

Latvijas Universitātes
Sociālo zinātņu fakultātes
Politikas zinātnes nodaļa

Politikas zinātnes maģistra studiju programmas
2. kursa studentes
Diānas Baranovas
Studenta apliecības nr. PolZ 990028

MAĢISTRA DARBS

**VALSTS PĀRVALDES POLITIKAS ĪSTENOŠANA DARBA DROŠĪBAS
UN VESELĪBAS JOMĀ LATVIJĀ**

Vadītājs: doc. I.Reinholde,
LU Sociālo zinātņu fakultāte
Politikas zinātnes nodaļa

Rīga, 2007.

GALVOJUMS

Ar šo es apliecinu, ka šis kursa/ bakalaura darbs ir pildīts patstāvīgi, par izmantotajiem datiem un materiāliem ir dotas atsauces. Šis darbs tādā vai citādā formā nav nekad iesniegts nevienai citai pārbaudes komisijai.

30.05.2007.

Paraksts

Saīsinājumi

DLTSA - Darba lietu trīspusējās sadarbības apakšpadome

DVVI - Darba un vides veselības institūts

ES – Eiropas Savienība

LBAS - Latvijas Brīvo arodbiedrību savienība

LDDK - Latvijas Darba devēju konfederācija

LKIKSA - Latvijas kompetento institūciju un kompetento speciālistu apvienība

LPS - Latvijas Pašvaldību savienība

LR – Latvijas Republika

MK – Ministru kabinets

NTSP - Nacionālās trīspusējās sadarbības padomes apakšstruktūra

SVA - Sabiedrības veselības aģentūra

VDI - Valsts darba inspekcija

VSAA - Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra

VSI - Valsts sanitārā inspekcija

VVI - Vides valsts inspekcija

Saturs

Ievads.....	5
A Teorētiskā daļa.....	10
1. „Lejupejošā” pieeja politikas īstenošanā.....	11
1.1. „Administratīvā perfekcionisma” efektivitātes kritēriji.....	12
1.2. „Lejupejošā politikas” īstenošanas modeļa pārvaldības forma.....	17
2. Tīklveida pārvaldības pieeja publiskajā administrācijā.....	19
2.1. Tīkls kā pārvaldības forma.....	21
2.1.1. Tīklveida pārvaldības formas.....	22
2.1.2. Tīklveida pārvaldības formu parametri un to determinējošie faktori.....	24
2.1.3. Tīklveida pārvaldības dilemmas.....	28
2.2. Tīklveida pārvaldības efektivitātes līmeņi un to kritēriji.....	30
B Empīriskā daļa	38
1. Darba aizsardzības politikas institucionālo tīklu struktūra politikas veidošanas un politikas īstenošanas līmenī	38
2. Darba aizsardzības politikas institucionālo tīklu darbības mērķu evolūcija: darba aizsardzības sistēmas teorētiskās bāzes reformas	45
2.1. Darba aizsardzības normatīvās bāzes izmaiņas.....	45
2.2. Darba aizsardzības politikas un plānošanas izmaiņas.....	49
3. Darba aizsardzības sistēmas teorijas verifikācija politikas īstenošanas „makro” līmenī: „administratīvais perfekcionisms” vs tīklveida pārvaldība	55
3.1. Darba aizsardzības situācija Latvijā un to ietekmējošie apstākļi.....	55
3.1.1. „Kopienas līmeņa” tīkla efektivitātes rādītāji	55
3.1.2. Darba aizsardzības politikas īstenošanas ārējie apstākļi.....	55
3.2. Sociālais dialogs no politikas formulēšanas līdz politikas īstenošanai: „rīcībpolitikas tīklu” strukturālās un funkcionālās iezīmes praksē.....	62
3.3. Preventīvā kultūra darba aizsardzības politikas ieviešanā: teorijas un realitātes pretrunas, plānošanas dezorientācija un „rīcībpolitikas tīklu” ietekme.....	66
3.3.1. Teorijas un tās verifikācijas kļūdas.....	66
3.3.2. Plānošanas prioritātes: neatbilstošas reālajām un politiski determinētām.....	78
3.3.3. Preventīvās darbības un plānošanas progresā iezīmes „politikas tīkla ietvaros”.....	71
3.4. Kontroles un uzraudzības sistēmas kapacitāte: nepilnības atbilstošas resursu kombinācijas nodrošināšanā	73
3.5. Darba aizsardzības sociālo risku pārvaldīšanas sistēma: unitārās administratīvās prakses negatīvā ietekme	87
4. Darba aizsardzības „politikas tīkla” progress: uzlabojumi politikas formulēšanas līmenī uz administratīvo neveiksmju fona	82
C Praktiskā daļa.....	87
1. Procedūru pieeja vs tīklveida pārvaldība darba aizsardzības politikas īstenošanas „makro” līmenī: aptauju rezultāti	87
2. Darba aizsardzības politikas īstenošanas efektivitāte „mikro” līmenī: „administratīvais perfekcionisms” vs tīklveida pārvaldība	93
Nobeigums.....	101
Literatūras saraksts	107
Pielikumi	116

„To see policy analysis as argumentative practices is to attend closely to the day-to-day work analysts do as they construct accounts of problems and possibilities. Recognizing these accounts as constrained, organizational accomplishments in the face of little time and poor data, we can evaluate the analysts' arguments not only for their truth or falsity but also for their partiality, their selective framing of the issues in hand, their elegance or crudeness of presentation, their political timeliness, their symbolic significance, and more. Policy and planning arguments are practical productions.”

F. Fischer and J. Forester¹

Ievads

Parasti politikas uzmanības centrā darba lietu problēmu loks skar pamatā darba tiesiskās attiecības, to regulējumu un normatīvo prasību ievērošanu, taču aizkadrā mēdz palikt arī tādas problēmas, kas saistītas ar darba drošības un veselības normu pārkāpumiem, kuru sekas var būt letālas cilvēka dzīvībai. Maģistra darba ietvaros tomēr tiek pievērsta uzmanība darba aizsardzības politikas problēmām, jo tās īstenošanas rezultāti tiešā veidā ietekmē gan strādājošo veselības stāvokli, gan to dzīvību. Tādējādi darba aizsardzības politika² Latvijas sabiedrībai ir eksistenciāli svarīga. Savukārt, šī sociālā politikas veida „mūžīgu” aktualitāti nodrošina tas, ka tās īstenošanas neveiksmes, radot apdraudējumu cilvēku eksistencei, vienlaicīgi veido kumulatīvu efektu, kas eksistences jautājumam klāt pievieno labklājības nodrošināšanas problēmas. Zaudējumi labklājībā strādājošo darbspēju samazinājuma vai zuduma gadījumā rodas gan pašiem strādājošajiem, gan viņu ģimenēm. Tādējādi darba aizsardzība ir īstenībā pat sociāli jūtīgāks jautājums nekā darba tiesiskās attiecības kā tādas.

Jāatzīmē, ka pēdējos gados darba aizsardzības jautājuma sociālā jūtīguma pakāpe ir ievērojami pieaugusi, jo, kā liecina Valsts darba inspekcijas dati, Latvijā novērojama tendence ir darbavietā smagi cietušo cilvēku skaita pieaugums, kaut arī novērojama letālo gadījumu skaita samazināšanās. Tāpat ir novērojama stabila pieaugoša tendence arodsaslimšanas gadījumu skaitā. Abu rādītāju nozīme ir fundamentāla, jo norāda uz darba aizsardzības normu neefektīvu ieviešanu praksē, kas saistīti ar darba drošības un veselības noteikumu nepietiekamu ievērošanu.

Politikas ieviešana praksē ir sarežģīts process, kurš ietver dažāda veida mehānismus un procedūras un iesaista plašu un atšķirīgu subjektu loku. Tas ir politikas procesa posms, kurā politiskos lēmumos balstītās teorijas, politikas ieviešanas instrumentu izvēle un politikas

¹ Fischer F., Forester J. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning: the Politics of Criteria*. Durham, NC: Duke University Press, 1993., p.2-3.

² Maģistra darbā termins „politika” tiek lietots šaurā izpratnē, t.i., „rīcībpolitikas” līmenī.

formulēšanas procesā iedalīto resursu pamatojums tiek pārbaudīts realitātē, praksē. Tātad, no vienas puses, darba aizsardzības politikas īstenošanas analīzē ir no svara gan tās īstenošanas teorētiskie pieņēmumi, kas veidojas politikas formulēšanas līmenī, gan praktiskie to ieviešanas mehānismi. Bet *problēmjaūtājums* – kas tad ir primārais politikas īstenošanas efektivitātes nodrošināšanā – teorija vai prakse – nošķir divas atšķirīgas publiskās administrācijas darbības efektivitātes analīzes pieejas, ko iezīmē klasiska - „administratīvā perfekcionisma” - un moderna – „tīklveida pārvaldības” teorijas.

„Administratīvā perfekcionisma” tradīcija ir izveidojusies klasisku racionālisma koncepciju ietekmē, kas paredz, ka politiskie un sociālie jautājumi ir transformējami tehniski definējamos mērķos, kas ir jāpanāk izmantojot administratīvās metodes. Ekonomiskās un sociālās problēmas tiek interpretētas kā problēmas, kuru risinājumi ir meklējami politikas ieviešanas zinātnē – ģenerējot tādus empīriskus vispārinājumus, kas varētu skaidrot sociālās problēmas neatkarīgi no konkrētā laika, vietas un apstākļiem, un tās tehniskajā piemērošanā – uzlabojot politikas programmas un to vadību (*management*). Mūsdienu politiskas institūcijas ir ietvertas t.s. „matrjoškas” sistēmas ietvarā, kur viens pārvaldes līmenis iekļaujas otrajā utt., un politikas telpa ir saistīta ar šo sistēmu.³

Taču, kā norāda „administratīvā perfekcionisma” oponenti, publiskās politikas īstenošanā problēmas tiek risinātas kolektīvi, pragmatiski, uz līdzdalības pamata, vietējā līmenī (problēmas degpunktā), pieņemot, ka daudzas problēmas ir vienkārši pārāk sarežģītas, pretrunīgas un nestabilas savos risinājumos, lai aprobežotos ar vienīgi shematisko un centralizēto regulējumu. Tradicionālie politikas veidošanas un politikas īstenošanas formāti vairs nav tik viennozīmīgi, un šie procesi var veidoties ārpus šo tradicionālo formātu rāmjiem. Tradicionālās „lejupejošās” birokrātiskās struktūras var darboties uzņēmīgi - pašu izveidoto problēmu risināšanas „tīklu” ietvaros.⁴

Ir izveidojusies t.s. „prakses politika”, kas izaicina vispārpieņemtās prakses politikas veidošanā un īstenošanā, ieviešot savu loģiku – „piemērotības loģiku” (*logic of appropriateness*)⁵. M.A.Hajers un H.Vagenārs šo situāciju pat raksturo kā politikas telpas

³ Healey P., de Magalhaes C., Madanipour A., Pendlebury J.. Place, Identity and Local Politics: Analysing Initiatives in Deliberative Governance. pp.60-87 In: Hajer M.A., Wagenaar H.(eds) *Deliberative Policy analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. pp.62-63

⁴ Wagenaar H., Noam Cook S.D. Understanding Policy Practices: Action, Dialectic and Deliberation in Policy Analysis. pp. 139-171. In: Hajer M.A., Wagenaar H.(eds) *Deliberative Policy analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p.169

⁵ March J.G., Olsen J.P. *Democratic Governance*, New York: Free Press, 1995. p.69.

„institucionālo tukšumu”⁶, kad nav nekādu iepriekš noteiktu spēles noteikumu, kas noteiktu, kas un par ko ir atbildīgs, kas un pār ko pārvalda, kam un par ko būtu jāatskaitās.⁷ Bet, neskatoties uz to, ka politika tomēr ir starporganizāciju spēle, katra no tām ienes savu izpratni, institucionālās ekspektācijas un darbības stilu. Šāda situācija noteikti sarežģīt komunikācijas un koordinācijas procesus, ko tīklu parādības teorētiski uzsāka analizēt, ņemot vērā politisko simbolu un nozīmes konceptu interpretācijas iespējas, kā arī akcentējot tajā varas un ietekmes dimensiju kā svarīgāko dimensiju politikas nenoteiktības apstākļos.⁸

Radikālās nenoteiktības apstākļi kā politikas un politikas veidošanas vide ir vēl viens aspekts, ko tīklu parādības ietvaros ienes pieaugusī sabiedrisko procesu komplicētība.⁹ Tādējādi tiek apšaubīti racionālās plānošanas un hierarhiskās regulācijas pamati kā dominējošās problēmu risināšanas pieejas. Politikas veidotajiem jāņem vērā, ka problēmas jārisina *sociāli*, t.i., *zināšanas jeb teorija* vairs nav vienīgais leģitīmais izskaidrojums un pamats politikas procesiem (kā atzīst „administratīvā perfekcionisma” teorētiski) – „tas ir mīts”,¹⁰ jo nekas jau vairs nav zināms un iepriekš noteikts – skaidru un prognozējamu politikas priekšnosacījumu tikpat kā nav. Līdz ar to, dzīves reālijas prasa alternatīvas stratēģijas un pieejas sabiedrības problēmu risināšanā.

Savstarpējās atkarības apstākļu pieaugusī nozīme ir vēl viens aspekts, kam pastiprināti tiek pievērsta uzmanība, ņemot vērā tādas visus vienojošos faktorus kā fiziska telpa, kā arī kopējās sociālās un vides problēmas.¹¹ Šādi apstākļi liek apzināties savstarpējās atkarības apstākļus, kad konstruktīvi risināt problēmas ir iespējams tikai savstarpēji sadarbojoties. Savukārt, politikas veidošanā un īstenošanā ir nozīmīga arī uzticības dinamika, jo politika vairs nav tikai problēmu risinājumu meklēšana, bet jaunu uzticības formātu meklēšana un ģenerēšana. Gadījumā ja, tradicionālās pārvaldes formāti ar problēmām netiek galā, bet

⁶ Hajer M.A., Wagenaar H.(eds) *Deliberative Policy analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p.9

⁷ Turpat, p.10.

⁸ Hajer M. A Frame in the Fields: Policymaking and Reinvention of Politics. p. 89-110 In: Hajer M.A., Wagenaar H.(eds) *Deliberative Policy analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.pp.92-93

⁹ Turpat, p.96

¹⁰ Hajer. A Frame in the Fields: Policymaking and Reinvention of Politics. p. 89-110. In: Hajer M.A., Wagenaar H.(eds) *Deliberative Policy analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p.97

¹¹ Hajer M.A., Wagenaar H.(eds) *Deliberative Policy analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.p.11

problēmas tik un tā ir jārisina, jāmeklē jauni to risināšanas modeļi – jāmeklē jauna *prakse un attiecību dinamika*.¹²

Jāatzīmē, ka zināmā mērā par labu tīklveida pārvaldības teorētiku argumentiem runā darba aizsardzība politikas piemērs. Tā pēc savas būtības ir sociāli neviennozīmīga, jo darba aizsardzības politikas primārais mērķis – cilvēku drošības un veselības nodrošināšana darbā – nosaka, ka politikas „mērķa grupa” ir darba ņēmēji, bet „ieguvēji” ir viņu ģimenes, kas ir labuma saņēmēji politikas īstenošanas radikālas neveiksmes gadījumā - letālajos gadījumos. Savukārt, darba devēji nav nedz „mērķa grupa”, nedz tieši „labuma saņēmēji”. Ņemot vērā, ka nodarbināto drošības un veselības un no tā gūtā labuma rādītāji nav pilnībā kvantitatīvajās vienībās nosakāmi, darba aizsardzības svarīguma apzināšanās iespējas mazinās gan darba devēju, gan darba ņēmēju gadījumā.

Taču abu pušu nozīme darba aizsardzības politikas īstenošanā ir ļoti svarīga, jo darba aizsardzības politikas īstenošanas priekšnosacījumi paredz, ka abām pusēm ir jārupējas par darba aizsardzības prasību ievērošanu ikdienas darbā – darba devējs nodrošina darba aizsardzības sistēmas izveidi un funkcionēšanu, bet darba ņēmējs nodrošina darba aizsardzības sistēmas prasību ievērošanu. Tas vienlaicīgi paredz valsts noteikto darba aizsardzības politikas mērķu īstenošanās atkarību no sociālo partneru darbības efektivitātes, kuri savā darbībā ir gan atkarīgi no valsts radītajiem „spēles noteikumiem” – darba aizsardzības sistēmas prasībām, gan arī savstarpēji atkarīgi kopējā labvēlīga darba aizsardzības politikas iznākuma nodrošināšanā.

Tādējādi darba aizsardzības politikas būtība, no vienas puses, nosaka tās neviennozīmīgu uztveri sabiedrībā, bet no otras - nosaka tās sociālās līdzdalības raksturu. Acīmredzami, šādā situācijā nodrošināt valsts pārvaldes efektīvu darbību darba aizsardzības politikas īstenošanā izmantojot vienīgi politikas ieviešanas zinātniski teorētisko priekšnosacījumu tehniskās piemērošanas administratīvās metodes ir diezgan apgrūtināši.

Tādējādi maģistra darba *mērķis* ir izvērtēt valsts pārvaldes politikas īstenošanas efektivitāti noteicošos faktoros darba drošības un veselības jomā Latvijā, izmantojot divas pretnostādītas politikas īstenošanas analīzes pieejas, t.i., „administratīvā perfekcionisma” pieeju un „tīklveida pārvaldības” pieeju.

¹² Wagenaar H., Noam Cook S.D. Understanding Policy Practices: Action, Dialectic and Deliberation in Policy Analysis. pp. 139-171. In: Hajer M.A., Wagenaar H.(eds) *Deliberative Policy analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. pp.170-171

Maģistra darba *hipotēze*: Darba aizsardzības politikas īstenošanu, no vienas puses, nosaka tādi „administratīvā perfekcionisma” svarīgākie kritēriji kā politikas veidošanas līmenī izstrādāto teorētisko priekšnosacījumu ticamība, to ieviešanas precizitāte un atbilstoša resursu kombinācija, bet, no otras puses, jauni politiskās prakses modeļi, kas veidojas kā institucionālās mijiedarbības tīklu pārvaldības formas un „augšupejoši” ietekmē gan politikas īstenošanas, gan politikas veidošanas procesu.

Maģistra darba *uzdevumi* ir sekojoši:

- identificēt „administratīvā perfekcionisma” un „tīklveida pārvaldības” pieeju iezīmes;
- identificēt šo teoriju politikas īstenošanas efektivitātes kritērijus;
- pārbaudīt identificētos politikas īstenošanas efektivitātes kritērijus, analizējot valsts pārvaldes politikas īstenošanu darba drošības un veselības jomā Latvijā.

Maģistra darbs ir strukturēts trijās daļās – teorētiskajā, empīriskajā un praktiskajā. Teorētiskajā daļā ir iezīmēta „administratīvā perfekcionisma” un „tīklveida pārvaldības” modeļu būtība un argumentācija attiecībā uz politikas īstenošanas efektivitātes kritērijiem.

Empīriskajā daļā, lai verificētu minētu modeļu politikas īstenošanas efektivitātes kritērijus, tiek analizēti darba aizsardzības politikas īstenošanas aspekti. Šai daļā tiek identificēts daba aizsardzības politikas tīkls gan no strukturālā, gan no funkcionālā viedokļa, kā arī izvērtēta darba aizsardzības sistēmas teorija – darba aizsardzības sistēmas normatīvā, kā arī politikas un plānošanas bāze. Empīriskās daļas svarīgākajās sadaļās tiek analizēta darba aizsardzības sistēmas teorijas ieviešana praksē darba aizsardzības politikas īstenošanas „makro” līmenī: no „administratīvā perfekcionisma” viedokļa tiek pārbaudīts, cik lielā mērā darba aizsardzības sistēmas ieviešanu ietekmē ārējie apstākļi, teorijas ticamība un ieviešanas precizitāte (skaidru mērķu un uzdevumu (rīcības), kā arī resursu plānošanas un realizācijas ziņā), institucionālās sistēmas varas un kapacitātes stiprināšana. No tīklveida pārvaldības viedokļa, empīriskajā daļā tiek analizēta darba aizsardzības politikas tīkla funkcionālā evolūcija, pārvaldības formas, kā arī to ietekme uz darba aizsardzības politikas tīkla mērķu („politikas kopienas”, tīkla un to dalībnieku) realizāciju.

Praktiskajā daļā ir veikts pētījums par darba aizsardzības politikas tīkla dalībnieku administratīvās prakses metodēm, identificējot „administratīvā perfekcionisma” un „tīklveida pārvaldības” metožu izplatību. Praktiskajā daļā ir arī veikts pētījums, lai pārbaudītu „administratīvā perfekcionisma” un „tīklveida pārvaldības” efektivitātes kritērijus darba aizsardzības sistēmas ieviešanas zemākajā administratīvajā („mikro”) līmenī, izpētot administratīvo praksi Latvijas būvuzņēmumos.

Maģistra darbā izmantotas gan kvantitatīvās, gan kvalitatīvās pētījumu metodes – statistiskā analīze, salīdzinošā analīze, kontentanalīze, aptaujas un dziļās intervijas.

Maģistra darbā ir izmantota primārā un sekundārā literatūra, normatīvie un politikas un plānošanas dokumenti, publikācijas žurnālos un presē, kā arī elektroniskā tīmekļa resursi.

A Teorētiskā daļa

Politikas procesa ietvaros politikas ieviešanas stadija ietver noteiktus mehānismus un procedūras, kas nodrošina politiķu noformulēto politisko vadlīniju īstenošanu dzīvē. Šajā politikas procesa stadijā politiķu pieņemtie lēmumi par politikas attīstības virzību, politisko kursu noteicošajām konceptuālajām idejām un to teorētisko pamatojumu, politisko instrumentu izvēli un resursu sadali politisko mērķu īstenošanai tiek pārbaudīti pret dzīves reālībām.

Šai stadijā, no vienas puses, tiek pārbaudīta teorijas pareizība un atbilstība dotajai situācijai, kā arī tās dzīvotspēja un progresīvās evolūcijas potenciāls, ņemot vērā sabiedrības attīstības tendences. No otras puses, politikas ieviešanas stadijā politiskās vadlīnijas „izdzīvo” atbilstošas ieviešanas metodoloģijas meklēšanas un piemērošanas procesu, kas blakus izstrādātajām politikas teorētiskajām likumsakarībām tieši ietekmē politikas ieviešanas rezultātus (*outputs*) un kopējo iznākumu (*outcome*). Līdz ar to, politisko vadlīniju tieša atkarība no administratīvajām spējām un administratīvās prakses pieejas pareizības ir nozīmīgs faktors, kas lielā mērā nosaka politikas veiksmes vai neveiksmes.

Ņemot vērā augstāk minētas sakarības, nozīmīgs jautājums – kas tad nosaka teorijas vai prakses pareizību? Ir skaidrs, ka panākumu nodrošina „pareizas teorijas” un „pareizas prakses” kombinācija, kas, protams, ir ideālā situācija.

Politikas ieviešanas pētnieku mēģinājumi rast atbildes uz jautājumiem, kāds ir „pareizs” politikas ieviešanas modelis un kādi priekšnosacījumi šo „pareizību” nodrošina realitātē, kāda ir teorijas un prakses savstarpējā ietekme, kā arī ietekme uz politikas iznākumu, ir nebeidzami, ņemot vērā sabiedrības nepārtrauktu evolūcijas procesu. Laika gaitā, pamatojoties uz uzkrāto pieredzi, nepārtraukti notiek politikas vides, priekšstatu, mērķu un pieejamo resursu utt. izmaiņas, kas izvirza savas prioritātes, kritērijus un „mēramauklas” notiekošajiem procesiem, tai skaitā publiskās administrācijas darbībai.

Šai sadaļai tiek aplūkoti divu alternatīvu politikas īstenošanas pieeju - tradicionālā t.s. „lejupejošā” (*top-down*) modeļa un tīklveida pārvaldības modeļa kā modernās politikas ieviešanas tendences – teorētiskie aspekti, praktiskās īstenošanas formas un priekšnosacījumi, kā arī iezīmēti efektivitātes kritēriji.

1. „Lejupejoša” pieeja politikas īstenošanā

Tradicionālo t.s. „lejupejošo” (*top-down*) politikas ieviešanas modeli veido likuma varas un demokrātijas ideāli.¹³ Saskaņā ar šo modeli, politikas ieviešana ir administratīvu institūciju kompetences sfēra, un tā tiek īstenota visaptverošas politikas ieviešanas procesa kontroles ietvaros.¹⁴ Demokrātiskā atskaitīšanās tiek nodrošināta, ņemot vērā to, ka politikas īstenošanas kursu nosaka tautas ievēlētie politiķi, kas veido un strukturē politikas ieviešanas procesu, nosaka procesa dalībnieku loku, nodrošina resursus un nosaka politikas īstenošanas procesa uzraudzības mehānismus.¹⁵

„Lejupejošas” politikas īstenošanas tradīcijai ir raksturīga racionālisma pieeja. „Lejupejošās” pieejas piekritēju vidū (C.Hood, L.A.Gunn, J.Pressman&L.Wildavsky un citi) atbalstu guvusi „administratīvā perfekcionisma” (*perfect imlementation*) priekšnosacījumu teorija, kas var kalpot kā „mēramauklas” politikas īstenošanas rezultātu un iznākumu analīzē. Līdz ar to, jāatzīmē, ka teorija nav domāta kā ideālais modelis, kas būtu reālistiski īstenojams praksē. Tā drīzāk ir domāta kā „ekselences” kritēriju kopa, uz ko maksimāli jāorientējas politikas īstenošanas gaitā. Lai gan, kā atzīst pats teorijas autors L.A. Gunn, realitātē šo priekšnosacījumu izpildes nodrošināšana ir ļoti apgrūtināša.¹⁶

„Administratīvā perfekcionisma” teorija par noteicošo faktoru politikas ieviešanas iecerēto rezultātu sasniegšanai izvirza administratīvo institūciju spējas īstenot „kautzālās ķēdes” jeb cēlonu-seku likumsakarības¹⁷, t.i., politikas īstenošanas *teorētiskos priekšnosacījumus un likumsakarības*.

¹³ Hill M., Hupe P. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: Sage Publications, 2002.p.87

¹⁴ Pressman J., Wildavsky A. *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1973. p.42; Hill M. *The Policy Process in the Modern State*. 3rd ed. Toronto: Prentice Hall, 1997.p.139.

