienošanas VID būtu jāmaina. Kā zināms, normatīvie akti tiek izskatīti visās ministrijās un tie arī jāaskaņo ar Eiropas Savienības institūcijām. Līdz ar to, bez iepriekš norādītajiem normatīvo aktu izdevumiem papildus varēja attiecināt samaksu par trīs mēnešiem audita grupas darbiniekiem, auditējamās iestādes darbinieku darba samaksu un resursus, sagatavojot informāciju, piesaistīto ekspertu darbu,

¹ Autore nepublicētā informācija par funkciju auditiem Valsts policijā, VP Ekspertīžu pārvaldē.

² Funkciju audita komisijas materiāli. <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/>, 12.10.2009.

³ Autore novērojumu pieraksti Funkciju audita komisijas sēdēs, sākot no 2009. gada 6. maija sēdes.

sniedzot konsultācijas, arī Funkciju audita komisijas darbu, izskatot un vērtējot audita rezultātus. Iznākumā apšaubāms šķiet 20 000 latu ietaupījums. Tikai pateicoties vienas Audita komisijas locekles uzstājībai – tomēr šiem jautājumiem pieiet racionāli, jautājums vēlreiz tika diskutēts papildus, kas kopumā izmainīja klātesošo attieksmi pret šo procesu¹. Arī 2009. gada 11. augustā Ministru kabinets noraidīja priekšlikumu par Izložu un azartspēļu uzraudzības inspekcijas iekļaušanu VID sastāvā². Ja auditors laikus neņem vērā racionālus apsvērumus no auditējamās struktūras un citām procesā iesaistītām institūcijām, netiek ievērots viens no principiem, ko iesaka Lielbritānijas augstākā kontrolējošā iestāde saviem auditoriem – pārbaudiet sasniegto rezultātu ietekmi diskusijās ar auditējamām struktūrām. Izvairieties pretendēt uz ieguvumiem, kurus nav iespējams pierādīt vai kuri ir pārspīlēti³. Arī autores piedāvātajā metodoloģijā viens no riskiem ir norādīts, ka auditoram ir jābūt konsekventam, tajā pašā laikā ļoti atvērtam pret izteiktajām iebildēm. Tajā pašā laikā Funkciju audita grupa neanalizēja VID darbību, kur vēlāk tika pieņemts politisks lēmums par VID jautājumu⁴. Prakse liecina, ka lielās iestādēs vienmēr pastāv iespēja uzlabot to darbību⁵.

Otrs aspekts, kur tiek meklētas rezerves, ir administrāciju saimnieciskie izdevumi. Ļoti pareiza un pamatota pieeja, ja vien tas tikai neaprobežotos ar dokumentu analīzi. Ko var izsecināt, piemēram, no lielām izmaksām remontam noteiktā laikposmā. Ja netiek analizētas kopsakarības, secinājums parasti ir viens – izmaksas samazināt. Autore, veicot auditus un apsekojot vairākas iestādes uz vietas, var apgalvot, ka tā ir informācija zināšanai, bet ne secinājumiem, jo, piemēram, auditējamā gadā ir bijuši lieli izdevumi remontdarbiem, taču, detalizēti izpētot, remonts iestādē nav bijis 30–40 gadu, kā tas ir daudzās Valsts policijas u. c. iestāžu struktūrās⁶. Tas viss ir attiecināms arī uz pārējo 2. pielikumā pieprasāmo informāciju.

10) 4. pielikumā ir sniegti funkciju izpildei nepieciešamo cilvēkresursu vidējie lielumi (etalona rādītāji).

Pielikumā ir noteikti etalona rādītāji strādājošo un struktūrvienību skaitam. No viena aspekta var secināt, ka pastāv pamatoti rādītāji, kuri varētu būt kā orientieris, veicot auditu. Piemēram, juristu skaits ministrijā ir noteikts 6,5 darbinieki uz 100 strādājošiem. No otras puses, piemēram, sniegtais ieteikums – viens iekšējais auditors uz 100 strādājošiem padotības iestādē – ir loģisks līdz brīdim, kad iestādes vēl ir nelielas, bet Valsts policijā, kur strādā

¹ Autores novērojumu pieraksti Funkciju audita komisijas sēdēs, sākot no 2009. gada 6. maija sēdes.

² 2009. gada 11. augusta LR Ministru kabineta protokols Nr. 52, 84. § “Rīkojuma projekts “Par funkciju audita Valsts ieņēmumu dienestā un funkcionāli saistītās iestādēs ieteikumu ieviešanu””

³ Lielbritānijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1998). Npublicēta informācija.

⁴ 2009. gada 29. maija Ministru kabineta protokols Nr. 35, 7. § “Likumprojekts “Grozījumi likumā „Par Valsts ieņēmumu dienestu””.

⁵ Autores npublicētā informācija par funkciju auditiem VP, VP Ekspertīžu pārvaldē.

⁶ Autores npublicētā informācija par funkciju auditiem VP, VP Ekspertīžu pārvaldē un VUGD.

vidēji 8000 darbinieku, īsti loģiski vairs nav vērtējams, jo nepieciešamo auditoru skaits sasniedz 80 cilvēku.

Autore iepriekš uzskaitītos komentārus iesniedza Finanšu ministrijā, kas apkopoja iekšējo auditoru viedokli par funkciju audita metodiku, tomēr tie netika ņemti vērā¹.

Kaut gan pastāv audita veikšanas metodoloģijas problēmas, pozitīvi ir vērtējams fakts, ka Valsts kanceleja ir centusies sarīkot apmācības potenciālajiem auditoriem un norādījusi galvenās prasības, kas, piemēram, ir ietveras Funkciju audita grupas ceļamaizē²:

1. Auditi bez rezultāta nav pieļaujami, jo uzdevumi ir atlasīti vismaz ar daļēju iepriekšēju pieredzi un analīzi.
2. Audita grupas uzvedība ir koleģiāla.
3. Audita grupas ievirze ir objektīva, bet stoiska – nepadoties ierēdņu sirēnu balsīm.
4. Sociālie partneri balsta audita grupu efektīvu risinājumu meklējumos.
5. Audita grupa nekomunicē par procesā esošiem rezultātiem, komunikācija notiek pēc apstiprināšanas Funkciju audita komisijā.

Lai gan pastāv diskusiju iespēja par visiem ieteikumiem un to nozīmi, tomēr autore vēlas uzsvērt pēdējā ieteikuma nepareizo apgalvojumu, jo autores rīcībā esošais ieteikums no Lielbritānijas augstākās kontrolējošās iestādes liecina par pretējo – audita svarīgākajos brīžos centieties iegūt otru viedokli, lai pārbaudītu savu viedokli, piemēram, apskatāmos jautājumus, pārbaudes struktūru, metodiku. Atvēliet pietiekami daudz laika tam, lai iekšējie speciālisti varētu pārskatīt ziņojuma projektus³.

Pozitīvi vērtējams fakts, ka auditoriem ir sagatavota ziņojuma matrica, kas neļauj viņiem novirzīties no kursa, rakstot ziņojumu, un ļauj pieturēties visiem ziņojuma rakstītājiem pie vienotiem principiem⁴.

Pozitīvi var vērtēt arī Valsts kancelejas centienus risināt funkciju sakārtošanas jautājumus bez auditu veikšanas, bet, mēģinot veikt visaptverošu analīzi par vispārējām veicamajām funkcijām valsts pārvaldē, pamatojoties uz 2009. gada 31. marta protokollēmumu Nr. 54 “Par pasākumu plāna projektu valsts pārvaldes sistēmas un civildienesta optimizēšanai” 5.2. apakšpunktu, lai nodrošinātu valsts pārvaldes funkciju izvērtēšanu, kā arī ievērojot Ministru kabineta 2009. gada 7. aprīļa un 2009. gada 21. aprīļa sēdē nolemtu, tika pieprasīts sagatavot informāciju par daudziem svarīgiem jautājumiem, kas skar gan funkciju

¹ Autores nepublicētie iesniegtie priekšlikumi par Funkciju audita veikšanas metodoloģijas uzlabošanu Finanšu ministrijas Iekšējā audita departamentam 2008. gada augustā (elektroniski).

² Funkciju audita komisijas materiāli. <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/>, 25.05.2009.

³ Lielbritānijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1998). Nepublicēta informācija.

⁴ 2009. gada 27. janvāra LR Ministru kabineta instrukcija Nr. 3 “Kārtība, kādā plāno un veic valsts pārvaldes funkciju auditu un ievieš funkciju audita ieteikumus”.

sadalījumu, gan to svarīguma noteikšanu¹. Iznākums bija bez vērā ņemamiem panākumiem. Vairums iestāžu, aizpildot nepieciešamās tabulas, centās norādīt, ka lielākai daļai valsts funkciju ir visaugstākā prioritāte, t.i., visas funkcijas ir vissvarīgākās valstī, un līdz ar to pievienotā vērtība bija informatīva.

Tiek apgalvots, ka, veicot pārbaudes vai auditus, parādās to darbību pozitīvā ietekme jau pirms rezultātu paziņošanas, piemēram²:

1. Pirms pārbaudes auditējamie var aizdomāties un pārvērtēt šīs darbības, kamēr ierodas auditori, tādējādi novēršot visus vājos punktus pirms audita sākšanas.
2. Auditējamā iestāde var ne tikai apdomāt visus savus vājos posmus, bet arī veikt pati pārbaudi savā iestādē.
3. Audita laikā konstatētās neatbilstības vai problēmjaudījumus var novērst jau pirms ziņojuma uzrakstīšanas.

Autore norāda, ka, novērojot Funkciju audita komisijas darbu un analizējot tai iesniegtos audita ziņojumus, var konstatēt – uz Latviju šie pozitīvie aspekti neattiecas, jo neviens, kuru skāra kāds problēmjaudījums, ne tikai neatzina esošo problēmu, bet tieši pretēji – centās noslēpt to pirms audita un mēģināja noliegt audita laikā un arī pēc tam^{3,4}. Līdz ar to kā galvenā vērtība priekšplānā izvirzījās katras atbildīgās amatpersonas amata vieta un/vai struktūra, nevis iespēja kopumā uzlabot struktūras darbību, tātad valsts pārvaldi.

Jānorāda, ka joprojām turpinās un netiek risinātas tās problēmas, kuras Latvijā pastāv jau vairākus gadus, – ministriju neadekvātā autonomija, kas ir sekas politiskajai sadrumstalotībai, kā dēļ valsts pārvaldē kvalitatīvie procesi norit nevis vienmērīgi, bet fragmentāri un epizodiski⁵.

Sadrumstalotības problēmas pastāv ne tikai iestāžu līmenī. Tajās strādājošais personāls, kas realizē šos procesus, nav ieinteresēts kaut ko mainīt, jo nav pietiekami sakārtoti personālvadības jautājumi. Kaut gan jau kopš 1996. gada Latvijas valsts pārvaldē cenšas ieviest individuālo novērtējuma sistēmu, tomēr šis process norit vēl smagāk nekā stratēģiskā plānošana. Par salīdzinoši pieņemamu rezultātu varēja uzskatīt Pasaules Bankas vērtējumu 2006. gadā, kas izteica cerību par Eiropas Savienības jauno dalībvalstu administratīvās kapacitātes iespējamo palielināšanos⁶. Tomēr gadu vēlāk ārzemju zinātniskajās publikācijās

¹ 2009. gada 31. marta LR Ministru kabineta protokollēmums Nr. 54 “Par pasākumu plāna projektu valsts pārvaldes sistēmas un civildienesta optimizēšana”.

² Lielbritānijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1998). Npublicēta informācija.

³ Funkciju audita komisijas materiāli. <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/>, 25.01.2010

⁴ Autores novērojumu pieraksti Funkciju audita komisijas sēdēs, sākot no 2009. gada 6. maija sēdes.

⁵ Verheijen T., Dobrolyubova Y. (2007) Performance management in the Baltic states and Russia's success against the odds?// *International Review of Administrative Sciences*, No. 73, p.205.<http://ras.sagepub.com/> 25.05.2009.

⁶ World Bank (2006) Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation?// Washington, http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/EU8_AdminCapacity_Dec06.pdf. 25.05.2009.

parādījās viedoklis, ka individuālā novērtējuma pretestība ir saistīta ar neuzticību institūcijām, jo personāls netiek novērtēts atbilstīgi prasībām¹.

4.3. Profesionālu auditoru veikto funkciju auditu ziņojumu izvērtējums

Autore šīs nodaļas ietvaros ir izmantojusi D.A.Eikera [D.A.Aaker]; R.Bozeka u.c. [R.Bozec]; T.Buša [T.Busch]; K.Gregorija [K.Gregory]; P.Džounsa un Dž.Beitsa [P.Jones, J.Bates]; R.Kalifas u.c. [R.Khalifa]; E.Dž.Mureja un P.R. Ričardsona [E.J.Murray, P.R.Richardson]; I.Persija [I.Percy]; K.Polita un H.Summas [C.Pollitt, H.Summa]; A.Putniņa; S.Titmena un B.Trūmena [S.Titman, B.Trueman]; T.Verheijena un J.Dobrolubovas [T.Verheijen, Y.Dobrolyubova,] darbus, Latvijas Republikas normatīvos aktus par pētāmo jautājumu, kā arī INTOSAI un Eiropas Revīzijas Palātas standartus; Pasaules Bankas materiālus, Lielbritānijas (nepublicētie), Kanādas, Norvēģijas un Somijas augstāko kontrolējošo iestāžu materiālus; autorei iesniegtos darba materiālus par Latvijas ministriju veiktajiem funkciju auditiem un informāciju no elektroniskiem Interneta resursiem..

Autore tika pieprasījusi informāciju par funkciju auditiem visām ministrijām Latvijā, kuri bija jāveic saskaņā ar 2007.gada Ministru kabineta noteiktajām prasībām^{2,3}. Dažas, kā, piemēram, Ārlietu, Ekonomikas un Tieslietu ministrijas, informāciju nesniedza, pamatojot to ar ierobežotas informācijas pieejamības statusu. Labklājības un Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas sniedza tikai audita ziņojuma secinājumu un ieteikumu daļu, tāpēc to faktiski izmantot nevarēja. Bija gadījumi, ka autorei netika iesniegti visi audita ziņojumi, jo ministrijās nebija pieejama visa informācija par padotības iestādēm. Padotības iestādes bija veikušas funkciju auditus pēc savas iniciatīvas paralēli vai papildus, tāpēc par šiem audita rezultātiem ministrijām neatskaitījās.⁴

Funkciju auditu ministrijās un/vai to padotības iestādēs veica iekšējā audita struktūrvienība, vai arī tas tika iepirkts kā ārpalpojums un to veica biznesa sektora auditori. Autore veica analīzi 6 biznesa sektora auditoru un 16 iekšējā audita struktūrvienību audita ziņojumiem Latvijā, kurus iesniedza (uzrādīja) Latvijas ministrijas.

Kopumā vērtējot auditoru pieeju funkciju auditam, jānorāda, ka biznesa sektora auditori bija izvēlējušies funkciju auditu veikt no funkciju viedokļa t.i., izejot no normatīvās

¹ Verheijen T., Dobrolyubova Y. (2007) Performance management in the Baltic states and Russia's success against the odds?// *International Review of Administrative Sciences*, No. 73, p.205.<http://ras.sagepub.com/> 25.05.2009.

² 2007. gada 20. marta Ministru kabineta sēdes protokollēmums Nr. 19, 49. § "Noteikumi par maksimāli pieļaujamā valsts budžeta izdevumu kopējuma vidējam termiņam un maksimāli pieļaujamā valsts budžeta izdevumu kopējā apjoma katrai ministrijai un citām centrālajām valsts iestādēm vidējam termiņam noteikšanas metodiku".

³ Netika pieprasīta informācija Iekšlietu ministrijai, jo autorei visa informācija bija zināma.

⁴ Autorei iesniegtā nepublicētā informācija par Latvijas ministriju veiktajiem funkciju auditiem saskaņā ar Ministru kabineta 2007. gada 20. marta sēdes protokollēmumā Nr. 19, 49§ noteikto izpildi..

bāzes analīzes pret iekšējiem normatīvajiem aktiem un tikai pēc tam pārejot uz finanšu jautājumu izpēti. Iestādes vājo vietu pētīšanai pielietoja divus pieejas – organizatorisko vājumu (*organizational slack*) un budžetēšanas vājumu (*budgetary slack*)¹. Divos audita ziņojumos varēja konstatēt arī auditoru veikto iestādes stratēģijas analīzi. Savukārt iekšējo auditoru veikumu var iedalīt trīs kategorijās. Pirmajā grupā - auditos savstarpēji tika izanalizēti tikai iekšējie normatīvie akti. Otrajā grupā - auditos papildus iekšējo normatīvo aktu analīzei tika veikta arī finanšu jautājumu izpēte. Finanšu jautājumu izpēte bija veikta tikai kontrolciparu līmenī, sadalījumā pa programmu kodiem. Nekāda detalizētāka analīze netika veikta. Trešajā auditu grupā pieejas atšķīrās, bet bija jaušama novitāte problēmu risināšanā. Piemēram, tika analizēta iestādes stratēģijas atbilstība labākai praksei, konstatētas tās izstrādes problēmas. Audita ziņojumos tika ieteikts samazināt darbinieku skaitu, palielināt iestādes rīcībā esošo resursu efektīvu izlietošanu. Auditori bija gan detalizēti izpētījuši visus biznesa procesus, gan galveno vērtību pievērsuši tam, kāda ir iestādes stratēģija, cik tā patiesi atspoguļo uzlikto funkciju izpildi.

Galvenais rezumējums par visiem veiktajiem auditiem ir šāds: cik daudz auditoru bija veikuši auditus, tik dažādi tika noteikti dažādi audita mērķi, arī audita nosaukumi bija dažādi, lai gan visi tie ir attiecināmi pie funkciju auditiem. Pat darbinieku iedalījums „atbalsta funkciju veicošie” atšķīrās (skatīt 4.pielikumu).

Autore veica audita metožu izpēti, grupējot tās pa galvenajiem pierādījumu veidiem. Jānorāda, ka autore ir sagrupējusi nedaudz detalizētāk, nekā tas bija apskatīts teorijā dokumentu analīzei, intervijām, kā arī pastiprināta uzmanība tika pievērsta darbinieku darba slodzes vērtējumam. Jāvērš uzmanība, ka ne vienmēr audita ziņojumos tika norādītas izmantotās audita metodes, kā to nosaka labākā prakse un autores izstrādātā metodoloģija.

Visos analizētajos 22 auditos tika izmantotas pamata audita metodes, kas ir saistītas ar normatīvo aktu analīzi, un veiktas intervijas ar attiecīgo struktūrvienību vadītājiem (skatīt 4.2.tabulu).

¹ Busch T. (2002) Slack in public administration: conceptual and methodological issues// *Managerial Auditing Journal* 17/3. p.153 -159.

Funkciju auditu 22 ziņojumos pielietotās audita metodes¹

N.p	Audita pierādījuma metode	Skaitis	% no kopējā skaita
1.	Normatīvo aktu, deklarāciju analīze	22	100
2.	Nolikumu analīze	22	100
3.	Intervijas tikai ar augstākā līmeņa vadītājiem	22	100
4.	Intervijas ar tiešajiem veicējiem	11	50
5.	Aptaujas	8	36
6.	Pirmreizējo datu analīze	10	45
7.	Otrreizējo datu analīze	14	64
8.	Matemātiskā statistika (trīs no tām pēc autores metodoloģijas)	4	18
9.	Ārzemju pieredzes izmantošana (trīs no tām pēc autores metodoloģijas)	4	18
10.	Ārējās sistēmas analīze (visas pēc autores metodoloģijas)	3	14
11.	Novērojumi darba vietās (trīs no tām pēc autores metodoloģijas)	4	18
12.	Vispārīgā darba slodzes analīze starp struktūrām (trīs no tām pēc autores metodoloģijas)	6	27
13.	Detalizēta darba slodzes analīze (tikai autores veiktajos auditos)	2	9

Avots: autores konstrukcija pamatojoties uz ministriju iesniegto informāciju

No tabulas var redzēt, ka visvairāk inovatīvas metodes tiek pielietotas auditos pēc autores izstrādātas metodoloģijas². Pārejos gadījumos var secināt, ka vienmēr tiek uzklauts vadītāju viedoklis, tomēr autore vēlas vērēt uzmanību, ka nepieciešams noskaidrot arī izpildītāju viedokli, lai pilnībā iegūtu izpratni par iestādi. Gandrīz visos auditos, kaut gan tie bija funkciju auditu, tika veikta arī datu analīze, kas tieši neskar funkciju izvērtēšanu. Tomēr vismazāk tika iekļautas tādas metodes, kuras ir darbietilpīgas un komplicētas, t.i., ārējās sistēmas analīze, ārzemju pieredzes izmantošana, novērojumi darba vietās, un tikai pati autore savos auditos ir veikusi detalizētu darba slodzes izvērtējumu. To apliecina arī iepriekš norādītais ārzemju pētījums par izmantoto metožu īpatsvaru augstākās kontrolējošās iestādēs - dokumentu analīze, intervijas, aptaujas un ekspertu piesaiste ir galvenās pierādījumu metodes, uz ko balstās auditori (skatīt 2.3.1.nodaļu). Atšķirībā no situācijas Latvijā nevienā no audita ziņojumiem netika norādīts, ka tiek pieaicināts eksperts.