¹⁵ Gunn L. Why is Implementation so Difficult. *Management Services in Government*. 1978, no.33/4, pp.169-176; Hood C. *The Limits of Administration*. London: Macmillan, 1983. p.10

¹⁶ Hogwood B.W., Gunn L.A. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press, 1984. p.198

¹⁷ Pressman J., Wildavsky A. *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1973. p.42; Simon H. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4th ed. New York: Free Press, 1997. p. 119.

1.1. „Administratīvā perfekcionisma” efektivitātes kritēriji

Šai sadaļā ir apskatīti L.A.Gunn izstrādātie „administratīvā perfekcionisma” priekšnosacījumi, kā arī iespējamās grūtības to izpildē un darbības metodes problēmu pārvaldīšanā.

Ārējo apstākļu minimālā ietekme. Ārējie apstākļi nedrīkst uzlikt tādus ierobežojumus, kas varētu būt graujoši politikas ieviešanas procesam un iecerēto rezultātu sasniegšanai.¹⁸ No otras puses, ārējie apstākļi nepakļaujas administratīvai kontrolei. Ārējie šķēršļi var būt dažādi, kā, piemēram, politiskas situācijas izmaiņas – ietekmīgu interešu grupu neapmierinātības pieauguma rezultātā iespējama politikas ieviešanas kursa bloķēšana atkarībā no varas resursu pieejamības un sadalījuma. Ārējie šķēršļi var būt arī jebkura „*force majeure*” situācija jeb neparedzēts gadījums pietiekami lielā mērogā, lai ietekmētu politikas īstenošanas gaitu, kā, piemēram, epidēmijas, dabas katastrofas utml.¹⁹

No situācijas pārvaldīšanas viedokļa, ārējo apstākļu neprognozētas nozīmīgas ietekmes gadījumā administratīvais līmenis, saskaņā ar šo teoriju, tiek uzskatīts par bezspēcīgu.

Atbilstošs laiks un resursi. Politikas īstenošanā jānodrošina adekvāts laika periods un pietiekami resursi, kas ir zināmā mērā saistīts ar iepriekšminētu nosacījumu. Tomēr politikas ieviešanas gaitā tūlītēji un redzami rezultāti var nebūt sasniegt tik ātri kā sākotnēji plānots, ņemot vērā risināmās problēmas komplicēto raksturu un citu faktoru ietekmi. Iespējams, ka rezultātu sasniegšanas termiņi var būt noteikti nereālistiski, un tiek sagaidīti pārāk ātri, ņemot politiķu gribu redzēt tūlītējus un sabiedrībai redzamus rezultātus vai pat vienīgi starprezultātus, tādējādi attaisnojot resursu ieguldījumus.²⁰

Diezgan nopietns iemesls var būt arī negaidītā finansējuma pieaugums, kas jāizlieto īsā laika posmā. Šī problēma izteikti parādās finanšu cikla nobeigumā, kad neizlietota finansējuma pārpalikumi skaidri norāda, ka naudai nav sekojusi plānotā darbība.²¹ Tas noved

¹⁸ Gunn L.. Why is Implementation so Difficult. *Management Services in Government*, no. 33/4, 1978. pp.170-175; Hood C. *The Limits of Administration*. London: Macmillan, 1983; Hogwood B.W., Gunn L.A. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press, 1984. p.6

¹⁹ Turpat; Hood C. The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*. no.20(2-3), pp.93-109; Bardach E. *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA: MIT Press, 1977,p.34

²⁰ Turpat.

²¹ Morgan O.How to Loose a Billion. Parsimony and Red Tape Mean UK Regions Miss Out on EU Aid. *The Observer*. 13 February 2000, no.2. (business section)

pie situācijas, ka gada beigās atlikušie resursi tiek izlietoti steigā uz „ad hoc” bāzes, kas visbiežāk nozīmē – neefektīvi un neracionāli no resursu plānošanas viedokļa. Tas, savukārt, ietekmē nākamo finanšu ciklu situāciju, kur jāīsteno gan iepriekšējā, gan tekošajā finanšu gadā plānotās darbības. Tas neizbēgami rada prioritāšu konkurenci un var nobloķēt jaunas politikas iniciatīvas īstenošanos.

Jāsecina, ka no administratīvā viedokļa, šai situācijā ir svarīgs, reālistisks politikas īstenošanas iniciatīvu plānošanas cikls un administratīvās organizācijas spējas reaģēt pietiekami efektīvi, lai minimizētu šādas situācijas problemātiskās implikācijas.

Atbilstoša resursu kombinācija. Politikas īstenošanai jānodrošina adekvāta resursu kombinācija, kas izriet loģiski no iepriekšējā nosacījuma.²² Jāatzīmē, pareizas resursu kombinācijas nodrošināšana ir ļoti svarīga katrā politikas īstenošanas stadijā. Kā secina teorijas autors, lielākas problēmas var rasties resursu relatīvi fiksētu uzkrājumu situācijā, nekā resursu plūsmas gadījumā. Lai nodrošinātu efektīvu resursu pārdales sistēmu, kā svarīgas tiek atzītas tādas administratīvās metodes kā resursu nodrošināšanas tīkla plānošana, kontrole, prognozēšana un resursu krājumu kontrole.²³

Atbilstoša teorija. Politikas iniciatīvai jābalstās uz noteikto cēloņsakarību teoriju, apzinoties to implikācijas un nepieciešamo efektu. Tādējādi teorijai jābalstās uz adekvātu problēmas izpratni, lai izstrādātu tai atbilstošu risinājumu. Tādējādi politikas īstenošanas efektivitāti var graut, nevis politikas īstenošanas process, bet ieviešamās politikas teorētiskā bāze.²⁴

Jāsecina, ka tas rada „zinātniskās” pieejas izveidošanos publiskajā administrācijā – administratīvais aparāts iesaista zinātnisko potenciālu ieviešamās politikas „definīcijas un iespēju definīcijas” stadijā („pirms-ieviešanas” stadijā), kā arī nostiprinās politikas īstenošanas fāzes atkarība no politikas formulēšanas fāzes. Tas pats notiek arī politikas izvērtēšanas procesā (gan pirms ieviešanas, gan pēc), pievēršoties izmaksu/ieguvumu analīzei (*cost & benefit analysis*).

²² Hogwood B.W., Gunn L.A.. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press, 1984. p.200.; Gunn L. Why is Implementation so Difficult. *Management Services in Government*. 1978, no. 33/4, pp.170-175

²³ Hogwood B.W., Gunn L.A.. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press, 1984. Turpat, p.201-202.; Gunn L. Why is Implementation so Difficult. *Management Services in Government*. 1978, no. 33/4, p.170-175

²⁴ Turpat.

Tādējādi, svarīgākais – teorijas izvēle un tās kvalitāte. Ņemot vērā, ka tā „izkristalizējas” politikas formulēšanas fāzē kā dažādu interešu kompromisa vienošanās, šī fāze tiek uzskatīta par noteicošu attiecībā uz izstrādātās politikas spējām sasniegt veiksmīgus rezultātus.²⁵

Tiešas korelācijas. Sakarībai starp cēloni un tā efektu jābūt tiešai, kā arī šādā kauzālajā ķēdē jānovērš starpposmu esamība (vai arī to skaitam jābūt, pēc iespējas, mazākam). Šādi starpposmi padara politikas ieviešanas procesu pārāk komplicētu un grūti pārvaldāmu.²⁶ Jāsecina, ka šai aspektā politikas īstenošanas gaitā jānovērš/jāmazina tādu faktoru esamība, kam varētu būt „vidutāja” loma rezultātu sasniegšanā.

Minimāla iesaistīto pušu savstarpējā atkarība. Atkarības attiecībām starp politikas ieviešanā iesaistītajām institūcijām jābūt minimālām gan to skaita, gan to nozīmes ziņā. „Administratīvā perfekcionisma” prasība ir nodrošināt, ka jābūt vienai atbildīgai izpildinstitūcijai, kuras darbība nav atkarīga no citām institūcijām. Realitātē politikas ieviešanas gaitā var būt nepieciešamība pēc vairāku dalībnieku iesaistīšanas (tai skaitā, lēmumu pieņemšanas procesā), kas, saskaņā ar teoriju, mazina iespējas sasniegt veiksmīgu vai prognozējamu rezultātu. Šādā situācijā rodas nepieciešamība pēc vienošanās akta vairāku iesaistīto pušu starpā katra procesa starpposma turpināšanai, kas samazina vienošanās un, tāpat, arī veiksmīga rezultāta varbūtības iespējas. Jebkādu citu dalībnieku iesaistīšanās un mijiedarbība ir atbalstāma, taču tam jānotiek pirms politikas formulēšanas fāzes.²⁷

Jāsecina, ka šai aspektā politikas īstenošanā ir jānodrošina vienvirziena ietekmes un atkarības attiecības, kurā izpildinstitūcijai ir ekskluzīvas varas vai dominējošā varas centra statuss.

Skaidri un saskaņoti mērķi. Visa politikas ieviešanas procesa gaitā ir jānodrošina skaidra izpratne un vienošanās par procesa mērķiem. Politikas mērķiem jābūt atbilstoši plānotiem - precīzi definētiem, specifiskiem, izmērāmiem, savstarpēji nepretrunīgiem, kā arī indicējošiem par ieviešanas procesa virzību.²⁸ Bieži vien problēmas parādās, kad politikas ieviešanas procesā turpinās interešu konflikti, kas netika atrisināti politikas formulēšanas fāzē, vai arī parādās politikas īstenošanas „formālie” un „neformālie” mērķi. Turklāt, ja mērķi tiek izprasti

²⁵ Turpat.

²⁶ Hogwood B.W., Gunn L.A. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press, 1984.p.201-202.

²⁷ Turpat, p.202-204.

²⁸ Turpat p.204.

procesa sākumā, tas nenodrošina, ka tas turpinās visa procesa garumā, jo tie pēc būtības var transformēties plašākā kontekstā, to skaits var pieaugt, vai arī tie var tikt aizvietoti.²⁹

Jāsecina, ka politikas ieviešanas gaitā jāīsteno politikas ieviešanas nodoma definīcijas maksimālā precizitāte, nepārtraukti nodrošinot to ieviešanas „autoritatīvu” akceptu. Ņemot vērā, ka mērķim šeit jābūt viennozīmīgi interpretējamam, tā zema vispārinājuma pakāpe attiecīgi nosaka precīzas darbības robežas, kas samazina manevra un pielāgošanās iespējas politikas īstenošanas gaitā.

Pareiza uzdevumu secība. Politikas ieviešanas uzdevumi jānosaka loģiskā secībā katrā ieviešanas procesa posmā. Šeit galvenais uzsvars – nodrošināt precīzu un pareizu uzdevumu, t.i., procedūru izpildi, to izpildes plānošanu, monitoringu un kontroli.³⁰ Ar precīzi noteiktajiem un sakārtotajiem uzdevumiem ir grūtības, kas izriet no augstāk minētas precīzi definētu mērķu situācijas.

Prefekta komunikācija un koordinācija. Vienota komandķēde novērš komunikācijas un koordinācijas problēmas un nodrošina perfektas informācijas un pieredzes apmaiņas sistēmu. To var vislabāk nodrošināt unitāra administratīva sistēma, jo komunikācija un koordinācija nenozīmē vienkārši apmaiņu ar nepieciešamo informāciju, bet abas nodrošina varas realizācijas kanālus gala rezultāta panākšanā.³¹ Tādējādi šai aspektā svarīgākais aspekts ir centrālās varas realizācijas infrastruktūras nodrošināšana, kas ir hierarhiska pēc savas organizācijas.

Institucionālā kapacitāte varas realizācijā. Saskaņā ar teoriju, jāpanāk „perfekta paklausība (*perfect obedience*) kā nepretošanās rīkojumiem jebkurā administratīvas sistēmas līmenī”. No tā loģiski izriet prasība t.s. „vadlīniju īpašniekiem” nodrošināt atbilstošus varas pielietošanas mehānismus (piemēram, uzraudzības un kontroles mehānismi, sankciju un sodu piemērošana) pieņemto lēmumu ieviešanai un ievērošanai. Realitātē izpildstruktūru ietvaros var būt dažādi interešu konflikti, kas var izraisīt pretošanos vadlīniju īstenošanai, kā arī „vadlīniju īpašnieki” varas resursu ziņā var izrādīties vājāki nekā „vadlīniju izpildītāji”.³²

²⁹ Turpat p.205.

³⁰ Hogwood B.W., Gunn L.A. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press, 1984.p. 205.

³¹ Turpat; Hood C. *The Limits of Administration*. London: Macmillan, 1983; Hogwood B.W., Gunn L.A. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press, 1984, p.9.

³² Hogwood B.W., Gunn L.A.. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press, 1984, p.206.

Uzraudzība šeit ir ļoti svarīgs faktors, jo situācijas monitorings nodrošina gan procesa kontroli, gan teorijas verifikāciju. Ņemot vērā, ka teorijas verifikācija praksē ir pietiekami komplicēts un resursu ietilpīgs process, uzraudzībai jāvelta atbilstoši resursi un jānosaka atbilstošas darbības novērošanas un uzraudzības metodes, kas spēj nosegt pēc iespējas plašāku politikas aspektu spektru.³³

1.2. „Lejupejošā politikas” īstenošanas modeļa pārvaldības forma

„Pārvaldība” ir no privātā sektora aizgūta prakse, kas tradicionāli priekšplānā izvirzīja „administratīvās elites” spējas aizstāvēt un pārstāvēt savu „akcionāru” intereses un peļņas gūšanu kā pamata principu.³⁴ Pārvaldība bezpeļņas kontekstā (t.i., attiecībā uz nevalstiskajām organizācijām) priekšplānā izvirza „[ar administratīvajām funkcijām] pilnvaroto uzticības personu spējas aizstāvēt un pārstāvēt kopienas³⁵ biedru intereses”.³⁶

Publiskajā administrācijā jēdziens „pārvaldība” attiecas ne tik daudz uz administratīvajām aktivitātēm, cik uz publiskās administrācijas institūciju lomu valsts, nevalstisku vai privātu organizāciju darbības pārraudzībā un finansēšanā/līdzfinansēšanā, it īpaši tajās publisko pakalpojumu sniegšanas jomās, kurās to nodrošina ar privātā sektora starpniecību (*contracting-out*).³⁷ Līdz ar to, priekšplānā tiek izvirzīts jautājums, kādi *praktiskie mehānismi* nodrošina politikas ieviešanas rezultativitāti, it īpaši, ja politikas ieviešanas procesā ir iesaistīti tādi „ārējie” *dalībnieki* kā nevalstiskas organizācijas vai uzņēmējdarbības organizācijas.

Jāsecina, ka, saskaņā ar racionalitātes pieejas principiem, teorija ir atdalīta no prakses. Teorijas realizācijas svarīgākais instruments ir varas resursi un hierarhija, kas nodrošina skaidru administratīvu ķēdi un varas dalīšanas līmeņus, t.i., administratīvu sistēmu, sakārtotu atbilstoši noteiktiem lēmumu pieņemšanas un īstenošanas līmeņiem. Tādējādi, veidojas

³³ Hogwood B.W., Gunn L.A. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press, 1984.p.206.

³⁴ Rhodes R.A.W. The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*. 1996, no. 44 (4), pp.652-667; Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. Public Management and Policy Networks – Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management*. 2000, no. 2(2), pp.135-158

³⁵ Par „kopienas” konceptu sk. sadaļu „Tīklveida pārvaldības efektivitātes līmeņi un to kritēriji”

³⁶ Peters, B. G.-J.P. Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* .1998, no.8 (2), pp. 223-243 Ronit K.-V.Sch. Global Governance through Private Organizations. *Governance*. 1999, no.12 (3), pp. 243-266

³⁷ Ronit K.-V.Sch. Global Governance through Private Organizations. *Governance*. 1999, no.12 (3), pp. 243-266

administratīvās „pakļaušanās un pakārtotības kultūra” (*culture of compliance*)³⁸, kas ir divējāda – no vienas puses, tā ir pakļaušanās izstrādātās politikas teorētiskajām vadlīnijām un priekšnosacījumiem, no otras – pakļaušanās hierarhiskās subordinācijas principiem.

Jāsecina, ka politikas teorētiskajai bāzei jāatbilst „sistēmas un sektorveida” administratīvās organizācijas un darbības veidam. Teorijai jābūt atbilstoši operacionalizētai, paredzot dažādu hierarhiski organizētu administratīvu sistēmu un to apakšsistēmu darbības cēloņsakarības. Teorijas ieviešana paredz procedūru-vadītu pārvaldības veidu, skaidri sadalītus atbildības līmeņus un uzdevumu izpildes kompetences sfēras.

³⁸ Gunn L. Why is Implementation so Difficult. *Management Services in Government*. 1978, no. 33/4, p.170-175

2. Tīklveida pārvaldības pieeja publiskajā administrācijā

Tīklveida pārvaldības (*network governance*) pieeja ir moderna parādība, kura radās administratīvajā praksē pagājušā gadsimta 80-90-jos gados izaicinot tradicionālās un tirgus-orientētās politikas īstenošanas pieejas konceptuālus un praktiskus pamatprincipus. Tīklveida pārvaldības pieeja radās kā atbilde tradicionālās birokrātiskās administrācijas neveiksmēm, tirgus neveiksmēm, kā arī sabiedriskās un tehnoloģiskās attīstības tendencēm.³⁹

Tīkla koncepta pirmsākumi meklējami plurālisma pētnieku sabiedrības-valsts mijiedarbības iespēju analīzē, izpētot, kā spontāni izveidojušās spiediena grupas savstarpēji konkurē, ietekmējot politikas veidošanas līmeni, taču ar to neintegrojoties. Plurālisti, savukārt, izpelnījās korporatīvistu kritiku par „pārskatīšanos”, ņemot vērā ietekmīgāko organizāciju tiekšanos pēc monopolstāvokļa iegūšanas interešu pārstāvēniecībā. Neo-korporatīvisti akcentēja valsts un interešu grupu sadarbības nepieciešamību gan politikas veidošanas, gan politikas īstenošanas līmenī, veidojot t.s. „trīspusējās konsultācijas” un to institucionalizētās formas, kas neaptvēra plašāku ieinteresēto grupu spektru.⁴⁰

Tīklveida pārvaldības modeļa rašanos ietekmēja t.s. „augšupejošā” (*bottom-up*) politikas ieviešanas tradīcija, kas priekšplānā izvirzīja politikas īstenošanas dažādu subjektu (ne tikai izpildinstitūciju, bet arī interešu grupu, privātā sektora, nevalstisku organizāciju, plašākas sabiedrības) līdzdalības nozīmi, kuru mijiedarbība politikas īstenošanas procesā var izraisīt pašas ieviešamās politikas būtiskas izmaiņas.⁴¹

Tīklveida pārvaldības teorētiķi (K.G.Provan, H.B.Milward, L.J.O'Toole, M.A.Hajer&H.Waagenar u.c.)⁴² šīs idejas attīstīja politikas īstenošanas vides kontekstā, par noteicošo faktoru izvirzot administratīvo sistēmu spējas pielāgoties, pirmkārt, strukturāli - atbilstoši kompleksajam politikas vides kontekstam, ko veido dažādu politikas subjektu mijiedarbības tīkli, un, otrkārt, funkcionāli – atbilstoši politikas ieviešanas problemātikai

³⁹ Hajer M.A., Wagenaar H. (eds). *Deliberative Policy analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.p.11.

⁴⁰ Cawson A. (ed) *Organized Interests and State*. London: SAGE, 1985, p.102

⁴¹ Hill M. *The Policy Process in the Modern State*. 3rd ed. Toronto: Prentice Hall, 1997, p.32

⁴² K.G. Provan. Board Power and Organizational Effectiveness Among Human Service Agencies. *Academy of Management Journal*. No.23. 1980.p.221-236; Goggin L.M., Bowman A.O., Lester J.P., O'Toole L.J. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, 1990. p.17

(jautājumu sfērai).⁴³ Tādējādi, saskaņā ar šo pieeju, politikas īstenošanu nosaka *prakse*, t.i., cilvēku darbību konfigurācija, kas *īstenojoties*, nosaka un definē politikas īstenošanas preferences, nozīmes un risinājumus.⁴⁴

No tīklveida pārvaldības prakses viedokļa klasiskajam „lejupejošajam” modelim, ir sekojošas problēmas:

- pārlieku paļaušanās uz stabilu, bet šauru politikas procesa daļībnieku loku, kā arī iluzors pieņēmums par jebkura labi izstrādātā plāna perfektas ieviešanas iespējām;
- grūtības tikt galā ar neierastajām vai neprognozētajām politikas preferencēm;
- jauna politikas prakse, kas vairs neatbilst modelim „nodoms-lēmums-ieviešana”; centralizēti organizēta politikas īstenošana negarantē drošu dažādu interešu pārstāvniecību, jo jautājums šeit nav par metodēm vai koordinācijas problēmām, bet par dažādu politikas subjektu problēmu pozicionēšanu, kas savstarpēji konfrontē.

Šī pieeja tiek vērtēta pretrunīgi, ņemot vērā, ka „tīkls” un „tīklveida pārvaldība” ir kompleksas parādības, kas nav pietiekami detalizēti izziņātas. Tomēr šīs pieejas piekritēji norāda, ka tīklveida pārvaldībai, salīdzinājumā ar citām politikas īstenošanas pieejām, ir tādas priekšrocības kā lielāks kognitīvs potenciāls, efektīvāka resursu izmantošana, lielākas iespējas risināt komplicētas problēmas, lielāka konkurētspēja un labāka publisko pakalpojumu kvalitāte.⁴⁵

Pārvaldības prakses ietvaros starp iesaistītajām pusēm izveidojas dažāda veida attiecības. Tās var variēt, piemēram, no partnerattiecībām vai subordinācijas attiecībām, ja politikas ieviešanas procesā identificē divas iesaistītas puses uz atbilstošu juridisku noteikumu pamata (likumu normas vai vienošanās nosacījumi), līdz tīklveida attiecībām, ja politikas ieviešanas process ir daudzpusējs (iesaistītas trīs un vairāk puses) un iesaistīto pušu savstarpējās attiecības var nebūt juridiski determinētas vai regulētas.

⁴³ Goggin L.M., Bowman A.O., Lester J.P., O'Toole L.J. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, 1990. p.17

⁴⁴ Wagenaar H., Noam Cook S.D. *Understanding Policy Practices: Action, Dialectic and Deliberation in Policy Analysis*. pp. 139-171. In: Ed. Hajer M.A., Wagenaar H. *Deliberative Policy analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p.169

⁴⁵ Tupat.

Tādējādi „tīklu” var definēt kā „savstarpēji sadarbojušos juridiski autonomu organizāciju kopu, kur organizācijas darbojas kolektīvi vai uz sadarbības pamata ne tikai katrai organizācijai individuālo mērķu sasniegšanā, bet arī kolektīvā - tīkla - mērķa sasniegšanā.”⁴⁶

Tādējādi tīkls var tikt uztverts gan strukturāli kā organizācijas forma, gan funkcionāli kā pārvaldības forma noteiktu mērķu sasniegšanā. Tas arī iezīmē divas tīklu pētnieciskas tradīcijas, kas tīkla un tā darbības rezultātu analīzē koncentrējas vai nu vienam, vai nu otram aspektam.

Strukturālā pieeja tīklu izzināšanai pievēršas tīklu iekšējiem parametriem, izejot no diviem pamata aspektiem – (1) tīkla dalībniekiem, ko apzīmē par tīkla „mezgliem”, un (2) tīkla dalībnieku savstarpējām attiecībām (vai to neesamībai).⁴⁷ Tīklu raksturo tādi parametri kā blīvums, centrālība utt. Šīs pieejas svarīgākais aspekts – vai kādas organizācijas iesaistīšanās tīkla attiecībās jebkādā veidā rada „pievienoto vērtību” gan pašai organizācijai, gan tīklam kopumā - attiecībā uz inovāciju līmeni, darbību un rezultātus, zināšanu uzkrāšanu.⁴⁸

Taču šī pieeja nesniedz priekšstatu par to, kā tīkli funkcionē, t.i., kādā veidā noteikti tīkla priekšnosacījumi nodrošina konkrētus tīkla līmeņa rezultātus. Tīkls var būt ne tikai struktūra kā vienkārši mijiedarbības procesu rezultāts, tas varbūt arī stratēģisko lēmumu pieņemšanas procesa rezultāts, kurā iesaistīti tīkla dalībnieki un tās izpildaparāts.⁴⁹

2.1. Tīkls kā pārvaldības forma

Funkcionālā pieeja pievēršas augstāk minētās tīkla definīcijas „mērķu orientācijas” aspektam, nevis tīkla „pievienotās vērtības” jeb akumulējošiem aspektiem. Tīkls, kura dalībnieku darbība pakļauta vienotam mērķim vai mērķu kopai, var būt nozīmīgs mehānisms

⁴⁶ Provan K.G. Board Power and Organizational Effectiveness Among Human Service Agencies. *Academy of Management Journal*. 1980, no.23, pp.221

⁴⁷ Scharpf F.W. Coordination in Hierarchies and Networks. p.125-165. In: F.W. Scharpf (ed). *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Boulder, CP: Westview Press, 199, p.23.; Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. Public Management and Policy Networks – Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management*. 2000, no. 2(2), pp.135-158

⁴⁸ Uzzi B. Social Structure and Competition in Interfirm Networks: the Paradox of Embeddedness. *Administrative Science Quarterly*. 1997, no.42. p.38

⁴⁹ Raab J., Milward H.B. Dark Networks as Problems. *Journal of Public Administration and Theory*. 2003, no13, p.424.

konkrētu rezultātu sasniegšanā, it īpaši publiskajā sektorā, kur kolektīva darbība bieži vien ir priekšnosacījums komplekso problēmu risināšanā.⁵⁰

Tā, funkcionāli skatoties, tīkls ir *koordinācijas mehānisms* jeb „tīklveida pārvaldība”, kas ekonomiskajā perspektīvā izaicina tēzi, ka tirgus ir vienīgā efektīvā ne-hierarhiskās koordinācijas sistēma, bet administratīvajā un organizacionālajā perspektīvā izaicina tēzi, ka organizācijas ir kaut kas pats par sevi saprotams, un ka citas, no hierarhiski organizētas sistēmas un tirgus atšķirīgas, koordināciju formas – tādas kā tīkli - var ne mazāk efektīvi sasniegt mērķus un rezultātus.⁵¹

Kopumā izvērtējot abas tīklu izpētes pieejas, ir jāsecina, ka tīkli ir sociālās organizācijas formas, kas ir vairāk nekā iesaistīto dalībnieku kopa un to savstarpējā sasaiste, bet, no otras puses, jāņem vērā tīklu strukturālās modifikācijas un to veidošanas priekšnosacījumi.

2.1.1. Tīklveida pārvaldības formas

Tīklveida pārvaldības formas nosaka divi kritēriji: pirmkārt, vai eksistē tīkla „pārvaldnieks” (*broker*), un, otrkārt, vai tas ir tīkla dalībnieku vai ārējo pušu pārvaldīts.

Tā galējos variantos tīkls var būt absolūti decentralizēts – starporganizāciju mijiedarbība netiek regulēta, vai arī centralizēts – vienas organizācijas pilnībā pārvaldīts. Vidēji centralizētajā tīklā var izcelties vadoša organizācija, kura uzņemas daļu no tīkla pārvaldības funkcijām pārējās funkcijas atstājot citiem tīkla dalībniekiem.⁵²

Izejot no otra aspekta, var būt arī citas galējības – tīkls var būt pašu dalībnieku pārvaldībā, vai arī tīkla pārvaldību pārņem tīri administratīva organizācija, kura tikai un vienīgi administrē tīkla darbību.

„Dalītas atbildības modelis” ir decentralizēta vai vidēji centralizēta tīkla pārvaldība. Tīkla dalībnieki uzņemas „dalītu atbildību” par tīkla lēmumiem un darbību. Varas attiecības šādā

⁵⁰ Provan K.G. Board Power and Organizational Effectiveness Among Human Service Agencies. *Academy of Management Journal*. 1980, no.23, pp.221-236

⁵¹ Isset R.K., Provan K.G. The Evolution of Interorganizational Network Relationships over Time: Does Sector Matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2005, no.15. pp.149-165

⁵² van Beuren E.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. Dealing with Wicked Problem in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2003, no.13, pp.193-212

pārvaldības formā ir vairāk vai mazāk simetriskas, kaut arī tīkla dalībnieki var variēt pēc organizācijas lieluma, pieejamiem resursiem, darbības rezultativitātes. Teorētiski tīkls ir vienots darbības subjekts ārpus tīkla attiecībās, un nav nevienas konkrētas organizācijas, kas varētu pārstāvēt tīklu kopumā.⁵³

Tīkla regulācijas problēmu rašanās gadījumā tīkla ietvaros parādās centralizācijas tendences, kas var novest pie vienas organizācijas nostiprināšanās vadošās pozīcijās. Privātajā sektorā organizācijas vadošās pozīcijas parādās kā attiecību vertikāle „piegādātājs-patērētājs”, kur ietilpst viena lielāka spēcīga organizācija vairākas vājākas organizācijas ar mazākiem resursiem, tādējādi izveidojoties zināmām atkarības attiecībām no spēcīgas organizācijas. Taču vadoša organizācija var izvirzīties centrālajās pozīcijās arī horizontāli - gadījumā, ja tai ir lielāks resursu nodrošinājuma un leģitimitātes līmenis kādu īpaši labvēlīgu faktoru apstākļos.⁵⁴

„Vadošās organizācijas modeļa” pārvaldītajā tīklā visu tīkla dalībnieku starpā pastāv vienošanās par kopējiem mērķiem (tai pašā laikā pastāvot arī katra individuālajiem), to savstarpējo mijiedarbību biežums ir augsts, tomēr tīkla pamata aktivitātes un stratēģisko lēmumu pieņemšanu koordinē vadošā organizācija. Tādējādi tīkla ietvaros izveidojas varas asimetrija, arvien pieaugošās centralizācijas un birokratizācijas tendences. Vadošā organizācija nodrošina un vienlaicīgi koncentrē tīkla administratīvos resursus, bet pārējie tīkla dalībnieki pakāpeniski sāk tai kompensēt visus ar tīkla administrēšanu saistītus izdevumus. Šādas situācijas attīstības gaitā vadošā organizācija var kontrolēt un piesavināties ārējo resursu ienākumus piemēram, caur valsts dotācijām vai līdzfinansējumu.⁵⁵

Trešā tīklveida pārvaldības forma ir tīkla speciālās „tīkla administratīvās organizācijas modelis”, kurā tīkla pārvaldību nodrošina ārpus tīkla organizācija, kura izveidota specifiski un ekskluzīvi tīkla darbības administrēšanas nolūkos. Neskatoties uz to, ka tiek nodrošināta tīkla dalībnieku mijiedarbība (kā vadošās organizācijas modeļa gadījumā), tīkla pārvaldība ir strikti centralizēta, un tīkla „administrators” nosaka tīkla koordināciju un dzīvotspēju.⁵⁶

⁵³ Provan K.G. , Kenis P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. To appear in *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp.1-46; Provan K.G., Milward H.B. A Preliminary Theory of Network Effectiveness: a Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly*. 1995, no. 40, pp.1-33; Isset R.K., Provan K.G. The Evolution of Interorganizational Network Relationships over Time: Does Sector Matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2005, no.15. pp.149-165

⁵⁴ Turpat.

⁵⁵ Turpat.

⁵⁶ Turpat.

Speciālās administratīvas organizācijas var būt nelielas, pat sastāvēt no vienas atbildīgās personas, kura ir pilnvarota saskaņot tīkla darbību un intereses. Administratīvas organizācijas var būt lielas un veidot plašu administratīvu aparātu; tās var tikt izmantotas tīkla leģitimitātes uzturēšanai un veicināšanai, risināt kompleksas tīkla līmeņa problēmas un svarīgus jautājumus un kopumā samazināt problēmas, ko rada decentralizēta/vidēji centralizēta pārvaldība.

2.1.2. Tīklveida pārvaldības formu parametri un to determinējošie faktori

K.G.Provan, P.Kenis u.c. tīklveida pārvaldības teorētiķi piedāvā četrus tīklveida pārvaldības formu izvēles svarīgākus veidojošus kritērijus, kas ir gan strukturāli, gan funkcionāli, t.i., uzticības vērtība, dalībnieku skaits, vienošanās par mērķiem un darbību raksturs.

Uzticība un tās izplatība tīkla ietvaros ir viens no svarīgākajiem tīkla aspektiem. Uzticība var tikt definēta kā „attiecību aspekts, kas atspoguļo vēlēšanos akceptēt riskus saistībā ar cita nodomiem vai uzvedību, balstoties uz pozitīvajām ekspektācijām un priekšstatiem par viņu.”⁵⁷

Tīklveida attiecībās svarīga ir nevis vispārējā nepieciešamība pēc tīkla dalībnieku savstarpējās uzticības kā tādas, bet nozīmīgākais – uzticības izplatības (*distribution*) pakāpe tīkla dalībnieku starpā.⁵⁸ Tā, ja savstarpējās uzticības attiecības valda visu tīkla dalībnieku starpā, uzticības izplatības īpatsvars tīkla ietvaros vērtējams kā augsts; ja uzticības attiecības ir tikai atsevišķās šaurās tīkla dalībnieku grupās, uzticības izplatības īpatsvars tīkla ietvaros vērtējams kā zems.

Veiksmīga tīkla darbība ir iespējama tikai tad, ja tīkla līmenī uzticības izplatības īpatsvars ir virs vidējā līmeņa, it īpaši tas attiecas uz decentralizētajām tīklveida pārvaldības formām. Savstarpējās uzticības saitēm nav jābūt dziļām, bet tām jābūt pietiekami izplatītām, lai tīkla

⁵⁷ Provan K.G. , Kenis P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. To appear in *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp.11; McEvily B., Zaheer A. Architect of Trust: the Role of Networks Facilitators in Geographical Clusters. In: R.Kramer, K.Cook (eds). *Trust and Distrust in Organizations*. Russel Sage, 2004. p.56

⁵⁸ Turpat.

dalībnieku savstarpējo attiecību priekšstati saistās ar savstarpējo uzticību kā labvēlīgāko savstarpējās sadarbības priekšnosacījumu.⁵⁹

Zemas uzticības izplatības līmeņa situācijā tīklveida attiecības tomēr var būt dzīvotspējīgas un efektīvas, bet, visticamāk, tas tiks nodrošināts ar centralizētās tīklveida pārvaldības formām. „Vadošās organizācijas” tīklveida pārvaldības modeļa ietvaros uzticības līmenis var būt pat zemāks nekā „administratīvās organizācijas” pārvaldības modelī, jo pēdējā gadījumā visi tīkla dalībnieki ir vairāk vai mazāk kolektīvi motivēti sekot līdzī tīkla administratora darbībai.⁶⁰

Fundamentālais jautājums saistībā ar tīklveida pārvaldību ir daudzu tīkla dalībnieku vajadzību un aktivitāšu koordinācija un saskaņošana. Šai sakarā ir ļoti nozīmīgs tīkla dalībnieku skaits, kas nosaka savstarpējo attiecību saišu daudzumu un variācijas, kā arī ietekmē tīkla potenciālo attiecību saišu rašanos un to daudzumu. Ir skaidrs, ka šai aspektā tīklveida pārvaldība ir komplicēts uzdevums – jo lielāks dalībnieku skaits un jo mazāka iekšējās centralizācijas pakāpe, jo komplicētāks uzdevums paliek un jo grūtāk nodrošināt efektīvas tīkla attiecības un darbību. Koordinācijas iespējas ietekmē arī tīkla dalībnieku izklaidētības pakāpe ģeogrāfiskā izvietojuma ziņā.⁶¹

Kā efektīvākais risinājums šai aspektā ir tīklveida pārvaldības centralizācija, kas samazina tīkla dalībnieku tiešu kontaktu daudzumu un rada iespēju uzturēt kontaktus tikai ar vienu „centrālo kontaktpersonu”, uzdodot tai veikt tīkla dalībnieku interešu saskaņošanu. Šeit gan jāatzīmē, ka jāņem vērā arī citi tīkla pārvaldību ietekmējošie faktori kā, piemēram, uzticība: jo augstāka tās izplatība tīkla ietvaros, jo vairāk dalībnieku tīkla pārvaldības mehānismi var apkalpot. Kopumā liela daudzuma tīkla dalībnieku pārvaldību efektīvāk nodrošina „administratīvās organizācijas” modelis, ņemot vērā tās administratīvā aparāta institucionālo kapacitāti.⁶²

Vienprātība par stratēģiskajiem mērķiem ir jāvērtē kā rādītājs tīkla dalībnieku motivācijas līmenim iesaistoties tīklveida attiecībās. Tas nenozīmē, ka pievienojoties tīklam visiem tīkla

⁵⁹ Turpat.

⁶⁰ Provan K.G., Kenis P. Modes of Network Governance: Structure, management, and Effectiveness. To appear in *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp.17; McEvily B., Zaheer A. Architect of Trust: the Role of Networks Facilitators in Geographical Clusters. In: R.Kramer, K.Cook (eds). *Trust and Distrust in Organizations*. Russel Sage, 2004. p.57-58

⁶¹ Turpat.

⁶² Turpat.

dalībniekiem ir vienādi vai līdzīgi mērķi – to līdzība drīzāk rada savstarpējās konkurences apstākļus un, tātad, arī savstarpējās sadarbības barjeras.⁶³

„Mērķu-vadītajā (*goal-directed*) tīklā” jāizšķir tīkla dalībnieku jeb organizāciju mērķi un tīkla līmeņa mērķi, kuru ietekme ir savstarpēji atgriezeniska: organizācijas darbību nosaka ne tikai organizāciju individuālie mērķi, bet arī tīkla līmeņa mērķi. Tīkla mērķi var būt dažādi, piemēram, orientēti uz rezultātu – labāka pakalpojuma sniegšana, finansējuma piesaiste visiem tīkla dalībniekiem utt., vai arī orientēti uz procesu – konkurences mazināšana, konflikta atrisināšana. Svarīgākais jautājums šeit ir – kā tīkla attiecības tiek pārvaldītas.⁶⁴

Hierarhijas attiecību neesamības - decentralizētās pārvaldības - gadījumā vispārējā tīkla dalībnieku vienprātība par tīkla mērķiem (gan satura, gan procesa ziņā) ir efektīvākais faktors gan tīkla veidošanās, gan tā veiksmīgas darbības nodrošināšanai. Jāatzīmē, ka vienprātība par mērķiem nav obligāti saistīta ar tīkla dalībnieku savstarpēju uzticību: pēdējā ir saistīta ar tīkla dalībnieku mijiedarbības pagātnes pieredzi un savstarpējo reputāciju, nevis mērķu (tīkla) līdzību. Pretējā gadījumā, ja vienprātība par mērķiem ir kritiski zema, ir aktuāls jautājums par tīkla esamību/eksistenci kā tādu. Relatīvi zemas vienprātības apstākļos efektīvākā tīklveida pārvaldības forma ir „vadošas organizācijas modelis”, vidēji augstas vienprātības apstākļos – „tīkla administratīvas organizācijas modelis”.⁶⁵

Vadošai organizācijai pieder stratēģiskā un operatīvā līmeņa lēmumu pieņemšanas prerogatīva, tāpēc tās ir efektīvākas, ja tīkla ietvaros valda daļēja vienprātība par mērķiem, vai arī tīkla dalībnieki paši īsti nevar atrisināt savstarpējus konfliktus.⁶⁶ Šāds risinājums gan nenodrošina tīkla ilgtermiņa dzīvotspēju un stabilitāti, bet īstermiņā var nodrošināt tīkla darbību arī daļējas vienprātības apstākļos. Pretēji „vadošas organizācijas modelim” „tīkla administratīvas organizācijas modelis” paredz lielāku tīkla dalībnieku (vismaz to grupas) iesaistīšanos, jo tīklā, ja ne visi, tad vismaz vairāki ietekmīgi dalībnieki ir stingri nodoti tīkla stratēģiskajiem mērķiem, ar ko jāreķinās administratīvai organizācijai. Tās pamatuzdevums ir pastiprināt vienprātību par mērķiem, samazinot konflikta iespējamību.⁶⁷

⁶³ Uzzi B. Social Structure and Competition in Interfirm Networks: the Paradox of Embeddedness. *Administrative Science Quarterly*. 1997, no.42. pp.61-62

⁶⁴ Provan K.G. , Kenis P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. To appear in *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp.18-20

⁶⁵ Turpat.

⁶⁶ Turpat.

⁶⁷ Turpat.

Organizācijas virza dažādi motīvi iesaistoties tīklveida attiecībās, bet, kā izriet no tīkla definīcijas, svarīgākais motīvs – panākt tos mērķus, ko nevarētu izdarīt individuāli. Šai sakarā aktuāls jautājums – kādam būtu jābūt tīklam, kas vislabāk nodrošinātu tīkla līmeņa mērķu sasniegšanu? No tīklveida pārvaldības viedokļa, šeit ir svarīgi divi aspekti – kādas dabas uzdevumi ir tīkla iekšienē, kā arī, ar kādām ārpus tīkla vajadzībām un prasībām saskaras tīkla dalībnieki. Abi aspekti veido tīkla-līmeņa kompetences nepieciešamību.⁶⁸

Iekšēji, ja tīkla primārais uzdevums ir nodrošināt tīkla dalībnieku augstas savstarpējās atkarības apstākļus, tīkla ietvaros ir nepieciešamas atbilstoši ievirzītas (uz savstarpēju atkarību veicināšanu) un labi attīstītas iekšējās koordinācijas spējas. Jā iekšējās koordinācijas prasība ir ļoti augsta, decentralizētās tīklveida pārvaldības risinājums būtu neefektīvs, jo nepieciešamības gadījumā varētu tikt pieprasītas kādas iztrūkstošas individuālo tīkla dalībnieku spējas, ko tie nevarētu nodrošināt (piemēram, konfliktu risināšana, uzraudzības nodrošināšana u.c.). Ar šāda rakstura uzdevumiem labāk tiktu galā vadoša organizācija vai tīkla administratīvā organizācija.⁶⁹

Ārēji, tīkla vajadzības un prasības arī var variēt atkarībā no nepieciešamā tīkla kompetences sfēras, piemēram, nodrošināt tīkla aizsardzības funkcijas no ārējiem faktoriem, vairāku ārējo subjektu interešu samierināšanas funkcijas (tai skaitā, lobēšanu) vai buferfunkcijas, tīkla biedru skaita palielināšanu, finansējuma piesaisti, ārējās leģitimitātes izveidi utml. Šai sakarā „tīkla administratīvās organizācijas modelis” būtu efektīvāks risinājums, ja, piemēram, ārējā finansējuma turētājs pieprasītu tīkla aktivitāšu koordināciju. Tas nodrošinātu tīkla mijiedarbības vienu kontaktpunktu gan tīkla iekšienē, gan attiecībās ar ārpasauli, kas, savukārt, nostiprina arī tīkla leģitimitāti. „Vadošas organizācijas modelis” ir efektīvāka pārvaldības forma tīkla-līmeņa prasību nodrošināšanā nekā decentralizēta pārvaldība, taču vadoša organizācija var par prioritāti izvirzīt savu individuālo mērķu sasniegšanu, neskatoties uz tīkla līmeņa kolektīvajām vajadzībām.⁷⁰

Kopumā vispārinot, jo lielāka neatbilstība starp tīklveida pārvaldību determinējošiem faktoriem un konkrētu pārvaldības formu (gan attiecībā uz neatbilstošu faktoru daudzumu, gan arī ņemot vērā novirzes pakāpi no pārvaldības formas pamata parametriem), jo mazāka

⁶⁸ Provan K.G. , Kenis P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. To appear in *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp.23-25

⁶⁹ Turpat.

⁷⁰ Turpat.

varbūtība tīkla efektivitātei. Tā iespējamās implikācijas ir kopējā tīkla neefektivitāte, sairšana vai pārvaldības formas izmaiņas.

2.1.3. Tīklveida pārvaldības dilemmas

Neskatoties uz iepriekšaprakstītajām tīklveida pārvaldības formu efektivitātes korelācijām, pat to neievērošanas gadījumā tīkli var tikt efektīvi pārvaldīti *neatkarībā no tīklu pārvaldības formas*, ja tīklveida pārvaldības loģika spēj atrisināt trīs sekojošas dilemmas:

- „tīkla produktivitāte” pret „tīkla efektivitāti”;
- „iekšējā” leģitimitāte pret „ārējo” leģitimitāti;
- „stabilitāte” pret „elastīgumu”.

Produktivitāte un efektivitāte. „Tīkla produktivitāte” (*efficiency*) kā sasniegtie rezultāti (*outputs*) pret ieguldītajiem līdzekļiem ir neizbēgamā konkurencē ar „tīkla efektivitātes” (*effectiveness*) plašākajiem parametriem, kas veido kopējo iznākumu (*outcome*) sasniegto rezultātu ilgtermiņa ietekmes perspektīvā, it īpaši ja īstermiņa perspektīvā tīkla darbība nav produktīva.⁷¹ Svarīgākais izvēles jautājums šeit – starp tīkla administratīvās kapacitātes nepieciešamību un lēmumu pieņemšanas „demokrātiskumu” jeb tīkla dalībnieku līdzdalības nepieciešamību tīkla pārvaldībā.

Līdzdalības ziņā efektīvākā pārvaldības forma ir decentralizēts modelis, kas var izrādīties neefektīvs pieaugot dalībnieku skaitam, savstarpējās mijiedarbības procesam paliekot pārlietu laika un resursu ietilpīgam. Tas var novest pie tīkla dalībnieku frustrācijas un centralizācijas tendenču attīstības tīkla produktivitātes uzlabošanai uz dalībnieku līdzdalības rēķina, kas kopumā samazina tīkla efektivitāti. *Tīkla administratīvās organizācijas modelis ir vairāk vai mazāk kompromisa pārvaldības forma*, kas ļauj strukturēt dalībnieku pārstāvniecību un līdzdalību tīkla pārvaldības procesos, tai pašā laikā nodrošinot nepieciešamas administratīvās kapacitātes līmeni. Šis modelis tomēr ir ar akcentu uz produktivitāti.⁷²

Iekšējā un ārējā leģitimitāte. Leģitimitāte ir viens no organizācijas dzīvotspējas un statusa uzturēšanas „stūrakmeņiem”. Tīklveida pārvaldības ietvaros ir svarīgi nodrošināt, ka tīkla

⁷¹ Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992., p.120; Uzzi B. Embeddedness in the Making of Financial Capital: How Social Relations and Network Benefit Firms Seeking Financing. *American Sociological Review*. 1997, no.64. p.481-505

⁷² Provan K.G. , Kenis P. Modes of Network Governance: Structure, management, and Effectiveness. To appear in *Journal of Public Administration Research and Theory*, p.25

dalībnieku ekspektācijas attaisnojas gan attiecībā uz sagaidāmajiem tīkla darbības rezultātiem, kā arī tie ir vienisprātis pār pārvaldības procesa un procedūru leģitimitāti. Izvēles jautājums rodas, kad ārējais pieprasījums pēc tīkla rezultātiem nonāk pretrunā ar nepieciešamību nodrošināt tīkla iekšējo leģitimitāti, ņemot vērā, ka katram tīkla dalībniekam kā autonomam subjektam ir savas leģitimitātes vajadzības, kas ne vienmēr ir savietojamas ar tīkla līmeņa ārējās leģitimitātes vajadzībām.⁷³

Ideālā variantā tīklveida pārvaldības modelim jāsniedz spējas nodrošināt abus leģitimitātes aspektus, ko īsti nevar nodrošināt neviens no pārvaldības modeļiem. *Tīkla administratīvās organizācijas modelis mēģina nodrošināt līdzsvaru arī leģitimitātes kontekstā – tās centrālais aparāts var ārēji pārstāvēt tīklu caur dalībnieku pārstāvniecības struktūru, taču dilemma netiek risināta vienlaicīgi – prioritātes mainās atkarībā no leģitimitātes krīzes aspekta (ārējā vai iekšējā). Vadošas organizācijas modelī pārsvaru gūst ārējās leģitimitātes uzturēšana, ņemot vērā, ka vadošai organizācijai pašai ir pietiekami augsts leģitimitātes līmenis, lai nosegtu tīkla līmeņa vajadzības. Attiecīgi jo mazāka pārvaldības centralizācija, jo augstāks iekšējās leģitimitātes līmenis.*⁷⁴

Stabilitāte un elastīgums. Elastīgums ir atzīta tīklveida pārvaldības priekšrocība salīdzinājumā ar hierarhiskas pārvaldības organizāciju, kas grūti pielāgojas situācijas izmaiņām. Organizāciju tīklveida attiecības specifisku mērķu sasniegšanā nodrošina tādu ekspertīzes un resursu kombināciju, kā arī iespēju ātri un efektīvi pārorientēt mijiedarbību uz attiecībām ar jaunām iesaistītajām pusēm, ko hierarhiskās organizācijas vienas pašas nerasniedz.⁷⁵

Savukārt, tīkla darbība var tikt noteikta ilgtermiņa perspektīvā, kas priekšplānā izvirza tīkla stabilitātes prasību. Stabilitāte ir faktors, kas nodrošina gan ārējo, gan iekšējo leģitimitāti. No pārvaldības viedokļa, stabilitāte prasa tīkla formālās hierarhijas izveidi⁷⁶, kas, savukārt, grauj pašu tīkla būtību un mērķi. No otras puses, augstu elastības līmeni un spēju

⁷³ Provan K.G., Kenis P. Modes of Network Governance: Structure, management, and Effectiveness. To appear in *Journal of Public Administration Research and Theory*, p.25; McEvily B., Zaheer A.. Architect of Trust: the Role of Networks Facilitators in Geographical Clusters. In: R.Kramer, K.Cook (eds). *Trust and Distrust in Organizations*. Russel Sage, 2004.p.26; Human S.E., Provan K.G. Legitimacy Building in the Evolution of Small-Firm Networks: A Comparative Study of Success and Demise. *Administrative Science Quarterly*. no.45, p.327-365

⁷⁴ Turpat.

⁷⁵ Isset R.K., Provan K.G. The Evolution of Interorganizational Network Relationships over Time: Does Sector Matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2005, no.15. p.155.

⁷⁶ Turpat, p.156

adaptēties situācijas izmaiņām ir grūti ilgstoši uzturēt, it īpaši, ja aktuālas paliek leģitimitātes un produktivitātes problēmas.

Līdzīgi kā divu iepriekš aprakstītu dilemmu gadījumā, arī stabilitātes aspektā neviena no pārvaldības formām nesniedz vislabāko risinājumu. *Tuvu kompromisa variantam šeit gan ir vadošas organizācijas modelis*, kura ietvaros vadošas organizācijas ir stabilas līdz spēj pildīt savas funkcijas, kā arī var būt zināmā mērā elastīgas un reflektīvas kritiskajām situācijām, kad mainās tīkla vajadzības vai vadošas organizācijas ietekme. Decentralizēts modelis ir ļoti elastīgs tīkla vajadzību un ekspektāciju mainīgumam, tomēr tas ir vairāk piemērots īstermiņa uzdevumiem. Administratīvas organizācijas modelis ir vai nu uzspiesta pārvaldības forma tīkla dalībniekiem (piemēram, no valsts puses), vai arī attīstījusies tad, kad tīklveida attiecības tam bija „nobriedušas”. Abos gadījumos tīkla dalībniekiem ir vispārāzīta prasība pēc dzīvotspējīgas formālās struktūras.⁷⁷

Izvērtējot aprakstītās tīklveida pārvaldības formu dilemmas, jāsecina, ka nozīmīgākais tīkla pārvaldības procesa elements ir tīkla vadība (*network management*), kas nodrošina tīkla darbības organizāciju, ikdienā identificējot un noregulējot tīklveida pārvaldības problēmas.

2.2. Tīklveida pārvaldības efektivitātes līmeņi un to kritēriji

Iepriekš minēta tīkla definīcija iekļauj ne tikai tīklu raksturojošas pazīmes, bet svarīgākais - identificē tīkla efektivitātes pazīmi, ņemot vērā, ka efektivitātes problemātika ir svarīgākais publiskās administrācijas izpētes objekts. No definīcijas izriet, ka tīkla efektivitāte nozīmē pozitīvu *tīkla līmeņa* rezultātu, ko nevarētu sasniegt katra no iesaistītajām pusēm darbojoties individuāli.⁷⁸

Šīs loģikas pamatā ir spēles teorijas (*game theory*) konceptuālā ideja, ka sadarbības ietvaros puses sasniedz labākus rezultātus nekā savstarpējās konkurences apstākļos. Sadarbības mehānisms ir it īpaši nozīmīgs subjektu darbības peļņas motīvu neesamības apstākļos, jo ar sadarbību saistītas izmaksas – samazināta rīcības brīvība, dalīšanās resursos, pieaugošā atkarība no sadarbības partneriem – netiek uztvertas kā draudi organizācijas pastāvēšanai. Tādējādi tīkla līmeņa efektivitāte liela mērā ir saistīta ar organizāciju

⁷⁷ Isset R.K., Provan K.G. The Evolution of Interorganizational Network Relationships over Time: Does Sector Matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2005, no.15. p.155

⁷⁸ Goggin L.M., Bowman A.O., Lester J.P., O'Toole L.J. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, 1990.p.63.

efektivitātes teoriju⁷⁹, tomēr, ņemot vērā, ka tīkls ir vairāk kā savstarpēji mijiedarbojušos organizāciju kopa, tā nesniedz pilnīgu atbildi uz tīkla efektivitātes jautājumiem.