Autore detalizētāk ir izvērtējusi vienu no augstākās izglītības iestādes (turpmāk - AII) audita ziņojumiem, ko 2008.gada maijā veica vadības konsultāciju biznesa sektora auditori³. Audita mērķis bija novērtēt funkciju atbilstību definētajām prasībām un izstrādāt ieteikumus funkciju optimizācijai un pārvaldībai. Būtiskākie konstatējumi tika iedalīti šādā aptvērumā:

1. Funkciju nepilnības.
2. Pārvaldība:
 - 2.1.Darba plānošana un organizēšana;

¹ Autorei iesniegtā npublicētā informācija par Latvijas ministriju veiktajiem funkciju auditu saskaņā ar Ministru kabineta 2007. gada 20. marta sēdes protokollēmumā Nr. 19, 49§ noteikto izpildi.

² Autores darba vietā.

³ Augstākās izglītības iestādes funkciju audita ziņojums (2009) Npublicēta informācija.

2.2.Lēmumu pieņemšana un deleģēšana;

2.3.Komunikācija un sadarbība.

Autore norāda, ka ziņojuma izkārtojuma struktūra kopumā ir vērtējama pozitīvi, tomēr tās satura atspoguļojums ir vērtējams negatīvi, jo pastāv virkne neatbilstību labākajām prasībām. Problēmas, kuras konstatētas ziņojumā, ir atspoguļotas 4.3.tabulā

4.3.tabula

SIA „F” audita ziņojuma par augstākās izglītības mācību iestādes administrācijas funkciju analīzi izvērtējums¹

Ziņojumā konstatētais	Autores vērtējums
1. <i>Pastāv arī uzskats, ka fakultāšu izpilddirectori nodrošina visas AII Administrācijas funkcijas fakultātes līmenī.</i>	Audita ziņojumā audita pierādījumiem ir jābūt pietiekamiem. Šajā gadījumā nav labs auditora tonis, apgalvojot „pastāv uzskats”. Iestādes vadītājam(-iem) pašam ir izpratne par iestādē pastāvošo viedokli. Ja auditoram, nav pārliecības, tad ir jāiegūst pietiekama informācija no citiem avotiem. Piemēram, par interesējošo jautājumu var izanalizēt fakultāšu iekšējos normatīvos aktus. Tā Somijas Valsts kontroles norāda, ka ir jāizvairās no vispārīgu frāžu lietošanas un audita pierādījumiem ir jābūt pietiekamiem ² .
2. <i>No intervijām izriet, ka AII administrācijas darbs pārsvarā pakārtots normatīvo aktu ievērošanas nodrošināšanai un ka daļēji AII Administrācijas darbs ir pakārtots studentiem un AII misijai.</i>	Jāizvairās savus pierādījumus balstīt tikai uz interviju laikā saņemtās informācijas. Papildus ir jāveic pārbaudes vai dokumentu analīze, lai sniegtais secinājums būtu pamatots. Vairākām augstākām kontrolējošām iestādēm, piemēram, Kanādas Valsts kontrolei ir norādījumi auditoriem, kādai ir jābūt kvalitatīvai un pietiekošai informācijai ³ .
3. <i>Ziņojumā ir norādīts, ka audita apjomā tika analizēti divi ārējie normatīvie akti – Augstskolu likumus un Zinātniskās darbības likums, četri AII saistoši dokumenti -AII Satversme, AII attīstības stratēģija, Rīkojums par AII vadības pilnvaru sadalījumu, AII vadības programma un visu administratīvo departamentu nolikumi.</i>	Šāds informācijas daudzums nav pietiekams, lai izdarītu secinājumus, jo bez pieminētajiem diviem ārējiem normatīvajiem aktiem ir virkne citu normatīvo aktu, kuri bija saistoši AII administrācijai. Pie tam publiskajā sektorā ir jāanalizē ne tikai tiešie dokumenti, bet ir jāietver arī politiskā un sociālā dimensija ⁴ .
4. <i>Kopumā veiktas 17 intervijas, no tām 6 ar AII vadības pārstāvjiem, 9 ar departamentu vadības pārstāvji un pa vienai ar AII Senāta un fakultāšu pārstāvi.</i>	Ņemot vērā, ka ziņojumā tika atreferēts atsevišķu personu viedoklis bez detalizētas analīzes un papildus pierādījumiem, kas apstiprinātu vai noliegtu vadības teikto, tad uz intervijām balstīti audita pierādījumi ir nepietiekami. Saskaņā ar labāko praksi, piemēram, Norvēģijas valsts kontrole saviem auditoriem iesaka intervijas izmantot tikai notikumu un procesu izziņāšanai. Interviju laikā iegūtai informācijai ir jābūt apstiprinātai ar citiem audita pierādījumiem ⁵ .
5. <i>Par AII departamentiem tika izteikts viedoklis - kopumā tiek veiktas tiem uzticētās funkcijas.</i>	Lai gan šāds apgalvojums pats par sevi neliecina neko labāku praksei neatbilstošu, tomēr tālāk tekstā būtu jāseko detalizētam iztirzājumam, uz kāda pamata auditors var izdarīt šādu apgalvojumu. Piemēram, varētu veikt detalizētu analīzi par funkciju sadalījumu noslogotību un/vai citu jautājumu analīzi, kas sniegtu ziņojumam pievienoto vērtību. Šāda izpēte un analīze ziņojumā netiek veikta.
6. <i>Ziņojumā izteiktie apgalvojumi – „radās iespaids”(3 reizes norādīts), „pastāv uzskats” (2), „pastāv vai izskanēja</i>	Neskatoties uz to, ka šāda veida pārbaudēm ir zināms nekonkrētības raksturs, tomēr autore vērs uzmanību, ka šādā apjomā nekonkrētība no analīzes veicēju puses nav pieļaujama. To

¹ Augstākās izglītības iestādes funkciju audita ziņojums (2009) Nepublicēta informācija

² National Audit Office of Finland (Somija) Performance audit manual // <http://www.vtv.fi/> 02.10.2009.

³ Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual. 4.1§ // <http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.

⁴ Bozec R., Breton G., Cote L. (2002) The performance of state-owned enterprises revisited// Financial Accountability & Management, Vol. 18. No.4. p.383-407.

⁵ Office of the Auditor General of Norway (Norvēģija) (2005) Guidelines for Performance Auditing p.24// <http://www.riksrevisjonen.no/> 03.01.2010

	<i>viedoklis</i> ” „Nav skaidrs” (7) .	nosaka arī labākā prakse, ka audita ziņojumam ir jābūt ne tikai kompetentam, bet uz tā pamata ir jāsniedz konstruktīvi ieteikumi ¹ . Ja pašiem rakstītājiem nav pārlicības par ziņojumā izteiktiem apgalvojumiem, tad ieteikumu raksturs ir nekompetents.
7	<i>AII misija un stratēģija netiek atbalstīta ar skaidri noteiktiem un izmērāmiem mērķiem un prioritātēm.</i>	Ņemot vērā, ka ziņojumā netiek norādīti citi informācijas iegūšanas avoti kā tikai intervijas ar vadītājiem un normatīvo aktu izpēte, lasītājam nav skaidrs, uz kādu pierādījumu pamata tika izdarīts šāds apgalvojums, jo, lai vērtētu iestādes stratēģiju, nepieciešams izvērtēt dokumentus, kas saistās ar iestādes stratēģisko plānošanu, kā arī pielietot auditā sistēmisko pieeju, kur ir vērtēta arī ārējās vides ietekme ² .
8	<i>Ziņojumā vairākkārtīgi izteikta frāze „Tika novērots”.</i>	Pārbaudes apjomā ziņojuma tekstā netika norādīts, ka būtu bijusi veikta novērošana. Labākā prakse nosaka, ka ziņojuma sākumā konceptuāli ir jābūt atspoguļotām visām auditoru veiktajam darbībām. Ziņojumā norādītai informācijai ir jābūt precīzai ³ .
9	<i>Ziņojumā esošais teksts – „Nav skaidrs, kā sadalās IT funkcijas starp Informācijas tehnoloģiju departamentu un fakultātēm – rodas iespaids, ka fakultātēs ir atsevišķi IT departamenti”.</i>	Viens no labākās prakses vadmotīviem ir – ziņojumam ir jābūt vienkāršam, skaidri saprotamam ⁴ . No esošā piemēra var secināt, ka, var būt divas situācijas: vai tiešām nav skaidrs funkciju sadalījums, vai pašiem auditoriem nav skaidras izpratnes par apskatāmo jautājumu.
10	<i>„apstākļu kopums būtiski ir ietekmējisfunkciju dublēšanos vai neizpildi gan starp AII fakultātēm, gan starp AII Administrāciju un fakultātēm”.</i>	Ziņojumā netika norādīts, ka tiktu detalizēti analizēta papildus informācija par fakultātēm. Fakultātes pārstāvēja tikai viens AII darbinieks, līdz ar to, var apgalvot, ka esošā izlases kopa ir nepietiekama, lai izdarītu secinājumus par visām fakultātēm.
11	<i>Jāatzīst, ka efektivitātes kontekstā ir novērojama AII pārvaldības esošās prakses neatbilstība labas pārvaldības principiem.</i>	Tālāk ziņojuma tekstā netiek izdarītas atsauces uz konkrētiem principiem un netiek izskaidrots, kas ar to ir domāts.
12.	<i>Ieteikums - Ieteicams fakultāšu izpildītājiem tieši pakļaut tādām AII vadības pārstāvim, kura darbība visciešāk saistīta ar fakultātēs veicamajiem administratīvajiem darbiem.</i>	Ieteikumi atsevišķos gadījumos nav pamatoti pierādīti ar audita ziņojuma tekstā konstatētajiem faktiem. Lai izteiktu šādu ieteikumu, ir jābūt detalizētiem pierādījumiem vai vismaz atspoguļotam auditora viedoklim par iespējamajiem ieguvumiem un zaudējumiem. Šāds auditoru ieteiktais pārkārtojuma process nav vienkārši tikai juridiski pārrakstīt normatīvos aktus. Tas nosaka jaunu informācijas plūsmu, komunikāciju, vadības izmaiņas utt. Par pierādījumu nozīmīgumu liecina, ka ziņojumu tekstos vārds <i>pierādījums</i> vai tā pamatojums ir palielinājies vairākas reizes, piemēram, salīdzinot divus KPMG ziņojumus attiecīgi 1997. gadā un 2005.gadā no 26 pieminētajām reizēm uz 384 ⁵ .
13.	<i>Ieteikumos ir izteikts meklēt jaunus attiecīgo departamentu vadītājus.</i>	Iepriekš analizētais norāda, ka galvenie audita pierādījumi bija atsevišķu normatīvo aktu analīze un intervijas. Ziņojumā ir norādīti atbildīgo amatpersonu vārdi uzvārdi, kuri ieņem uz ziņojuma sagatavošanas brīdi attiecīgos amatus, ņemot vērā, ka ziņojums bija pieejams publiski visiem LANET tīkla lietotājiem. Autore norāda, ka šāda situācija ne tikai neatbilst labākajai praksei, kad ir jādomā par lasītāju reakciju ⁶ . Ziņojumā pieminētajām personām ir tiesības vērsties attiecīgajās instancēs ar vairākām pretenzijām, un viena no tām Fizisko personas datu likuma prasību neievērošana.

Avots: autores konstrukcija pamatojoties uz iesniegto augstākās izglītības iestādes funkciju audita ziņojumu, 2009

¹ Percy I. (2001) The best value agenda for auditing// Financial Accountability & Management, Vol. 17 No4. p.351-361.

² INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing// <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

³ Titman S., Trueman B. (1986) Information quality and the valuation of new shares//Journal of Accounting and Economics, Vol. 8 No.2, p.159-172.

⁴ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing// <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

⁵ Khalifa R., Sharma N., Humphrey C., Robson K. (2007) Discourse and audit change Transformations in methodology in the professional audit field// Accounting Auditing & Accountability Journal Vol. 20 No6. p.845.

⁶ Jones P., Bates J. (1990) Public Sector Auditing: Practical Techniques for an Integrated Approach// Chapman and Hall, London.

Funkciju auditu kopējais rezultāts. No 6 biznesa sektora audita ziņojumiem kopā bija 234 ieteikumu jeb uz vienu auditu 39 (vienā audita ziņojumā bija problemātiski noteikt pilnīgi precīzu ieteikumu skaitu). Savukārt no valsts sektora 16 audita ziņojumiem bija 195 ieteikumi jeb uz vienu auditu 12. Daudzos gadījumos ieteikumu skaitu biznesa sektora audita ziņojumos nevarēja noteikt precīzi, jo to numerācija bija neskaidra vai ieteikumi netika atsevišķi izdalīti un uzskaitīti. Jānorāda, ka šāda neprecīza uzskaitē var apgrūtināt ieteikumu ieviešanu praksē. Vidēji biznesa sektora auditoru ieteikumu skaits bija krietni lielāks. Savukārt iekšējo auditoru ieteikto ieteikumu skaita vidējais rādītājs atšķīrās, bija audita ziņojumi, kuros nebija neviena vai bija tikai viens ieteikums. Vairumā gadījumu tie bija divi, trīs ieteikumi vienā audita ziņojumā. Turpretī nedaudzie audita ziņojumi veidoja lielāko daļu audita ieteikumu no visiem ziņojumiem. Tajā pašā laikā ir jānorāda, ka biznesa sektora audita pakalpojuma cena bija krietni vien augstāka un bija robežās no 8360 līdz 44 545 Ls¹ jeb no 11 895 līdz 63 382 EUR (0,702804). Turpretī iekšējā audita izmaksas vienam auditam bija robežās no 900 līdz 22 000 Ls jeb no 1281 līdz 31 303 EUR. Jāprecizē, ka pēdējais skaitlis ir saistīts ar auditu, kur iestādes lielums bija vairāk kā 11300 darbinieku, un tas bija autores audits Valsts policijā. Jānorāda, ka aprēķins ir aptuvens, jo pārsvarā tika iekļauta darba samaksa, ieskaitot nodokļus un katru mēnesi citiem izdevumiem atvēlot papildus 200 Ls. Auditā veikšanas laiks vidēji 1 mēnesis.

Autore veica ieteikumu apkopojumu, kuri tika apkopoti pēc būtības, tas ir, vai ziņojumā ieteikumos tika uzrādīta šāda ieteikumu kategorija vispār. Pastāv iespēja, ka konkrētais ieteikums var sasaistīties ar citiem ieteikumiem vairākas reizes. Tas netiek sasaistīts ar auditu skaitu kopumā, bet tieši ar audita ieteikumu kategorijām. Piemēram, audita ziņojumā ir ieteikts pilnveidot 7 iekšējos normatīvos aktus, par katru no tiem ir atsevišķs ieteikums. Autores tabulā tas tiek uzrādīts tikai vienu reizi, kā nepieciešamību pilnveidot normatīvos aktus (skatīt 4.4.tabulu).

¹ Informācija no Iepirkuma uzraudzības biroja mājas lapas www.iub.gov.lv, 10.03.2010.

Funkciju audita 22 ziņojumos norādītās ieteikumu kategorijas

Nr.	Ieteikums	Kopējais ieteikumu skaits kopā (reizes)	Biznesa sektora auditoru ziņojumos norādīts (reizes)	Iekšējo auditoru ziņojumos norādīts (reizes)
1.	Pilnveidot iestādes (struktūras) nolikumus	16	4	12
2.	Pilnveidot iekšējos vai/un ārējos normatīvos aktus	15	5	10
3.	Veikt strukturālas izmaiņas iestādē	12	6	6
4.	Pilnveidot darbinieku amatu aprakstus	12	3	9
5.	Ieteikts pašai iestādei izveidot kvalitatīvu rezultatīvo rādītāju sistēmu	12	5	7
6.	Pilnveidot iestādes biznesa procesu	11	4	7
7.	Pilnveidot iekšējās kontroles sistēmu	10	3	7
8.	Definēt un klasificēt iestādes sniegtos pakalpojumus	9	5	4
9.	Pilnveidot iestādes stratēģisko plānošanu	9	4	5
10.	Ieviest elektronisko datu, dokumentu apstrādi, datu bāzu vadību	9	5	4
11.	Metodisko vadību centralizēt vadošā iestādē, bet faktisko izpildi deleģēt	8	4	4
12.	Nodot funkcijas citām iestādēm	7	4	3
13.	Veikt normatīvajos aktos noteiktās funkcijas	6	2	4
14.	Neveikt normatīvos aktos nenoteiktās funkcijas	6	3	3
15.	Funkcijas veikt pēc būtības, ne formāli	6	2	4
16.	Iestādes iekšienē neveikt dublējošas funkcijas	6	4	4
17.	Veidot struktūrvienības pēc vienotiem principiem	6	3	3
18.	Samazināt darbinieku skaitu	6	4	2
19.	Pilnveidot apmācību procesu	6	3	3
20.	Pilnveidot komunikāciju iestādē starp struktūrām	6	2	4
21.	Pilnveidot darba slodzi pa reģioniem, struktūrām, samazinot vai palielinot to	5	3	2
22.	Darbiniekiem ieviest atskaitīšanās sistēmu	5	2	3
23.	Pilnveidot Intranetu darba vajadzībām	5	3	2
24.	Veikt detalizētu auditu par kādu no jomām	5	2	3
25.	Pilnveidot darba samaksas sistēmu	4	2	2

Avots: autores konstrukcija pamatojoties uz ministriju iesniegto informāciju

Bez tabulā pieminētajiem ieteikumiem bija arī tādi ieteikumi, kuri parādījās tikai trīs reizes – pārveidot iestādes juridisko statusu, mazināt korupcijas risku iestādē, samazināt infrastruktūras nelietderīgu izmantošanu, ieviest E - parakstu, samazināt telefona un transporta izdevumus, kā arī bija pat ieteikts palielināt darbinieku skaitu. Tikai vienu reizi tika ieteikts palielināt pašu ieņēmumus un vadības komitejai pilnveidot savu darbu. Lai gan tika izteikti ieteikumi par darbinieku skaita samazinājumu, autore norāda, ka tas bija nevis reāls ieteikums samazināt darbinieku skaitu, bet gan ieteikums atbalsta funkcijas veicošo darbinieku amata vietas nodot biznesa sektoram vai citai valsts vai pašvaldību iestādei, neizvērtējot, cik tas izmaksās biznesa sektorā. Tikai autores ziņojumā darbinieku skaita samazinājums bija pamatots.

Autore norāda, ka ir audita ieteikumi par sistēmām iestādē, kurām iestādē ir stratēģiska nozīme. Tās ir: budžetēšanas sistēma, grāmatvedība, uzskaites sistēma, informācijas sistēma, rezultātu kontroles un novērtēšanas (apbalvošanas) sistēma un plānošanas sistēma¹.

Kopējais secinājums par audita ziņojumiem ir: ja auditi tika veikti salīdzinoši nelielās iestādēs ar vienveidīgu darbības virzienu, piemēram, 7 funkcijām un nelielu darbinieku skaitu - līdz 200, auditori precīzi var sadalīt veicamās funkcijas, ieteikt labākus nākotnes modeļus, izvērtēt funkciju pārklāšanu vai neizpildi. Tādējādi audita ziņojums un līdz ar to pats audits iegūst kvalitatīvāku raksturu – secinājumi pamatotāki un ieteikumi kvalitatīvāki, kā arī paredz iestādei vairākas turpmākās darbības iespējas. Savukārt iestādēs, kur ir daudz darbinieku un iestāde ir liela, kā arī, ja iestādei pašai nav skaidri definētas funkcijas, tad vairums gadījumu arī auditoru pienesums bija neliels.