Tīkla darbības efektivitātes pētnieki pievēršas arī tādām tīkla efektivitātes kritērijiem kā organizācijas pamata ieinteresēto pušu (*stakeholders*) interešu apmierināšana. Visaptverošas kvalitātes vadības (*Total Quality Management*) teorijas ietekmē par svarīgāko ieinteresēto pusi tiek uzskatīts organizācijas „klients”. Privātajā sektorā klientu loku ir viegli identificēt, jo tie ir vienlaicīgi privātās organizācijas produktu patērētāji un peļņas avots. Klient-orientētā pieeja ir izdevīga visām iesaistītajām pusēm, kas gūst labumu no šādas vadības fokusa.⁸⁰

Savukārt, no privātā sektora aizgūtā prakse var būt sarežģīti adaptējama publiskajā administrācijā, ņemot vērā „klienta” definīcijas un pareizas identifikācijas problēmas. Publiskas administrācijas organizāciju darbības klienti var būt fragmentēti dažādās apakšgrupās ar dažādām vajadzībām un uztveri par īstenojamā politikas kursa pareizību. Tā, piemēram, valsts vispārīzglītojošo skolu klienti tradicionāli ir skolēni un viņu ģimenes, taču šo klientu vajadzības var būt dažādas, ņemot vērā skolēnu intelektuālo spēju dažādību, dažādas tautības, valodas utt. Tādējādi publisko organizāciju darbības rezultāti var tik sasniegti pat uz klientu grupu vajadzību rēķina.⁸¹

Tīkla efektivitātes jautājumu nesarežģī vienkārši dažādas klientu grupu vajadzības, bet nepieciešamība tīkla ietvaros nodrošināt *kopējo* produktivitāti visām (dažādām) iesaistītajām organizācijām, kuras nodrošina dažādu klientu vajadzības. Ja kāds tīkla dalībnieks ir marginālā (atstumtā) situācijā attiecībā uz tīkla rezultātiem un to kvalitāti, tīkla ietvaros var rasties problēmas saistībā ar dalīšanos ar resursiem, cīņu par varu u.c.⁸²

Ņemot vērā augstāk minētās atziņas, kas raksturo tīkla efektivitātes komplekso dabu, K.G. Provans un H.B. Milvards izvirzīja trīs tīkla darbības efektivitātes līmeņus (sk. Tabulā 2):

- tīkla efektivitāte kā kopienas līmeņa ieguvums un *primārais* efektivitātes līmenis;
- tīkla efektivitāte kā paša tīkla ieguvums;
- tīkla efektivitāte kā tīkla dalībnieku jeb organizāciju ieguvums.⁸³

⁷⁹ Provan K.G. Board Power and Organizational Effectiveness Among Human Service Agencies. *Academy of Management Journal*. 1980, no.23, pp.221-236

⁸⁰ Provan K.G., Milward H.B. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*. 2001, no.61, pp.415

⁸¹ Turpat.

⁸² Turpat.

⁸³ Turpat.

Tabula 1. Tīkla efektivitātes līmeņi

Tīklu analīzes līmenis	Pamata ieinteresētās puses	Efektivitātes kritēriji
Kopiena	„Pilnvarotās personas” un klienti <ul style="list-style-type: none"> - klientu interešu aizstāvības grupas - resursu īpašnieki - politiķi - regulatori - sabiedrība 	<ul style="list-style-type: none"> - izmaksas kopienai - sociālā kapitāla uzkrāšana - sabiedrības uztvere, ka problēma tiek risināta - problēmas incidentu mazināšanās - klientu labklājības kopējie rādītāji
Tīkls	„Pilnvarotās personas” un aģenti (izpildītāji) <ul style="list-style-type: none"> - primārie resursu īpašnieki un regulatori - tīkla administratīvā organizācija - organizācijas dalībnieki 	<ul style="list-style-type: none"> - tīklu paplašināšanās - sniegto pakalpojumu diapazons - funkciju pārklāšanās neesamība - attiecību ciešums (daudzveidība) - tīkla administratīvās organizācijas izveide un uzturēšana - pakalpojumu integrācija/koordinācija - dalībnieku vienprātība par tīkla mērķiem
Organizācija/ dalībnieks	Aģenti un klienti <ul style="list-style-type: none"> - dalībnieku vadība un menedžments - organizācijas personāls - individuālie klienti 	<ul style="list-style-type: none"> - organizācijas izdzīvošana - pieaugusi leģitimitāte - resursu piesaiste - pakalpojumu izmaksas - pakalpojumu pieejamība - klientu ieguvumi - minimāli konflikti tīklā

Avots: Provan K.G., Milward H.B. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*. 2001, no.61, pp.414-423

Tīkla efektivitāte kopienas līmenī. „Kopienas” koncepts ir problemātiski definējams. Šai darbā „kopienas” jēdziena izskaidrošanai tiek aizgūta K.G. Provana un H.B.Milvarda definīcija, kas nosaka, ka kopiena ir „vietējās teritorijas areāls (*local area*), ko apkalpo tīkls”.⁸⁴ Šādā izpratnē kopienas robežas reti sakrīt ar administratīvi teritoriālajām robežām, taču arī administratīvi teritoriālo vienību (pilsētu, rajonu utml.) iedzīvotāji ir tīkla darbības ieguvēji.

Kopienas līmenī, tātad, tīkls jāizvērtē kā pakalpojuma sniegšanas mehānisms, kas *nodrošina „pievienoto vērtību” vietējai kopienai* ar tādām metodēm, ko nevarētu sasniegt nekoordinēta un fragmentēta savstarpēji neatkarīgu organizāciju rīcība. No politikas īstenošanas viedokļa, tīkla mērķis ir uzlabot publisko pakalpojumu sniegšanu klientiem (iedzīvotājiem), paaugstinot pakalpojumu pieejamības, izmantojamības un integrācijas līmeni, kā arī spēju ātri reaģēt uz klientu vajadzībām, nepaaugstinot vai samazinot to izmaksas.⁸⁵

⁸⁴ Provan K.G., Milward H.B. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*. 2001, no.61, pp.416-417

⁸⁵ Turpat.

No ieinteresēto pušu viedokļa, tīklam jāspēj nodrošināt to grupu vajadzības un ekspektācijas, kuras ir tieši vai netieši ieinteresētas, lai klientu vajadzības kopumā ir apmierinātas. Ja publiska pakalpojuma klienti nav politiski ietekmīgas grupas, kopienas un klientu interešu pārstāvniecības grupām jābūt apmierinātām ar tīkla darbības rezultātiem. Saskaņā ar izpildaģentūru (*agency*) teoriju, šīs grupas ir „pilnvarotās personas” (*principals*), kuras uzrauga un/vai finansē izpildorgānu (*agents*) darbību, kas sniedz pakalpojumus klientiem.⁸⁶ Šīs pilnvarotās personas var būt, piemēram, arodbiedrību asociācijas, ievēlētie vietējie politiķi utt.

Šai tīklu darbības efektivitātes aspektā nozīmīgākais faktors – *vienošanās par tīkla darbības mērķiem vai paredzamo iznākumu (outcome)*. To bieži ietekmē ierobežoto resursu faktors, kas ir potenciāls konfliktu avots tīkla ietvaros. Svarīgi atzīmēt, ka kopienas mērķu un rezultātu sasniegšana automātiski nenozīmē, ka visi iesaistītie tīkla dalībnieki ir sasnieguši savus individuālos mērķus un rezultātus. Tīkla efektivitāte kopienas līmenī var tikt sasniegta arī uz viena vai vairāku tīkla dalībnieku (organizāciju) individuālo interešu rēķina.⁸⁷

Efektivitāte tīkla līmenī. Šai līmenī darbojas tīkla izdzīvošanas loģikas, kuras vairāki priekšnosacījumi jau ir iezīmēti augstāk: leģitimitāte un ārējais atbalsts, efektīva pārvaldības forma kā iekšējās mijiedarbības koordinācijas mehānisms, kas lielā mērā nosaka tīkla dalībnieku mijiedarbības izmaksas. Vienkāršākais veids, kā izvērtēt tīkla efektivitāti ir *tīkla dalībnieku pieauguma vai samazināšanās tendences*. Neskatoties uz to, ka nav noteikta kritērija, cik dalībnieku būtu nepieciešams, lai nodrošinātu tīkla veiksmīgu darbību, tīkls ir sociālais veidojums, kura dzīvotspējas nodrošināšanai, it īpaši, tā izveides sākumstadijā, būtu nepieciešams piesaistīt arvien vairāk dalībnieku.⁸⁸

Lai nu cik lielā mērā tīkls nebūtu paplašinājies, piesaistot jaunus dalībniekus, tā lielums vēl automātiski nenodrošina darbības efektivitāti, neskatoties uz to, ka politiskā svara ziņā tīkliem ar plašu dalībnieku loku ir acīmredzamas priekšrocības. No otras puses, augsti attīstījušies tīkli var piedzīvot perifērijas dalībnieku atbirumu, ja tīkla kodola darbības rezultātā tīkla identitāte kaut kādā veidā ir transformējusies. Taču arī ja daži tīkla dalībnieki formāli var būt izstājušies no tīkla, tie var saglabāt neformālās saites. Efektīvu tīklu darbības gadījumā tīkla ietvaros tiks saglabāts pamata dalībnieku loks, kas nodrošina tīkla darbības

⁸⁶ Provan K.G., Milward H.B. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*. 2001, no.61, pp.416-417

⁸⁷ Turpat.

⁸⁸ Turpat, pp.417.

pamatfunkcijas. Jāatzīmē, ka tīkla dalībnieku skaitam pieaugot, pieaug arī to mijiedarbības izmaksas, ja nav nodrošināta atbilstoša administratīva kapacitāte. Līdz ar to samazinās vispārējā tīkla darbības efektivitāte. Lai to paaugstinātu, tīkla ietvaros var notikt iekšējās konsolidācijas procesi.⁸⁹

Nākamais svarīgais aspekts ir *tīkla darbību daudzveidīgums* vai sniegto pakalpojumu spektrs. Tīkla priekšrocība ir tajā, ka tā dalībnieku kolektīvā darbība var nodrošināt ļoti plaša spektra pakalpojumu klāstu, kas varētu pilnīgāk atbildēt klientu vajadzībām. Taču liela nozīme, protams, ir arī tam, cik kvalitatīvi tīkls spēj nodrošināt šo pakalpojumu sniegšanu. Situācijas var variēt no tā, ka vienā gadījumā tīkla kompetence ir tik šaura, ka nespēj pilnīgi nodrošināt visas klientu vēlmes, un tie ir spiesti meklēt citus risinājumus un pakalpojumu sniedzējus. Savukārt, daudz tīkla dalībnieku un liela pakalpojumu daudzveidīguma situācijā ir ļoti grūti izvairīties no funkciju pārklāšanās.⁹⁰

Tīkla darbība var tikt izvērtēta arī izejot no tā, *cik lielā mērā tā sniegtie pakalpojumi atbild klientu vajadzībām*. Atbilstošākā pakalpojumu klāsta kombinācija veidojas tīklam pakāpeniski attīstoties, un tas bieži notiek „izdzīvošanas” ceļā, tīkla dalībniekiem nonākot pie lēmumiem, kādu funkciju nodrošināšana ir centrāla, kādu – otršķirīga un mazāk nozīmīga. Bieži šādu lēmumu pieņemšanu pārņem tīkla administratīvā organizācija, ja tā ir ne tikai izpildinstitūcija tīkla mijiedarbības procesu koordinācijas nodrošināšanai, bet arī svarīga tīkla „resursu īpašnice”, kurai ir plašas pilnvaras – uzraudzīt, koordinēt un finansēt tīkla aktivitātes.⁹¹

Šai aspektā tīkla efektivitāti nodrošina sniegto pakalpojumu skaita pieauguma tendences, saglabājot tīkla pamata identitāti. Kā raksta Provans un Milvards: „krimināllietu sfērā sākotnēji izveidojies tīkls var iekļaut policiju, tiesas, prokuratūru, cietumus, pirmās palīdzības centrus utt... tīklam attīstoties, tam var pievienoties citi dalībnieki, kas nodarbojas ar bērnu un ģimenes politikas, atkarības apkarošanas no narkotiskajām vielām un garīgās veselības programmām”.⁹² Tīkla efektivitātes gadījumā tiek izvirzītas prioritārās un perifērijas kompetences jomas, par kuru atbildīgās institūcijas var nebūt ļoti cieši sasaistītas ar pārējiem tīkla dalībniekiem.

⁸⁹ Provan K.G., Milward H.B. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*. 2001, no.61, pp. 417

⁹⁰ Turpat, 417.

⁹¹ Turpat.

⁹² Turpat.

No augstāk minētā loģiski izriet nākamais tīkla efektivitātes kritērijs – *tīkla dalībnieku savstarpēju attiecību ciešuma pakāpe*. Par to liecina pakāpeniska neformālo attiecību transformācija attiecību formalizācijā, kad puses savstarpēji sagaida dalīšanos informācijā un resursos. Tās var arī neveidoties pārāk formālas, bet balstās savstarpējā uzticībā, kas izveidojās, ņemot vērā sadarbības pieredzi un reputāciju. Šai aspektā ir svarīgi, lai tīklā iesaistītajām organizācijām būtu nostiprinājušās dažāda veida sadarbības saites, kas nodrošina stabilas un ciešas savstarpējas attiecības pat tad, ja kāda no sadarbības jomām sevi ir izsmēlusi. Šādas attiecības veidojas tīkla pietiekamas attīstības stadijās, kad tīkla dalībnieku savstarpējās attiecības iekļauj vairākas sadarbības programmas.⁹³

Tīkla administratīvā struktūra ir nākamais efektivitātes kritērijs, kas norāda uz to, cik dzīvotspējīgs ir tīkls un kādi ir tīkla resursi. Tīkla administratīvās struktūras veidi un attiecīgas pārvaldības modeļi - „tīkla administratīvās organizācijas”, „vadošas organizācijas” un „dalītas atbildības” modelis - jau ir iezīmēti augstāk. Jāatzīmē, ka šai sakarā ir svarīgi, kas ir resursu īpašnieks, kas piesavina resursu un nodrošina resursu pārdali tīkla ietvaros.⁹⁴

Kā atzīmē Milward&Provan „neskatoties uz varas attiecību asimetriju, *tīkla administratīvās organizācijai vai vadošai organizācijai ir nozīmīgākā loma tīkla veiksmīgas darbības nodrošināšanā*.” Ja tā tieši veic resursu pārdali, izveidojas konkurences attiecības tīkla dalībnieku starpā, kā rezultātā tie uzlabo savu darbības rezultātus cerībā iegūt arvien lielākus resursus. Stingra resursu centrālā kontrole pats par sevi nav pietiekams tīkla efektivitātes rādītājs, bet spēcīgs indikators par tīkla darbinieku sadarbības stimulu esamību, kas liek sadarboties gan savstarpēji, gan ar centrālo tīkla organizāciju.⁹⁵

Efektivitāte organizāciju līmenī. Neskatoties uz iepriekšaprakstītu efektivitātes līmeņu nozīmi, tīkla dalībnieku motīvi ir „egoistiski”, t.i., izdzīvot un attīstīties, tai skaitā uz citu tīkla dalībnieku rēķina. Organizācijas līmeņa efektivitāte saistās ar tīkla organizāciju svarīgākajām vajadzībām: *klientu vajadzību apmierināšana, leģitimitāte, resursu piesaiste un izmaksu samazināšana*.⁹⁶

Iestāšanās tīklā var nodrošināt papildus resursu piesaisti sev vai satelītorganizācijām, Tās piedaloties, piemēram, dažādos sadarbības projektos var iegūt valsts līdzfinansējumu. Resursu

⁹³ Provan K.G., Milward H.B. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*. 2001, no.61, pp. 418-419.

⁹⁴ Turpat.

⁹⁵ Turpat.

⁹⁶ Turpat.

avotu palielināšanas tendences raksturīgas drīzāk mazām organizācijām, bet lielas organizācijas dod priekšroku kādam deleģēt atsevišķu funkciju veikšanu, kas ir kopumā pusēm ir savstarpēji izdevīgi. Resursu piesaistē organizācijas mēdz afiliēt arī tīkla administratīvu organizāciju, kas reizē var paaugstināt leģitimitātes līmeni, jo palielina organizācijas redzamību piedaloties līdzfinansētajās sadarbības programmās. Tas, savukārt, piesaista nefinansiālus resursus no personāla līdz pat klientiem.⁹⁷

Mazajām organizācijām iesaistīšanās tīklā ir acīmredzami izdevīga, ņemot vērā to zemu redzamības un leģitimitātes līmeni, kā arī nepietiekamas spējas patstāvīgi iegūt papildus resursus. Neskatoties uz to, mazajām organizācijām ir lielākas izmaksas, ņemot vērā nepieciešamību nodrošināt koordināciju ar pārējiem tīkla dalībniekiem. Lielajām organizācijām tīkla dalības izmaksas ir nesalīdzināmi zemākas, jo tās var ietekmēt citus, izmantojot dažādus varas mehānismus (kā, piemēram, draudus izstāties no tīkla), ņemot vērā to iegūto statusu un leģitimitāti. Tā ir iespēja, kas mazajām organizācijām nav pieejama.⁹⁸

Klientu vajadzību nodrošināšanas ir ļoti svarīgs rezultāts organizācijām, ko tās var iegūt no dalības tīklā. Ja piedaloties tīklā organizācija var veikt plašāka spektra pakalpojumu klāstu, ko tā nevarētu nodrošināt viena pati, tas ir jāvērtē kā nozīmīgs stimuls, jo tas veicina klientu piesaisti un nodrošina to skaita, tātad, arī ieguvumu palielināšanos. Tīkla ietvaros organizācijas var atļauties t.s. „specializāciju”, t.i., var veltīt vairāk laika un resursu specifiskajām klientu vajadzībām.

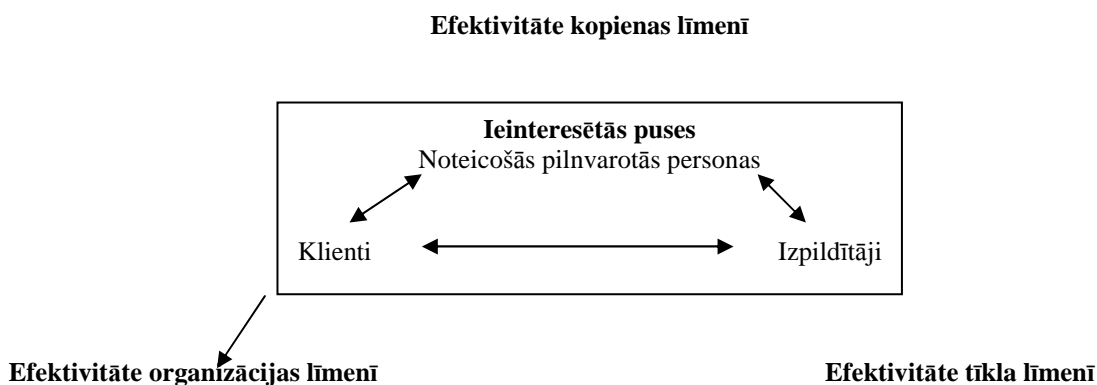
Izvērtējot tīkla efektivitātes līmeņus kopumā, Milvards un Provans norāda, ka tīkla kopējo efektivitāti nodrošina visu triju līmeņu mijiedarbība – katrā līmenī efektivitāte jānodrošina vismaz minimāli atbildot visu ieinteresēto pušu prasībām un ekspektācijām.⁹⁹ No otras puses, efektivitāte vienā līmenī obligāti to nenodrošina otrajā, taču tīklu var uzskatīt par efektīvu, ja tas ir radījis ieguvumus kopienai kopumā, it sevišķi klientiem (sk. shēmu 1).

⁹⁷ Provan K.G., Milward H.B. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*. 2001, no.61, pp. 418-419. Uzzi B. Embeddedness in the Making of Financial Capital: How Social Relations and Network Benefit Firms Seeking Financing. *American Sociological Review*. 1997, no.64. p.500

⁹⁸ Turpat.

⁹⁹ Turpat.

Shēma nr. 1. Tīkla efektivitātes līmeņu savstarpējās sakarības.



Kopienas ieguvumi var būt vislabāk sasniegti arī tad, ja to panākšanas aktivitātes ir pretrunā ar tīkla dalībnieku mērķiem un interesēm. Tā, piemēram, neskatoties uz to, ka tīkla paplašināšanās veicina organizāciju darbības rezultativitāti, dažu organizāciju bankrota rezultātā to darbības neatbilstības dēļ var pieaugt kopējā tīkla efektivitāte.¹⁰⁰ Tātad, tīkla kopējā efektivitāte sevī iekļauj vairāku efektivitātes līmeņu konkurenci, kas izriet no ieinteresēto pušu vajadzību dažādības un ievērojami sarežģī tīkla analīzi.

Publiskā sektora tīkli radikāli atšķiras no privātā sektora tīkliem, kur tīkla finansiālās darbības rezultāti pamatā raksturo tīkla rezultativitāti. Publiskajā sektorā tīkla dalībnieku vajadzības ir ļoti dažādas un politizētas, un to dibināšanās pamatā ir primāri kopienas jeb sabiedrības intereses. Tādējādi tīklu efektivitātes kritēriji ir pakārtoti spējām risināt samilzušas sabiedrības problēmas, vienlaicīgi veidojot starpinstitūciju sadarbības attiecību tīklu, kas rezultatīvāk un efektīvāk darbojas kolektīvi, nekā fragmentēti.¹⁰¹

Kā atzīmē Milvards un Provans, fundamentālā publisko tīklu problēma sakņojas tajā, ka ārējās ieinteresētās puses reti izstājas no tīkla. Tīklu darbības efektivitātes tiek vērtēta „no ārpuses” rezultativitātes kategorijās, t.i., no tā viedokļa, kādas aktivitātes tiek veiktas un cik tās ir profesionālas, nevis kāda ir tīkla vispārējā nozīme klientu pakalpojumu uzlabošanā vai neuzlabošanā. Līdz ar to, lēmumu pieņemšanas principi tīklos ir politiski determinēti, jo ietekmīgākie tīkla dalībnieki var oponentēt kopienas un tīkla līmeņa vajadzībām.¹⁰²

¹⁰⁰ Provan K.G., Milward H.B.. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*. 2001, no.61, pp. 421-422.

¹⁰¹ Turpat.

¹⁰² Turpat.

Kopumā, secinot no iepriekšējās pārvaldības formu, to determinējošo faktoru, dilemmu un efektivitātes kritēriju analīzes, ir skaidrs, ka tādas „vecas” tradicionālo pārvaldības modeļu dimensijas kā „vara” un „koordinācija” ir joprojām aktuālākie tīklveida pārvaldības pieejas problemātikas faktori: no vienas puses, tīkliem „pārdzīvojot” attīstības stadijas, nākas saskarties ar tādām dilemmām, kas prasa administratīvo resursu kapacitātes attīstību savstarpējās mijiedarbības procesu nodrošināšanai, bet no otras – administratīvā kapacitāte attīstās varas koncentrācijas un centralizācijas virzienā. Tādējādi, varas attiecību izkārtojums un koordinācijas nodrošināšanas metodes ir svarīgākie aspekti tīklveida pārvaldības identifikācijā un izpētē.

B Empīriskā daļa

Maģistra darba empīrisko daļu veido četras sadaļas. Pirmajā sadaļā ir identificēts Latvijas darba aizsardzības politikas institucionālais tīkls un veikta tā strukturālā analīze, iezīmēts nozīmīgāko politikas tīkla dalībnieku loks gan no darba aizsardzības politikas veidošanas, gan no darba aizsardzības politikas īstenošanas viedokļa. Otrajā sadaļā ir izvērtēta Latvijas darba aizsardzības sistēmas normatīvās un konceptuālās (politikas un plānošanas) bāzes attīstība, kas, no vienas puses, iezīmē darba aizsardzības sistēmas īstenošanas teorētiskos priekšnosacījumus, bet, no otras puses, iezīmē darba aizsardzības politikas institucionālā tīkla kompetences – tīkla vispārējo mērķu un uzdevumu – jeb funkcionālās attīstības stadijas. Trešajā sadaļā ir izvērtēta darba aizsardzības politikas īstenošanas efektivitāte, verificējot darba aizsardzības politikas teorētisko priekšnosacījumu īstenošanos praksē, ņemot vērā divu teorētisko pieeju - „administratīvā perfekcionisma” un „augšupejošā” tīklveida pārvaldības modeļa – definētus politikas īstenošanas efektivitātes kritērijus. Ceturtajā sadaļā ir izvērtēta darba aizsardzības politikas institucionālā tīkla brieduma pakāpe, ņemot vērā tīkla kompetences transformācijas jeb iekšējās funkcionālās optimizācijas spējas balstoties uz uzkrāto pieredzi politikas īstenošanas fāzē.

1. Darba aizsardzības politikas institucionālo tīklu struktūra politikas veidošanas un politikas īstenošanas līmenī

Šajā sadaļā ir identificētas institūcijas, kas jebkādā veidā ietekmē darba aizsardzības politikas veidošanos, attīstību un īstenošanu Latvijā. Sadaļā ir uzskatāmi parādīts, ka „matrjoškas” tipa institucionālā sistēma, ko priekšplānā izvirza „administratīvā perfekcionisma” teorija, gan politikas veidošanas, gan politikas īstenošanas stadijā nonāk mijiedarbībā ar dažāda veida institūcijām, kas darbojas ārpus nodibinātās hierarhiskās ķēdes un veido t.s. „politikas tīklus”. Šai sadaļā tiek identificētas institūcijas, kas veido darba aizsardzības politikas institucionālos tīklus un nosaka to strukturālos parametrus.

Institucionālās mijiedarbības procesi attīstās atbilstoši noteiktajiem „formātiem”, ko strukturāli uzskatāmi raksturo varas attiecību izkārtojums, kas veidojas institūcijām iesaistoties savstarpējā saskarsmē un mijiedarbībā darba aizsardzības problemātikas jautājumu loka ietvaros. Šādos apstākļos starpinstitūciju varas sadalījums veido t.s. „politikas tīklus”, kur vienas un tās pašas institūcijas var iekļauties dažādos problēmjautājumu tīklos. Institūciju ietekme un svars tajos var variēt atkarībā no pieejamiem resursiem, ar ko viena vai otra institūcija var rēķināties savu mērķu realizācijā mijiedarbojoties ar pārējām institūcijām,

kurām arī ir savi individuālie mērķi un noteikts resursu potenciāls. No vienas puses, varas attiecību izkārtojums nosaka tīklu strukturālās īpatnības, bet no otras – rada priekšnosacījumus tīkla daļbnieku savstarpējo attiecību noregulēšanai jeb savstarpējās mijiedarbības koordinācijas veidiem. Savukārt, institūciju mijiedarbības aspektus veido dažādi institūciju mērķi un intereses, kas ir egoistiski motivēti, bet tomēr iziet pāri individuālajam organizatoriskajam līmenim un „atrod” krustpunktus ar citu organizāciju līdzīgiem mērķiem un interesēm.

Tā Latvijas iedzīvotāju drošība un veselība darbā ir vispārējs mērķis, kas vieno gan likumdošanas (Saeima), gan izpildvaras institūcijas (Ministru kabinets un tam padotais izpildaparāts), izstrādājot valsts politikas un plānošanas vadlīnijas, kā arī normatīvo bāzi Latvijas aizsardzības sistēmas efektīvai darbībai atbilstoši sabiedrības interesēm. Veiksmīga šī mērķa realizācija ir minēto institūciju leģitimitātes garants Latvijas sabiedrībā. Taču šīs institūcijas savā darbībā izjūt ne tikai t.s. „iekšējo spiedienu” – sabiedrības vajadzības, bet arī „ārējo” – valstij atrodoties starptautiskajā vidē un izjūtot varas spiedienus no dažādiem ārvalstu valstiskajiem un nevalstiskajiem ārējiem aktieriem. Turklāt, ne tikai politikas formulēšanas, bet arī īstenošanas fāzē. Tādējādi, hierarhiski organizētas valsts institūcijas neizbēgami nonāk mijiedarbībā ar politisko vidi un loģiski – nonāk politiskās vides ietekmē. *Tātad, „administratīvā perfekcionisma” pieņēmumi par to, ka sākot ar politikas formulēšanas fāzi un jo vairāk – politikas īstenošanas fāzē valsts institucionālajai sistēmai jādarbojas unitāri, neatkarīgi un ārpus ārējo apstākļu ietekmes neatbilst politiskās prakses reālijām.*

Latvijai būtiskākais jautājums ir ārējais spiediens dalības Eiropas Savienības ietvaros, kas Latvijai uzliek par pienākumu izpildīt Eiropas Savienībā vispārpieņemtās normas un lēmumus gan ES likumdošanas, gan izpildvaras sistēmas līmenī. ES kā pārnacionālā organizācija veido hierarhisko regulējošo virslīmeni Latvijas valstij, taču tā regulējošās pilnvaras ir ierobežotas, jo nacionālā suverenitāte nav pilnībā deleģēta. Turklāt, bez ES ietvaros izveidotajām institūcijām ārējo spiedienu izdara arī starptautiska līmeņa organizācijas kā, piemēram, Starptautiska darba organizācijas, Starptautiska darba inspekciju asociācija u.c.

Nacionālajā līmenī darba aizsardzības politikas veidošanas un īstenošanas līmenī ir jāatzīmē gan valsts institūciju starpsektorālā ietekme un mijiedarbība, gan mijiedarbība ar nevalstisko sektoru – pamatā ar sociālajiem partneriem (darba devējiem un darbiniekiem un to pilnvarotiem pārstāvjiem dialogam ar valsti). Turklāt, gan politikas veidošanas, gan īstenošanas līmenī ir izveidojušies šādas sadarbības institucionalizēti formāti, kas izpaužas kā

politikas veidošanas koordinācijas mehānismi (Nacionālās trīspusējās sadarbības padomes ietvaros), politikas īstenošanas koordinācijas mehānismi (Valsts darba inspekcijas Informācijas padomes ietvaros) vai arī savstarpējās sadarbības līgumu slēgšana.

Tā politikas veidošanas līmenī galvenā atbildīgā institūcija, kas valdības uzdevumā veic valsts pārvaldi darba aizsardzības jomā, organizējot darba aizsardzības sistēmas un politikas izstrādi, plānošanu un koordinēšanu, kā arī darba aizsardzības normatīvās bāzes izstrādi, ir Labklājības ministrija.

Sadarbības ar sociālajiem partneriem (sociālā dialoga) sekmēšanai darba aizsardzības jomā ir radīta speciāla Nacionālās trīspusējās sadarbības padomes apakšstruktūra – Darba lietu trīspusējās sadarbības apakšpadome (DLTSA), kurā izskata gan darba tiesiskos, gan darba aizsardzības jautājumus. Apakšpadomē ir iekļauti pārstāvji no Labklājības ministrijas, Tieslietu ministrijas, Valsts darba inspekcijas, Latvijas Brīvo arodbiedrību savienības (LBAS) un Latvijas Darba devēju konfederācijas (LDDK). DLTSA ir pilnvarota veikt šādas funkcijas:

- izskatīt koncepciju, programmu un normatīvo aktu projektus, valsts budžeta projekta pamatnostādnes darba aizsardzības, darba tiesisko attiecību regulējuma un vienlīdzīgo iespēju saistībā ar darba tiesiskajām attiecībām jautājumos, izstrādāt savus priekšlikumus, kā arī sniegt atzinumus pirms to izskatīšanas LR Ministru kabineta komitejā un NTSP;
- piedalīties darba aizsardzības, darba tiesisko attiecību regulējuma un vienlīdzīgo iespēju saistībā ar darba tiesiskajām attiecībām normatīvo aktu pilnveidošanā;
- izskatīt valdības ziņojumu projektus par starptautisko saistību izpildi darba aizsardzības, darba tiesisko attiecību regulējuma un vienlīdzīgo iespēju saistībā ar darba tiesiskajām attiecībām jautājumos un dod atzinumus par šiem ziņojumiem;
- veikt informatīvi izglītojošu darbu darba devēju organizācijās un to apvienībās un darbinieku arodbiedrībās un veicina sadarbību nozaru un reģionālajā līmenī;
- izskatīt Valsts darba inspekcijas darba pārskatus par stāvokli darba aizsardzības, darba tiesisko attiecību regulējuma un vienlīdzīgo iespēju saistībā ar darba tiesiskajām attiecībām jomās.¹⁰³

Politikas īstenošanas „makro” līmenis. Lai darba aizsardzības jomā nodrošinātu valsts uzraudzību un kontroli, 1992. gadā tika atjaunota Valsts darba inspekcijas darbība - valsts

¹⁰³ www.lm.gov.lv (LR Labklājības ministrijas mājas lapa, aplūkota 30.03.2007.)

uzraudzības un kontroles institūcija. Inspekcija darbojas Labklājības ministrijas pārraudzībā atbilstoši savam nolikumam un likumam “Par Valsts darba inspekciju”.

Būtiska Valsts darba inspekcijai (VDI) uzdotā preventīvā funkcija ir darbinieku un darba devēju konsultēšana par inspekcijas kompetencē esošajiem jautājumiem, tai skaitā organizējot Eiropas Darba drošības un veselības aģentūras nacionālā kontaktpunkta darbību. Šīs funkcijas izpildes ietvaros ir radīts institucionalizēts sadarbības mehānisms - speciāla Informācijas padome, kur ietilpst VDI, LBAS, LDDK un Darba un vides veselības institūta (DVVI) pārstāvji.

VDI institucionālā mijiedarbība notiek arī mazāk formalizētajos formātos ar sekojošajām institūcijām¹⁰⁴:

- *Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra (VSAA)*, kas ir vienīgā institūcija, kas, atbilstoši savām preventīvajām funkcijām, spēj sniegt finansiālu atbalstu informācijas izplatīšanas jomā. VSAA galvenajās funkcijās ietilpst sociālās apdrošināšanas speciālo budžetu (tai skaitā apdrošināšanas pret nelaimes gadījumiem darbā un arodslimībām) un valsts sociālo pakalpojumu administrēšana. VSAA nodarbojas arī ar arodslimību un nelaimes gadījumu budžeta līdzekļu novirzīšanu darba aizsardzības preventīvo pasākumu nodrošināšanai. Ar VSAA notiek informācijas apmaiņa par darbā notikušo nelaimes gadījumu uzskaiti.
- *Sabiedrības veselības aģentūra (SVA)*, ar ko notiek informācijas apmaiņa sabiedrības veselības vides (t.sk., darba vides) risku monitoringa jautājumos, sadarbība preventīvajā darbā. (SVA sadarbojas arī ar Labklājības ministriju darba vides risku novēršanas plānu izstrādes jomā)
- *Valsts sanitārā inspekcija (VSI)*, ar ko notiek informācijas apmaiņa par katras inspekcijas kompetencē esošajiem jautājumiem (veicot darba vietu pārbaudes) un sadarbība kontroles un informācijas apmaiņas ietvaros. VSI nodarbojas ar epidemioloģiskās drošības un vides higiēnisko prasību īstenošanas uzraudzību, dzeramā ūdens nekaitīguma prasību nodrošināšanu, ķīmisko vielu un ķīmisko produktu tirdzniecības un lietošanas prasību nodrošināšanu.
- *Izglītības Valsts inspekcija*, ar ko notiek informācijas apmaiņa veicot darba vietu pārbaudes.
- *Valsts būvinspekcija*, ar ko notiek sadarbība un informācijas apmaiņa par jautājumiem, kas saistīti ar būvobjektu pieņemšanu ekspluatācijā, un par būvdarbu likumību.

¹⁰⁴ Jāatzīmē, ka uzskaitītas pamatā tās institūcijas, kuras jebkādā veidā iesaistās darba drošības un veselības jautājumu risināšanā.

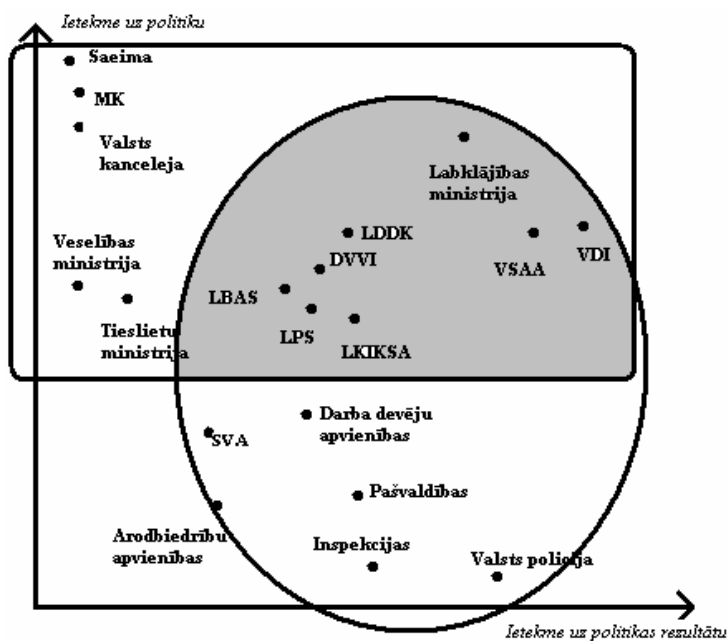
- *Vides valsts inspekcija (VVI)*, ar ko notiek sadarbība par videi īpaši bīstamo objektu novērtēšanu, lielu rūpniecisko avāriju izmeklēšanas organizācijā (piesaistot VVI, VUGD, VP un pašvaldību pārstāvjus);
- *Valsts energoinspekcija*, ar ko notiek informācijas apmaiņa veicot darba vietu pārbaudes;
- *Valsts policija*, piesaista letālo un smago nelaimes gadījumu izmeklēšanā;
- *LDDK un LBAS*, ar ko noslēgts sadarbības līgums par informācijas apmaiņu par darba aizsardzības jautājumiem, notiek piedalīšanās darba grupās problēmu risināšanai, kopīgi semināri un lekcijas par darba aizsardzības jautājumiem.
- *DVVI*, ar ko notiek informācijas apmaiņa par nepieciešamajiem datiem arodslimību diagnostikā, kā arī jautājumos par arodslimību diagnostiku. DVVI sadarbojas ar daudzām darba aizsardzības sistēmā iesaistītām institūcijām šādās galvenajās jomās: informācijas apmaiņā, lekcijās un semināros par darba vides jautājumiem un apmācības jomā ar Labklājības Ministriju, VDI, LDDK, LBAS, VSAA.¹⁰⁵

Bez augstāk minētajām institūcijām gan politikas veidošanas, gan politikas īstenošanas līmenī darba drošības un darba veselības jomā jāatzīmē (atsevišķu interešu pārstāvniecības institūciju iesaiste - Latvijas Pašvaldību savienība (LPS), Latvijas kompetento institūciju un kompetento speciālistu apvienība (LKIKA); ietilpst kompetentas institūcijas, kuru komercdarbības lauks ir darba aizsardzības pakalpojumu sniegšana), dažādu nozaru darba devēju un arodbiedrību apvienības, kā arī jāatzīmē pašvaldību iesaiste, kas pievērs uzmanību situācijai darba aizsardzības jomā savās administratīvajās teritorijās un vienlaicīgi iedarbina savus ietekmes resursus un instrumentus (piemēram, caur komercdarbības vides veidošanu vietējā līmenī).

Iezīmētie sadarbības un mijiedarbības aspekti dod vispārējo priekšstatu par izveidojušos tīklu mērķiem, bet vēl nedod skaidru priekšstatu par to strukturāliem parametriem, t.i., varas attiecību struktūru, kas nosaka tīkla dalībnieku lomu institucionālajā ietekmē uz darba aizsardzības politiku un tās īstenošanas rezultātiem. Izvērtējot tīkla dalībnieku individuālās institucionālās intereses, varas resursus un iespējamās uzvedības stratēģijas tīklā atkarībā no pieejamo varas resursu potenciāla (analīze apkopota Pielikumā nr.1 „Darba aizsardzības politikas institucionālie tīkli, to strukturālie un funkcionālie parametri”), shēmā zemāk kvadrāta rāmī atspoguļota politikas veidošanas tīkla struktūra, bet ellipsa rāmī – politikas īstenošanas tīkla struktūra.

¹⁰⁵ Valsts darba inspekcijas 2005.gada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.), 56.-59.lpp.

Shēma nr.2. Politikas veidošanas un politikas īstenošanas (makro līmeņa) tīklu struktūra



Shēmas svarīgākais aspekts – abu tīklu pārklšanās laukums, kas iezīmē to institūciju loku, kuru loma ir kritiska gan no politikas veidošanas, gan no politikas īstenošanas viedokļa. Tīklu pārklšanās determinē šo institūciju savstarpējo attiecību ciešuma, stabilitātes un savstarpēju attiecību daudzveidīguma augstāko pakāpi. *Jāsecina, ka centrālā nozīme darba aizsardzības politikas nodrošināšanā no tīklveida pārvaldības viedokļa ir sekojošajām institūcijām - Labklājības ministrijai, LDDK, LBAS, DVVI, LPS, LKIKSA, VDI un VSAA.*

2. Darba aizsardzības politikas institucionālo tīklu darbības mērķu evolūcija:

darba aizsardzības sistēmas teorētiskās bāzes reformas

Šai sadaļā tiek izpētīta darba aizsardzības sistēmas teorētiskās bāzes izmaiņas, ko iezīmē darba aizsardzības normatīvās sistēmas un darba aizsardzības politikas un plānošanas sistēmas attīstība un reformas.

Darba aizsardzības sistēmas galvenais uzdevums ir nodrošināt pamatu sociālo, ekonomisko, tehnisko, ārstnieciski profilaktisko un organizatorisko pasākumu realizēšanai, kā arī nodrošināt normatīvajos aktos definēto prasību ieviešanu. Darba aizsardzības sistēmai jāspēj nodrošināt darba vides atveseļošanu, darba drošību, nelaimes gadījumu darbā un arodslimību skaita samazināšanu, kā arī no darba attiecībām izrietošo sociālo garantiju stabilas sistēmas darbību. No tīklveida pārvaldības viedokļa, šādi būtu darba aizsardzības politikas institucionālo tīklu kopējie „kopienas” līmeņa mērķi, kas vienlaicīgi ir arī tīklu darbības efektivitātes svarīgākie kritēriji.

No tīklveida pārvaldības viedokļa, šādu mērķu formālā izvirzīšana būtu jāvērtē kā tīkla vispārējā brieduma tendence un tīkla darbības efektivitātes svarīgākais priekšnosacījums. Uzreiz jāatzīmē, ka identificēta politikas veidošanas tīkla darbības rezultātā šādi mērķi ir izvirzīti tikai 2006.gadā, kad tika izstrādāta un apstiprināta „Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam”. *No vienas puses, tas ir nopietns tīkla darbības brieduma rādītājs, bet no otras puses, skaidri liecina par to, ka līdz šim darba aizsardzības politikas tīkla darbībā dominēja individuāli un tīkla līmeņa mērķi un intereses.*

2.1. Darba aizsardzības normatīvās bāzes izmaiņas

Pēc Padomju Savienības sabrukuma Latvijai uzsāka savas nacionālo darba aizsardzības sistēmas izveidi, pievēršoties gan tiesiskai, gan arī institucionālai bāzei. Darba aizsardzības reforma Latvijā ir piedzīvojusi divas attīstības stadijas. Normatīvās sistēmas attīstībā tas nozīmēja pāreju no reaktīvās uz preventīvo politiku darba drošības un veselības jomā Latvijā.

„Darba aizsardzības problēmu seku likvidācija” jeb reaktīvā politika ir pirmais tīkla līmeņa mērķis, kas tika izvirzīts par primāro darba aizsardzības sistēmas attīstības pirmajā stadijā un pakārtots tādiem tīkla dalībnieku individuālajiem jeb organizatoriskiem mērķiem kā „uzraudzības un kontroles sistēmas stiprināšana” un „sociālās politikas instrumentu stiprināšana.

1993.gadā tika pieņemti divi būtiskākie darba aizsardzības sistēmas likumi - likums "Par darba aizsardzību", kas kalpoja par pamatu turpmākās darba aizsardzības sistēmas izveidei, un atjaunotais likums "Par Valsts darba inspekciju", kas nodrošināja kontroli un uzraudzību pār darba aizsardzības prasību ievērošanu un pārņēma 1939.gada likuma pamatprincipus.¹⁰⁶

Likums "Par darba aizsardzību" noteica būtiskākās un vispārīgās darba aizsardzības prasības gan attiecībā uz darba devējiem, gan darbiniekiem, gan arī viņu savstarpējai sadarbībai, kā arī vispārīgās prasības darba videi un darbu veikšanai. Tomēr tajā lielā mērā bija saglabājusies iepriekšējās sistēmas pieeja darba aizsardzības jautājumu risināšanā, jo līdz jauno nacionālās likumdošanas tiesību aktu izstrādei, spēkā joprojām palika virkne Padomju laika normatīvo aktu. Rezultātā tika saglabāts princips, kad darbiniekam par nodarītajiem kaitējumiem tika atlīdzināts ar atvieglojumiem un piemaksām, bet netika domāts par preventīvajiem pasākumiem, kas būtu vērsti uz cīņu ar problēmas cēloņiem, nevis uz to radītajām sekām.

Par darba aizsardzības reformas otrā posma sākumu var uzskatīt 1995.gadā Luksemburgā parakstīto Latvijas un Eiropas Savienības Asociācijas līgumu par normatīvās bāzes tuvināšanu (stājās spēkā ar 1998.gadu). *Tādējādi priekšplānā izvirzījās jauns tīkla mērķis - normatīvās bāzes pakāpeniska pielāgošana atbilstoši ES un citiem starptautiski atzītajiem principiem, mainot arī līdzšinējās normatīvās bāzes strukturālo būtību – piemērojot „horizontālo likumdošanas pieeju”, kas attiecas uz nozari kopumā nevis konkrētu darbības veidu vai iekārtu.*¹⁰⁷

Rezultātā Latvija ir pievienojusies 45 Starptautiskās darba organizācijas konvencijām, ieskaitot 8 fundamentālās konvencijas par cilvēktiesībām darbā. 1990.-jos gados Latvija ratificēja tādas konvencijas kā Darba inspekcijas konvencija (1947.g., nr.81), Darba inspekcijas konvencija (Zemkopība) (1969.g., nr.129), Darba administrācijas konvenciju (1978.g., nr.150), Darba drošības un veselības konvenciju (1981.g., nr.155).¹⁰⁸ Tādējādi Latvijas Republika izrādīja savu gatavību ievērot konvencijās minētās prasības, un deklarēja, ka valstī pastāvošais darba aizsardzības līmenis ir līdzvērtīgs šajās konvencijās noteiktajam.

ES normu pārņemšanā 2001.-2002.gadā tika attīstīta sadarbība ar Zviedriju (ES *Phare* projekta "Integrācija ES un likumdošanas saskaņošana" ietvaros) un Spāniju (konsultācijas

¹⁰⁶ www.lm.gov.lv (Labklājības ministrijas mājas lapa, aplūkota 04.04.2007.)

¹⁰⁷ Albracht G., Campbell S. (eds). *Labour Inspection Audit: Tripartite Audit of the Labour Inspection System of Latvia*. 3-14 October 2005. Geneva, International Labour Office, 2006. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)

¹⁰⁸

par direktīvu pārņemšanu un stratēģisku plānošanas dokumentu izstrādi)¹⁰⁹, kā arī tika īstenoti virkne citu sadarbības projektu. Jāatzīmē gan, ka šī ir vienīgā no sociālās politikas apakšnozarēm, kur Latvija panākusi trīs pārejas periodus (attiecībā uz darba aprīkojuma darba vietās lietošanu, darba drošības un veselības aizsardzības prasību minimumu un par minimālajām drošības un veselības prasībām darbam ar displeju ierīcēm).¹¹⁰

Patlaban par darba aizsardzības sistēmas juridisko pamatu kalpo 2001.gada 20.jūnijā pieņemtais Darba aizsardzības likums, kurš ir stājies spēkā ar 2002.gada 1.janvāri. Darba aizsardzības likums pārņēma ES pamatdirektīvas darba aizsardzības jomā prasības un principus. Jaunais Darba aizsardzības likums aizstāja 1993.gada 4.maija likumu "Par darba aizsardzību".

Likumu maiņas nepieciešamību noteica gan Latvijas iestāšanās Eiropas Savienībā 2004.gada 1.maijā, gan tas, ka vecais likums un tajā iestrādātie principi bija novecojuši un būtībā nenodrošināja pilnīgu darbinieku drošības un veselības aizsardzību darbā. Jaunais darba aizsardzības likums izvirzīja *jaunu tīkla mērķi, kas darba aizsardzības sistēmas efektivitātes pamatā noteica "kaitējuma novēršanas principu" jeb preventīvās pieejas politiku*. Tā balstās uz drošas un veselībai nekaitīgas darba vides izveidi, darba vides riska novērtēšanu un novēršanu, darba vietas pielāgošanu indivīdam u.c. vispārīgiem principiem, kas ir noformulēti Darba aizsardzības likumā, no kuriem svarīgākie ir sekojošie elementi:

- darba vides riska novērtēšana (darba vides riska faktoru konstatēšana, darba vides riskam pakļauto darbinieku noteikšana, darba vides riska apjoma un rakstura izvērtēšana, nepieciešamo darba aizsardzības pasākumu noteikšana);
- darba vides iekšējā uzraudzība (darba vides iekšējās uzraudzības plānošana, darba vides riska novērtēšana; darba vides iekšējās uzraudzības īstenošana, darba vides iekšējās uzraudzības pārbaude un pilnveidošana);
- darba aizsardzības organizatoriskās struktūras veidošana (darba devējs, darba aizsardzības speciālists (-i), kompetenta institūcija vai persona, uzticības persona (-as) vai to komitejas);
- konsultēšanās, nodarbināto informēšana un līdzdalība darba aizsardzībā (darba devējs konsultē nodarbinātos rada viņiem iespēju piedalīties apspriedēs par darba aizsardzības jautājumiem; darba devējs informē nodarbinātos par darba vides risku un

¹⁰⁹ www.lm.gov.lv (Labklājības ministrijas mājas lapa, aplūkota 04.04.2007.)

¹¹⁰ Aizsils J. *Sociālā politika un nodarbinātība*. No: Medin L., Brizgo M. (zin. red.). *Pievienošanās Eiropas Savienībai līgums (izvilkums) un komentāri*. Rīga: Tiesu namu aģentūra, 2003. 1085. lpp.

darba aizsardzības pasākumiem; darba devējs nodrošina nodarbinātos ar visu informāciju par darba aizsardzības jautājumiem.

2004.gadā likums tika pārskatīts, balstoties uz divu gadu pieredzes analīzi pēc tā stāšanās spēkā, kā rezultātā tika veikti 16 grozījumi (LR Saeima pieņēma 2004.gada 16.decembrī, stājās spēkā 2005.gada 11.janvārī), ko *noteica, pirmkārt, jauns tīkla darbības mērķis – darba aizsardzības sistēmas prasību pielāgošana atbilstoši praktiskās pieredzes rezultātiem, un, otrkārt, tīkla dalībnieku individuālās intereses un mērķi* (individuālie un tīkla mērķi apkopoti Pielikumā nr.1. „Darba aizsardzības politikas institucionālie tīkli, to strukturālie un funkcionālie parametri”).

Tā sekojoši grozījumi skaidri norāda uz Latvijas Darba devēju konfederācijas individuālo mērķu realizāciju, aizstāvot darba devēju intereses:

- Samazināti darba devēju izdevumi: tika atļauts sastādīt ne tikai riskam pakļauto profesiju, bet arī personu sarakstus; tādējādi tika atrisināta darba devēju problēma attiecībā uz šo izdevumu atzīšanu par saimnieciskiem uzdevumiem Valsts ieņēmumu dienestā, kas iepriekš neļāva šos uzdevumus norakstīt un nemaksāt par tiem ienākuma nodokli.
- Samazinātas organizatoriskas struktūras prasības: samazinātas darba aizsardzības organizatoriskas struktūras prasības mazajiem uzņēmumiem, ļaujot tajos pašam darba devējam pildīt darba aizsardzības speciālista funkcijas.

Bez tam tika palielinātas kompetento institūciju vai speciālistu piesaistīšanas prasības, it īpaši attiecībā uz paaugstinātās bīstamības komercdarbības veidiem, paredzot deleģējumu Ministru kabinetam noteikt komercdarbības veidus (LR MK noteikumi stājās spēkā ar 2006.gada 1.janvāri), kur šī prasība ir obligāta, un nosacījumus, kad šādas institūcijas vai speciālistus var nepiesaistīt (vienlaicīgi pastiprinot iekšējās darba aizsardzības prasības uzņēmumā). Grozījumu rezultātā, piemēram, būvniecībā darba aizsardzības speciālists vairs nav tiesīgs veikt darba vides risku novērtēšanu bez augstākās izglītības darba aizsardzībā, taču ir noteikts pārejas posms līdz 2009.gadam, kurā šīs tiesības tomēr būs speciālistiem ar darba

stāžu ne mazāk kā 5 gadi.¹¹¹ Šādi grozījumi skaidri apliecina Latvijas kompetento institūciju un kompetento speciālistu apvienības individuālo interešu un mērķu realizāciju.