Iespējamie ieguvumi no funkciju auditu rezultātiem

Biznesa sektora. Kā jau autore analizēja teorētiskajā daļā par ciešo funkciju vērtēšanas saistību ar iestādēs stratēģiju, arī praksē tas atspoguļojās audita ziņojumos. Divos audita ziņojumos tika īpaši izcelts un norādīts, ka „*audita laikā netika konstatēts neviens dokuments, kas iezīmētu jebkāda veida ilgtermiņa plānošanu attiecībā uz.....*”. Savukārt otrā tika norādīts: „*Budžeta plānošanas process nav caurskatāms, jo lēmuma pieņemšanas process nav dokumentēts un nav skaidrs, kas piedalās programmai piešķirto līdzekļu sadalīšanā..., ir nepietiekama datu kontrole un plānošanā pieļautās neprecizitātes netiek atklātas.*” Turpat tālāk tiek turpināts: „*Pastāv risks, ka dažas institūcijas finansējumu saņem divkārtšā apmērā. Kopējais finansējums nozarei ir pārāk sadrumstalots un pieejams no vairākiem finansējuma avotiem.*” (Visi turpmākie citāti no šī paša informācijas avota)² Tas tikai vēlreiz apliecina nepieciešamību uzlabot valsts iestāžu stratēģisko plānošanu, tas nozīmē, ka nav pietiekoši kvalitatīvas un spēcīgas esošas iestāžu stratēģijas, turklāt arī pašās iestādēs procesi par šiem jautājumiem nav sakārtoti.

Nākošais svarīgais aspekts, ko atklāja auditori, ir fakts, ka Latvijas normatīvie akti neatbilst Eiropas Savienības regulām un/vai iekšējie normatīvie akti neatbilst ārējiem normatīvajiem aktiem. Autore uzskata, ka tāda neatbilstību konstatēšana ir tikai attiecīgo juridisko struktūrvienību nekompetence. Tāpēc, lai sakārtotu šādus jautājumus, nebūtu jāaicina auditori. Arī citos aspektos, ko auditori konstatēja, to varēja nokārtot pašā iestādē, piemēram, pastiprināt kontroli un noteikt atbildību par iekšējā audita ieteikumu ieviešanu, lai auditoriem nebūtu jāraksta: „*Ieviešanas termiņi no atbildīgo amatpersonu puses tiek kavēti*

¹ Aaker D.A. (2001) Developing Business Strategies. Sixth edition. 2001. John Wiley & Sons, Inc 418.

² Autorei iesniegtā npublicētā informācija par Latvijas ministriju veiktajiem funkciju auditu saskaņā ar Ministru kabineta 2007. gada 20. marta sēdes protokollēmumā Nr. 19, 49§ noteikto izpildi.

vairākkārt, pat vadības iesaistīšana šīs problēmas risināšanā nav pietiekami motivējoša”. Tas liecina par pastāvošo kultūru iestādē. Autore piekrīt apgalvojumam, ka vadītājam ir jāapbalvo par uzvedību, kas atbilst pamatvērtībām, un jāsoļo par pamatvērtību neievērošanu, kā arī vadītājam ir pastiprināti jākontrolē tos procesus, kuros pamatvērtībām ir vislielākā nozīme¹. Lai gan tas ir teikts par biznesa uzņēmumu konkrētā uzņēmuma dzīves ciklā, tomēr iepriekš minētie apgalvojumi ir aktuāli arī valsts iestādē.

Audīta ziņojumos tiek norādīts, ka ir iespēja ekonomēt resursus un tajā pašā laikā kvalitatīvi izpildīt iestādei uzliktās funkcijas. Tā ir iestāžu struktūrvienību savstarpējās sadarbības trūkumu novēršana. Valsts iestādes ne tikai nespēj pietiekami kvalitatīvi savstarpēji sadarboties, bet arī katrā iestādē esošās struktūrvienības pastāv kā neatkarīgas vienības, kuras nevar vienoties par noteiktu pasākumu izpildi, jo nav ieinteresētības, nav noteiktu iekšējo normatīvo aktu utt. Citā gadījumā, kur var ekonomēt bez papildus līdzekļu piesaistīšanas, auditori norādīja konkrētas darbības, kuras līdz tam veica valsts pārvaldes iestādes darbinieki, ir jānosaka veikt pašiem komersantiem. Lai gan komersantiem ir lieks darbs veikt datu ievadi elektroniskajos žurnālos, tajā pašā laikā tiem atkrīt ceļš uz valsts iestādi, lai tos iesniegtu papīra veidā. Komersants to var darīt sev vēlamā laikā, arī pārbaudes process tiek atvieglots, ja ir pareiza elektroniski sagatavota datu bāze. Kopumā šāds pasākums ir izdevīgs abām pusēm. Atliek to tikai metodoloģiski pareizi noformēt un apstiprināt ar attiecīgiem normatīvajiem aktiem. Informācijas sistēmas pilnveidošana, ieviešot un pilnveidojot datu bāzes un IT sistēmas, sasaucas arī ar citu valstu pieredzi - visus iekšējos procesus maksimāli pilnveidot elektroniski².

Vienā no audītiem auditori sākotnēji izveidoja funkciju sarakstu, sadalot to pamatfunkcijās un atbalsta funkcijās. Pēc šāda funkciju sadalījuma tika veikta aptauja, kur katram darbiniekam vajadzēja norādīt, cik katrai funkcijai vienā mēnesī patērē savu darba laiku. Rezultātā lielākais īpatsvars - 33% no visa patērētā laika - tika norādīts: konsultāciju, informācijas sniegšana. Autore vēlas vērst uzmanību, ka auditori bija veikuši vēl detalizētāku izvērtējumu, lai šī procesa pilnveidošanai meklētu iespējamus risinājumus. No vienas puses, jo lielāks laiks tiek veltīts konsultēšanai un preventīvam darbam, jo mazāk ir jācīnās ar sekām. Tajā pašā laikā tas ir process, kuru vienmēr var pilnveidot, standartizējot konsultāciju sniegšanas pasākumus. To apliecina arī reģionālajās struktūrās patērētais laiks, kur vienā gadījumā tās ir, piemēram, 9,5 stundas, bet citās struktūrās - 28,3 stundas. Tātad tā ir iespēja, kur meklēt līdzekļu ekonomiju. Auditori atklāja arī faktu, ka uz audīta brīdi netika veikta viena no funkcijām, kurai izteikts sezonālā raksturs, tomēr iestādes darbinieki bija norādījuši, ka

¹ Putniņš A. (2007) Organizācijas dzīves cikls un organizācijas kultūra//LU raksti.717.sējums.Vadības zinātne.225.lpp

²Gregory K. (2005) Implementation an electronic records management system. A public sector case study// Record Management Journal.Vol.15.No.2. .p. 80-85.

tai ir veltītas 747 stundas. Autore vērš uzmanību, ka tā var būt gan mehāniska pieļauta kļūda, gan tīša auditoru maldināšana. Šajā gadījumā auditori nemeklēja kļūdas cēloni.

Vēl citā auditā auditori norāda, ka lietderīgu resursu izlietojuma risku veido uz nepārskatāmiem, nesaprotamiem iestādes darbības procesiem. *Pārskata iegūšanai no visam pārraudzībā un padotībā esošajām institūcijām pieprasa atskaites no dažādiem skatupunktiem, tai skaitā par jautājumiem, kurus institūcija nav finansējusi no valsts budžeta līdzekļiem. Tā rezultātā zūd pārskatāmība un izsekojamība par izlietotajiem līdzekļiem. Daudzos gadījumos, iespējams, vieni un tie paši līdzekļi var tikt uzskaitīti vairākkārt un sniegt maldīgu priekšstatu par atvēlēto naudas summu.*

Ja iestādei bija skaidri izdalītas funkcijas, tad varēja veikt detalizētu funkciju izpildes izvērtējumu. Kā labākā prakse ir norādāma funkciju izvērtējuma tabulas izveidošana. (skatīt 4.5.tabulu)

4.5.tabula

Funkciju analīzes izklāsts audīta ziņojumā, labākas prakses paraugs¹

Funkciju numerācija, sadalījumā pa apakš - uzdevumiem	Funkcijas pilns nosaukums, uzdevumi un to izpildē iesaistīto darbinieku skaits	Iekšējie regulējošie dokumenti	Esošās problēmas, konstatējumi	Informācijas avots	Funkciju izpildes rezultāts	Citas institūcijas, kas piedalās funkcijas īstenošanā	Ieteikums	Ieteikuma prioritāte
IP	..uzraudzība un kontrole (45) <i>Var norādīt arī faktisko aizpildījumu</i>	Metodiskie norādījumi par.....	Sabiedrība nav pietiekami informēta	Intervija ar iestādes vadītāju	Veiktās pārbaudes	Nav	Uzlabot ...	2 <i>(izteikta robežās 1,2,3, t.i., augsta, vidēja, zema)</i>

Kā redzams no tabulas, funkciju uzskaitē tiek pielietota numerācija, kas atvieglo darbu, un tālāk var veikt detalizētu analīzi par katru no funkcijām un to raksturojošiem rādītājiem. Autore konstatēja, ka no visiem audīta ziņojumiem tikai dažos varēja skaidri izprast iestādei noteiktās funkcijas. Līdz ar to pārējos gadījumos nevarēja šādi veikt funkciju novērtējumu.

Pozitīvi vērtējams, ka vienā no audītiem tiek piedāvāti divi iespējamie turpmākie iestādes attīstības modeļi ar vairākām attīstības stratēģijām, katram no piedāvātajiem 4 variantiem ir veikts aprēķins, kuros ir norādītas plānotās štata vietas, nepieciešamais finansējums un resursu ieguvums, kā arī izvērtēts un piedāvāts optimālākais variants, kas paredz minimālās plānotās štata vietas, minimālo nepieciešamo finansējumu un vislielāko resursu ieguvumu.

¹ Autorei iesniegtā npublicētā informācija par Latvijas ministriju veiktajiem funkciju audītiem saskaņā ar Ministru kabineta 2007. gada 20. marta sēdes protokollēmumā Nr. 19, 49§ noteikto izpildi.

Iekšējo auditoru pienesums. Ja par biznesa sektora auditoriem var teikt, ka vidējais auditu līmenis ir pietiekami labā kvalitātē, tad tajos gadījumos, kur iekšējie auditori ir profesionāli un ar augstu zināšanu līmeni par valsts pārvaldi kopumā, to kvalitāte ir daudz augstāka kā biznesa sektora auditoriem. Kā labākais piemērs ir norādāms Zemkopības ministrijas un Valsts kases iekšējo auditoru ziņojumi, kur detalizēti tika veikta analīze par budžeta veidošanas procesu iestādē, tā sasaiste ar nulles budžetu un iestādes stratēģiju. Iestādes iekšējais auditors bija pietiekami kompetents iekšējos biznesa procesos un spēja saskatīt to pilnveidošanas iespējas un darba efektivitātes paaugstināšanas iespējas. Tika atklāti reāli ietaupījumi un izteikti naudas vērtībā. Bija patiesi atspoguļotas iestādes lielākās problēmas un sniegts auditora viedoklis par konstatējumiem, nevis ziņojums tikai balstīts uz intervētāju sniegto viedokli. Tomēr jānorāda, ka auditi aptvēra tikai kādu atsevišķu iestādes jomu, piemēram, tikai budžeta jautājumus bez konkrētas darbinieku analīzes.

Neskatoties uz to, ka iekšējais audits ir salīdzinoši ierobežots sava viedokļa izteikšanā, tomēr jāatzīst, ka iekšējie auditori daudz skarbāk ir atļāvušies norādīt uz iestādē esošajām problēmām. Piemēram, *pārrunās ar struktūrvienību vadītājiem netika gūta pārlicība, ka par programmu vadību atbildīgās personas pietiekami aktīvi iesaistās politikas iniciatīvu īstenošanā, papildus nepieciešamo finanšu resursu pamatojuma izvērtēšanā.*

Tika konstatēti fakti, kas - līdzīgi kā biznesa sektora auditori - norādīja uz nekvalitatīvajiem iestādes darbību raksturojošiem rādītājiem. *Vadītāji uzskata, ka identificētie rezultatīvie rādītāji pienācīgi nepilda iestādes darbības un budžeta līdzekļu izlietojuma efektivitātes indikatora lomu.* Citā vērtējumā tiek norādīts: *Rezultatīvo rādītāju noviržu analīze vairumā gadījumu netiek veikta vispār vai arī kontroles mehānisms ir vājš un nepietiekams.* Šāda un līdzīga veida problēma nav tikai Latvijā. Kvalitatīvi rezultatīvie rādītāji ir publiskās pārvaldes problēma visā pasaulē¹. Tāpat aktuāls ir jautājums par kvalitatīvu sākotnējo datu apstrādi, lai varētu atbilstošā līmenī veikt turpmāku datu analīzi. Neskatoties, ka publiskajā pārvaldē tiek veikta resursu uzskaitē programmu līmenī, tomēr ir daudzas nepilnības, kur galvenais akcents tiek likts uz vadības grāmatvedības uzskaites sistēmu, kur iespējams atšifrēt detalizētu līdzekļu izlietojumu un rezultātā meklēt iespēju ietaupīt: *Uz audita brīdi grāmatvedības sistēma .. nedod skaidru priekšstatu par izmaksām, kuras attecināmas uz apakšprogrammām.*

Riski jeb problēmas, kuras funkciju audita laikā netiek atrisinātas. Biznesa sektora auditoru ziņojumos kā būtisks trūkums ir jānorāda fakts, ka tie neuzņemas atbildību par datu ticamības

¹Pollitt C., Summa H.(1997) Performance audit and public management reform// University of Vermont. 206.lpp. <http://site.ebrary.com/.02.12.2009>.

kvalitāti, kā tiek norādīts vienā no ziņojumiem: „*Auditori nav atbildīgi par dokumentētajiem rezultātiem, ja auditā iesaistītie darbinieki ir snieguši jebkādu nepatiesu informāciju*”, „...*tiek uzskatīts, ka informācija ir ticama un pareiza. tajā pašā laikā mēs neuzņemamies atbildību par šiem informācijas avotiem*”. Cita audita ziņojumā ir teksts: „*Secinājumi par atsevišķiem procesiem ir izdarīti, pamatojoties uz aptaujāto darbinieku apgalvojumiem, kas dažkārt arī tīšām sagrozīti*. (Autores izcēlums) *Par dokumentāciju, kas minēta intervijās, bet institūcijas darbinieki nevarēja uzrādīt, tiek uzskatīts, ka dokumentācija pastāv, bet nav pieejama lietošanas vietās.*” Ja auditors apzinās, ka pastāv datu sagrozīšanas fakts, tad audita secinājumi un ieteikumi ir maldīgi.

Autore norāda, ka audits ir neatkarīgs izvērtējums, kurā ir jābūt atspoguļotam auditora viedoklim, nedrīkst pārfrāzēt iestādes vadību un to atspoguļot audita ziņojumā. Piemēram, secinājumos ir teksts: „*Saskaņā ar iestādes vadības viedokli atļauju izsniegšanai iesniedzamo dokumentu skaits ir samērā liels. Līdz ar to darbinieki nespēj pilnvērtīgi un kvalitatīvi izvērtēt iesniegto dokumentāciju*”. Savukārt ieteikums ir šāds teksts: „*Saskaņā ar iestādes vadības viedokli, nepieciešams izvērtēt atļauju saņemšanai iesniedzamo dokumentāciju, saturu un apjomu ar mērķi samazināt administratīvo slogu*”. Līdzīga situācija, kad tiek ieteikts palielināt darbinieku skaitu: „*Saskaņā ar iestādes vadības viedokli ir jāpalielina darbinieku skaits atsevišķās struktūrās*”.

Tas nozīmē, ka auditoru rīcībā nav precīzas informācijas par nepieciešamo darbinieku skaitu attiecīgās funkcijas izpildei. Autore norāda, ka bez funkciju izvērtējuma auditoru būtība šajos auditos ir palīdzēt iestādei noteikt un saprast, vai darbinieku skaits ir atbilstošs, vai to tiešām trūkst, vai arī pastāv iespēja šo skaitu pat samazināt. Kopējā darbinieku skaita (aptuveni) noteikšana ir viena no prioritātēm. Tomēr, kā liecina pieredze, tas ir sarežģīts process, un šim jautājumam var rast atbildi, tikai pielietojot sistēmisko audita pieeju¹. Tajā pašā laikā it īpaši biznesa sektorā strādājošiem auditoriem svarīgs ir veiktā pakalpojuma ātrums. Auditoram īsā laikā ir jāspēj ātri konstatēt problēmas, ieteikt risinājumus un turpināt darbu pie nākošās problēmas izpētes. Pastāv risks, ka bieži vien iestādei svarīgos jautājumos detalizēta problēmas izpēte nemaz netiek veikta. Tāpēc autore ierosina iestāžu vadītājiem (pakalpojuma pasūtītājiem) jau pie līguma slēgšanas noteikt, uz kādiem jautājumiem ir jāsniedz detalizētas, izvērtētas un pamatotas atbildes, kuras ir balstītas uz pamatotiem pierādījumiem. Piemēram, novērtēt darbinieku skaitu kādās konkrētajās struktūrvienībās. Bieži vien tika norādīti ieteikumi, kas sākās ar vārdiem *iestādei detalizēti izvērtēt...*, *iestādei detalizēti aprēķināt...*, *iestādei detalizēti izpētīt...*, lai gan viena no INTOSAI prasībām ir

¹ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing// <http://www.intosai.org>, 07.03.2010.

nerakstīt pārāk detalizētus secinājumus, kā iestādei rīkoties konkrētajā gadījumā¹. Tomēr autore norāda, ka auditam ir daudz lielāka pievienotā vērtība, ja tiek izteikti konkrētāki ieteikumi. Spriedumiem audita laikā ir jābūt racionāliem².

Kopumā vērtējot ieteikumus par darbinieku skaita samazināšanas iespējām, no visiem audita ziņojumiem tikai divos bija norādīta šāda iespēja. Pirmajā gadījumā auditori norādīja iespēju samazināt atbalsta funkciju veicēju (grāmatveži, tehniskie darbinieki, u.c.) darbinieku skaitu, nododot šīs funkcijas ārpakalpojumu sniedzējiem. Tajā pašā laikā auditori norādīja, ka netika veikti aprēķini iespējamā ārpakalpojuma izmaksām. Līdz ar to nav skaidrs, vai pastāv ieguvums no šāda pasākuma un cik tas ir liels. Līdzīga situācija bija, iesakot funkcijas nodot citām valsts iestādēm vai pašvaldībām, tādējādi samazinot darbinieku skaitu. Autore norāda, ka tikai mehāniska funkciju nodošana no vienas iestādes otrai neatrisinās esošo problēmu - samazināt izdevumus. Auditori nebija veikuši aprēķinus vai vismaz minējuši argumentu, kāpēc iestādes funkcijas ir jānodod pašvaldībai. Pārējos audita ziņojumos bija vērojama pretēja tendence, ka slodze ir pietiekama un pat pārlietu liela gadījumos, kad nav aizpildītas visas štata vietas. *Iestādes vadība uzskata, ka slodze ir pārlietu liela un ir nepieciešami papildus darbinieki.* Auditori nebija snieguši atbildi par to vai tas tiešām ir darbinieku trūkums vai neefektīva funkciju izpildes organizācija vai vienkārši vēlme nepamatoti uzlabot sniegto informāciju. Autore secina, ka biznesa sektora auditori var ieteikt samazināt atbalsta funkciju veicēju skaitu, bet pie pamatfunkciju veicēju skaita samazināšanas var pietrūkt kompetences, vai šāds pakalpojums var maksāt daudz dārgāk.

Vienā no labākajiem biznesa sektora ziņojumiem bija veikta detalizēta analīze pa institūciju raksturojošiem rādītājiem. Tas ļāva iegūt priekšstatu par iestādes veikumu, tomēr varēja vēlēties labāku iestādes vērtējumu, saistot to ar valstī notiekošiem procesiem, vai vismaz norādot uz faktoriem, kas ietekmē iestādes darbību.

Vērtējot audita ziņojumus no audita pasūtītāja puses, var konstatēt, ka tajos ir daudz informācijas, dažādu veidu grafiskie attēlojumi ar maznozīmīgiem paskaidrojumiem. Kopumā informācija ir sadrumstalota, tajā pašā laikā tā var būt noderīga zemāka līmeņa vadītājiem, pilnveidojot procesus. Daudz no audita ziņojumā sniegtās informācijas ir iestādes vadības teiktā atreferējums. Pārāk daudz skaitliskās informācijas, kuru varētu vēlēties izkārtot audita ziņojuma pielikumos.