Vairāki citi grozījumi nostiprina nodarbināto tiesības un nodrošina to vajadzības, kas apliecina Latvijas Brīvo arodbiedrību savienības individuālo interešu un mērķu realizāciju:

- Nostiprināts darba aizsardzības speciālistu, kā arī nodarbināto ievēlēto, t.i., uzticības, personu līdzvērtīguma princips citiem darbiniekiem;
- Palielinātas nodarbināto līdzdalības prasības: paredzēta nodarbināto un viņu pārstāvju (uzticības personu) līdzdalība darba vides risku novērtēšanā, ņemot vērā, ka tie labi pārzina sava darba specifiku.
- Precīzāk noteikts resursu minimālais apjoms darba veselības nodrošināšanai: likumā nostiprināts deleģējums Ministru kabinetam noteikt minimālu medicīnisko materiālu minimumu pirmās palīdzības sniegšanai darba vietā.

Realizējot Valsts darba inspekcijas mērķus, grozījumi ievieša administratīvās darbības prasības arodslimību jomā, t.i., paredzēja noteikumu izstrādi ne tikai par nelaiemes gadījumu darbā izmeklēšanu un uzskaiti, bet arī arodslimību izmeklēšanu un uzskaiti.

Kopumā izvērtējot tīkla mērķu evolūciju laika gaitā, jāsecina, ka pāreja no reaktīvās politikas pieejas uz preventīvās politikas pieeju, adaptācija tīkla dalībnieku vajadzībām un tīkla līmeņa kompetences radīšana liecina par efektīvām tīkla darbības spējām, piemērojoties gan starptautiskās vides ietekmei un nodrošinot tīkla dalībnieku iekšējās izziņāšanas procesus gan attiecībā uz to individuālajiem mērķiem, gan attiecībā uz to piemērotību reālās situācijas kontekstā. Tāpat skaidri iezīmējas arī nacionālais tīkla dalībnieku loks – LDDK, LBAS, LKIKSA, VDI un Labklājības ministrija (kā normatīvās bāzes virzītājs darba aizsardzības jomā). No „administratīvā perfekcionisma” viedokļa tīkla mērķu evolūcija ir vērtējama kā darba aizsardzības sistēmas teorētisko priekšnosacījumu attīstība lielākās ticamības un efektivitātes virzienā, nodrošinot iespējamību cīņai ar problēmu cēloņiem, ne tikai sekām.

2.2. Darba aizsardzības politikas un plānošanas izmaiņas

Vienīgais patstāvīgais politikas plānošanas dokuments darba aizsardzības jomā bija 1996.gadā apstiprināta koncepcija „Par rīcības programmu darba, darba aizsardzības un

¹¹¹ Latvijas Republikas Ministru Kabinets. Noteikumi nr.101. Par prasībām kompetentām institūcijām un kompetentiem speciālistiem darba aizsardzības jautājumos un kompetences novērtēšanas kārtību (spēkā ar 01.01.2006.).

produkcijas un pakalpojumu drošības un kvalitātes jautājumos”, kas noteica ES direktīvu pārņemšanas grafiku un ar Latvijas iestāšanos ES zaudēja savu spēku un aktualitāti. Tomēr tam bija svarīga loma jau identificētā tīkla mērķa „normatīvās bāzes pakāpeniska pielāgošana atbilstoši ES un citiem starptautiski atzītajiem principiem” īstenošanā.

„Latvijas nacionālās Lisabonas programmas 2005.-2008.gadam” (apstiprināta LR Ministru kabinetā 2005.gada 19.oktobrī) ietvaros ir paredzēti vairāki rīcības virzieni darba drošības un veselības situācijas uzlabošanai valstī, vienlaicīgi nodrošinot arī ES līdzfinansējuma piesaisti katra rīcības virziena īstenošanai papildus valsts budžetā paredzētajam. Tādējādi pēc iestāšanās ES priekšplānā izvirzījies *jauns tīkla mērķis – pilnvērtīga līdzdalība ES darba aizsardzības politikas un plānošanas prioritāšu ieviešanā un situācijas uzlabošana Latvijā veicinot kopējās situācijas uzlabošanas ES līmenī.*

Kopumā Lisabonas programmas rīcības virzieni liecina, ka ES līdzfinansējuma piesaistē lielākā loma ir jau iepriekšējā sadaļā identificētajām institūcijām un to *individuālajiem mērķiem*. Tā Lisabonas programmā paredzēta Valsts darba inspekcijas kontroles un uzraudzības sistēmas administratīvās kapacitātes stiprināšana personāla kompetences un informācijas aprites infrastruktūras attīstības virzienā:

„uzlabojot *Valsts darba inspekcijas* infrastruktūru un stiprinot administratīvās spējas, lai drošība un personāla kompetence atbilstu LR normatīvo aktu un ES standartu prasībām un būtu piemērota elektronisko dokumentu izveidošanai un aprītei (2005.-2008.gads) ar valsts līdzekļu un ES fondu kopējo finansējumu 1 milj. latu apjomā”;

„pilnveidojot darba drošības sistēmu un darba attiecību *uzraudzību* (2005.-2008.gads) ar valsts līdzekļu un ES fondu, tai skaitā, ESF kopējo finansējumu 3,6 milj. latu apjomā”.¹¹²

Tāpat Lisabonas programma paredz trīspusējā dialoga veicināšanu jaunu sadarbību formu meklējumos, kā arī veicinot zināšanu pieaugumu par darba aizsardzības jautājumiem, kas bez Labklājības ministrijas, LBAS, LDDK individuālajiem mērķiem apliecina arī Latvijas pašvaldību un Latvijas Pašvaldību savienības individuālo mērķu nozīmi:

„*paaugstinot Latvijas Darba devēju konfederācijas, Latvijas Brīvo arodbiedrību savienības un Latvijas pašvaldību un Latvijas Pašvaldību savienības kapacitātes*, uzlabojot sadarbības formas, izglītojot un informējot to darbiniekus (2005.-2006.gads) ar valsts līdzekļu un ESF kopējo finansējumu 1,5 milj. latu apjomā”¹¹³

¹¹² Latvijas nacionālā Lisabonas programma 2005.-2008.gadam. <http://ppd.mk.gov.lv> (Politikas un plānošanas dokumentu datu bāze. LR Ministru kabineta mājas lapa, aplūkota 01.05.2007.)

Papildus Lisabonas programma paredzēta zinātniskā atbalsta un tā institucionālo spēju veicināšana, kas norāda uz Darba un vides veselības institūta individuālo mērķu nozīmi un realizāciju:

„izveidojot Latvijas Nacionālo darba vides institūtu un nodrošinot tā darbību;”
 „veicot pētījumu par darba apstākļiem un riskiem (2005.-2006.gads) ar valsts līdzekļu un ESF kopējo finansējumu 0,2 milj. latu apjomā.”¹¹⁴

Patlaban darba aizsardzības pasākumu plānošanas svarīgāko ietvaru nosaka „Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam”, kura ir apstiprināta LR Ministru kabinetā 2006.gada 25.oktobrī. Tajā noteiktas darba tiesisko attiecību un darba aizsardzības uzdevumu prioritātes, kas tiek finansētas valsts budžeta programmas „Darba apstākļu uzlabošana” ietvaros.

Stratēģija izvirzīja jaunus tīkla mērķus, noformulējot „**kopienas**” līmeņa efektivitātes kritērijus, kas ir preventīvās politikas īstenošanas efektivitātes svarīgākie priekšnosacījumi – *plašākas sabiedrības zināšanas, komersantu labāka prakse ieviešot darba aizsardzības prasības un organizatorisko struktūru un incidentu mazināšanās*. Par to liecina darbības stratēģijā noformulēti konkrēti darba aizsardzības un darba tiesisko attiecību politikas sagaidāmie rezultāti un to rādītāji (sk. Tabulā nr.2):

- „Sabiedrība labāk pārzina savas tiesības un pienākumus darba attiecību, darba drošības un veselības darbā jomās, paaugstināts kopējais sabiedrības informētības līmenis par darba jomas tiesību aktu piemērošanas nozīmi.
- Paaugstināts pareizi piemērotu tiesību aktu ieviešanas līmenis komersantos, samazināti darba jomas tiesību aktu pārkāpumi.”¹¹⁵

Tabula nr.2. Darba aizsardzības politikas rezultatīvie rādītāji 2007.-2009.gadam

Nr. p.k.	Rezultatīvie rādītāji	2006	2007 A*	2007 B**	2008	2009
1.	Sabiedrības informētības līmenis par darba apstākļiem (% no aptaujātajiem)	46	47	50	55	60
2.	Pozitīva iedzīvotāju attieksme pret VDI (% no aptaujātajiem)	30	33	40	45	50
3.	Letālo nelaimes gadījumu darbā skaits (uz 100 000 strādājošajiem)	5,3	5,3	5,1	4,9	4,7

* bāzes jeb pamatfinansējuma ietvaros

** rezultāts gadījumā, ja tiek piešķirts papildus finansējums (budžeta prioritāte, jaunā politikas iniciatīva)

Avots: „Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam”, 96.lpp.

¹¹³ Arodbiedrības un darba devēji izvērtē esošo un vienojas par jaunas Ģenerālvienošanās par sadarbību izstrādi. Latvijas darba devēju konfederācija. 30.08.2006. www.ddd.lv (Latvijas darba devēju konfederācijas mājas lapa, aplūkota 20.04.2007.)

¹¹⁴ Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam. <http://ppd.mk.gov.lv> (Politikas un plānošanas dokumentu datu bāze. LR Ministru kabineta mājas lapa, aplūkota 01.05.2007.)

¹¹⁵

Labklājības ministrijas izstrādātā darbības stratēģija pievēršas arī Valsts darba inspekcijas individuālo mērķu un interešu nozīmei, nosakot tās administratīvās darbības sagaidāmos rezultātus un to rādītājus (sk. Tabulā nr.3). Rezultatīvie rādītāji liecina, ka par administratīvās prakses kritērijiem ir izvirzīti: *kontrolē* un *uzraudzība* (t.sk., izmantojot *mērķa grupu* pieeju), kā arī *sabiedrības informēšana*:

- „Veiktas pārbaudes komersantos par darba jomas tiesību aktu ieviešanu.
- *Sabiedrībai sniegta informācija par darba apstākļiem.*”¹¹⁶

Tabula nr.3. *Administratīvās darbības rezultatīvie rādītāji 2007.-2009.gadam darba aizsardzībā.*

Nr. p.k.	Rezultatīvie rādītāji	2006	2007 A*	2007 B**	2008	2009
1.	Komersantu apsekojumu skaits	13 800	14 300	14 800	14 800	14 800
1.1.	t.sk., apsekojumu skaits komersantos, kuru saimnieciskā darbība ir paaugstināta nelegālās nodarbinātības riska nozarēs	4500	5000	6300	6300	6300
1.2.	t.sk. apsekoto komersantu skaits (% no uzraudzībā esošo komersantu skaita)	6,5	6,5	7,0	8,0	9,0
2.	Sabiedrības informēšanas kampaņas par darba apstākļiem	1	2	5	5	5

* bāzes jeb pamatfinansējuma ietvaros

** rezultāts gadījumā, ja tiek piešķirts papildus finansējums (budžeta prioritāte, jaunā politikas iniciatīva)

Avots: „*Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam*”, 96.lpp.

No 1997.gada 1.janvāra Latvijā darbojas uz apdrošināšanas principiem balstīta sistēma valsts sociālajai apdrošināšanai pret nelaimes gadījumiem darbā un arodslimībām. Apdrošinātām personām, kuras cietušas nelaimes gadījumā darbā vai saslimušas ar arodslimību, tiek nodrošināta apdrošināšanas atlīdzību izmaksa (slimības pabalsts, atlīdzība par darbspēju zaudējumu, atlīdzība par apgādnieka zaudējumu, papildus izdevumu kompensācija). Saistībā ar darba aizsardzības politikas īstenošanas seku pārvaldīšanu, ir jāmin arī izvirzītie *sociālās politikas rezultāti un rādītāji* (sk. Tabulā nr.4, 5, 6), kas ir vērsti uz *sociālo risku seku pārvaldīšanas optimizāciju* (samazinot izdevumus par slimības pabalstiem un pastiprinot kontroli pār darba nespējas lapu izsniegšanu), *sociālo garantiju pieaugumu* un *pakalpojumu pieejamības uzlabošanu atsevišķām sociālā riska grupām* (invalidiem un bērniem, kas ir zaudējuši apgādniekus). Tādējādi tīkla ietvaros ir piešķirta liela nozīme arī Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūras individuālajiem mērķiem:

- (1) „veicināt ātrāku un pēc iespējas kvalitatīvāku personas atgriešanos darba tirgū”¹¹⁷, *palielinot papildus izdevumu īpatsvaru personu rehabilitācijai*, bet nepalielinot kopējo darba negadījumu budžeta apmēru:

Tabula 4. *Darba negadījumu pārvaldīšana.*

Nr. p.k.	Rezultatīvie rādītāji	2006	2007	2008	2009
1.	Kopējie izdevumi darba negadījumu budžetā (% no IKP)	0,06	0,06	0,06	0,06
2.	Papildus izdevumu rehabilitācijai īpatsvars kopējos darba	1,46	1,55	1,59	1,61

¹¹⁶ Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam. <http://ppd.mk.gov.lv> (Politikas un plānošanas dokumentu datu bāze. LR Ministru kabineta mājas lapa, aplūkota 01.05.2007.), 48.lpp.

¹¹⁷ Turpat, 48.lpp

negadījumu budžeta izdevumos (%)				
----------------------------------	--	--	--	--

Avots: „Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam”, 96.lpp.

- (2) „samazināt darbnespējas lapu izmantošanu”¹¹⁸, kas ir jaunā politikas iniciatīva 2007.gadā, kā rezultātā plānots pastiprināt kontroles mehānismus, tādējādi samazinot valsts izdevumus par slimības pabalstiem;

Tabula 5. Sociālie pabalsti 1.

Nr. p.k	Rezultatīvie rādītāji	2006	2007 A*	2007 B**	2008 A	2008 B	2009 A	2009 B
1.	Izdevumi pakalpojumiem ¹¹⁹ (% no IKP)	1,2	1,1	1,1	1,1	1,3	1,1	1,3
	No tā: Slimības pabalstu īpatsvars kopējos invaliditātes, maternitātes un slimības budžeta izdevumos (%)	20,6	19,9	17,1	21,1	17,8	21,4	17,8

* bāzes jeb pamatfinansējuma ietvaros

** rezultāts gadījumā, ja tiek piešķirts papildus finansējums (budžeta prioritāte, jaunā politikas iniciatīva)

Avots: „Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam”, 96.lpp.

- (3) „Invalīdu, vecu ļaužu, apgādniekus zaudējušu bērnu rīcībā ir vairāk finanšu līdzekļu savas dzīves kvalitātes uzlabošanai¹²⁰”, tādējādi ar 2007.gadu piešķirot papildus finansējumu un palielinot pabalstus bērniem, kas ir zaudējuši apgādniekus. „Invalīdi darbaspējīgā vecumā spēj iekļauties darba tirgū”¹²¹, uzlabojot invalīdu profesionālās rehabilitācijas iespējas un pakalpojumu pieejamību.

Tabula 6. Pakalpojumu pieejamība invalīdiem 3.

Nr.p .k.	Rezultatīvie rādītāji	2006	2007 A*	2007 B**	2008	2009
1.	Jaunu valsts finansētu profesionālās rehabilitācijas programmu skaits	1	0	2	4	5
2.	Darba tirgū iekļāvušos invalīdu skaits pēc profesionālās rehabilitācijas pakalpojumu saņemšanas (%)	75	75	77	77	77

* bāzes jeb pamatfinansējuma ietvaros

** rezultāts gadījumā, ja tiek piešķirts papildus finansējums (budžeta prioritāte, jaunā politikas iniciatīva)

Avots: „Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam”, 96.lpp.

Izvērtējot kopumā darba aizsardzības „politikas tīkla” mērķu evolūciju gan normatīvās bāzes, gan politikas un plānošanas reformu kontekstā, jāsecina, ka iepriekšējā sadaļā identificētais darba aizsardzības politikas īstenošanā nozīmīgākais institucionālās mijiedarbības tīkls, kas iekļauj Labklājības ministriju, LDDK, LBAS, DVVI, LPS, LKIKSA, VDI un VSAA, tikai kopš Labklājības ministrijas stratēģijas apstiprināšanas 2006. gada beigās ir sasniedzis nozīmīgu attīstības (tīkla līmeņa kompetences uzkrāšanas) un darbības efektivitātes stadiju, kas ļāva noformulēt un formāli vienoties par vairākiem svarīgākajiem, t.i., „kopiesas līmeņa”, tīkla efektivitātes rādītājiem.

¹¹⁸ Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam. <http://ppd.mk.gov.lv> (Politikas un plānošanas dokumentu datu bāze. LR Ministru kabineta mājas lapa, aplūkota 01.05.2007.) 51.lpp

¹¹⁹ Izdevumi invaliditātes pensijām, maternitātes pabalstiem, paternitātes pabalstiem, slimības pabalstiem, apbedīšanas pabalstiem, kaitējuma atlīdzībām Černobiļas AES avārijā cietušajām personām, darbā nodarītā kaitējuma atlīdzībām.[Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam. <http://ppd.mk.gov.lv> (Politikas un plānošanas dokumentu datu bāze. LR Ministru kabineta mājas lapa, aplūkota 01.05.2007.)]

¹²⁰ Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam. <http://ppd.mk.gov.lv> (Politikas un plānošanas dokumentu datu bāze. LR Ministru kabineta mājas lapa, aplūkota 01.05.2007.)64.lpp

¹²¹ Turpat, 129.lpp

No „administratīvā perfekcionisma” viedokļa, „politikas tīkla” mērķu evolūcija norāda, ka Latvijā darba aizsardzības sistēmas attīstības pamatā ir:

- teorētisko pieņēmumu ticamība un precizitāte - gan no zinātniskās ticamības viedokļa, gan no praktiskās lietderības viedokļa, ņemot vērā starptautiski atzīto vērtību un normu pārņemšanu uzkrātās pieredzes rezultātā;
- institucionālās kapacitātes un tās resursu nodrošinājuma bāzes, attīstība, lai nodrošinātu hierarhiski organizētas darba aizsardzības uzraudzības un kontroles sistēmu spējas veikt preventīvu un reaktīvu funkciju izpildi.

Par veiksmīgas darba aizsardzības politikas īstenošanas rādītājiem ir izvēlēti ne vien sabiedriskā ieguvuma rādītāji – smagāko incidentu samazināšanās utt., bet arī valsts individuālie mērķi samazināt valsts sociālā atbalsta funkciju slodzi, kas vērsti uz valsts izdevumu samazināšanu nevis ar darba aizsardzības politikas problēmu novēršanas jeb preventīvajām metodēm, bet cīnoties ar administratīvās darbības neveiksmēm uzraudzības un kontroles jomā. Tas liecina par vienpusīgu un nepilnīgu pieeju, kas novērš administratīvo līmeni no politikas realizācijas mērķiem sabiedrības problēmas risināšanā uz tās realizācijas instrumentiem, kas ir vērtējams kā nozīmīgs teorētisko priekšnosacījumu trūkums.

Vienlaicīgi jāsecina, ka tāds darba aizsardzības sistēmas teorētiskais priekšnosacījums kā sociālā dialoga attīstība gan politikas veidošanas, gan politikas īstenošanas līmenī pats par sevi liecina, ka darba aizsardzība kā sociālās politikas parādība arī jārisina sociāli – mijiedarbībā ar sabiedrības ieinteresētajām pusēm (šai gadījumā – darba devējiem un darba ņēmējiem), nevis unitāri – valsts pārvaldes līmenī. Šāds princips automātisku rada valsts un sociālo partneru savstarpējās atkarības attiecības darba aizsardzības politikas īstenošanas nodrošināšanā, kas, no vienas puses, ir pretrunā ar „administratīvā perfekcionisma” efektivitātes kritērijiem, bet no otras – rada ietvaru tīklveida attiecību un pārvaldības formu izveidei.

3. Darba aizsardzības sistēmas teorijas verifikācija politikas īstenošanas „makro”

līmenī: „administratīvais perfekcionisms” vs tīklveida pārvaldība

Šai sadaļā tiek analizēta darba aizsardzības politikas īstenošanas efektivitāte „makro” līmenī, ņemot vērā „administratīvā perfekcionisma” un tīklveida pārvaldības efektivitātes kritērijus. Izejot no „administratīvā perfekcionisma” tēzes par politikas formulēšanas un politikas īstenošanas stadiju savstarpējo atkarību, tiek pievērsta uzmanība arī politikas formulēšanas līmeņa efektivitātei.

Sadaļu ievada vispārējās situācijas un ārējo apstākļu ietekmes raksturojums. Sadaļas struktūru tālāk veido darba aizsardzības normatīvās bāzes un politikas konceptuāliem pieņēmumi, ko atspoguļo iepriekšējā sadaļā iezīmētie sekojoši darba aizsardzības politikas pamatprincipi: *sociālā dialoga un preventīvās kultūras iedzīvināšana līdz pat zemākajam politikas īstenošanas līmenim*, veicinot sabiedrības zināšanas un izpratni par darba aizsardzības prasībām, *spējīga uzraudzības un kontroles sistēma un sociālo risku pārvaldīšanas sistēma*, kam, saskaņā ar „administratīvā perfekcionisma” loģiku konsekventi jāatspoguļojas gan politikas formulēšanas, gan politikas ieviešanas fāzē un loģiski jāizriet no adekvātas problēmas izpratnes, t.i., balstoties uz reālās situācijas tendencēm, ko atspoguļo faktiskie dati.

3.1. Darba aizsardzības situācija Latvijā un to ietekmējošie apstākļi

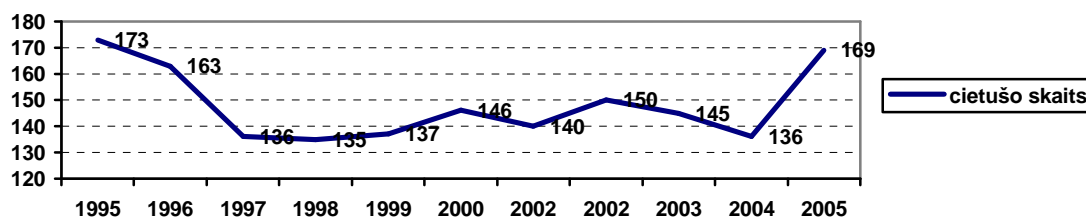
Šai sadaļā tiek izvērtēta, cik veiksmīga līdz šim ir bijusi darba aizsardzības politikas īstenošana, ņemot vērā darba aizsardzības politikas rezultātīvo rādītāju izpildi no tīklveida pārvaldības svarīgākā - „kopies līmeņa” - efektivitātes viedokļa. Tāpat šai sadaļā ir izvērtēts, cik lielā mērā darba aizsardzības politikas īstenošanu ietekmē ārējie apstākļi.

3.1.1. „Kopies līmeņa” tīkla efektivitātes rādītāji

Nelaiemes gadījumu rādītāji ir viens no kritērijiem, kas liecina cik veiksmīga ir valstī realizēta darba aizsardzības politika. Atbilstoši VDI rīcībā esošiem statistiskiem datiem, pēdējo 6 gadu laikā tika sastādīts 9921 akts par darbā notikušajiem nelaiemes gadījumiem

(miesas bojājumiem, kas gūti darba laikā, darbavietas teritorijā vai pildot darba pienākumus)¹²², kuros cietuši nodarbinātie (skat. attēlu).

Attēls nr.1. Nelaiemes gadījumos cietušo skaits uz 100 tūkst. strādājošiem



Avots: Valsts darba inspekcijas ikgadējo pārskatu statistikas dati

Analizējot nelaimes gadījumos cietušo skaitu uz 100 tūkst. strādājošajiem, nelaimes gadījumu skaita samazināšanās tendence ir novērojama līdz 2004.gadam, 2005.gadā nelaimes gadījumu skaitam strauji pieaugot līdz 1996.gada rādītāju līmenim.

Nozares, kurās konstatēts vislielākais nelaimes gadījumu skaits (prioritārā kārtā): koksnes, koka un korķa izstrādājumu ražošana; būvniecība, pārtikas produktu un dzērienu ražošana, sauszemes transports un cauruļvadu transports, veselība un sociālā aprūpe, mežsaimniecība.¹²³

Visvairāk cietušo tiek konstatēts vidējā lieluma uzņēmumos (50-249 darbinieku). Saskaņā ar VDI datiem, situācija pārsvarā ir izskaidrojama gan ar vidējā lieluma uzņēmumu ievērojamo īpatsvaru valstī, gan ar darba devēju nepietiekamo uzmanību darba aizsardzības jautājumiem, īpaši, darba aizsardzības sistēmas organizācijai un pilnveidošanai. Lai gan 93% cietušo tika veikta instruktāža darbavietā, nelaimes gadījumu skaits liecina par nepietiekošu un neapmierinošu darbinieku darba drošībā. Par to liecina arī tas, ka visbiežāk cietušie ar amatu stāžu līdz 3 gadiem (68%).¹²⁴

Saskaņā ar VDI veikto apsekojumu datiem, nelaimes gadījumu cēloņi ir sekojoši:

- „darbinieku drošības prasību neievērošana (66%), t.sk. darba drošības instrukciju neievērošana, nepareizu darba paņēmieni un metožu izvēle, nepietiekoša uzmanība veicot darbu, darba izpildes tehnoloģiju neievērošana, trūkumi darbinieku disciplīnā (darbs alkohola reibumā un neparedzēta darba veikšana);

¹²² Valsts darba inspekcijas 2005.gada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.) 44.-46., 81.-98.lpp

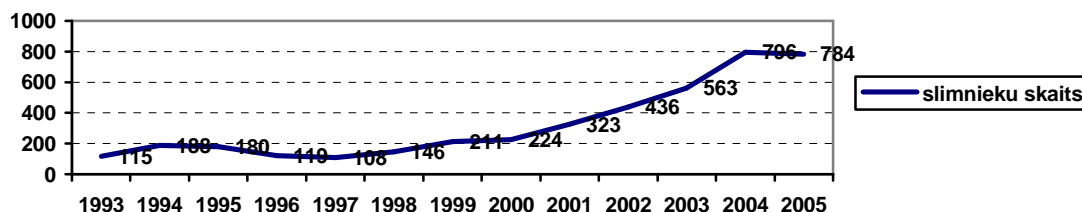
¹²³ Turpat.

¹²⁴ Turpat.

- trūkumi darba aizsardzības organizācijā (12%), t.sk. nepietiekoša kontrole par darba drošības instrukciju prasību ievērošanu un darba izpildi, neapmierinoša darbinieku apmācība un instruēšana darba drošības un veselības jautājumos, neapmierinoša darba vietas izveidošana un aprīkošana, nepareiza darba tehnoloģijas izvēle;
- neapmierinoši apstākļi darba vietā (8%), t.sk. nepietiekoša kārtība darba vietā, piemērota drošības aprīkojuma trūkums, bojātas iekārtas, instrumenti, darba rīki;
- ceļu satiksmes noteikumu neievērošana, izmantojot transportlīdzekļus (7%);
- vardarbība darba vietā vai pildot darba pienākumus(4%).”¹²⁵

Darbs piešķir cilvēka dzīvei jēgu, dod iespēju būt ekonomiski neatkarīgam, pozitīvi ietekmē psihisko un fizisko veselību, veicina sociālo labklājību. Pieaudzis cilvēks trešdaļu mūža pavada darbā, radot sabiedrības ekonomiskās un materiālās vērtības. No otras puses, darba vietā ir daudz lielāka slodze un daudz vairāk cilvēka veselību ietekmējošu kaitīgu faktoru, nekā jebkurā citā vidē. Paralēli darba vietu higiēnisko raksturojumu sastādīšanai VDI veic arodsaslimšanas - hronisku veselības traucējumu - gadījumu uzskaiti un analīzi.

Attēls nr. 2. Pirmreizējo arodslimnieku skaita dinamika



Avots: Valsts darba inspekcijas ikgadējo pārskatu statistikas dati

Arodsaslimšanas ir konstatētas darbiniekiem ar lielu darba stāžu (21-30 gadiem: 36%; 16-20 gadiem: 17%; 31-35 gadiem: 16%). Tas vislabāk parāda arodsaslimšanas komplikēto dabu, jo, saskaņā ar VDI datiem, arodslimības rašanos ietekmē daudzi faktori un to neietekmē tūlītējās darba aizsardzības trūkumi, bet gan faktori, kas negatīvi iedarbojas uz cilvēku veselību daudzu gadu garumā. Tas, ka vislielākās veselības problēmas ir darbiniekiem ar 20-30 gadu stāžu, norāda gan uz trūkumiem darba aizsardzībā padomju laikos, gan arī daļēji izskaidrojams ar strādājošo vecumu. Arodsaslimšanas gadījumi visbiežāk novērojami šādās nozarēs: apstrādes rūpniecība, transports un sakari, veselība un sociālā aprūpe, lauksaimniecība, mežsaimniecība, būvniecība. Arodslimību veicinošie faktori: nesakārtota darba vide darba vietās; trūkumi darba organizācijā; vairāku darba vides risku faktoru summēšanās; ilgstošs darba stāžs nesakārtotā darba vidē; kaitīgu darba vides faktoru iedarbība; nodarbināto novēlota griešanās pie ārsta ar veselības problēmām.¹²⁶

¹²⁵ Valsts darba inspekcijas 2005.gada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.) 44.-46., 81.-98lpp

¹²⁶ Valsts darba inspekcijas 2005.gada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.), 98.-102.lpp.

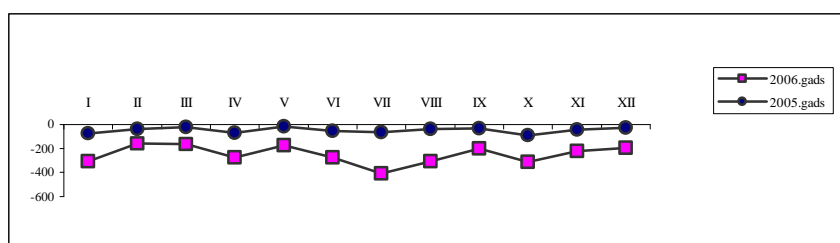
Analizējot situāciju kopumā, jāsecina, ka darba aizsardzības problēmas „kopies līmenī” laika gaitā ne tikai nav mazinājušās, bet arī pieaugušas, ko raksturo izteikti straujais lēciens nelaiemes gadījumu un arodslimību skaitā 2005.gadā. Jāsecina, kas šāda situācijas pasliktināšanās kalpoja par priekšnoteikumu, kas noteica nepieciešamību radikāli uzlabot darba aizsardzības politikas tīkla darbību un izvirzīt „kopies līmeņa” mērķus politikas veidošanas līmenī 2006.gadā.

3.1.2. Darba aizsardzības politikas īstenošanas ārējie apstākļi

Kopš Latvijas neatkarības atjaunošanas Latvijā ir notikušas lielas sociālās pārmaiņas pārejot no sociālistiskā ekonomikas modeļa uz tirgus ekonomikas modeli. Ekonomiskas pārmaiņas atstāja tiešu iespaidu uz situāciju darba aizsardzības kā sociālās politikas jomā. Tika veikta virkne reformu, kas veicināja uzņēmējdarbībai draudzīgās vides izveidi. No otras puses, iestāšanās Eiropas Savienībā radīja lielākas tirgus konkurences apstākļus un saasināja konkurētspējas problēmu Latvijā, radot uzņēmējiem papildus izmaksas. Tas, savukārt, darba apstākļu kvalitātes jautājumu novirza otrajā, ja ne pēdējā plānā, jo ar to saistīto izmaksu ieguvumi bieži nav aprēķināmi vai arī var attaisnoties tikai ilgtermiņā, par ko var atļauties domāt pamatā lielāka mēroga uzņēmumi, kas rūpējas vismaz par vidējā termiņa stabilitāti un stratēģiju.

Tā, vidējās izpeļņas līmenis Latvijā ir viens no zemākajiem Eiropā, kas radīja Latvijas darbaspēka aizplūšanas tendences uz attīstītajām Eiropas valstīm, kur vidējās izpeļņas līmenis ir daudz augstāks. Par to liecina arvien augošs negatīvs migrācijas saldo kopumā saglabājoties tā dinamikas solim gada garumā.

Attēls nr.3 Latvijas migrācijas saldo dinamika 2005./2006.gadā

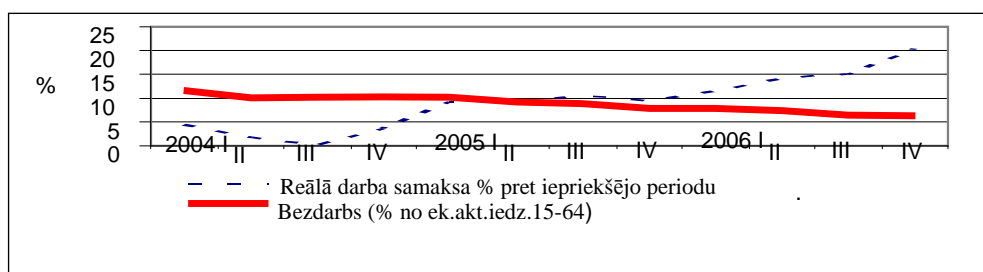


Avots: LR Centrālās statistikas pārvaldes dati. www.csp.gov.lv (LR Centrālās statistikas pārvaldes mājas lapa, aplūkots 06.04.2007.)

Profesionālā darbaspēka aizplūšana, savukārt, radīja kvalificēta darbaspēka deficītu, kas it īpaši spilgti izpaudās būvniecības nozarē.¹²⁷ Loģiski, ka tas tiešā veidā ietekmē darba produktivitātes un kvalitātes līmeni, un attiecīgi rada uzņēmējiem papildus grūtības un izmaksas, kā arī liek pievērsties īstermiņa ieguvumu meklēšanai, ņemot vērā tūlītējās vajadzības un ar darbaspēka kvalitāti saistītās problēmas.

Ilgāku laika periodu Latvijā bija augsts bezdarba līmenis, bet ekonomiskās izaugsmes un ekonomikas struktūras sakārtošanās rezultātā tas ir pakāpeniski samazinājies. *Zema bezdarba apstākļos pieaug spiediens uz algu līmeni, kas, savukārt, ir vēl viens faktors, kas palielina uzņēmēju izmaksas, un liek meklēt izdevīgākas izdevumu atmaksāšanās iespējas.*

Attēls nr.4. Reālā darba alga un bezdarbs.



Avots: Ziņojums par patēriņa cenu inflācijas attīstību un samazināšanas priekšlikumiem. LR Finanšu ministrija. 4.lpp, <http://www.fm.gov.lv/page.php?id=3315> (LR Finanšu ministrijas mājas lapa, aplūkota 05.04.2007)

Centrālās statistikas pārvaldes dati liecina, ka mēneša vidējā bruto darba samaksa valstī 2006.gadā, salīdzinot ar 2005.gadu, pieaugusi par 23,0%, kas ir vislielākais pieaugums pēdējo desmit gadu laikā. 2006.gadā, salīdzinot ar 2005.gadu, darba samaksa palielinājusies no 246 līdz 302 latiem jeb par 57 latiem, sabiedriskajā sektorā no 285 līdz 351 latiem jeb par 66 latiem, bet privātajā sektorā - no 224 līdz 277 latiem jeb par 53 latiem. Savukārt, mēneša vidējās bruto darba samaksas regulārās izmaksas pieaugušas par 21,3%. Mēneša vidējā neto darba samaksa valstī šajā periodā palielinājās par 23,1% un sasniedza 216 latus. Darba samaksas reālais pieaugums 2006.gadā, salīdzinot ar iepriekšējo gadu, bija 15,6%.¹²⁸

Centrālās statistikas pārvaldes dati liecina, ka mēneša vidējā bruto darba samaksa 2006.gadā, salīdzinot ar 2005.gadu, visstraujāk augusi būvniecībā – no 211 līdz 282 latiem jeb par 33,7%. 2007.gada 1.ceturksnī salīdzinājumā ar 2006. gada 1.ceturksni būvniecības izmaksas Latvijā cēlās vidēji par 30,4%. Visstraujāk – par 52,8% – pieauga strādnieku darba

¹²⁷ LR Centrālās statistikas pārvaldes dati. www.csp.gov.lv (LR Centrālās statistikas pārvaldes mājas lapa, aplūkota 06.04.2007.)

¹²⁸ LR Centrālās statistikas pārvaldes dati. www.csp.gov.lv (LR Centrālās statistikas pārvaldes mājas lapa, aplūkota 06.04.2007.)

samaksa. Jāatzīmē, ka tik ievērojams būvniecības izmaksu kāpums gada laikā Latvijā nebija novērots kopš 1995.gada 4.ceturkšņa. Tad būvniecības izmaksas, salīdzinot ar 1994.gada 4.ceturksni, pieauga par 31,8%.¹²⁹

Paralēli kvalificēta darbaspēka deficīta tendencēm attīstās nekvalificēta darbaspēka pieplūduma tendences, ko, savukārt, veicina *sabiedrības iekšējās noslāņošanās tendences*, ņemot vērā būtiskas atšķirības un nevienlīdzību atalgojuma ziņā dažādās tautsaimniecības nozarēs un, it īpaši, starp privāto un publisko sektoru. Tas, savukārt, rada nodarbinātības asimetriska pieauguma tendences, kā arī *labvēlīgu situāciju nelegālās nodarbinātības attīstībai*, kas konsekventi rada būtiskas problēmas darba apstākļu un nodarbināto sociālās drošības jomā.¹³⁰

Latvijas investīciju un attīstības aģentūras pētījums 2005.gadā par uzņēmējdarbības procedūru ietekmi uz uzņēmējdarbības vidi Latvijā liecina, ka būvniecības nozarē galvenie kavējošie faktori ir pilsētu un citu apdzīvoto teritoriju *teritoriālo un zonālo plānojumu trūkums*, kas paaugstina uzņēmēju riskus un izmaksas, *nepietiekami attīstīti sabiedrisko pakalpojumu tīkli* – elektrība, gāzes, ūdensvadi, notekūdeņu vadi, ceļi, dzelzceļi utt., *pieprasījuma un piedāvājuma asimetrija būvniecības darba tirgū*, kā rezultātā kavējas būvniecības projektu grafiki un rodas dīkstāves. 7% no respondentiem devuši kukuļus vai dāvanas, lai saņemtu tehniskos noteikumus būvniecībai. Tas liecina, ka būvniecības sektorā saglabājies *nopietns „ēnu ekonomikas” līmenis un korupcijas riski*.¹³¹

Šo situāciju būvniecības jomā pastiprina arī pēdējās Latvijas *ekonomiskās politikas tendences inflācijas apkarošanā, kas ir vērstas uz konkurences veicināšanu būvniecības sektorā*. Šādas ekonomiskās politikas pamatā ir inflācijas ierobežošanas pasākumi, kas ir saistīti ar nepieciešamību ierobežot pārāk liberālu Latvijas banku kreditēšanas politiku, ko papildus mājsaimniecību ienākumu un nodarbinātības pieaugumam, konkurencei banku sektorā u.c. radīja arī būvniecības pieaugums. Centrālās statistikas pārvaldes dati liecina, ka 2006.gadā būvniecības apjomi sasniedza 1131,6 miljonus latu, kas ir par 14,4% vairāk nekā 2005.gadā. 2006.gadā, salīdzinot ar 2005.gadu, jaunās būvniecības apjomi palielinājušies par

¹²⁹ LR Centrālās statistikas pārvaldes dati. www.csp.gov.lv (LR Centrālās statistikas pārvaldes mājas lapa, aplūkota 06.04.2007.)

¹³⁰ Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam. <http://ppd.mk.gov.lv> (Politikas un plānošanas dokumentu datu bāze. LR Ministru kabineta mājas lapa, aplūkota 01.05.2007.) 6.-8.lpp.

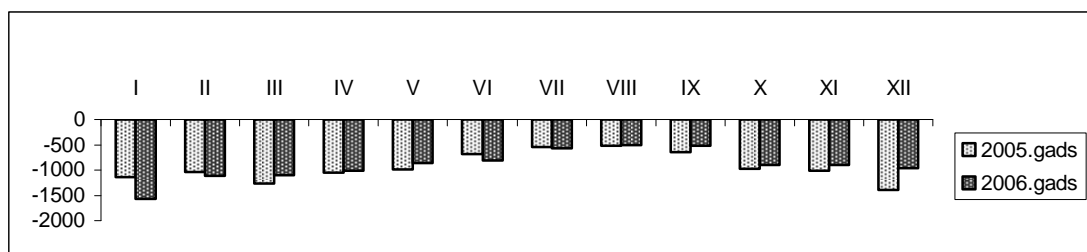
¹³¹ Āboltiņš J. Krītošo celtnieku zeme. *Rīgas Balss*. 02.02.2007.

http://www.tvnet.lv/zinas/karjera/work_env/article.php?id=471012 (mājas lapa aplūkota 11.03.2007.)

22,2% jeb 106,8 miljoniem latu, bet remonta un rekonstrukcijas darbu apjomi attiecīgi par 7,1% un 36,0 miljoniem latu.¹³²

Līdzās esošajiem ekonomiskajiem faktoriem, kas nosaka darba aizsardzības politikas īstenošanas vidi, jāņem vērā arī demogrāfiskie faktori, kas nosaka nākotnes darbaspēka stabilitātes tendences un potenciālu nākotnes ietekmi uz uzņēmējdarbības vidi. Saskaņā ar Centrālās statistikas pārvaldes datiem, joprojām negatīvs ir iedzīvotāju dabiskais pieaugums (mirušo skaits lielāks par dzimušo skaitu). Salīdzinot ar citām ES dalībvalstīm un kandidātvalstīm Latvijai ir viens no zemākajiem rādītājiem attiecībā uz iedzīvotāju dabisko pieaugumu. Zemāks šis rādītājs ir tikai Bulgārijā.¹³³

Attēls nr.5. Latvijas iedzīvotāju dabiskā pieauguma dinamika 2005./2006.gadā



Avots: LR Centrālās statistikas pārvaldes dati. www.csp.gov.lv (LR Centrālās statistikas pārvaldes mājas lapa, aplūkota 06.04.2007.)

Tādējādi jāsecina, ka *Latvijas demogrāfiskie faktori* līdzās darbaspēka emigrācijas tendencēm, negarantē darbaspēka ilgtermiņa stabilitāti un tādējādi nerada ar darbaspēku saistītu uzņēmējdarbības izmaksu samazināšanās iespējas nākotnē. Tas noteikti *kalpo par potenciālu ierobežojošo faktoru papildus investīciju iespējamībai tādos pasākumos kā darba aizsardzība*, kur peļņu no ieguldītajiem resursiem ir ļoti problemātiski aprēķināt.

Analizējot darba aizsardzības politikas kā sociālās politikas veida ietekmējošos faktoros Latvijā, ir jāņem vērā, ka *Latvijas konkurences apstākļi uzņēmējiem vairāk liek domāt par uzņēmuma šodien un neļauj investēt tādos pasākumos kā darba aizsardzība, kuri peļņu nestu tikai pēc 10-20 gadiem. Vērtējot komercdarbības vidi ietekmējošos faktoros – demogrāfiskus, ekonomiskus, un politiskus, nevar apgalvot, ka kāds no šiem faktoriem iederas t.s. „force majeure” kategorijā, kas būtu politiski un administratīvi nepārvaldāmi. No otras puses, šie*

¹³² LR Centrālās statistikas pārvaldes dati. www.csp.gov.lv (LR Centrālās statistikas pārvaldes mājas lapa, aplūkota 06.04.2007.)

¹³³

faktori nosaka vienlaicīgi arī darba aizsardzības politikas īstenošanas vidi, kas norāda uz starpsektorālu ietekmi darba aizsardzības politikas attīstībā un īstenošanā.

3.2. Sociālais dialogs no politikas formulēšanas līdz politikas īstenošanai:

„rīcībpolitikas tīklu” strukturālās un funkcionālās iezīmes praksē

Sociālais dialogs ietver dialogu starp darba devējiem un viņu pārstāvjiem no vienas puses, un darbiniekiem un viņu pārstāvjiem no otras. Divpusējais dialogs norisinās uzņēmumu un nozaru līmenī, tā rezultāts visbiežāk ir noslēgtais koplīgums. 1996.gadā tika noslēgta Ģenerālvienošana par sociālās partnerības principiem starp Latvijas brīvo arodbiedrību asociāciju un Latvijas darba devēju konfederāciju, kura reglamentē darba koplīgumu un vienošanos slēgšanu un šai procesā radušos domstarpību izskatīšanu visos līmeņos – komersantu, nozares un visā valstī kopumā.

Darba aizsardzības jautājumos trīspusējās konsultācijas starp valdību un lielākajām darba devēju un arodbiedrību organizācijām notiek Nacionālajā trīspusējās sadarbības padomes Darba lietu trīspusējās sadarbības apakšpadomē. No vienas puses, trīspusējais dialogs ir pierādījis savu konstruktīvismu, un to atzinīgi novērtē sociālie partneri. No otras puses, NTSP un DL TSA ir izteikti „leģislatīvs” fokuss – to darba kārtībā dominē pārsvarā normatīvās bāzes pilnveidošanas jautājumi, un praktiski nemaz netiek apspriesti prioritāšu, konceptuālās bāzes jautājumi. Turklāt, 2003.gadā - jau 2 gadus pēc Darba aizsardzības likuma stāšanās spēkā - DL TSA darbākārtībā darba aizsardzības jautājumi figurēja **35%** no izskatīto jautājumu skaita, un 2004.-2006.gadā īpatsvars turpināja turēties **~30%** robežās¹³⁴. Savukārt, NTSP darba kārtībā 2003.gadā nonāca praktiski uz pusi mazāk jautājumu – **18%**, bet 2004.gadā darba aizsardzības jautājumu īpatsvars NTSP bija **4%**, 2005.gadā – **15%**.¹³⁵

Saskaņā ar Latvijas darba devēju konfederācijas (LDDK) pārskatu par darbību 2003.gadā, sniegto atzinumu īpatsvars par politikas un plānošanas dokumentiem vai arī resursu piesaistes projektu jautājumiem ir bijis tikai **5%** jeb 19 dokumenti, no kuriem tikai 2 attiecās uz darba aizsardzības jomu. Savukārt, pārējie darba kārtības jautājumi (izņemot dažus) attiecas un

¹³⁴ Tika apskatīti tikai publiski pieejamie protokoli. www.lm.gov.lv (LR Labklājības ministrijas mājas lapa, aplūkota 30.03.2007.)

¹³⁵ Tika apskatīti tikai publiski pieejamie protokoli. www.lm.gov.lv (LR Labklājības ministrijas mājas lapa, aplūkota 30.03.2007.)

normatīvo aktu grozījumiem, no kuriem darba aizsardzības jautājumu īpatsvars ir bijis tikai **14%**.¹³⁶

Tādējādi par sociālā dialoga pastāvēšanu darba aizsardzības politikas formulēšanas fāzē apgalvot ir diezgan apgrūtināši, jo darba aizsardzības jautājumi trīspusējās konsultācijās acīmredzami ir mazskaitliski.

No otras puses, NTSP kā sociālā dialoga foruma statuss politikas formulēšanā ir pieaudzis ar 2006.gadu, kad padomes sekretariāta funkcijas tika nodotas no Labklājības ministrijas Valsts kancelejai, kā arī NTSP vadību pārņēma LR Ministru prezidents. Tādējādi sociālie partneri ir tuvināti t.s. „politikas izvēles” līmenim, kas, no vienas puses izvirza jautājumu par NTSP kā konsultatīvā rakstura organizācijas robežu pārsniegšanu, bet, no otras puses, ir efektīva iespēja nodrošināt NTSP izskatāmo jautājumu vienotu koordināciju nacionālajā jeb starpnozaru līmenī.

Taču neskatoties uz NTSP statusa paaugstināšanu, LDDK ģenerāldirektore E.Egle vērtē NTSP un tā apakšpadomju saturisku darbību diezgan skeptiski, kritizējot valsts pārvaldes darbinieku pretestību formālai sadarbībai un savstarpējai komunikācijai, kā arī norādot uz informācijas atklātības un darbības kvalitātes problēmām:

„...daudz darāmā, lai uzlabotu atsevišķu NTSP apakšpadomju darbu. Daudzās *darbs notiek formāli*, bet tajās, kurās, tiek apspriesti sabiedrībai svarīgi jautājumi, informācija masu medijiem netiek sniegta... Ir jāsalauž *valsts ierēdņu pretestība* strādāt formāli un *jādomā par kvalitāti* pozīciju sagatavošanā un komunicēšanā.”¹³⁷

Jāatzīmē, ka arī pašiem sociālajiem partneriem darba aizsardzības jautājumu risināšana nav liela prioritāte, salīdzinājumā ar sociālajiem un darba tiesisko attiecību jautājumiem. Tā 2003.gadā LDDK preventīvās darbības pasākumu īpatsvars darba devējiem darba aizsardzības jautājumos (konferences, semināri, LDDK sabiedriskā tēla veicināšanas pasākumi), veidoja tikai **6%** jeb 3 pasākumi no 26, no kuriem 2 tika rīkoti ES PHARE projekta ietvaros un, tātad, bija finansiāli izdevīgi. Resursu piešķiršanas prioritātes šai ziņā LDDK nav darba aizsardzības politikas veicināšanas pusē.¹³⁸

¹³⁶ Pārskats par Latvijas darba devēju konfederācijas darbu 2003.gada. Rīga, 2004. www.lddk.lv (Latvijas darba devēju konfederācijas mājas lapa, aplūkota 20.04.2007.)

¹³⁷ Arod biedrības un darba devēji izvērtē esošo un vienojas par jaunas Ģenerālvienošānās par sadarbību izstrādi. Latvijas darba devēju konfederācija. 30.08.2006. www.lddk.lv (Latvijas darba devēju konfederācijas mājas lapa, aplūkota 20.04.2007.)

¹³⁸ Pārskats par Latvijas darba devēju konfederācijas darbu 2003.gada. Rīga, 2004. www.lddk.lv (Latvijas darba devēju konfederācijas mājas lapa, aplūkota 20.04.2007.)

Vēl vairāk – gan LDDK, gan LBAS preventīvajā darbā, t.i., veicinot darba devēju un darba ņēmēju izpratni un zināšanas, izmanto valsts informācijas infrastruktūras resursu iespējas – abas piedalās Eiropas darba drošības un veselības aizsardzības aģentūras nacionālā kontaktpunkta (izveidots 2004.gadā) Informācijas padomē. Gan kontaktpunkta, gan padomes darbību nodrošina Valsts darba inspekcija no valsts budžeta līdzekļiem. No otras puses, šai ziņā izveidojies speciāls valsts finansēts sociālā dialoga mehānisms preventīvās darbības organizācijā *darba aizsardzības politikas īstenošanas līmenī*.

Taču kā liecina Valsts darba inspekcijas atskaite par 2005.gadā paveikto, sadarbībai ar arodbiedrībām darba aizsardzības sistēmas nodrošināšanai uzņēmumos ir epizodisks raksturs, jo arodbiedrībām ir vājāks organizācijas līmenis darba devēju noraidošas attieksmes dēļ. Industriālo nozaru arodbiedrības priekšsēdētāja R.Pfeifere norāda pat uz darba devēju represijām pret tiem, kas vēlas dibināt arodbiedrības.¹³⁹

LBAS uzsver, ka kritiska loma sociālā dialoga efektivitātē ir visu iesaistīto pušu savstarpējā spēja noslēgt vienošanos par konkrētiem jautājumiem kolektīvam dialogam ar valsti, kas kopumā palielina sociālo partneru viedokļa svaru:

„... ja nebūtu noslēgta trīspusējā vienošanās starp LBAS, LDDK un Latvijas Pašvaldību savienību, nebūtu panākta izpratne no valdības puses par neapliekamā minimuma un minimālās algas palielināšanu... nevar būt situācija, ka tiek piedāvāti likuma grozījumi, pret kuriem ir gan LBAS, gan LDDK, gan LPS, bet valdība tos uzskata par noderīgiem sabiedrībai.”¹⁴⁰

Tas skaidri norāda, ka sociālā dialoga *institucionālajā praksē* dominē „lejupejošās politikas” pieeja no valsts puses: pirmkārt, valsts tiešā veidā uztur sociālā dialoga izveidoto institūciju darbību, otrkārt, mēģina īstenot vienvirziena politiku, atkāpjoties vienīgi totālās opozīcijas situācijā, ko nodrošināja opozicionāru kolektīvā vienprātība par konkrētu mērķi.