Iekšējo auditoru negatīvie aspekti audita ziņojumos. Lai gan autore ir norādījusi daudz negatīvu aspektu biznesa sektora auditoriem, tomēr to kvalitāte kopumā ir daudz augstākā

¹ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing//<http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

² Eiropas Revīzijas Palātas Lietderības revīzijas rokasgrāmata/<http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit> 15.12.2009.

līmenī nekā iekšējiem auditoriem, izņemot atsevišķās iestādēs, kur iekšējo auditoru audita ziņojumu kvalitāte un sniegtie ieteikumi ir labākās prakses līmenī¹. Tajos gadījumos, kur iekšējie auditori ir formāli piegājuši šā jautājuma risināšanā, ir tikai izvērtēti iekšējie normatīvie akti un reglamenti un konstatētas to savstarpējās neatbilstības, kuras fiksētas audita ziņojumos. Šādu auditu veikšana nav lietderīga, un iztērētie resursi audita veikšanai ir jāuzskata kā zaudējumi.

Kopējais rezumējums par funkciju audita ziņojumiem. Autore norāda, ka iestāde pati var veikt daudzu jautājumu izvērtēšanu, negaidot auditorus, piemēram, sakārtojot procesus, pārbaudot normatīvo aktu atbilstību utt. Tajā pašā laikā ir jānorāda, ka iestādei pašai veikt sev vērtēšanu ir līdzīgi kā cilvēkam pašam sev noteikt slimības diagnozi². Viena no galvenajām atziņām, ko varēja secināt no visiem auditiem, bija fakts, ka visos auditos auditoriem tika norādīts, ka iestādēs trūkst darbinieku kvalitatīvai funkciju izpildei. Tas saskan ar faktu, ko nācās konstatēt arī Funkciju audita komisijas sēdēs, neviens nebija ar mieru samazināt darbinieku skatu un/vai pilnveidot iekšējos procesus iestādē, pilnībā izslēdzot iespēju par iestādes likvidēšanu.

Ārzemju pieredze liecina, ka dažos gadījumos izmaiņas vai uzlabojumus var nodrošināt ar citiem līdzekļiem, piemēram, norādot auditējamai struktūrai par auditoru novērojumu rezultātā konstatētajām aizdomām, bažām³. Autore norāda, ka šāda pieeja Latvijā nav izmantojama, jo bažas vai aizdomas netiek vispār apspriestas. Kā rāda arī autores praktiskie pētījumi, esošā politiskā un sabiedriskā kultūra Latvijā liecina: kamēr jautājums ir aizdomu līmenī, neviens problēmas nerisina. Tās sāk risināt tikai tajā gadījumā, kad ir iestājies gadījums ar smagām sekām, to apliecina arī pierādījumi par funkciju analīzi valsts pārvaldē, kura bija uzsākta jau 1999.gadā, bet tikai 2009.gadā sāka parādīties rezultāti.

Autore ceturtās daļas ietvaros pierāda piekto tēzi: Pastāvošā funkciju audita veikšanas metodoloģija un process Latvijā neatbilst autores izstrādātajai funkciju audita veikšanas metodoloģijai, kas balstīta uz labāko praksi un pielāgota Latvijas situācijai. Par to liecina sekojoši secinājumi:

1. Vairāku gadu garumā funkciju auditu organizatoriskais process valsts līmenī ir būtiski pilnveidojies, tomēr politiskās gribas trūkums un funkciju audita veikšanas procesa un metodoloģiskās kļūdas neļāva sasniegt cerētos rezultātus, jo:
 - 1.1. Tiek pārsniegtas auditora pilnvaras, piemēram, nosakot par funkciju audita priekšmetu valsts politikas jomas, kas pēc būtības ir politiķu un augstāko amatpersonu atbildība;

¹ INTOSAI (2004) Implementation guidelines for performance auditing// <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.

² Murray, Elspeth J., Richardson, Peter R. (2002) Fast Forward: Organizational Change in 100 Days// Cary, NC, USA: Oxford University Press, Incorporated, p 32. <http://site.ebrary.com/>

³ Lielbritānijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1998). Npublicēta informācija.

- 1.2. Viens no galvenajiem audita pierādījumu iegūšanas veidiem ir dokumentācijas, kuru aizpilda pati auditējamā iestāde, pārbaude, kas ir pretrunā ar autores funkciju audita metodoloģiju;
 - 1.3. Pie metodoloģijas izstrādes nav ticis ņemts vērā, ka Latvijā nav pieejami kvalitatīvi auditam izmantojami stratēģiskie un plānošanas dokumenti;
 - 1.4. Auditu metodoloģijas izstrādē par maz ir pieaicināti profesionāli auditori, arī funkciju audita komisijas sastāvā iztrūkst vairāku kvalificētu auditoru, līdzīga situācija ir arī funkciju auditu grupās;
 - 1.5. Audita ziņojumi ir tendenciozi, bez kvalitatīviem audita pierādījumiem;
 - 1.6. Pārāk īss auditam atvēlētais laiks.
2. Izvērtējot 22 audita ziņojumus, konstatēts, ka auditori ir devuši savu pienesumu valsts pārvaldes darba pilnveidošanai, tomēr pastāv virkne audita veikšanas metodoloģisko problēmu, kas neļauj sasniegt labus rezultātus. Konstatētās problēmas netiktu pieļautas, ja tiktu pilnībā izmantota autores funkciju audita veikšanas metodoloģija. Galvenās no problēmām, kas tika konstatētas:
- 2.1. Netika pielietota sistēmiskā audita pieeja vai to elementu izmantošana auditā, piemēram, vismaz norādot uz ārējās vides faktoriem, kas ietekmē iestādes darbību;
 - 2.2. Auditi netika veikti pēc „uz problēmu balstītas audita pieeju” metodes;
 - 2.3. Vienveidīgas audita metodes, maz inovatīvu risinājumu. Rezultātā nepietiekami audita pierādījumi, pārsvarā tikai intervijas, dokumentu analīze un vienkāršu matemātisku darbību veikšana, kas nesniedza lielu pievienoto vērtību;
 - 2.4. Vispārīgu frāžu lietošana audita ziņojumos un/vai vadības viedokļa atspoguļojums bez auditora analīzes;
 - 2.5. Nav skaidrs uz kā pamata auditors izdara savu vērtējumu, tekstā netiek sniegtas atsauces uz informācijas avotu;
 - 2.6. Biznesa sektora auditori atsevišķos gadījumos apzinās, ka informācija var būt maldinoša, tomēr uz tās pamata izdara secinājumus un sniedz priekšlikumus;
 - 2.7. Netika veikta detalizēta biznesa procesa izpēte, kā rezultātā netika atklātas reālas darbinieku skaita samazināšanas iespējas;
 - 2.8. Biznesa audita ziņojumos varētu vēlēties mazāka apjoma informāciju;
 - 2.9. Lielāko daļu iekšējo auditoru ziņojumi bija bez auditora analīzes, tikai faktu atspoguļojums, izņēmums bija dažu iestāžu auditori, kuriem bija īpaša inovatīva pieeja audita veikšanā, tomēr tā aptvēra daļu problēmas, ko nepieciešams apskatīt veicot funkciju auditu.
 - 2.10. Audita ziņojumos nav norādes par audita veikšanas metodoloģijas u.c. rādītāju par audita procesu.

SECINĀJUMI

Apkopojot veikto pētījumu un analizējot pētījuma rezultātus, autore ir ieguvusi apstiprinājumu promocijas darbā izvirzītajām tēzēm un nonākusi pie šādiem secinājumiem:

1. Nekvalitatīvi iestāžu stratēģiskie dokumenti ir viens no galvenajiem kavējošiem aspektiem turpmākajā valsts pārvaldes pilnveides procesā, kas traucē novērtēt iestāžu darbības rādītājus un uzlabot iestāžu veiktspēju. Par to liecina:
 - 1.1. Saskaņā ar teorētiskām atziņām svarīgi iestādes darbību novērtēt ilgtermiņā. Latvijā šo novērtējumu nevar veikt, jo nepārtrauktais politikas plānošanas dokumentu pilnveidošanas process Latvijā ir novedis pie situācijas, ka informācija pa gadiem nav salīdzināma.
 - 1.2. 2010.gada 20.februārī tikai dažām ministrijām ir spēkā esoša kvalitatīva iestādes stratēģija.
 - 1.3. Viens no iestādes darbību raksturojošiem rādītājiem ir makroietekmes rādītājs. Autore konstatē, ka tikai vienai ministrijai ir noteikti kvalitatīvi un spēkā esoši makroietekmes rādītāji. Grūti izprotami makro ietekmes rādītāji ir divām ministrijām. Pārējām ministrijām makroietekmes rādītāji nav precīzi norādīti un informācija ir novecojusi.
 - 1.4. Funkciju uzskaitījums un izpratne ir nesistemātiska, to pilnīgs uzskaitījums ir atrodams vienīgi Valsts kancelejas 2009.gadā veiktajā funkciju apkopojumā, kas kopumā veidoja 1005 funkcijas, kuras var savstarpēji dublēt. Vārds „politika” tiek lietots 338 reizes, pie kam viena un tā paša veida politikas izstrāde var tikt veikta trīs dažādās iestādēs.
2. Pētījumā tika konstatēts, ka vairākos terminos pastāv nesistemātiskums un neskaidrības:
 - 2.1. Terminu *audits* un *revīzija* pielietojums normatīvajos aktos un publikācijās ir atšķirīgs, līdzīga situācija ir vērojama arī par terminiem *auditors* un *revidents*. To dažāda pielietojums ir skaidrojums vēsturiskā aspektā un attiecīgā pilnvarojumā.
 - 2.2. Terminam *lietderības audits* ir vairāki sinonīmi – veikspējas, izpildes novērtējuma, veikuma, efektivitātes, operacionālais, vadības un arī funkcionālais audits. Lietderības audita latviskais nosaukums nav īsti precīzs tulkojums no angļu valodas termina – *performance audit*.
 - 2.3. Termins *funkciju audits* tiek saprasts arī kā *institucionālais audits*, *vadības audits* un *funkcionālais audits*. Pēdējie no tiem tiek lietoti pasaules praksē.
 - 2.4. Terminam *audita pieeja* pilnībā nav skaidrs tā lietojums ne angļu valodā, ne latviešu valodā.
3. Pasaules pieredze liecina, ka valsts sektorā pārsvarā tiek veikti divu veida auditi – finanšu audits un lietderības audits. Funkciju audita sasaiste ar lietderības auditu ir veicama, pamatojoties uz to, ka:
 - 3.1. Abiem auditu veidiem ir vienādi mērķi, kas vērsti uz ekonomijas, efektivitātes un produktivitātes jautājumu noskaidrošanu.
 - 3.2. Abiem auditu veidiem audita apjoms ir izvērsti daudz plašāk kā finanšu auditam.
 - 3.3. Abiem auditu veidiem par akadēmisko bāzi kalpo ekonomiskās, vadības, socioloģijas, zinātņu nozares.
 - 3.4. Abiem auditu veidiem metodes var mainīties atkarībā no pētāmā objekta.
 - 3.5. Abiem auditu veidiem nav standartizētu kritēriju.
 - 3.6. Abiem auditu veidiem atskaišu formas nav standartizētas.
 - 3.7. Starp abiem auditu veidiem pastāv saikne zinātnieku darbos un praktiskajos auditos.

4. Pētījuma laikā konstatēts, ka katra valsts liek savus īpašus akcentus lietderības auditu veikšanā, pielāgotus konkrētās valsts apstākļiem, tāpēc nav iespējams pārņemt kādas konkrētas valsts pieredzi. Autores funkciju audita metodoloģija tika izstrādāta balstoties uz pasaules labāku praksi – augstāko kontrolējošo iestāžu lietderības auditu rokasgrāmatām un zinātniskajām publikācijām, kā arī uz autores iepriekšējo pieredzi funkciju auditu veikšanā. Visi funkcijas audita metodoloģijas aspekti aprobēti praksē Valsts Policijā un Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienestā.
5. Autores audita laikā Valsts policijā tika atklāts - netiešo funkciju nelietderīga veikšana; tiešo funkciju nepamatotais sadalījums dažāda līmeņa struktūrās; atsevišķu tiešo funkciju nevajadzīga veikšana; nespēja saskatīt sistēmisko pieeju iestādes darba novērtēšanā un turpmākās darbības plānošanā; pārāk liels darbinieku skaits, kas līdz audita veikšanas brīdim tika uzskatīts kā nepietiekošs; neefektīvā iestādes struktūra, kuru pilnveidojot tiktu taupīti resursi; nepietiekošā iekšējā kontrole; darbinieku nepietiekošo motivācija, kas samazina darba ražīgumu; u.c. faktori, kuru novēršana uzlabotu Valsts policijas darbu. Savukārt VUGD (tikai attiecībā par informācijas izpaužamo daļu) tika konstatēts, ka iestādes stratēģija var tikt uzlabota un pastāv pretruna starp valdības uzlikto pienākumu reaģēt noteiktā laikā un nespēju to faktiski izpildīt, kur tika konstatētas normatīvo aktu nepilnības.
6. Auditos autore pierādīja tās izstrādātās funkciju audita metodoloģijas ekonomiju, efektivitāti un produktivitāti, kas ļauj to ieviest praksē Latvijā, un to apliecina sekojošais:
 - 6.1. Audita veikšanas procesa saskaņošana ar uzdevumu devēju deva iespēju izvairīties no liekiem konfliktiem.
 - 6.2. Audita pierādījumu iegūšanas metodes maiņa ļāva pielāgoties jauniem apstākļiem un esošajai situācijai.
 - 6.3. Vispārējs audita plāns un sadalījums pa informācijas avotiem, nosakot atbildīgos auditorus par katru informācijas avotu, ļāva izprast un kontrolēt audita norises procesu, savstarpēji salīdzināt audita pierādījumus un paātrināja audita veikšanas procesu.
 - 6.4. Auditora pieredze un prasmes bija kā garants kvalitatīvas informācijas iegūšanā.
 - 6.5. Etalonrādītāju salīdzināšanas metode sniedza kopējo ieskatu pasaules vispārīgās tendencēs par pētāmo jomu, sniedza izpratni par pētāmo objektu ļāva salīdzināt ar situāciju Latvijā un norādīja tālāko audita veikšanas gaitu.
 - 6.6. Abas audita pieejas (uz problēmu balstīta un sistēmiskā) palīdzēja iegūt izpratni par iestādes darba problēmām, skatot to no cēloņu – seku kopsakarības, un koncentrēt uzmanību uz problēmām, ne vispārīgiem jautājumiem.
 - 6.7. Zinātnisko metožu pielietošana (vadības teorijas izpēte, matemātikā – korelācijas analīze, pareiza anketēšana, prāta vētras) auditā papildus ļāva izprast auditējamās iestādes problēmu rašanās avotus.
 - 6.8. Biznesa procesu izpēte ļāva auditoriem izprast iestādes darbības būtību, un to sasaistīt ar veicamajām funkcijām.
 - 6.9. Paveiktā darba uzskaites analīze atklāja būtisku ietaupījumu iespējas.
 - 6.10. Samazinot audita apjomu, neauditējot katras iestādes funkciju atsevišķi, labāk varēja pārskatīt audita procesu, kā rezultātā saīsināt audita veikšanas laiku.
 - 6.11. Audita laikā pielietotā mērķu saskares punkta meklēšanas kopsaucējs noteica audita mērķu prioritātes.
 - 6.12. Autores pilnveidotais Hārvardas biznesa riska kalkulators palīdzēja konstatēt problēmas iestādes informācijas plūsmā, izaugsmē un kultūrā.
 - 6.13. Anketēšana kā papildus audita pierādījums, sniedza papildus informāciju un atklāja papildus problēmas iestādē.

- 6.14. Intelektuālo apkalpotāju anketēšanas rezultāti pierāda, ka nevar balstīties tikai uz vienu audita veidu, tas radītu nepareizu izpratni par problēmu. Tas apliecina trīs audita pierādījuma veidu izmantošanu būtisku jautājumu noskaidrošanā.
- 6.15. Interviju pielietošana visos iestādes visos līmeņos sniedza pilnīgāku izpratni par iestādē esošo situāciju.
- 6.16. Audita ziņojuma precizitāte metodoloģijas norādēs, atsaucēs un korektā auditora viedokļa atspoguļojums, kas pamatots ar korektiem audita pierādījumiem, ļāva viegli uztvert informāciju, nebija tendenciozs un bija pamatots ar konkrētiem pierādījumiem.
- 6.17. Auditam patērētais laiks bija 4-5 mēneši.
7. Autores veiktajiem funkciju auditam bija liela pievienotā vērtība, to pierāda tas, ka audita rezultātā izteikti secinājumi ir pamatoti un ieteikumi ir akceptējami, ko apliecina:
- 7.1. Valsts policijā:
- 7.1.1. Daži no autores izteiktiem priekšlikumiem par Valsts policijas darbību ir iekļauti Latvijas Valdības deklarācijas rīcības programmā (2008.g.).
- 7.1.2. Daļa no autores izteiktiem priekšlikumiem tika realizēti praksē Valsts policijā;
- 7.1.3. Tika atklāta resursu ekonomijas iespējas, vismaz 1 655 244 Ls apmērā, samazinot netiešo funkciju īpatsvaru tiešo funkciju veicējiem.
- 7.1.4. Iekšlietu ministrijas komisija, kura izvērtēja audita ziņojumā izteiktos secinājumus un priekšlikumus, atzina tos par pamatotiem un realizējamajiem praksē.
- 7.1.5. 2009.gadā Iekšlietu ministrijas vadība par Valsts policijas nenokomplektētām štata vietām (313 – autores piezīme) apgalvo, ka tas nav traucējis Valsts policijai pildīt savus darba pienākumus un nodrošināt sabiedrisko kārtību un drošību. (Tas ir pie situācijas, ka 2009.gadā ir par 3 275 samazinātas amata vietas salīdzinājumā ar 2007.gadu - autores piezīme).
- 7.1.6. Iestādes struktūras, kuras tieši neskāra audita ziņojums, audita secinājumus atzina par pamatotiem un realizējamajiem praksē.
- 7.2. Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienestā:
- 7.2.1. Pārsvārā visi ieteikumi tika realizēti praksē VUGD.
8. Vairāku gadu garumā funkciju auditu organizatoriskais process valsts līmenī ir būtiski pilnveidojies, tomēr politiskās gribas trūkums un funkciju auditu veikšanas metodoloģiskās kļūdas neļāva sasniegt cerētos rezultātus, jo:
- 8.1. Tiek pārsniegtas auditora pilnvaras, piemēram, nosakot par funkciju audita priekšmetu valsts politikas jomas, kas pēc būtības ir politiķu un augstāko amatpersonu atbildība;
- 8.2. Viens no galvenajiem audita pierādījumu iegūšanas veidiem ir dokumentācijas, kuru aizpilda pati auditējamā iestāde, pārbaude, kas ir pretrunā ar autores funkciju audita metodoloģiju.
- 8.3. Pie metodoloģijas izstrādes nav ticis ņemts vērā, ka Latvijā nav pieejami kvalitatīvi auditam izmantojami stratēģiskie un plānošanas dokumenti.
- 8.4. Auditam metodoloģijas izstrādē par maz ir pieaicināti profesionāli auditori, arī funkciju audita komisijas sastāvā iztrūkst vairāku kvalificētu auditoru, līdzīga situācija ir arī funkciju auditu grupās.
- 8.5. Audita ziņojumi ir tendenciozi un bez kvalitatīviem audita pierādījumiem.
- 8.6. Pārāk īss auditam atvēlētais laiks.
9. Izvērtējot 22 audita ziņojumus, konstatēts, ka auditori ir devuši savu pienesumu valsts pārvaldes darba pilnveidošanai, tomēr pastāv virkne audita veikšanas metodoloģisko problēmu, kas neļauj sasniegt labus rezultātus. Konstatētās problēmas netiktu pieļautas, ja

tiktu pilnībā izmantota autores funkciju audita veikšanas metodoloģija. Galvenās no problēmām, kas tika konstatētas:

- 9.1. Netika pielietota sistēmiskā audita pieeja vai to elementu izmantošana auditā, piemēram, vismaz norādot uz ārējās vides faktoriem, kas ietekmē iestādes darbību.
- 9.2. Auditi netika veikti pēc „uz problēmu balstītas audita pieeju” metodes.
- 9.3. Vienveidīgas audita metodes, maz inovatīvu risinājumu. Rezultātā nepietiekami audita pierādījumi, pārsvarā tikai intervijas, dokumentu analīze un vienkāršu matemātisku darbību veikšana, kas nesniedza lielu pievienoto vērtību.
- 9.4. Vispārīgu frāžu lietošana audita ziņojumos un/vai vadības viedokļa atspoguļojums bez auditora analīzes.
- 9.5. Nav skaidrs, uz kā pamata auditori izdara savu vērtējumu, tekstā netiek sniegtas atsauces uz informācijas avotu.
- 9.6. Biznesa sektora auditori atsevišķos gadījumos apzinās, ka informācija var būt maldinoša, tomēr uz tās pamata izdara secinājumus un sniedz priekšlikumus.
- 9.7. Netika veikta detalizēta biznesa procesa izpēte, kā rezultātā netika atklātas reālas darbinieku skaita samazināšanas iespējas.
- 9.8. Biznesa audita ziņojumos varētu vēlēties mazāka apjoma informāciju.
- 9.9. Lielāko daļu iekšējo auditoru ziņojumi bija bez auditora analīzes, tikai faktu atspoguļojums, izņēmums bija dažu iestāžu auditori, kuriem bija īpaša inovatīva pieeja audita veikšanā, tomēr tā aptvēra tikai daļu problēmas, ko nepieciešams apskatīt veicot funkciju auditu.
- 9.10. Audita ziņojumos nav norādes par audita veikšanas metodoloģijas u.c. rādītāju par audita procesu.

PRIEKŠLIKUMI

Pamatojoties uz veikto pētījumu un izdarītajiem secinājumiem, autore izsaka šādus priekšlikumus:

Saeimai:

1. Būtu jāpārņem Francijas pieredze - iespēja galvenos mērāmos indikatorus noteikt parlamentārā līmenī, kur līdzdarbojoties sabiedrībai tiek izdebatētas prioritātes, tādējādi uzņemoties atbildību visaugstākajā politikas veidotāju līmenī;
2. Jānosaka normatīvajos aktos prasību – iekļaut politiskajās priekšvēlēšanu programmās sasniedzamos mērāmos indikatorus izteikt skaitļos, kas būtu kā atskaites rādītājs un kontroles mehānisms.

Ministru kabinetam:

1. Funkciju audita komisijai turpināt darbu, kura regulāri pēc nepieciešamības var ieteikt Ministru kabinetam nepieciešamo auditu veikšanu.
2. Funkciju auditu komisijas sastāvā iekļaut vismaz divus auditorus, kuriem ir prakse un zināšanas lietderības auditu veikšanā, kuri pildītu konsultantu lomu, izvērtējot audita ziņojumus, un sniegtu profesionālu atbalstu pārējiem komisijas locekļiem.
3. Izveidot un ieviest regulāri aizpildāmu visu valsts iestāžu datu bāzi, kurā ir ievietoti publiski pieejami visi ar darbības ekonomiju, efektivitāti un produktivitāti saistītie rezultāti;
4. Izveidot komisiju, kuras sastāvā tiek aicinātas visas iestādes un organizācijas, kuras ir saistītas ar auditu un revīziju veikšanu, ar mērķi panākt vienotu un pareizu audita terminu – *audits, revīzija, auditori, revidenti, lietderības audits un audita pieeja* lietošanu normatīvajos aktos.
5. Funkciju auditos - pirmkārt, piesaistīt par auditu grupas vadītājiem tikai kvalificētus auditorus, kuriem būtu izpratne un pieredze lietderības audita veikšanā un valsts

pārvaldē, otrkārt, atvēlēt auditoriem pietiekami ilgu laiku, treškārt, noteikt kvalitatīvas audita pierādījumu metodes (t.sk. paveikto darbu analīzi) un rūpēties par auditora neatkarību.

Ministrijām:

1. Samazināt kopējo indikatoru skaitu, precīzi definējot rādītāju noteikšanas līmeni starp ministrijām un padotības iestādēm;
2. Slēgt līgumus ar padotības iestādēm par indikatoru (darbības rezultātu) sasniegšanu, sniedzot tai zināmu autonomiju, bet tajā pašā laikā nosakot pilnīgu atbildību par efektīvu līdzekļu izlietošanu;
3. Turpināt darbu pie funkciju sadalījuma pilnveidošanas procesa, sašaurinot funkcijas, kuras ir saistītas ar politikas veidošanu;
4. Katrā iestādē izveidot struktūrvienību elektronisku funkciju katalogu, kur elektroniskā datu bāzē tiktu norādītas visu struktūrvienību funkcijas, ko faktiski veic katra struktūrvienība. Pēc tam veidot kopējo ministrijas aktualizēto funkciju katalogu, kurš būtu pieejams visiem darbiniekiem, un katrs darbinieks varētu izteikt priekšlikumus tā pilnveidošanai.
5. Pielietot sistēmisko pieeju iestāžu pārskatu sagatavošanā, īpašu uzmanību pievērst cēloņu - seku analīzei.
6. Sekmēt vadošo auditoru apmācības augstskolās konkrētu kursu apguvē, atbalstot tos finansiāli.
7. Ieviest elektronisku paveiktā darba un laika uzskaiti, sākotnēji atļaujot katram darbiniekam pašam veidot savu paveikto darbu uzskaiti, nākošajā posmā to standartizēt, visā ministrijā un tās padotības iestādēs.
8. Pilnveidot darbinieku motivācijas jomu - iesaistot to kopējo mērķu sasniegšanā, t.i., darbinieks – struktūrvienība – iestāde – programma - valsts pārvalde, galveno akcentu liekot uz to, ka katrs darbinieks apzinās savu lomu kopējo mērķu sasniegšanā.

Valsts kancelejai kopīgi ar Finanšu ministriju:

1. Izveidot mācību kursu „Funkciju audits” un veikt apmācību auditoriem, kas ir iesaistīti funkciju auditu veikšanā par pamatu ņemot pētījuma rezultātus.
2. Ierosināt izdiskutēt jautājumu par iekšējo auditoru neatkarības un objektivitātes pastiprināšanu valsts pārvaldē, nosakot darba samaksu finansēt ārpus auditora darba vietas, pieņemšanas un atlaišanas procesu saskaņot ar attiecīgu iestādi, piemēram, Valsts Kanceleju.
3. Vietās, kur tiek veikts funkciju audits, izmantot autores izstrādāto un aprobēto praksē funkciju audita veikšanas metodoloģiju, kas sastāv no šādiem galvenajiem elementiem:
 - 3.1. Audita veikšanas procesu saskaņot ar uzdevumu devēju. Tikpat svarīgi ir detalizēti noskaidrot iestādes vadītāja vēlmes, arī gadījumos, ja auditu norīko veikt pats iestādes vadītājs.
 - 3.2. Pārsvārā pielietot uz problēmu balstītu audita pieeju un uz sistēmisko izvērtējumu balstītu audita pieeju, neizslēdzot arī citu audita pieeju pielietojumu audita laikā.
 - 3.3. Audita plānošanas posmā audita vadītājam ir nepieciešams jau saskatīt audita ziņojuma būtību, t.i., jābūt skaidram par kādu jautājumu iztirzājums audita ziņojumā tiks veikts.
 - 3.4. Nesagatavot detalizētu programmu un hipotēžu izvērsumu, bet tā vietā sagatavot vispārēju plānu un sadalījumu pa informācijas avotiem, nosakot atbildīgos auditorus par katru informācijas avotu. Sākotnējo plānu iekļaut audita ziņojumā, kuru vēlāk pārlikt uz darba dokumentiem.

- 3.5. Pielietot katrā auditā Etalonrādītāju salīdzināšanas metodi, vispirms izvērtējot kopējās tendences, un tikai pēc tam analīzi veikt izvērstā veidā.
- 3.6. Funkciju auditos pielietot pēc iespējas vairāk auditā zināmās audita pierādījumu iegūšanas metodes un papildus tam izmantot arī jaunas zinātniski - inovatīvas audita pierādījumu iegūšanas metodes (vadības teorijas izpēte, matemātiskās (t.sk. korelācijas analīze), pareiza anketēšana, prāta vētras u.c.).
- 3.7. Audita laikā mērķgrupas ir prioritāri jāsakārto: valsts definētās prioritātes; sabiedrības prasības; valsts iespējas; ierēdņu attieksme.
- 3.8. Veikt biznesa procesa detalizētu izpēti, līdz brīdim, kad auditors to ir izpratis un spēj to izskaidrot ar auditējamo objektu nesaistītai personai.
- 3.9. Pielietot audita pierādījumu iegūšanas metodi – Detalizēto paveiktā darba uzskaites analīzi, to formu nosakot atbilstoši konkrētam auditam.
- 3.10. Var pielietot funkciju grupēšanu un vērtēt pa vairākām kopā, situācijā, ja to ir pārāk daudz.
- 3.11. Pielietot anketēšanu, izveidojot anketā divas daļas, kur viena eksistē kā vienots veselums, t.i., autores pārveidotais HBRK valsts pārvaldē, kur jautājumi ir savstarpēji saistīti, bet otra ļauj noskaidrot audita gaitā konstatēto problēmjaudājumu cēloņus un iespējamus risinājumus.
- 3.12. Intervijas sākotnēji veikt ar iestādes vadību, bet audita gaitā to veikt arī darbiniekiem un tiešajiem funkciju izpildītājiem.
- 3.13. Lai tiktu nodrošināts atbilstošs ticamības līmenis būtiskiem audita secinājumiem, ir jānodrošina vismaz trīs dažādu pierādījumu avotu apliecinājums, ka auditors savos apgalvojumos nekļūdās.
- 3.14. Audita ziņojumiem ir jābūt kvalitatīviem, viegli uztveramiem, pamatotiem ar pierādījumiem. Audita ziņojumā ir jābūt visām norādēm par auditā izmantoto metodoloģiju. Audita ziņojumā visai informācijai ir jāiekļauj atsauces uz informācijas avotiem, līdz minimumam samazinot auditora subjektīvo viedokli.
- 3.15. Situācijās, kur auditoram pašam ir jānosaka (jāprecizē) iestādes, programmas mērķi, to detalizēti izvērtēt audita ziņojumā.

Finanšu ministrijai kā vadošajai iekšējā audita metodiskajai vadītājai :

1. Veidot vienotu atbalsta centru iekšējiem auditoriem visā valstī, kur iespējams saņemt konsultācijas par matemātiski – statistisko metožu pielietošanu auditoru darbā, vadības teoriju, valsts pārvaldes rezultatīvajiem rādītājiem.
2. Izveidot mācību kursu „Sistēmiskā audita pieeja” un veikt apmācības iestāžu iekšējiem auditoriem.
3. Veikt apmācību kursu auditoriem „Kvalitatīva auditam nepieciešamās informācijas meklēšana”.
4. Ieteikt, veicot iekšējo auditoru darba novērtējumu, ministriju un iestāžu vadītājiem par nepieciešamību veikt vadošo auditoru apmācības augstskolās, konkrētu mācību kursu apgūvē.

Literatūras un informācijas avoti

Latvijas Republikas likumi

1. Likums „Fizisko personu datu aizsardzības likums” (23.03.2000.).
2. Likums „Iekšējā audita likums” (20.11.2002. un 11.02.2010. redakcijās).
3. Likums „Par Latvijas Republikas administratīvo teritoriju izveidošanu un apdzīvoto vietu statusa noteikšanu”. (spēkā no 06.06.1991.)
4. Likums "Par valsts budžetu 2010.gadam" (01.12.2009).
5. Likums „Par zvērinātiem revidentiem” (03.05.2001).
6. Likums „Valsts kontroles likums” (09.05.2002.).
7. Likums „Valsts pārvaldes iekārtas likums”(06.06.2002.).

Latvijas Republikas normatīvie akti (hronoloģiskā kārtībā)

8. 2009. gada 11. augusta Ministru kabineta protokols Nr. 52, 84. § „Rīkojuma projekts „Par funkciju audita Valsts ieņēmumu dienestā un funkcionāli saistītās iestādēs ieteikumu ieviešanu””.
9. 2009.gada 22.jūnija Ministru kabineta rīkojums Nr.483 (prot.44. 62§) „Pasākumu plāns valsts pārvaldes sistēmas un civildienesta optimizēšanai” ar pielikumu.
10. 2009. gada 29. maija Ministru kabineta protokols Nr. 35, 7. § “Likumprojekts “Grozījumi likumā „Par Valsts ieņēmumu dienestu””.
11. 2009.gada 6.maija Ministru kabineta rīkojums Nr.293 ar pielikumu ” Zemkopības ministrijas darbības stratēģija 2007. – 2009. gada plānošanas ciklam (aktualizēta atbilstoši likumam „Par valsts budžetu 2009.gadam”)”
12. Deklarācija par Valda Dombrovska vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību (2009).
13. 2009. gada 31. marta Ministru kabineta protokollēmums Nr. 54 “Par pasākumu plāna projektu valsts pārvaldes sistēmas un civildienesta optimizēšana”.
14. 2009. gada 3. marta Ministru kabineta rīkojums nr. 145 “Par funkciju audita komisijas personālsastāvu”.
15. 2009. gada 3. marta Ministru kabineta. rīkojums nr. 147 “Par Funkciju audita plānu 2009. gada 1. pusgadam”.
16. 2009. gada 17. februāra Ministru kabineta protokols Nr. 13, 40. § “Funkciju audita komisijas nolikums”.
17. 2009. gada 27. janvāra Ministru kabineta instrukcija Nr. 3 “Kārtība, kādā plāno un veic valsts pārvaldes funkciju auditu un ievieš funkciju audita ieteikumus”.
18. 2008. gada 28. jūlija Ministru prezidenta rīkojums Nr. 351 “Par darba grupas izveidi”.
19. 2008. gada 14. jūlija Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 49, 43. § “Par iekšējā audita struktūrvienību darbību ministrijās un iestādēs 2007. gadā”.
20. 2008. gada 30. jūnija Ministru kabineta instrukcija Nr. 7 “Kārtība, kādā izstrādā, aktualizē un novērtē institūcijas darbības stratēģiju”.
21. 2008. gada 3. jūnija Ministru kabineta rīkojums Nr. 305 “Par Valsts pārvaldes politikas attīstības pamatnostādņem 2008.–2013. gadam” ar pielikumu.
22. 2008. gada 6. maija Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 29, 41. § “Par nodarbināto skaita izmaiņām tiešās valsts pārvaldes iestādēs”.
23. Ministru kabineta 2008.gada 19.februāra sēdes protokollēmums Nr.11 4.§ .Deklarācija par Ivara Godmaņa vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību rīcības plāns.
24. 2007.gada 17.decembra Ministru kabineta rīkojums Nr.811” Veselības ministrijas darbības stratēģija 2007. – 2009. gadam ar pielikumu.
25. 2007.gada 14.novembra Ministru kabineta rīkojums Nr.708” Aktualizētā Aizsardzības ministrijas darbības stratēģija 2007. – 2009. gadam” ar pielikumu.
26. 2007.gada 7.novembra Ministru kabineta rīkojums Nr.696” Aktualizētā Tieslietu ministrijas darbības stratēģija 2007. – 2009. gadam ar pielikumu.
27. 2007.gada 18. oktobra Ministru kabineta rīkojums Nr.650” Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007. – 2009. gadam (aktualizēta 2008.- 2010.gadam)” ar pielikumu.
28. 2007.gada 22. augusta Ministru kabineta rīkojums Nr.539”Finanšu ministrijas darbības stratēģija 2007. – 2009. gadam (aktualizēta 2008.- 2010.gadam)” ar pielikumu.
29. 2007.gada 22. augusta Ministru kabineta rīkojums Nr.546” Kultūras ministrijas aktualizētā darbības stratēģija 2007. – 2009. gadam” ar pielikumu.
30. 2007.gada 15.augusta Ministru kabineta rīkojums Nr.514” Aktualizētā Vides ministrijas darbības stratēģija 2007. – 2009. gadam ar pielikumu.

31. 2007.gada 1. augusta Ministru kabineta rīkojums Nr.482” Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas darbības stratēģija 2008. – 2010. gadam ar pielikumu.
32. 2007.gada 17. jūlija Ministru kabineta rīkojums Nr.440” Ekonomikas ministrijas darbības stratēģija 2007. – 2009. gadam (aktualizēta)” ar pielikumu
33. 2007.gada 12. jūlija Ministru kabineta rīkojums Nr.443”Izglītības un zinātnes ministrijas darbības stratēģija 2007. – 2009. gadam” ar pielikumu.
34. 2007.gada 28.jūnija Ministru prezidenta rīkojums Nr.333 „Par Valdības rīcības plāna Deklarācijas par Aigara Kalviša vadītā Ministru kabineta iecerēto darbību īstenošanai”
35. 2007.gada 20. aprīļa Ministru kabineta rīkojums Nr.216” Ārlietu ministrijas darbības stratēģija 2007. – 2009. gadam” ar pielikumu.
36. 2007. gada 20. marta Ministru kabineta sēdes protokollēmums Nr. 19, 49. § “Noteikumi par maksimāli pieļaujamā valsts budžeta izdevumu kopējuma vidējam termiņam un maksimāli pieļaujamā valsts budžeta izdevumu kopējā apjoma katrai ministrijai un citām centrālajām valsts iestādēm vidējam termiņam noteikšanas metodiku”.
37. 2007.gada 27.februāra Ministru kabineta instrukciju Nr.4: "Kārtība, kādā 2007.gadā aktualizējamās Valsts kancelejas, ministriju un īpašu uzdevumu ministru sekretariātu darbības stratēģijas" ar pielikumu
38. 2006.gada 7. novembra Ministru kabineta rīkojums Nr.880” Iekšlietu ministrijas darbības stratēģija 2007. – 2009. gadam” ar pielikumu.
39. 2006.gada 31.oktobra Ministru kabineta noteikumi Nr.904 ”Noteikumi par Iekšlietu ministrijas sistēmu iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonu ar speciālajām dienesta pakāpēm darba samaksas sistēmu un amatiem atbilstošajām augstākajām dienesta pakāpēm” (ar grozījumiem)
40. 2006.gada 26.septembra Ministru kabineta noteikumi Nr. 803 „Noteikumi par virsstundu darba apmaksas kārtību un apmēru Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonām ar speciālo dienesta pakāpi”
41. 2006.gada 18.septembra Ministru kabineta rīkojums Nr.705 „Politikas plānošanas sistēmas attīstības pamatnostādnes” ar pielikumu.
42. 2006.gada 6. jūlija Ministru kabineta rīkojums Nr.570” Satiksmes ministrijas darbības stratēģija 2007. – 2009. gadam” ar pielikumu.
43. 2006.gada 9.maija Ministru kabineta rīkojums Nr.317 ”Konceptija par darba samaksas sistēmu Iekšlietu ministrijas sistēmas iestāžu un Ieslodzījuma vietu pārvaldes amatpersonām ar speciālajām dienesta pakāpēm”
44. 2005.gada 20.decembra Ministru kabineta noteikumi Nr.995 ”Noteikumi par tiešās pārvaldes iestāžu ierēdņu, darbinieku un amatpersonu un Centrālās vēlēšanu komisijas un Centrālās zemes komisijas darbinieku darba samaksas sistēmu un kvalifikācijas pakāpēm, kā arī ierēdņu pabalstiem un kompensāciju” (ar grozījumiem)
45. 2004.gada 3.februāra Ministru kabineta noteikumi Nr. 61 ”Kārtība, kādā Valsts ugunsdzēsības un glābšanas dienests veic un vada ugunsgrēku dzēšanu un glābšanas darbus”
46. 2002. gada 16. oktobra Ministru kabineta rīkojums Nr. 579 “Par Valsts pārvaldes fundamentālā pārskata sastādīšanas metodiku”.
47. 2000. gada 21. novembra Ministru kabineta sēdes protokols Nr. 55, 41. § “Par funkciju un institucionālās sistēmas analīzes veikšanas metodiku” ar pielikumu.

Vārdnīcas, enciklopēdijas un rokasgrāmatas

48. A Dictionary of Finance and Banking (1997) Oxford University Press. Oxford Reference Online. Oxford University Press. <http://www.oxfordreference.com/>.29.09.2009.
49. Bēlzēja, Z.(sast), Birzvalka I., Jurka L., Mozere R., Raškevics, Treilons A. Angļu_Latviešu Vārdnīca 1997, Rīga, Jāņa Sēta” 1324.lpp
50. Bouvier's Law Dictionary <http://www.constitution.org/>12.03.2010.
51. Business Dictionary// <http://www.businessdictionary.com/>. 20.02.2010
52. Dictionary// <http://dictionary.reference.com/browse/management+audit.skat.20.10.2009>
53. Eurodicautom Eiropas Savienības terminu vārdnīca. Rīga., UNDP, 2004
54. Ferlie E. (Ed.) Lynn L.E. Pollitt C.(2007) The Oxford Handbook of Public Management// Oxford University Press. 808.lpp
55. Financial dictionary <http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/> 12.01.2010.
56. Ievads politikā (1998)//Rīga : Zvaigzne ABC. 238 lpp.
57. Latvijas Zinātņu akadēmijas termini. <http://termini.lza.lv/>. 12.03.2010.
58. Letonika. <http://www.letonika.lv/> 20.03.2010.
59. Lietišķās informācijas centrs (2005)Riskā vadība// Rīga
60. MACMILLAN English Dictionary. For advanced Learners (2006)// London, Bloomsbury Publishing Plc, 1216.lpp
61. O'Regan D. (2004). Auditor's Dictionary: Terms, Concepts, Processes, and Regulations// John Wiley & Sons, Incorporated. 337.lpp

62. Pedagoģijas terminu skaidrojošā vārdnīca. Skujiņa V.(vad.) I. Beļickis, D. Blūma, T. Koķe, D. Markus, A. Šalme Termini latviešu, angļu, vācu, krievu valodā// Rīga: "Zvaigzne ABC".2000. 248 lpp.
63. Terminu skaidrojumi// <http://www.termnet.lv/Term.aspx?search=delay>. 20.02.2010.

Autoru darbi

64. Aaker D.A. (2001) *Developing Business Strategies*. Sixth edition.2001. John Wiley & Sons, Inc, p.457
65. Adamson P. Caple J. (1996) The training and development audit evolves: is your training and development budget wasted?// *Journal of European Industrial Training* 20, p.3-12.
66. Allinson C. (2004) The process of audit and control – a comparison of manual and electronic information systems// *An International Journal of Police Strategies & Management* Vol27.No.2, p.183-205.
67. Alvazzi del Frate A., Van Kersteren, J. (2004) *Criminal Victimization in Urban Europe*. <http://www.unicri.it/icvs> 01.06.2009.
68. Anderson R.J. (1977) *The External Audit; Concepts and Techniques*//Pitman Publishing, Canada.
69. Arens A.A. Loebbecke J.K. (2000) *Auditing: An Integrative Approach*// Prentice Hall International.8th.Ed.
70. Arhipova I., Bāliņa S. (2003) *Statistika ekonomikā Risinājumi ar SPSS un Microsoft Excel*// Rīga, 349.lpp.
71. Armstrong M. (2006) *Performance Management. Key strategies and practical guidelines*// 3RD.Edition.London and Philadelphia. Kogan Page. 216.p.
72. Azuma N. (2008) *The Framework of INTOSAI Government Auditing Standards: In the Stream of International Convergence*//*Government Auditing Review*. Volume 15. www.emeraldinsight.com/. 20.12.2009.
73. Babbie E. (1998) *The practice of social research*// 8th ed. California, New York: Wadsworth Publishing Company.
74. Babris S. (2007) *Intelektuālo darbinieku vadīšanas metodes un to pilnveidošanas nepieciešamība*// *Promocijas darba kopsavilkums*. Rīga.
75. Barclay, G., Tavares, G. (2003) *Internal Comparisons of Criminal Justice Statistics 2001*, p. 24. <http://www.homeoffice.gov.uk/> (31.05.2007.)
76. Barzelay M. (1996). *Performance Auditing and the New Public Management: Changing Roles and Strategies of Central Audit Institutions*// *In Performance Auditing and the Modernization of Government*. OECD.
77. Bierstaker J.L., Thibodeau J.C. (2006) *The effect of format and experience on internal control evaluation*. www.emeraldinsight.com/. 2010.03.02.
78. Bititci U.S., Turner T.J., Begemann C. (2000) *Dynamics of performance measurement systems*// *International Journal of Operations & Production Management* Vo. 20.No.6. p.692-704
79. Black T.R. (1999) *Doing Quantitative research in the Social Sciences*// Thousand Oaks, London.
80. Bou -Raad (1999) *Internal auditors and a value-added approach: the new business regime*// *Managerial Auditing Journal*, Vol.15. No.4, p.182-7.
81. Bozec R., Breton G., Cote L. (2002) *The performance of state-owned enterprises revisited*// *Financial Accountability & Management*, Vol. 18. No.4. p.383-407.
82. Brūna I. (2004) *Uzņēmuma iekšējā kontrole*// LU. 82.lpp
83. Bulmer M. Edited. (2004) *Questionnaires*// London, Thousand Oaks New, Delhi, 355.lpp.
84. Busch T. (2002) *Slack in public administration: conceptual and methodological issues*// *Managerial Auditing Journal* 17/3. p.153 -159.
85. Busta B., Weinberg R. (1998) *Using Benford's law and neural networks as a review procedure*// *Managerial Auditing Journal*, Vol. 13. No.6. p.356-66.
86. Cadmus Bradford (1964) *Operational Auditing Handbook*// New York: Institute of Internal Auditors.
87. Caiden N. (1998) *Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation*// *Public Budgeting & Finance*. Summer. Volume 18. Number 2. p.45.
88. Carmichael, D.R., Willingham, J.J. (1987) *Auditing Concepts and Methods, a Guide to Current Auditing Theory and Practice*// McGraw-Hill, New York, NY.
89. Caune J., Dzedonis A. (2004) *Stratēģiskā vadīšana*// Rīga, BALTA eko.
90. Chambers, Andrew, Graham Rand (1997) *The Operational Auditing Handbook: Auditing Business Processes*// Chichester, UK, and Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
91. Chandler, Alfred D. (1962) *Strategy and Structure*// Double day, Garden City, N.Y. Pieejams EBSCO datu bāzē.
92. Chlivickas E. (2006) *Development of the Potential of Human Resources in the Context of Globalisation and administrative Reform*//Lithuanian Public Administration Training Association.
93. Churchill N.C. (1966). *Audit Recommendations and Management Auditing: A Case Study and Some Remarks*// Pieejams EBSCO datu bāzē.

94. Clarkson G.P. Hodgkinson G. (2006) What can Occupational Stress Diaries Achieve that Questionnaires Can't?// <http://www.emeraldinsight.com> 28.03.2008.
95. Colbert J.L. (1996) International and US standards – audit risk and materiality// *Managerial Auditing Journal*, Vol. 11. No.8. p.31-35.
96. Colbert, J.L., Alderman, C.W (1995). A risk-driven approach to the internal audit//*Managerial Auditing Journal*, Vol. 10. No.2.p.38-44.
97. Cooper R. Donald. (2001) *Business Research methods* // Donald R. Cooper. Pamela S. Schindler. – 7th. – Boston a.o. : McGraw-Hill Irwin, 292- 326 p
98. Corbeta P. (2003) *Social Research Theory, Methods and techniques*//SAGE Publications, London.
99. Costello William (1997) *The Performance Process and Performance Audit Findings-An Explanation of Terms*//Knoxville, Tennessee.70.lpp.
- 100.DeAngelo L. (1981) Auditor independence, 'low-balling' and disclosure regulation// *Journal of Accounting and Economics*, August. p.113-127.
- 101.Deming W.E. (1982) *Quality Productivity and Competitive Position*// MIT Centre for Advanced Engineering Study, Cambridge, MA.
- 102.Dewar D.(1985) *Value for Money Audit: the First 800 Years*// *Public Finance and Accountancy* 30 (August)p.10-12.
- 103.Dišlers K. (1930) *Ievads Latvijas valststiesību zinātnē*// Rīga. izdev. A.Gulbis.
- 104.Dittenhofer, M. (2001) Performance auditing in governments// *Managerial Auditing Journal*. Vol.16. No8, p. 438 - 442.
- 105.Drucker P.F.(1990). *Managing the Non Profit Organization*// Oxford; Butterworth-Heinemann.
- 106.Epstein J., Olsen R.T. (1996) *Lessons Learned by State and Local Governments*// *The Public Manager* Fall, 41-44.
- 107.Flesher, Dale L. (1982). *Independent Auditor's Guide to Operational Auditing*// Hoboken, NJ: John Wiley & Sons
- 108.Flesher, Dale L., William D. Samson, Gary John Previts (2003) *The Origins of Value for-Money Auditing: The Baltimore and Ohio Railroad* // *Managerial Auditing Journal*. Vol. 18. No.5 p. 374– 386.
- 109.Flint.D. (1988). *Philosophy and Principles of Auditing – An Introduction*// Macmillan Education Ltd, London.
- 110.Frīdmanis M. (1992) *Par brīvību un valdības lomu tirgus sabiedrībā*// Rīga.
- 111.Friedlob G.T., Schleifer L.L.F. (1999) Fuzzy logic: application for audit risk and uncertainty// *Managerial Auditing Journal*, Vol. 14 No.3. p.127-137.
- 112.Geist B. (1981) *State Audition Introduction*. In *State Audit: Developments in Public Accountability*// London: Macmillan.
- 113.Gofmans E. (2001) *Sevis izrādīšana ikdienas dzīvē*// Rīga, Madris. 197.lpp.
- 114.Golembiewski, R.T., Rabin, J. (1981) *Public Budgeting and Finance: Readings in Theory and Practice*//2nd ed., F.E. Peacock Publishers, Inc. Athens.
- 115.Gregory K. (2005) *Implementation an electronic records management system. A public sector case study*// *Record Management Journal*.Vol.15.No.2. .p.80-85.
- 116.Guthrie J.E., Parker L.D. (1999). *A Quarter of a Century of Performance Auditing in the Australian Federal Public Sector*// *Malleable Masque*. Abacus. Abacus. 35 (3): p.321-332..
- 117.Hamilton B.A. (2009) *Performance Audit: System Maintenance Review*//FY05-FY08.Sribd 3/20/09
- 118.Hammer M. Champyt J. (1993) *Reengineering the corporation. A Manifesto for Business Revolution*./New York:Harper Business
- 119.Haque M.S. (2007) *Revisiting the New Public Management*// *Public Administration Review* 67 (1), 179–182.
- 120.Herbsts D. (2007)*Komunikācija uzņēmumā*. Rīga ,119.lpp.
- 121.Herzberg F (1968) *One more time: how do you motivate employees?*//*Harvard Business Review*, Jan.-Feb.p.109-120.
- 122.Itell J.(1998) *Where Are They Now? - Performance Measurement Pioneers Offer Lessons from the Long, Hard Road*// *The New Public Innovator*. May/June, 11-17.
- 123.Jakubaņecs V. (1997) *Valsts jēdziens, struktūra, funkcijas un formas*// Rīga – 47lpp
- 124.Jaunzems, A., Vasermanis, E. (2001) *Riska analīze*. Kurasa materiāli// Rīga: LU. 196 lpp.
- 125.Jones K.T., Chen C.C. (2005) *he effect of audit outcomes on evaluators' perceptions*// *Managerial Auditing Journal* Vol.20 No.1.
- 126.Jones P., Bates J. (1990) *Public Sector Auditing: Practical Techniques for an Integrated Approach*// Chapman and Hall, London.
- 127.Joyce P.G. (1997) *Using Performance Measures for Budgeting: A New Beat, or Is It the Same Old Tune?* // *New Directions for Evaluation*, Fall, No.75. 45-61.
- 128.Kalniņš A. (1999) *Pa valsts pārvaldes reformas kāpnēm*// *Latvijas Vēstnesis* (7.aprīlis).
- 129.Kalve I. (2005) *Apsegļot pārmaiņu vējus. Stratēģiskā un pārmaiņu vadība*// Rīga:Turība. 295.lpp
- 130.Kaplan R.Norton D.P. (1992) *The balance scorecard-measures that drive performance*// *Harvard Business Review*, p.71-79.

131. Karapetrovic S, Willborn W. (2000) Quality assurance and effectiveness of audit systems// *International Journal of Quality & Reliability Management*, Vol.17.No.6. p.679-703
132. Karim K.E. Siegel P.H. (1998). A signal detection theory approach to analyzing the efficiency and effectiveness of auditing to detect management fraud// *Managerial Auditing Journal*, Vol. 13 No.6, pp.367-75.
133. Karpova Ā. (1998) *Personība. Teorijas un to radītāji*// Rīga, 219.lpp
134. Khalifa R., Sharma N., Humphrey C., Robson K. (2007) Discourse and audit change Transformations in methodology in the professional audit field// *Accounting Auditing & Accountability Journal* Vol. 20 No6. p.825-854
135. Killias, M., Aebi, M.F., Aromaa, K., Aubusson de Cavarlay, B., Barclay, G., Gruszczynska, B., Von Hofer, H., Hysi, V., Jehle, J.M., Smit, P., Tavares, C. (2006) *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics*// Third edition. p. 173, (http://www.europeansourcebook.org/esb3_Full.pdf (02.04.2007.))
136. Krishnamoorthy G. (2002) A multistage approach to external auditor's evaluation of the internal audit function// *Auditing: A Journal of Practice and Theory*. Vol. 21 No.1. p.95-121.
137. Kumar V, Aaker D.A., Day G.S (2002) *Essentials of marketing research*// 2nd edition John Wiley & Sons, p.220.
138. Lapsley I., Pong C.K.M. (2000). *Modernization Versus Problematization: Value-for Money Audit in Public Services*// *The European Accounting Review* 9 (4):563.lpp
139. Leeuw F. (1996) *Auditing and Evaluation: Bridging a Gap, Worlds o Meet?*// in C.Wisler (ed) *Evaluation and Auditing: Prospects for Convergence*. New Directions for Evaluation 71.San Francisco CA: Jossey-Bass.
140. Ling T. *Ex Ante Evaluation and Changing Public Audit Function. The Scenario Planning Approach*. 2003. <http://evi.sagepub.com.19.01.2010>.
141. Lonsdale J. (2000) *Developments in Value-For-Money Audit Methods: Impacts and Implications*// Pieejams EBSCO datu bāzē.20.12.2010.
142. M.Hazans(2006) *Dzīves kvalitāti ietekmējušie nozīmīgie mūsdienu procesi*// *Zinātne, Dzīves kvalitāte Latvijā* 237-265.lpp
143. Magone I. (2007) *Iekšējais auditors un psiholoģiskās problēmas novērtējuma (lietderības) auditos*// LLU zinātnisko rakstu krājums „New Dimensions in the Development of Society”, Jelgava, 40-47 lpp.
144. Magone I. (2007) *First Serious Step In Work Load Audit Of Latvia*// Fifth European Academic Conference on Internal Audit and Corporate Governance. CD formātā. Piza, Itālija.
145. Magone I., I.Vorončuka (2010). *Audit of functions as a tool for state during global crisis*// *Rakstu krājumā "Improvement of accounting, analysis, auditing and reporting on current conditions of globalization processes in the world economy"*// Uzhhorod National University, Ukraina.
146. Magone I., I.Vorončuka.(2010) *Most Significant Aspects of Functional Auditing*// 2010 Annual Meeting of the European Public Choice Society publicēts mājas lapā interneta vietnē www.epcs2010.org.
147. Mālderis, G. (2001) *Revīzija un audits*// Rīga: Biznesa augstskola Turība
148. Manning N., Parison N.(2004) *Determining the structure and Functions of Government: Program and Functional reviews*// Moscow World Bank.p.93.
149. Manson S., McCartne S. Sherer M. (2001) *Audit automation as control within audit firms*// *Accounting, Auditing & Accountability Journal* Vol. 14 No1, p.109-130.
150. Maslow A. (1954) *Motivation and Personality*// Harper&Row, New York, NY.
151. McBrayne I. (1990) *Audit in the Human Resources field*// *Public Administration* Vol.68.Autum. /369-375.
152. Mihret D.G.Woldeyohannis G.Z. (2008) *Value-added role of internal audit: an Ethiopian case study*// *Managerial Auditing Journal* Vol.23. No 6. p.567-595
153. Miles, Raymond E., Snow, Charles C. (2003) *Organizational Strategy, Structure, and Process*// Palo Alto, CA, USA: Stanford University Press, 37. <http://site.ebrary.com/.19.01.2010>.
154. Mints, Frederic E. (1954) *Operational Auditing*//*The Internal Auditor* (June), p. 32.
155. Mintzberg H. (1993) *Structure in fives Designing Effective organizations*// Englewood Cliffs, NJ. Prentice – Hall.
156. Mintzberg H.(1998) *The Structure of Organizations*//In Susan Segal-Horn (ed).*The Strategy Reader* Blackwell Publishers Ltd.
157. Morgan, S.L.,Ronell B.R. (2001) *Performance Auditing: A Measurement Approach*// Altamonte Springs, FL: IIA.
158. Morin D. (2001) *Influence of value for money audit on public administrations: looking beyond appearances*// [http://site.ebrary.com/.\(19.01.2010\)](http://site.ebrary.com/.(19.01.2010))
159. Murray, Elspeth J., Richardson, Peter R. (2002) *Fast Forward: Organizational Change in 100 Days*// Cary, NC, USA: Oxford University Press, Incorporated, p 32. <http://site.ebrary.com/>
160. Naggy A.L. Cenker W.J. (2002) *An assessment of the newly defined internal audit function*// *Managerial Auditing Journal*, Vol. 17. No.3. p.130-137.
161. Newcomer KE., Wrigh R.E. (1996-1997) *Toward Effective Use of Performance Measurement in the Federal Government*//*The Public Manager*. Winter.p.31-33.

162. Niedrīte V. (2003). Intelektuālo organizāciju vadīšana mainīgā vidē// LU raksti. 660.sēj. Vadības zinātne. 215-223.lpp.
163. Olalla M F., Castillo A.S. (2002) Human Resources Audit// <http://evi.sagepub.com>.19.01.2010
164. Olsen R.T. (1997) Performance Management Strategies Showing Promise// <http://site.ebrary.com/>
165. Osborne D., Gaebler T. (1992) Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirits is Transforming the Public Sector// New York: Addison- Wesley Publishing Co.
166. Percy I. (2001) The best value agenda for auditing// Financial Accountability & Management, Vol. 17 No4. p.351-361.
167. Pidd M. (2005) Perversity in public service performance measurement// 482-493p. www.emeraldinsight.com/.23.03.2007.
168. Plantz M.C., Greenway M.T. Hendricks M. (1997) Outcome Measurement: Showing Results in the Nonprofits Sector// New Directions for Evaluation , Fall.No.75. p.15-30.
169. Poate D. (1997) Measuring & Managing Results: Lessons for Development Cooperation//.OESP, New York.
170. Pollitt C. (2003) Performance audit in Western Europe: trends and choices// Critical Perspectives on Accounting, Vol.14. p.157-170.
171. Pollitt C. (2008) Time, Policy, Management Governing with the past// OXFORD University Press.p.213.
172. Pollitt C., Girre X., Lonsdale J., Mul R. Summa H., Waerness M. (1999). Performance or Compliance? Performance audit and public management in five countries. // OXFORD University Press 248.lpp.
173. Pollitt C., Summa H.(1997) Performance audit and public management reform// University of Vermont. 206.lpp. <http://site.ebrary.com/>.02.12.2009.
174. Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004) Public Management Reform: A Comparative Analysis// Oxford: Oxford University Press. Second edition. p.345.
175. Power M. (1997) The Audit Society// Oxford: Oxford University Press..
176. Putniņš A. (2007) Organizācijas dzīves cikls un organizācijas kultūra//LU raksti.717.sējums.Vadības zinātne.218-226.lpp
177. Raščevska M., Kristapsone S. (2000) Statistika psiholoģijas pētījumos// Rīga, 355.lpp.
178. Sack, R. Saidi M. (1997). Functional analysis (management audits) of the organization of ministries of education// Paris: UNESCO.p.107.
179. Senge P.M. (1997) The Fifth Discipline//Great Britain: Century Business. 424
180. Shailer, G, Wade, M., Willett, R, Yap, K.L (1998) Inherent risk and indicative factors: senior auditors' perceptions// Managerial Auditing Journal, Vol. 13 No.8. p.455-464.
181. Simons R. (2009) How Risky Is Your Company. Harvard Business Review On Point//Managing Risk. A survival guide for leaders. Spring.p.86-95.
182. Spira L.F., Page M. (2003) Risk management: The reinvention of internal control and the changing role of internal audit// Accounting, Auditing &Accountability Journal. Vol.16. No.4. p.640-661.
183. Starlings G. (1999) Valsts sektora pārvalde//Rīga. Valsts administrācijas skola. 616.lpp.
184. Stern G.M. (1994) 15 ways internal auditing departments are adding value// Internal Auditor. April.
185. Titman S., Trueman B. (1986) Information quality and the valuation of new shares//Journal of Accounting and Economics, Vol. 8 No.2, p.159-172.
186. Turner J. Mavin S. (2008) What can we learn from senior leader narratives? The strutting and fretting of becoming a leader// Leadership & Organization Development Journal 29.4.p. 376-391.
187. Van Dijk, J., Manchin, R., Van Kesteren, J, Hideg, G. (2007) Burden of Crime in the EU. Research Report A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety //(EU ICS) (2005) 126.lpp
188. Vanags E. (1998) Valsts pārvaldes reformas// Rīga, LU. Publiskās pārvaldes katedra. 112. lpp
189. Vanags E. (2007) Valsts pārvaldes reformas ārvalstīs un Latvijā// Rīga, Latvijas Statistikas institūts. 103. lpp
190. Vanags E. Seimuškāne L., Vilka I. (2001) Pārvaldes pilnveidošana vietējo līderu skatījumā// Ekonomikas un vadības zinību attīstības problēmas, III/ Latvijas Universitātes zinātniskie raksti. 637.sēj. Rīga: LU, 158-164 lpp
191. Vanags E., Pūķis M (2002) Rezultatīvo rādītāju ieviešana publiskajā pārvaldē// Ekonomikas un vadības zinību attīstības problēmas, IV/ Latvijas Universitātes zinātniskie raksti. 647.sēj. Rīga: LU, 803-812 lpp
192. Vanags I. (2001) Efektivitātes kategorijas un rādītāji valsts statistikas sistēmā// Ekonomikas un vadības zinību attīstības problēmas, III/ Latvijas Universitātes zinātniskie raksti. 647.sēj. Rīga: LU, 175-183 lpp
193. Verheijen T., Dobrolyubova Y. (2007) Performance management in the Baltic states and Russia's success against the odds?// *International Review of Administrative Sciences*, No. 73, p.205.<http://ras.sagepub.com/> 25.05.2009.
194. Vītiņš V. (1993) Vispārējs tiesību pārskats//Otrais izdevums, Rīga, Verdikts.333.lpp.
195. Vorončuka I. (2001) Personāla vadība//Rīga. LU.616 lpp.
196. Vorončuka I., Magone I. (2008) Anketēšanas loma funkcionālo auditu veikšanā// LU rakstu krājumā Ekonomika VII, Rīga, Latvija 387-398 lpp.
197. Wade K.W.(2003) Grāmatvedība un revīzija. Iekšējā audita apjoms 11-13.lpp..
198. Wilson J.Q. (1989) Bureaucracy Basic Books// New York

199. Woodhead A.D. (1997) The other audit risk: the impact of false rejection on audit planning// Managerial Auditing Journal, Vol. 12 No.1, pp.4-8.
200. Yan J., Li D. (1997) Performance audit in the service of internal audit// Managerial Auditing Journal 12/4,5.192-15
201. Zīle J (2002) Cietušais krimināltiesisko zinātņu skatījumā// Rīga, Latvijas Vēstnesis. 128.lpp

Augstāko kontrolējošo iestāžu un starptautisko revidējošo institūciju informācija

202. Audit of the State Accounts of Denmark (Dānija) <http://www.rigsrevisionen.dk/> 10.10.2009.
203. Australian National Audit Office (Austrālija). Performance Auditing (2008)// <http://www.anao.gov.au>. 09.03.2010.
204. Board of Audit of Japan (Japāna)// <http://www.jbaudit.go.jp/engl/>. 23.02.2010.
205. Canadian Institute of Chartered Accountants (CICA) (1995) Guidance on Control// CICA, Toronto
206. Der Rechnungshof (Austrija)// <http://www.rechnungshof.gv.at/> 12.12.2009.
207. Eiropas Revīzijas Palātas Lietderības revīzijas rokasgrāmata// <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/audit> 15.12.2009.
208. Institute of Chartered Accountants in England and Wales (ICAEW) (1993) IT Briefing Number 4, Audit Automation// Chartech Books, London.
209. Institute of Internal Auditors (IIA) International Standards for the Professional Practice of Internal Auditing// <http://www.theiia.org/> 07.03.2010.
210. International Federation of Accountants (IFAC) International Standards on Auditing (ISA) <http://web.ifac.org/> 21.12.2009.
211. International Organisation of Supreme Audit Institution (INTOSAI) (2004) Implementation guidelines for performance auditing p.142. <http://www.intosai.org>. 07.03.2010.
212. International Organisation of Supreme Audit Institution (INTOSAI) Code of Ethics and Auditing Standarts. <http://www.intosai.org>. 07.03.2010
213. Latvijas Valsts kontroles funkciju sadalījums iestādē. Pieejams: <http://66.102.9.104/search?q=cache:Hm4lhYyHDZ4J:www.lrvk.gov.lv/printpage.php%3Fid%3D2167+%22atbalsta+funkcijas%22&hl=lv&ct=clnk&cd=70&gl=lv> (30.04.2008.).
214. National Audit Office of Estonia (Igaunija)// <http://www.riigikontroll.ee/> 02.02.2008.
215. National Audit Office of Finland (Somija) Performance audit manual // <http://www.vtv.fi/> 02.10.2009.
216. National Audit Office of Lithuania (Lietuva)// <http://www.vkontrole.lt/en/> 02.02.2008.
217. Office of Comptroller and Auditor General (Īrija)// <http://audgen.gov.ie/> 02.05.2009.
218. Office of the Auditor General of Canada (2004) Performance Audit Manual// <http://www.oag-bvg.gc.ca>. 16.10.2009.
219. Office of the Auditor General of Norway (Norvēģija) (2005) Guidelines for Performance Auditing// <http://www.riksrevisjonen.no/> 03.01.2010.
220. Office of the Auditor General of Norway. (Norvēģija) <http://www.riksrevisjonen.no/en/>. 20.09.2009
221. Office of the Auditor General of the Sweden. (Zviedrija)// <http://www.riksrevisionen.se>. 12.11.2009.
222. Office of the Auditor General of the United Kingdom. Performance Audit Manual// <http://www.nao.org.uk/>. 31.08.2009.
223. Office of the Auditor-General of New Zealand (Jaunzēlande) The Auditor-General's Auditing Standards.// <http://www.oag.govt.nz/> 03.11.2009.
224. State Audit Office Law// <http://www.lrvk.gov.lv/index.php?id=1779> . 09.02.2010
225. The Financial courts (Francija) <http://www.ccomptes.fr/en/>. 2012.2009.
226. United States Government Accountability Office (GAO) (2006) Government Auditing Standards// <http://www.gao.gov/>. 23.11.2009.

Citu iestāžu oficiālā informācija

227. Agence Francaise de Development. Increasing and Demonstrating aid effectiveness// www.afd.fr. 20.09.2009.
228. Anglijas policijas informācija (2005) www.cityoflondon.police/freedom/05-06%20report/2005-6%20annual%20report.pdf 16.08.2007
229. Annual Report on the Work of the Police of Slovenia. (2005) Republic of Slovenia, Ministry of Interior police. http://www.policija.si/portal_en/statistika/index.php (11.04.20007.)
230. Arābu Emirātu pieredze valsts pārvaldes darbības uzlabošanā // <http://download.microsoft.com/download/7/B/0/7B0ECD7B-02B3-4A89-BE02-27A662550C66/PMO%20Case%20Study.doc>. 20.10.2009.
231. ASOSAI materiāli. www.asosai.org/ASOSAIJOURNALApril2009.pdf. 04.05.2009
232. Brazīlijas valsts pārvaldes informācija. www.portaltransparencia.gov.br/skat.20.09.2009
233. Conseil d'Analyse économique. Performance incitations et gestion publique. (2007)// www.cae.gouv.fr 01.08.2009.

234. COSO model .<http://www.coso.org>. 20.09.2009.
235. DANIDA (1997) DANIDA's Evaluation policy//Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs.
236. DANIDA (2001) Evaluation Guidelines. 2nd ed.//. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs
237. Employment in Europe (2002):Recent Trends and Prospects// European Commission.
238. EUROSTAT. (2007) *Information about EU States*. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?> (20.06.2007)
239. EUROSTAT. <http://www.eurostat.org>. (20.04.2010).
240. Finanšu ministrijas metodiskie ieteikumi institucionālo auditu veikšanai. <http://www.fm.gov.lv>.12.02.2008..
241. Finland government information. <http://valtioneuvosto.fi/etusivu/en.jsp> 12.12.2009.
242. Funkciju audita komisijas materiāli. <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/>, 25.01.2010
243. Latvijas Valsts policijas 2001. gada publiskais pārskats//http://fish.vp.gov.lv/material/Publ_parskats_2001.doc 30.05.2007.
244. Latvijas Valsts policijas 2003. gada publiskais pārskats.//http://fish.vp.gov.lv/material/Publ_parsk_2003.doc (30.05.2007.)
245. Latvijas Valsts policijas 2009. gada Publiskais pārskats. www.vp.gov.lv/?sadala=189.14.05.2010.
246. LR Centrālās statistikas pārvalde // <http://data.csb.gov.lv/> (30.03.2010.)
247. LR Ekonomikas ministrijas pasūtīts (2006) Pētījums par Latvijas Informāciju un Komunikāciju tehnoloģiju nozares turpmākās attīstības iespējām// Rīga, 53.lpp.
248. LR Tieslietu ministrijas 2007. gada publiskais pārskats www.tm.gov.lv.20.02.2010.
249. LR Valsts policijas resurss. Attieksme pret Valsts policiju//: www.vp.gov.lv. 20.03.2008
250. LVS 361:2005 Ugunsdzēsības un glābšanas dienesta depo ierīkošana. Vispārējās prasības. A. pielikums
251. OECD (1995). Performance Management in Finland//Public Management Committee, Paris, 34-42.
252. OECD (1997) In Search of Results: Performance Management Practices//Paris. France.
253. Stratēģiskās plānošanas informācija// <http://www.mk.gov.lv/lv/>
254. Strengthening the Public Financial Management and Control System in Turkey// www.bunko.gov.tr. 01.02.2010.
255. United Kingdom Office for National Statistics (2009) Labour Inputs in Public Sector Productivity: Methods, Issues and Data. Annual Survey of Hours and Earning ASHE// Centre for the Measurement of Government Activity.
256. V. Dombrovska ziņojums Ministru kabineta 15.09.2009. sēdē// Pārvaldes strukturālās reformas un atbildīgā politika.
257. Valsts kancelejas Politikas koordinācijas departamenta & Tieslietu ministrijas seminārs. Izmaiņas politikas plānošanas dokumentu un tiesību aktu projektu izstrādē.2010. gada 3-4. februāris. <http://www.mk.gov.lv>
258. Latvijas Valsts kontroles informācija// <http://www.lrvk.gov.lv>. 12.03.2010.
259. Valsts pārvaldes politikas attīstības padomes 23.05.2008 sēdes protokols//<http://www.mk.gov.lv>, 06.06.2009
260. VUGD mājas lapas informācija// <http://www.vugd.gov.lv>. 12.12.2007.
261. World Bank (2006) Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovation? Washington, http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/EU8_AdminCapacity_Dec06.pdf. 25.05.2009.

Literatūra krievu valodā

262. Армстронг М. (2005) Практика управления человеческими ресурсами 8-е издание. Москва. Питер. 831.lpp
263. Аванесов Е.К., Швец В.Е. (2005) Самооценка организационного процесса компании и СМК//Методы менеджмента качества No.1.
264. Алдер Г. (2001) Практика эффективного использования времени// Санкт-Петербург, 120.cmp.
265. Башкатова, Ю.И. (2004) Управленческие решения, Москва: МЭСИ.с54-56.lpp.
266. Гарднер Р. (2003) Десять уроков по улучшению процессов для руководителей//Москва, Методы менеджмента качества No.7.
267. Кане, М. М., Иванов, Б. В., Корешков, В. Н., Схиртладзе, А. Г. (2009) Системы, методы и инструменты менеджмента качества// Москва : Питер, с. 559.
268. Литтл, Г.А. (2003) Десять требований к организации эффективного управления процессом// Стандарты и качество.No.4.
269. Марк, Д.А., МакГоун, К. (1993) Методология структурного анализа и проектирования// Москва.
270. По материалам 58-го Конгресса ASQ//Европейское качество. Дайджест, 2008, No 4.
271. Портер, М. (2000) Конкуренция.// Москва: Издательский дом "Вильямс".
272. Репин, В.В. (2003) Опыт внедрения системы управления бизнес-процессами// Методы менеджмента качества No.5.
273. Роббинс С.П. (2003) Правда об управлении персоналом// Москва. 47.cmp.
274. Счетная палата Российской Федерации (2004) Методика проведения аудита эффективности использования государственных средств// Москва.84.с. <http://www.ach.gov.ru/activity/metodolog/>

Citu resursu informācija

- 275.Boyle. R. Public sector productivity measurement: an impossible task?// www.forfas.com/media/productivity_chapter5.pdf sk.20.09.2009.
- 276.Deloitte (2008) Mastering Finance in Government. Deloitte Research studies/<http://www.deloitte.com>.12.04.2010.
- 277.Elektronisks resurss <http://www.manningaffordability.com/s&tweb/index.htm> Skatīts.25.03.2007
- 278.Elektronisks resurss <http://latlib.ru/c/1254-consensus-omnium.html>.12.03.2010.
- 279.Elektronisks resurss www.jurinform.ru. Skatīts 10.10. 2009.
- 280.Elektronisks resurss. „IeM: pārbaude par tukšajiem iecirkņiem nav veikta pēc būtības” :<http://news.frut.lv/lv/ppl/62442> 30.06.2007
- 281.Elektronisks resurss.<http://www.hf.faa.gov/Webtraining/Cognition?Workload/Mental3.htm>. 25.03.2007
- 282.Elektronisks resurss://<https://education.staffordshire.gov.uk/NR/rdonlyres/41804D8C-196B-4799-A0F5-EA5822FC8565/24453/HeadteacherWorkloadAudit.xls> 12.06.2007.
- 283.Elektronisks resurss//<http://news.frut.lv/lv/polit/politics/45151> „Atkal nevienojas par KNAB un VID funkcijām amatpersonu deklarāciju pārbaudē” 30.09.2008
- 284.LETA. 06.03.2009. Pirms diviem gadiem Valsts policijā veikts audits atklājis šokējošu ainu. <http://www.leta.lv>.
- 285.Grūba I. Nē haotiskai ministriju apvienošanai// http://www.db.lv/a/2009/01/29/Ne_haotiskai_ministriju_a.20.01.2009
- 286.IDEFO. www.ideo.com/ideo.html.23.10.2009
287. Iekšējā audita institūta informācija (2004) Smagā cīņa. Intervija ar Eiropas Komisijas iekšējā audita struktūrvienības vadītāju Jūliju Muisu (Jues Muis) by M.Barrier/<http://www.iai/files/jaunumi2004/auditora%20zinojums.htm>. 12.02.2010.
288. Informācija no Iepirkuma uzraudzības biroja mājas lapas www.iub.gov.lv. 10.03.2010.
- 289.KPMG (2006) Value for money indicators for public sectors. <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/> 03.11.2009
- 290.Lapi Sepala, T. (2006) *Cietumu pārblīvētības novēršana Somijā*//<http://www.coe.lv/tulkojumi.php?id=79> 31.05.2007.
- 291.Latvija Pārskats par tautas attīstību (2004/2005)// LU Sociālo un politisko pētījumu institūts. 11.lpp
- 292.Latvijas neatkarīgo kriminologu asociācija sadarbībā ar Valsts Probācijas dienestu (2005) Likumpārkāpumi un sabiedrībai nevēlamas parādības Latvijā 2005// Rīga, Centrālās statistikas pārvalde.
- 293.Levits E. *Valsts pārvaldes iekārtas likuma koncepcija*// <http://www.public.law.lv/ptilevickoncepcija.html>, 12.03.2010.
- 294.Levits. E.Valsts pārvalde ir pastāvīgi jāreformē. <http://www.politika.lv/index.php?id=104613&lang=lv>.20.10.2009
- 295.Mc Carthy D. Public Service Reform in Ireland Kenmare. Report Chairperson National Economic and Social Council// www.taoiseach.gov.ie.12.12.2009.
- 296.MūrnieceL.<http://www.delfi.lv/news/comment/comment/linda-murniece-par-parmainam.d?id=2842080101>.02.2010
- 297.Pašvaldību audita rokasgrāmata http://www.iai.lv/files/materiali/pasva_lat.htm 12.08.2009
- 298.Procevska O. (2008) Ārzemju konsultants, profesors un spiēgs! Lietišķā Diena Nr.107, 01.12.2008. 30-31.lpp
- 299.Providus//<http://www.providus.lv/pblic/26507.html> 07.07.2007.
- 300.Robežsardzi varētu pievienot Aizsardzības ministrijai (13.07.2009.) <http://www.nra.lv>.19.04.2010.
- 301.Skujīņa, V. Vai termini audits un revīzija un arī auditors un revidents ir sinonīmi? (2003.) <http://termini.lza.lv/article.php?id=70> 09.02.2010
- 302.Springe I. „Kabinets jātīra pašam, nerunājot par WC”. 2009.gada 6.marts laikraksts „Diena” 6-7.lpp
- 303.Yerks-Dotson Law// <http://www.hf.faa.gov/Webtraining/Cognition/Workload/Mental3.htm> skat. 20.05.2007

Autores nepublicētie materiāli

- 304.Augstākās izglītības iestādes funkciju audita ziņojums (2009) Nepublicēta informācija.
- 305.Autorei iesniegtā nepublicētā informācija par Latvijas Republikas ministriju veiktajiem funkciju auditiem saskaņā ar Ministru kabineta 2007. gada 20. marta sēdes protokollēmumā Nr. 19, 49§ noteikto izpildi.
- 306.Autores nepublicētā informācija LR Valsts kontrolē, 1997-2003. gads.
- 307.Autores nepublicētā informācija par funkciju auditu Latvijas Universitātē 2005.gadā.
- 308.Autores nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts glābšanas un ugunsdzēsības dienestā (VUGD) 2008.gadā.
- 309.Autores nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijas (VP) Ekspertīzu pārvaldē 2003.gadā.
- 310.Autores nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts policijā 2007.gadā.
- 311.Autores nepublicētā informācija par funkciju auditu Valsts robežsardzē 2003.gadā.

312. Autores nepublicētie mācību materiāli LR Valsts kontrolē, 2003. gads.
313. Autores nepublicētie priekšlikumi par Funkciju audita veikšanas metodoloģijas uzlabošanu Finanšu ministrijas Iekšējā audita departamentam 2008. gada augustā (elektroniski).
314. Autores novērojumu pieraksti Funkciju audita komisijas sēdēs, sākot no 2009. gada 6. maija sēdes.
315. Autores ziņojuma projekts par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf. 12.12.2009.
316. Beers M.C., Davenport T.H., Jarvenpaa S.L. (1996) Improving knowledge work// Center for Business Innovations, Ernst&Young LPP, 30 p. Nepublicētie materiāli.
317. Burgess S & Ratto M. (2003) The role of incentives in the Public Sector: Issues and Evidence// CMPO Working Paper 03/071, CMPO, University of Bristol.
318. Dorotinsky Bill (25.08.2008.-29.08.2008) (The World Bank pārstāvja prezentācija), Tukumā, Mācību materiāli. Nepublicēta informācija
319. Gibson J., Boisvert B. (1997) Data - Driven Performance: Accountability, Business Planning and Performance Measurement in Government // The Conference Board of Canada. Nepublicēta informācija
320. INTOSAI revīzijas standarti 1999. gada redakcijā. Nepublicētie materiāli.
321. Latvijas Republikas Valsts kontroles ar 13.11.2007. rīk.Nr.5.1.-5/243 apstiprinātā Likumības un lietderības revīzijas rokasgrāmata. (ar 2008.gada 25.novembra Latvijas Republikas Valsts kontroles rīkojuma Nr.5.1-5/236 grozījumiem)
322. Lielbritānijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1998). Nepublicēta informācija.
323. PriceWaterhouseCoopers rīkotais seminārs (2008). Izpildes novērtējuma auditi. Nepublicētie materiāli
324. Valsts kancelejas un Valsts administrācijas skolas seminārs 25.08.2008.-29.08.2008, Tukumā, Mācību materiāli
325. Zviedrijas Valsts kontroles Revīzijas rokasgrāmata (1999) Nepublicēta informācija.

Pielikumi

Audita pierādījumu metožu salīdzinājumu tabula

1.pielikums

N.p.k.	Valsts kancelejas pieaicinātā eksperta SIA „Ernst&Young” piedāvātais modelis	INTOSAI vadlīnijās noteiktais	Kanādas Valsts kontrolē noteiktais 4.17.p.	Autores piedāvātās metodes tieši funkciju auditu veikšanā
1.	Tiesiskā regulējuma, normatīvo aktu, iestādes iekšējās dokumentācijas analīze	Dokumentu caurskate un analīze	Iestādes pārskatu, politiku, direktīvas, Ministru kabineta, Iestādes darbības efektivitātes pārskats, ziņojums par plānu un Ilgtspējīgas attīstības stratēģija pārskatu un cita veida pārskatu savstarpēja analīze	Tiesiskā regulējuma, normatīvo aktu, iestādes iekšējās dokumentācijas analīze pret iestādes stratēģiskajiem dokumentiem
2	Detalizēta dokumentu kvantitatīvā analīze (štata saraksti, slodzes, budžeti)		Datu analīze starp resursu ieguldījumu un sasniegto rezultātu	Detalizēta dokumentu kvalitatīvā un kvantitatīvā analīze (štata saraksti, slodzes, budžeti) starp resursu ieguldījumu un sasniegto rezultātu
3		Aktīvu apskate dabā	Vietas apskate	Vietas apskate
4	Darba novērošana klātienē	Procesu vai procedūru novērošana		Procesu un procedūru novērošana, darba tabeļu analīze
5	Intervijas ar iestādes vadību, atsevišķu funkciju pārstāvjiem, ekspertiem	Intervijas un aptaujas	Intervijas ar vadību	Intervijas ar vadību un darbiniekiem, klientiem, ja tas ir iespējams
6			Apspriedes ar ekspertiem ārpus Valsts kontroles, lai noteiktu paraugpraksi	Ja ir iespējams, tad konsultācijas ar ekspertiem ārpus iestādes
7	Anketēšana, prāta vētras semināri			Anketēšana, prāta vētras semināri
8	Salīdzināmo efektivitātes rādītāju analīze	3E analīze	Apsvērt vispārējo vidi, iekļaujot diskusiju par 4E	3E analīze
9		Fokusa grupu darba izmantošana		Fokusa grupu darba izmantošana
10		Salīdzinošā analīze		Salīdzinošā analīze
11		Analītiskās procedūras		Analītiskās procedūras
12	Gadījumu analīze, viltus pakalpojumu pārbaude	Cita informācija	Galveno kontroles sistēmu pārbaude, novērtēt uzņēmuma riskus.	Cita informācija
13			Iepriekšējo revīziju un pētījumu studijas	Iepriekšējo auditu un pētījumu studijas
14			Izdevumu tendenču analīze	Izdevumu tendenču analīze
15.				Zinātnieku darbu izmantošana
16.				Detalizēta aprēķinu pielietošana

Avots: autores konstrukcija no Funkciju audita komisijas materiāliem. <http://www.mk.gov.lv/lv/vk/funkciju-audita-komisija/>; INTOSAI <http://www.intosai.org.>; Kanādas Valsts kontroles <http://www.oag-bvg.gc.ca>. 20.11.2009.

**Vidējais policistu skaits uz 100 000
iedzīvotājiem 2001. un 2003. gadā
administratīvajās teritorijās**

Nr.	Valstis	Policistu skaits		Izmaiņas
		2001.g	2003.g	
1	Anglija Velsa	248	264	6
2	Ziemeļīrija	423	429	1
3	Skotija	299	306	2
4	Austrija	350	326	- 7
5	Beļģija	363	352	- 3
6	Kipra	532	531	- 0
7	Čehija	438	455	4
8	Dānija	191	192	1
9	Igaunija	259	263	2
10	Somija	158	159	1
11	Francija	392	387	- 1
12	Griekija	488	491	1
13	Ungārija	285	293	3
14	Itālija	464	467	1
15	Lietuva	389	368	- 6
16	Luksemburga	288	298	3
17	Nīderlande	223	227	2
18	Polija	262	259	- 1
19	Portugāle	466	453	- 3
20	Rumānija	198	204	3
21	Slovākija	394	394	-
22	Slovēnija	366	374	2
23	Zviedrija	180	182	1
24	Šveice	204	200	- 2
	Vidējais	328	328	0

AVOTS: Barclay G., Tavares G. (2003), autores konstrukcija

AUTORES PIEDĀVĀTĀ TURPMĀKĀS ATTĪSTĪBAS STRATĒGIJA VALSTS POLICIJAI 2007.GADĀ

Avots: Valsts policijas audita ziņojuma projekta teksta daļa, 2007

Ņemot vērā, ka neeksistē universāls vadības (menedžmenta) risinājums¹, autores vadītā auditoru grupa izpētīja vairākas turpmākās VP darbības iespējas kā ātrāk un ar mazākiem resursiem uzlabot VP darbu, izvēloties salīdzināšanai četras uz audita brīdi populārākos attīstības virzienus – Kvalitātes vadības sistēmu, Līdzsvaroto vadības karti (Balanced Scorecard –BSC)², Risku vadības elementus³ un Zilo okeānu stratēģiju⁴. Veica analīzi un salīdzināšanu. Visas iepriekš minētās darbību uzlabojošās metodes bija piemērojamas VP. Tomēr pirmās divas pēc savas būtības ir līdzīgas patērētā laika un resursu ziņā, tas ir ilgs un sarežģīts process. Pie tam, pie VP esošās situācijas nevar gaidīt vismaz gadu, lai uzsāktu procesu un līdz galējai realizācijai vēl dažus gadus, kā arī paredzamais pārmaiņu process ir grūts un ir gaidāma liela pretestība, kā tas izpaudās jau audita gaitā. Tāpēc šie procesi bija jāatliek līdz VP stabilizācijai.

Savukārt, Risku vadības elementu ieviešana būtu bijusi daudz vienkāršāka, bet ņemot vērā, ka šajā procesā vairāk vai mazāk bija jāiesaista darbinieki no visām struktūrām un bija jānosaka viens atbildīgais (struktūra) par risku vadību, tad tas nebija reāli izdarāms VP. Aptaugas rezultāti liecināja, ka atbalsta struktūru darbinieki (kuri visdrīzāk arī būtu atbildīgi par sistēmas ieviešanu) neredzēja esošās problēmas, bet pats galvenais, lai ieviestu risku vadību, ir noteikt pareizu tā iestāšanās varbūtību, un tas parasti sagādā grūtības⁵.

Tāpēc VP visoptimālāk būtu bijis pielietot Zilā okeāna stratēģiju. Iepriekš minētā stratēģija ir gan vairāk domāta biznesa sfērai, bet, ņemot vērā, ka tajā ir sniegti konkrēti piemēri arī par citu valstu policijas darba uzlabojumiem, var secināt, ka vienlīdz labi ir piemērojami gan biznesa sfērā, gan publiskajā sektorā. Tās galvenais jautājums ir sniegt atbildi uz jautājumu - Kā panākt, ka iestāde veic stratēģiskās izmaiņas ar mazākiem resursiem? Tā vietā, lai koncentrētos uz esošo resursu pavairošanu, labāk lietot trīs neproporcionālās ietekmes faktorus, ko var pielietot, lai izbrīvētu resursus no vienas puses, un pavairotu resursu vērtību no otras puses. Un tas ir – „karstie punkti”, „aukstie punkti” un „zirgu tirdzniecība”⁶. „Karstie punkti” nozīmē, ka tā ir sfēra, kur palielinot resursus var iegūt maksimāli labu rezultātu. Piemēram, audita gaitā atklātais fakts, ka vēl joprojām trūkst datortehnikas, palielinot tās skaitu, samazināsies darbiniekus skaits un uzlabosies darba ražīgums. „Aukstie punkti” nozīmē, ka, samazinot resursus nav jūtamas krāsas negatīvas izmaiņas. Audita gaitā bija konstatēts, ka VP samazinot darbinieku skaitu uz analīzes un kontroles funkcijām, kopumā VP neizjustu krāsas izmaiņas tās darbībā. Kā atsevišķu VP iecirkņu pozitīvs piemērs bija norādāma resursu pārdale – tas ir, nevis veicot ikdienas apgaitas pa konkrētiem maršrutiem, bet policistu sūtīšana uz konkrētām bīstamākām vietām. Savukārt, „zirgu tirdzniecība” nozīmē resursu pārdali vai maiņu starp struktūrām, darbības virzieniem. Piemēram, analizējot VP 2007.gada darba plānu⁷ par personālvadības izglītības jautājumiem, konstatēts, ka galvenais atbildīgais, ņemot vērā pašlaik esošos iekšējos normatīvos aktus, bija noteikts Personāla vadības birojs. Tas ir tikai lieks starpposms, kas kavē ātru reakciju uz

¹ С.П.Роббинс Правда об управлении персоналом Москва 2003.г. 282.lpp

² Внедрение сбалансированной системы показателей Horvath& Partners Москва 2005.г.

³ Lietišķās informācijas dienests Risku vadība 2005.g.

⁴ V.Čans Kims,Renē Maborna „Zilā okeāna stratēģija”2007.g. Rīga

⁵ GR. Starlings Valsts sektora pārvalde 575.lpp

⁶ V.Čans Kims,Renē Maborna „Zilā okeāna stratēģija”2007.g. Rīga 166.lpp

⁷ VP 2007.gada Darba plāns 56-66 .lpp.

izmaiņām. VP Koledža šādas funkcijas var veikt bez starpposmiem pa tiešo, un tas ne tikai paātrinātu procesu, bet arī sniegtu atgriezenisko saiti par apmācību kvalitāti profesionāļiem, visa informācija tiktu apkopota vienā vietā un ietaupītu resursus uz nevajadzīgu komunikāciju. Vēl viens no pozitīviem aspektiem būtu VP Koledžas labais piemērs tiem policistiem, kuri ir izgājuši apmācības VP Koledžā un, sajūtot tās gaisotni, var motivēt ko līdzīgu ieviest arī savās struktūrās. Tādus piemērus var atrast arī citās struktūrās.

Praktiski, lai uzlabotu situāciju VP, bija nepieciešams atrast struktūras, kurās ir vēlme kaut ko mainīt un kuras nedarbosies pret pārmaiņām, ka tām tiks sniegts atbalsts pārmaiņu ieviešanā, lielu uzmanību veltot rajonu un pilsētu policijas pārvalžu vadītājiem. Ilgstošas un mērķtiecīgas motivācijas pamatā atkārtoti skaidrot viņu darbības nozīmi labi saprotamā veidā¹. Nevis, kā tas konstatēts audita laikā², ka daudzi neizprot reorganizācijas nepieciešamību, tās nozīmi un ieguvumus, pie tādas attieksmes neveiksme ir garantēta. Procesam ir jābūt tik caurspīdīgam, ka tas redzams pilnīgi visiem un tādējādi tiek samazinātas iespējas bezdarbībai un pretestībai. To apliecina konkrēts piemērs par Ņujorkas policijas darbu-nekompentie policijas nodaļu priekšnieki nevarēja nosegt savas neveiksmes, vainojot savas nodaļas rezultātos kaimiņus, jo tie atradās vienā telpā ar viņiem³.

Un pats pirmais, ar ko ir jāsāk, ir darba laika tabeļu aizpildīšanu, jo, lai veiktu reformas, ir jāzina, kādā situācijā VP atrodas. Tāpēc auditoru sagatavotās darba laika uzskaites tabeles bija kā pirmsākums. To apliecināja arī VP koledžas pieredze – sāka uzskaitīt savus darbus, izanalizēja to nepieciešamību, uzzināja katra darbinieka darba apjomu. Procesam par paveikto ir jābūt caurspīdīgam un pēc vienādiem kritērijiem. Savādāk, ja darbinieks uzskata, ka viņa darba ieguldījumu nevar noteikt un novērtēt, darba ražīgums krītas⁴. To pierāda arī fakts, ka salīdzinoši labā VP struktūrā, kur auditora sākotnējais vērtējums bija, ka iekšējās kontroles sistēma ir laba, anketās nācās konstatēt, ka nav pietiekoša vadības kontrole un darbinieki nelietderīgi patērē darba laiku⁵. Arī atsevišķi darbinieki VP ir apzinājušies, ka pirms veikt jebkādas pārmaiņas, ir nepieciešams esošās situācijas izvērtējums: uz jautājumu „Vai uzskatāt, ka VP...nav gatava pārmaiņām?” atbilde ir „jā, nav gatava, nepieciešams veikt katras štata vietas efektivitātes izpēti...”⁶.

Kritiku neiztur arī viedoklis, ka nevar izmērīt kriminālprocesā iesaistīto darbinieku darba slodzi: „principā visu var izmērīt, jebkuru uzdevumu”^{7,8}, taču tas, protams, prasa papildus slodzi un resursus, kā arī ieinteresētību.

Ja VP vadība tomēr uzskatīs par vajadzīgu veikt reģionālo reformu jau 2007.gadā, tad ir jānodrošina vienlīdzības princips visiem VP darbiniekiem, t.i., reģionālā reforma ir jāsāk no pašas VP augstākā līmeņa vadības, ieskaitot visu VP GP. Tas nozīmē, samazināt VP GP darbinieku skaitu vismaz 10 reizes, jo kā liecina, piemēram, Igaunijas pieredze⁹, tad VP GP ir nedaudz vairāk par 100 darbiniekiem, kas palīdz VP priekšniekam vadīt VP darbu kopumā, izstrādāt stratēģijas un pārējos 4 reģionos ir pa vienai policijas prefektūrai ar detalizētāku sadalījumu par iecirkņiem un citām struktūrvienībām. Lai process būtu tiešām caurspīdīgs un godīgs, vienīgais risinājums, veicot reorganizāciju, pieaicināt atzītu personālvadības atlases kompāniju, kas tiešām atlasīs labākos darbiniekus VP GP, visiem pārējiem nedefinējot, ka katram būs darbs VP un neviens netiks atlaists no darba VP. Jo līdzīgā situācijā ir visās pārējās rajonu un pilsētu policijas pārvaldes, kurās ir paredzēts veikt reģionālo reformu, jo VP

¹ V.Čans Kims,Renē Maborna „Zilā okeāna stratēģija”2007.g. Rīga 172.lpp

² Autores ziņojuma daļēji sabiedrībai pieejami materiāli par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf.

³ V.Čans Kims,Renē Maborna „Zilā okeāna stratēģija”2007.g. Rīga, 173.lpp

⁴ С.П.Роббинс Правда об управлении персоналом Москва 2003.т. 191.lpp

⁵ Autores ziņojuma daļēji sabiedrībai pieejami materiāli par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf.

⁶ Autores ziņojuma daļēji sabiedrībai pieejami materiāli par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf.

⁷ А.Стадник Оценка персонала Москва 2005.г 81 lpp.

⁸ <http://www.zigonperf.com/hardstuff.html>

⁹ Elektronisks resurss. <http://www.pol.ee/?id=8315.20.06.2007>.

pastāv viedoklis¹, ka visi darbinieki rajonos tiks atlaisti un pēc tam pieņemti no jauna. Atstāt lielo VP GP un neveikt izmaiņas tajā ir VP vadības sociālā atbildība pret tiem, kas veic savus pienākumus uz vietām ārpus VP GP.

Pārmaiņu procesā īpaša uzmanība ir jāpievērš vairākiem aspektiem, kas darbosies pret pārmaiņām: pirmkārt, struktūrām, kuras realizē resursu kontroli (tā varētu būt informācija, cilvēkresursi, kā arī materiālie resursi - *auditoru piezīme*), jo tās nav ieinteresētas pārmaiņās². Lai to mazinātu, var iesaistīt pārmaiņu procesā tos cilvēkus, kurus tieši skars pārmaiņas, tos, kuri vēlas to darīt, par panākumiem apbalvojot gan monetāri, gan nemonetāri. Darbiniekiem ir grūti pretoties inovāciju ieviešanā, ja tie ir piedalījušies to plānošanas procesā³. Otrkārt, bailes par to, ka var kļūt vēl sliktāk (piemēram, atļaidīs no darba). Tāpēc maksimāli VP vadībai ir jācenšas izskaidrot, ka neviens netiks atlaists un tiks izstrādāti konkrēti kritēriji, pēc kuriem tiks vērtēti darbinieki.

¹ Autoreš ziņojuma daļēji sabiedrībai pieejami materiāli par funkcionālo auditu Valsts policijā 2007.gadā http://nparodbiedriba.files.wordpress.com/2009/03/vp-audits-gala_zinojums.pdf.

² С.П.Роббинс Правда об управлении персоналом Москва 2003.г. 250-251.lpp

³ С.П.Роббинс Правда об управлении персоналом Москва 2003.г. 257.lpp

22 AUDITA ZIŅOJUMOS KONSTATĒTIE – AUDITA NOSAUKUMI, AUDITA MĒRĶI UN ATBALSTA DARBINIEKU IEDALĪJUMS

Audītu nosaukumi:

1. Iestādes institucionālais audits un darbinieku efektivitātes izvērtējums.
2. Iestāžu darbības optimizācijas iespēju novērtējums.
3. Iestāžu funkcionālais audits.
4. Iestādes funkcionālais un finanšu audits.
5. Iestādes funkcionālais audits.
6. Funkcionālais audits iestādē.
7. Funkcionālais audits nozares plānošanā un finanšu vadībā iestādē.
8. Administratīvā un juridiskā nodrošinājuma un materiāli tehniskā nodrošinājuma funkcionālais audits iestādē.
9. Budžeta plānošana un izpildes vadība iestādē.
10. Budžeta plānošana, izpilde un kontrole iestādē.

Audīta mērķi:

1. Novērtēt faktisko situāciju un konstatēt vietas, kur kāda no institūcijas noteiktajām funkcijām netiek pildīta, vienas funkcijas realizēšana ir uzdots vairākām struktūrvienībām (funkciju dublēšanās). Vai tiek veiktas darbības, kas nav paredzētas struktūrvienību darbību reglamentējošos dokumentos, kā arī novērtēt institūcijas budžeta plānošanas, izpildes un kontroles procesu, pamatojoties uz konstatētajiem faktiem, sniegt rekomendācijas institūcijas darbības un organizatoriskās struktūras optimizēšanai.
2. Ir izvērtēt institūcijas un tās padotībā esošo iestāžu funkciju veikšanas efektivitāti, izvērtējot vai institūcijā un tās pārraudzības un pakļautības iestādēs nav funkciju dublēšanās pazīmju, veicot vadošo iestāžu nolikumu analīzi un atbildīgo darbinieku intervēšanu izlases kārtībā.
3. Dotais funkcionālais audits veikts ar mērķi novērtēt, cik lielā mērā esošā darbu kārtība un noteiktā organizatoriskā struktūra ļauj iestādei efektīvi īstenot uzdotās funkcijas.
4. Sniegt pārlicību un ieteikumus iestādes vadībai par izveidotās iekšējās kontroles sistēmas efektivitāti ekonomiskas, efektīvas un produktīvas iestādes darbības nodrošināšanā atbilstoši normatīvajiem aktiem un VA TS noteiktajiem mērķiem.
5. Iestādes noteikto funkciju efektivitātes izvērtējums un ieteikumu izstrāde sistēmas uzlabošanai.
6. Sniegt iestādes vadībai pārlicību, vai plānotais budžeta apjoms nodrošina iestādes noteikto funkciju izpildi, kā arī veikt finanšu līdzekļu izlietojuma kontroles novērtējumu.
7. Sniegt vadībai pārlicību, ka iestādes iekšējās kontroles sistēma budžeta plānošanas izpildes un kontroles jomā darbojas un ir efektīva.

Atbalsta struktūras:

1. IT vadība, personālvadība, finanšu vadība un grāmatvedība, dokumentu vadība, iekšējais audits, juridiskais atbalsts, tehniskā nodrošinājuma un īpašuma vadība, saimniecisko vajadzību apmierināšanas nodrošināšana, sabiedrisko attiecību vadība, stratēģiskās attīstības un plānošanas vadība.
2. Finanšu vadība, cilvēkresursu (personāla) vadība, informācijas sistēmas nodrošināšana, infrastruktūras uzturēšana un attīstība, darbinieku apmācība, efektivitātes pārbaude, iekšējais audits, kā arī sekretariāta pakalpojumi.
3. Finanšu vadība, juridiskais atbalsts, iekšējais audits, personālvadība, administratīvais un saimnieciskais atbalsts, lietvedība, darba aizsardzība, IT atbalsts, projektu vadība, sabiedriskās attiecības, starptautisko vizīšu organizēšana, nekustamo īpašumu pārvalde.

Pateicība

Autore izsaka visdziļāko pateicību visiem tiem, kas sniedza atbalstu promocijas darba tapšanā:

- Vislielākais paldies par atbalstu savai darba vadītājai profesorei Inesai Vorončukai, kā arī Latvijas Universitātes projektam „Atbalsts doktora studijām Latvijas Universitātē” par finansiālo atbalstu;
- Liels paldies par darbu saviem auditoriem – Larisai Tumaņanai, Aināram Ozoliņam un Ausmai Bernānei, kas ticēja, ka izdosies un savai tiešajai vadībai – Maldai Šteinbergai, kas ļāva eksperimentēt un uzticējās;
- Neizsakāms paldies - maniem vecākiem par atbalstu un līdzpārdzīvojumiem pētījuma laikā, kas neļāva padoties un paldies ģimenei par izturību un pacietību.
- Esmu pateicīga visiem tiem, kas jebkādā veidā sniedza savu atbalstu, lai tiktu sasniegts mērķis.