Politikas īstenošanas līmenī sociālā dialoga ziņā efektīvs izrādījās Latvijas celtnieku arodbiedrības darbs, kā rezultāta 2006.gadā tika noslēgta vienošanās starp Latvijas celtnieku arodbiedrību, Būvinženieru savienību un Valsts darba inspekciju par kolektīvu darbību pie darba aizsardzības pārkāpumu un nelegālās nodarbinātības likvidēšanas, kā arī tika nodrošinātas tiesības visām iesaistītajām pusēm piedalīties celtniecības objektu kontrolē.¹⁴¹

¹³⁹ Turpat.

¹⁴⁰ Turpat.

¹⁴¹

Kopumā jāsecina, ka, valsts izveidotā sociālā dialoga institucionālā vide vēl nenodrošina trīspusējā dialoga esamību kā tādu un jo vairāk - vēl nenodrošina tā efektivitāti. Sociālo dialogu drīzāk veido un tā efektivitāti pierāda iesaistīto pušu institucionalizētas saites (t.i., ģenerālvienošānās, koplīgumi un vienošanās utml.), kas izveidojas ap konkrētu problēmjautājumu loku, un apvieno visas iesaistītās puses ap konkrētiem mērķiem un darbības uzdevumiem, tādējādi izveidojoties t.s. „rīcībpolitikas tīkliem” politikas īstenošanas līmenī, kā ietvaros tiek risinātas konkrētas problēmas „no apakšas”, pat ja rīcībpolitikas formulēšanas līmenī sadarbība nav efektīva vai pat bezsaturiska.

Tādējādi sociālā dialoga ziņā var izdarīt sekojošus secinājumus:

- *„Lejupejošās” politikas ieviešanas prakse „no augšas” ir skaidri izaicināta no tīklveida pārvaldības viedokļa problēmu risināšanas efektivitātes ziņā;*
- *Politikas ieviešanas prakse „no apakšas”, savukārt, pierādīja sociālā dialoga konstruktīvismu, kas liecina, ka attiecībā uz darba aizsardzības politikas teorētisko pieņemumu par sociālā dialoga nepieciešamību nav jautājumu, taču problēmas jāsaista ar sociālā dialoga principa praktisko ieviešanu un pielietošanu, kā nodrošināšanai viennozīmīgi nepietiek ar valsts izveidoto institucionālo vidi.*

Analizējot situāciju no tīklveida pārvaldības viedokļa, NTSP un Informācijas padome atspoguļo „tīkla administratīvās organizācijas” pārvaldības formas. NTSP gadījumā (Informācijas padomes analīzi skatīt nākamajā sadaļā) valsts pārvaldes institūcija (Labklājības ministrija) kā „tīkla administrators” izmanto varas asimetrijas priekšrocības tīkla mērķu sasniegšanā un piedzīvo klasisku tīkla leģitimitātes dilemmu.

Gadījumā, kad tīkla administratora funkcijas īsteno valsts pārvaldes institūcija, tās iespējas līdzsvarot attiecības ar tīkla dalībniekiem, tātad, arī iekšējās leģitimitātes līmeni, ierobežo nepieciešamība spodrināt „publisko tēlu”, demonstrēt parauguzvedību, izvairīties no „tirgošanās” ārējām pazīmēm un apliecināt sevi gan darbības efektivitātes ziņā, gan politiski – politiķu un sabiedrības priekšā. Tādējādi, neskatoties uz valsts pārvaldes institūcijas īpašajām pozīcijām resursu spektra ziņā, tīkla darbības ietvaros tai ir ierobežotas manevra iespējas savu mērķu sasniegšanā.

Situācijā, kad, no vienas puses, modeli raksturo visaugstākās centralizācijas tendences un diezgan zems iekšējās leģitimitātes līmenis, tīkla administrators sastopas ar klasiskajām tīkla iekšējās leģitimitātes problēmām un vairākkārtējie centieni to nodrošināt autoritāri arvien

vairāk saspīlē tīkla dalībnieku attiecības saasinoties pārējo tīkla dalībnieku atsvešināšanās riskam.

Demokrātijas un līdzdalības deficīta apstākļos, kas tīkla dalībniekus neapmierina, pirmkārt, no tīkla „dalībnieku efektivitātes” viedokļa, *rodas tīkla dalībnieku pretreakcija veidojot īslaicīgas koalīcijas jeb „decentralizētus apakštīklus” noslēdzot savstarpējās vienošanās dialogam ar valsti.* To nosaka gan vienprātība, uztverot problēmas un to risinājumus, gan savstarpējās atkarības apzināšanās. Taču, apzinoties arī atkarību no valsts resursiem, sociālie partneri nevar atļauties tādu destruktīvu rīcību kā, piemēram, izstāšanos no valsts izveidotā tīkla, pat ja tā uzspiež savus mērķus. Šādā situācijā sociālie partneri ir spiesti apzināties, ka vienīgā izeja sasniegt savus mērķus ir resursu konsolidācija. Šādas oponentu vienprātības un konsolidētas nostājas gadījumā valsts riskē palikt nekonstruktīva sabiedrības priekšā, līdz ar to, ārējās leģitimitātes draudi liek piekopt elastīgāku pieeju sarunās ar sociālajiem partneriem un meklēt kompromisa variantus tīkla mērķu sasniegšanā.

3.3. Preventīvā kultūra darba aizsardzības politikas ieviešanā:

teorijas un realitātes pretrunas, plānošanas dezorientācija un „rīcībpolitikas tīklu” ietekme

Neskatoties uz to, ka „preventīvās kultūras” pieeja darba aizsardzības prasību nodrošināšanā tiek atzīta kā ļoti svarīgs administratīvās darbības virziens, jāatzīmē, pirmkārt, ka tās izpratne ir nepilnīga, un, otrkārt, „preventīvās kultūras” pieeja tā arī paliek teorētiskajā līmenī un praktiskajā administratīvajā darbībā neatspoguļojas.

3.3.1. Teorijas un tās verifikācijas klūdas

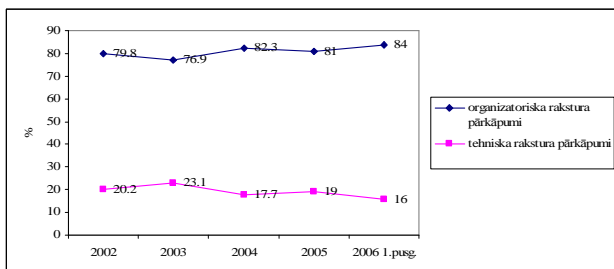
„Preventīvās darbības” izpratne, spriežot pēc darba aizsardzības plānošanas dokumentu vadlīnijām, balstās uz pieņēmumu, ka sabiedrības informēšana, izglītošana, nodarbināto instruktāža un apmācība darba aizsardzības jautājumos automātiski nodrošina darba aizsardzības prasību izpildi. No otras puses, saskaņā ar ES normatīvo aktu preventīvās darbības pamatprincipiem darba drošības un veselības prasību nodrošināšana balstās uz *darba devēju primārās atbildības principu*¹⁴², ņemot vērā, ka darba devējs ir tas, kurš, no vienas puses organizē darbu un veido nodarbināto darba apstākļus, bet, no otras puses, gūst peļņu no nodarbināto darbības.

¹⁴² Albracht G., Campbell S. (eds). *Labour Inspection Audit: Tripartite Audit of the Labour Inspection System of Latvia*. 3-14 October 2005. Geneva, International Labour Office, 2006. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)p.20

Izvērtējot Darba aizsardzības likuma prasības, jāsecina, ka darba devēju primārās atbildības princips nav pietiekoši skaidri nostiprināts. Likums ir strukturēts ap darba devēja un darba ņēmēja pienākumiem un tiesībām, un pašās beigās pievēršas atbildības jautājumam, nosakot, ka „darba devējs ir atbildīgs par nodarbināto drošību un veselību darbā”, kas savukārt, neuzsver tā primāro nozīmi. Pats svarīgākais - šis aspekts nav uzsvērts likumā noteiktajos darba aizsardzības vispārīgajos principos un tādējādi rada iespējas novirzīt atbildību uz darba ņēmējiem, neskatoties uz to, ka vispārīgajos principos noteikti tādi preventīvās kultūras principi kā darba pielāgošana indivīdam, cēloņu (nevis seku) novēršana utt.

Šāda nepilnība darba aizsardzības efektīvas nodrošināšanas teorētiskajā bāzē rada t.s. „cēloņu un sakarību ķēdes” problēmas, kad no teorijas pievēršamies realitātei, analizējot, no vienas puses, reģistrēto pārkāpumu raksturu, bet, no otras puses, VDI statistiku par pārkāpumu iemesliem. Tā, saskaņā ar VDI datiem (sk. attēlā zemāk), konstatēts, ka darba aizsardzības pārkāpumi ir pamatā organizatoriska rakstura.

Attēls nr.6. VDI konstatēto darba aizsardzības pārkāpumu raksturs.



Avots: Valsts darba inspekcijas ikgadējo pārskatu statistikas dati, www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)

Tātad, piemēram, nelaimes gadījumu cēloņi būtu loģiski jāmeklē darba aizsardzības sistēmas organizācijas nepilnībās, un, ja par darba aizsardzības organizāciju atbild darba devējs, tad – darba devēju bezatbildībā.

Taču, kā parāda Valsts darba inspekcijas ikgadējā statistika, pašu nodarbināto rīcība ir atzīta kā izplatītākais negadījumu cēlonis (2004.g. – 64,8% , 2005.g. – 67,2%, 2006.g. 1.pusg. – 71,7%).¹⁴³ Turklāt, jāatzīmē, ka šī cēloņa nozīme nemazinās, bet gluži otrādi – palielinās. Šāda VDI kauzālā negadījumu analīze acīmredzami nav loģiska, jo:

¹⁴³ Valsts darba inspekcijas ikgadējo pārskatu statistikas dati, www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)

- Tā nonāk pretrunā ar reģistrēto pārkāpumu organizatorisko raksturu;
- Neapstiprina konceptuālo pieņēmumu par „preventīvo pieeju”, ka zināšanas automātiski atspoguļojas darbībā: neskatoties uz to, ka situācija prasību izpildē neuzlabojas, VDI statistika liecina, ka vidēji 90% nodarbināto tiek instruētas par darba aizsardzības prasībām;
- Izaicina pārējos „preventīvās pieejas” pieņēmumus, kas par efektīvāko pieeju nosaka veselīgas darba vides nodrošināšanu, kas, savukārt, tiek nodrošināts, ja problēmas novērš pamatā darba devēja darbības, kas ir vērstas uz darba drošības risku un to cēloņu apkarošanu.

Tādējādi statistiskā analīze par nelaiemes gadījumiem par primāro izvirza nevis darba devēju, bet darba ņēmēju atbildību par darba aizsardzības prasību neizpildi.

Attiecībā uz arodslimību cēloņu identifikāciju, statistiskai analīzei pakļaujas pārsvarā t.s. „ārējās vides iedarbības faktori” vai to kombinācija, turklāt, arodslimību cēloņi saistībā ar darba aizsardzības organizāciju netiek analizēti vispār.

Analizējot situāciju kopumā, jāsecina, ka darba aizsardzības efektivitātes teorētiskie pieņēmumi, ko atspoguļo normatīvās prasības un politikas un plānošanas prioritātes, ir, pirmkārt, nepilnīgi un, otrkārt, netiek pārbaudīti vai verificēti attiecībā pret realitāti un to dzīvotspēju praksē, jo kauzālo likumsakarību verificāciju nevar nodrošināt situācija, kad netiek nodrošināta adekvāta problēmu izpratne. Rezultātā tiek pieļauta „kauzālās ķēdes kļūda”, kas tieši atspoguļojas administratīvajā praksē un grauj pārējo teorētisko pieņēmumu lietderību un no tiem izrietošo administratīvo darbību efektivitāti.

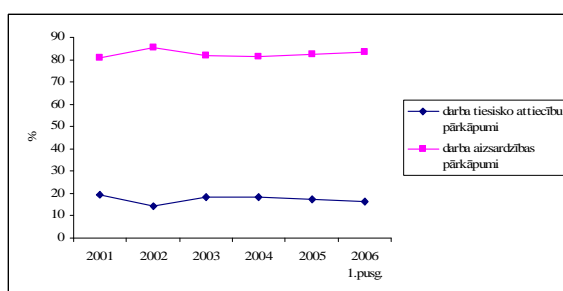
3.3.2. Plānošanas prioritātes: neatbilstošas reālijām un politiski determinētas

„Kauzālās ķēdes” kļūdas uzskatāmi parāda nepareizi nospraustas ikgadējās VDI plānošanas vadlīnijas, kuras *koncentrējas reaktīvās (tai skaitā, ārkārtas), nevis preventīvās darbības pasākumiem*: tā 2005.gadā preventīvajam darbam VDI veltīja **19,8%** darba apjoma

un ārkārtas pasākumiem (negadījumu izmeklēšanai, sūdzību izskatīšanai utt.) **32.9%** no darba apjoma.¹⁴⁴

Savukārt, joprojām VDI *par prioritāti izvirza situācijas uzraudzību un kontroli nevis darba aizsardzības jomā, bet darba tiesisko attiecību jomā*, kas padara VDI darbību vēl neļoģiskāku un neefektīvāku un pilnīgi neatbilstošu reālās dzīves problēmām, ņemot vērā, ka konstatēto pārkāpumu skaits tieši darba aizsardzības jomā ir divreiz lielāks (sk. attēlu zemāk).

Attēls nr.7. VDI konstatētie pārkāpumi: darba tiesisko attiecību un darba aizsardzības pārkāpumu īpatsvars



Avots : Valsts darba inspekcijas ikgadējo pārskatu statistikas dati. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)

Rezultātā „kautālās ķēdes” kļūdas pēc inerces atspoguļojas pašā zemākajā administratīvajā līmenī – VDI inspektoru darbībā. Saskaņā ar Lielbritānijas ekspertu veiktā audita rezultātiem 2005. gadā, VDI inspektoru darbs bieži vien nav sabalansēts un skaidri fokusēts, ņemot vērā, ka apsekojot uzņēmumus tie piekropj, no vienas puses, integrētu pieeju, izvērtējot situāciju uzņēmumos vienlaicīgi gan no darba tiesisko attiecību, gan no darba aizsardzības viedokļa, bet, no otras puses, to darba rezultativitāte ir apšaubāma, jo neļauj pietiekami kvalitatīvi iedziļināties katras jomas specifiskajā situācijā.¹⁴⁵ Tādējādi reālās situācijas analīzē atklājas arvien vairāk paviršību un neizbēgami tiek pieļautas arvien vairāk kļūdu, kas, savukārt, liedz iespējas izstrādāt atbilstošus korigējošus pasākumus un darbības stratēģijas situācijas uzlabošanai.

Jāsecina, ka VDI administratīvās prakses prioritātes nosaka, nevis atbilstoša problēmu identifikācija, izpratne un teorētiskie darbības efektivitātes apsvērumi, bet politiski un finansiāli tieši nozīmīgas konsekvences, kas izriet no darba tiesisko attiecību problēmām uzņēmējdarbības vides veicināšanās kontekstā un kuru noregulēšana galu galā izrādās svarīgāka par cilvēku dzīvības un nāves jautājumiem.

¹⁴⁴ Valsts darba inspekcijas 2005.gada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.) 12.-13.lpp.

¹⁴⁵ Albracht G., Campbell S. (eds). *Labour Inspection Audit: Tripartite Audit of the Labour Inspection System of Latvia*. 3-14 October 2005. Geneva, International Labour Office, 2006. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)pp.34-35

Šādu tēzi uzskatāmi ilustrē 1999.gadā izveidojušās „rīcībpolitikas tīkla” rezultativitāte Latvijas uzņēmējdarbības vides veidošanā, kā ietvaros 2000.gada 26.aprīlī tika izveidota Inspekciju koordinācijas padome (padomes darbību nodrošināja Īpašu uzdevumu ministra valsts reformu lietās sekretariāts), tādējādi gada laikā izveidojoties „tīkla administratīvās organizācijas modelim” nacionālajā līmenī.¹⁴⁶

Tomēr kopējā tīkla pārvaldības formu raksturoja „vadošas organizācijas” modeļa iezīmes par vadošo organizāciju izvirzoties Pasaules Bankai, kas 1998. gadā veica pētījumu par administratīvajiem šķēršļiem investīcijām Latvijā. Pasaules Bankas ārvalstu investīciju konsultāciju dienesta (FIAS) atklāto jautājumu risināšanai Ministru kabineta uzdevumā tika nodibināta darba grupa, kas izstrādāja Pasākumu plānu uzņēmējdarbības vides uzlabošanai (apstiprināts Ministru Kabinetā 1999.gada 11.maijā kā starpministriju politikas un plānošanas dokuments). Plānā tika aktualizēts jautājums par nepieciešamību pārskatīt inspekciju darbu saskaņā ar „labākās pārvaldības principiem”, veicinot labvēlīgākas uzņēmējdarbības vides veidošanos.¹⁴⁷

Jāatzīmē, ka vienlaikus ar centieniem likvidēt administratīvos šķēršļus investīcijām Latvijā, tika izveidota ārvalstu investoru padome Latvijā (āIPL) kā vēl viens „vadošas organizācijas” tīkla produkts - apakštīkls ar „tīkla administratīvās organizācijas” pārvaldības formu. To veidoja Latvijā darbojošos ārvalstu uzņēmumu vadītāji, reizi gadā rīkojot tikšanās ar augstākajām valdības amatpersonām un sniedzot ieteikumus iekļaušanai Pasākumu plānā.¹⁴⁸

„Inspekciju uzlabošanas” apakštīkla plašo mērogu iezīmē un pārvaldības formu izskaidro:

- Plašs tīkla dalībnieku skaits, kas iezīmējās Latvijas Attīstības aģentūras un Valsts pārvaldes reformas biroja 1999.gada nogalē ar Pasaules Bankas atbalstu organizētajā seminārā "Par inspekciju darbības iekšējo reglamentu", kurā piedalījās 23 inspekciju vadītāji, ministriju pārstāvji, uzņēmēji un FIAS speciālisti. Šādu attiecību koordinācijai bija nepieciešama atbilstoša kapacitāte.¹⁴⁹
- Tīkla mērķu globāls raksturs, kas prasīja veikt ievērojamus strukturālos pārkārtojumus valsts pārvaldē.

¹⁴⁶ Inspekciju darbības uzlabošanas programma. *Jauna Pārvalde*. 2000, nr.10(16), 26.-36.lpp.

¹⁴⁷ Turpat.

¹⁴⁸ Turpat.

¹⁴⁹ Inspekciju darbības uzlabošanas programma. *Jauna Pārvalde*. 2000, nr.10(16), 26.-36.lpp

- Ievērojams tīkla darbības resursu apjoms, ko nodrošināja Pasaules Banka, sniedzot aizdevumu Latvijas valdībai Programmatisko strukturālo pārkārtojumu (SAL) Politikas reformu programmas īstenošanai. 2000.gadā tika izsniegts pirmais aizdevums par kopējo summu 40,41 milj. USD, otrais aizdevums tika izsniegts 2002.gadā par kopējo summu 20,21 milj. USD (ar abu aizdevumu atmaksas grafiku līdz 2017.gadam).¹⁵⁰

Apakštīkla darbības gaitā tika izstrādāta un 2000.gadā Ministru kabinetā apstiprināta Inspekciju darbības uzlabošanas programma, kuras ietvaros citu iniciatīvu starpā ar Pasaules Bankas palīdzību tika īstenots stratēģiskās plānošanas pilotprojekts VDI. *Tādējādi velkot paralēles ar VDI pašreizējām plānošanas prioritātēm, t.s. „Inspekciju uzlabošanas” apakštīkla darbība ir bijusi ļoti efektīva VDI darbības koncentrēšanā politiski izdevīgākajā gultnē.*

3.3.3. Preventīvās darbības un plānošanas progress iezīmes „politikas tīkla ietvaros”

Nevar neatzīmēt arī VDI preventīvās darbības pakāpeniskas kapacitātes pieauguma tendences darba aizsardzības jomā, neskatoties uz preventīvo darbību zemo īpatsvaru VDI darbā. Par ļoti nozīmīgu soli informācijas plūsmas nodrošināšanai un aktuālas darba aizsardzības informācijas pieejamībai ir jāuzskata Darba drošības un veselības aizsardzības aģentūras kontaktpunkta izveide Valsts darba inspekcijā 2004.gadā, piesaistot ES PHARE projekta līdzfinansējumu. Tas nodrošina aktuālas informācijas pieejamību elektroniskajā tīmeklī par darba aizsardzības jautājumiem visām iesaistītajām pusēm – gan darba devējiem, gan darba ņēmējiem. Turklāt, kontaktpunkta darbību regulē VDI Informācijas padome, kurā ietilpst Latvijas Brīvo arodbiedrību savienības, Latvijas darba devēju konfederācijas un Darba vides un veselības institūta pārstāvji, tādejādi nodrošinot preventīvās darbības atbilstību visu iesaistīto pušu vajadzībām.

No tīklveida pārvaldības viedokļa vērtējot VDI darbību preventīvajā jomā, ar VDI Informācijas padomes izveidi ir aktivizēts t.s. „tīkla administratīvās organizācijas” pārvaldības modelis, kur administratīvā organizācija (t.i., VDI Informācijas padome) ir speciāli radīta tīkla dalībnieku (VDI, LDDK, LBAS, DVVI) darbību koordinācijai caur

¹⁵⁰ Valsts neatmaksāto aizdevumu saraksts uz 2002. gada 31. decembri. LR Valsts kase. http://www.kase.gov.lv/doc_upl/FMInf19_150903.xls?PHPSESSID=2e0e3cf6cd43cd72bb2b276f2fe6b78e. (LR Valsts kases mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)

lēmumu pieņemšanas mehānismu darba aizsardzības politikas īstenošanas problemātiskākajā jomā.

VDI kā resursu īpašnieks administrē un nodrošina finansējumu tīkla administratīvās organizācijas darbības nodrošināšanai tā vietā izmantojot tīkla dalībnieku intelektuālos (DVVI nodrošina zinātniski teorētisko bāzi) un informācijas (LBAS un LDDK informē par darba devēju un darba ņēmēju akūtajām vajadzībām, informāciju saņemot „no apakšas”) resursus preventīvās darbības prioritāšu noteikšanā. Vispārinot, Informācijas padomes mehānisms ietaupa VDI resursus nepieciešamo datu vākšanā preventīvās politikas un darbības virzienu formulēšanai. No otras puses, tas notiek uz VDI ietekmes sfēras samazināšanas rēķina deleģējot varas resursus pārējiem tīkla dalībniekiem, nodrošinot to līdzdalību administratīvo lēmumu pieņemšanas procesā.

Vienlaicīgi pārējie tīkla dalībnieki iegūst iespēju kapitalizēt uz ES strukturālu fondu finansējuma izmantošanas, ko tīklam piesaista VDI preventīvās darbības organizēšanai, ietaupot pašu resursus un stiprinot leģitimitāti gan ārēji (LBAS, LDDK - attiecībās ar valsti apliecinot gatavību risināt problēmas; DVVI – attiecībās ar privāto sektoru sniedzot noteiktu pakalpojumu klāstu uzņēmumiem darba aizsardzības jomā, apliecinot savu profesionalitātes līmeni un prestižu, jo tā darbības rezultātus par „augstvērtīgiem” atzīst valsts), gan iekšēji.

Pat neiedziļinoties pārāk detalizēti šī tīkla darbības efektivitātes analīzē, ir skaidrs, ka tīkla *efektivitāte nodrošināta ne tikai dalībnieku, bet arī „tīkla” līmenī, lai nodrošinātu tuvināšanos „kopienas” līmenim.* Kā liecina VDI ikgadējās darbības pārskati, VDI preventīvās darbības virzieni koncentrējas uz tām tautsaimniecības jomām vai iedzīvotāju fokusa grupām, kur novērojamas vislielākās problēmas darba drošības un veselības prasību ievērošanā. Tā 2004.gadā VDI Informācijas padome organizēja informatīvo kampaņu „Būvē droši!”, uzsākot ikgadējo tradīciju „Labās prakses balvas piešķiršanā” darba drošībā un veselības aizsardzībā un demonstrējot ieguvumus, ko sniedz šāda labā prakse.¹⁵¹

Arī turpmākajos gados VDI preventīvajā darbā pakāpeniski iezīmējās sektorāla un mērķa grupu pieeja, pievēršoties paaugstinātā riska grupām un jomām ne tikai informēšanā, bet arī inspekcijās:

¹⁵¹ Valsts darba inspekcijas 2004.gada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.) 10.lpp.

- 2005.gadā kā otrā VDI prioritāte tika noteikta ES vecāko darba inspektoru komitejas informatīvās un inspicēšanas kampaņas organizēšana būvniecības nozarē.¹⁵²
- 2006.gadā tika rīkota informatīvā un inspicēšanas kampaņa „Azbests-2006”, kā arī informatīvā kampaņa par jauniešu drošību un veselības aizsardzību darbā.¹⁵³

Šādas mērķa pieejas veidošanās VDI darbā jāvērtē ļoti pozitīvi, jo tas ļauj noteikt skaidras resursu novirzīšanas prioritātes, kā arī koncentrēt vairāk resursu tajās jomā, kur tas ir visvairāk nepieciešams. Tas noteikti liecina par tīklveida pārvaldības zināma brieduma tendencēm, jo, kaut arī ierobežotu resursu ietvaros, arvien vairāk VDI tiek apzināta nepieciešamība veidot sektorālu un klient-orientētu darbības pieeju, kas ļauj atbrīvot iekšējos resursus konkrētiem mērķiem, kas iepriekš centās nosegt „visu un neko”. Tas ir jāvērtē kā *sākumposms VDI reaktīvās darbības kontrolei un transformācijai, kas varētu nodrošināt iespējas palielināt preventīvā darba proporcijas VDI darbā.*

3.4. Kontroles un uzraudzības sistēmas kapacitāte: nepilnības atbilstošas resursu kombinācijas nodrošināšanā

Valsts darba inspekcijas kā galvenās uzraudzības un kontroles institūcijas kapacitātes stiprināšanas jautājums parādās visās darba aizsardzības politikas un plānošanas iniciatīvās. Iepriekšējā sadaļā jau iezīmējās VDI vāja kapacitāte attiecībā uz spējām strādāt preventīvi.

Labklājības ministrija vērtē VDI kapacitātes problēmas kā nozīmīgas, atzīmējot, ka lielākās problēmas rodas *preventīvo funkciju izpildē, efektīvas informācijas apmaiņas sistēmas nodrošināšanā un tiesību aktu ieviešanas uzraudzības datu apstrādē.*¹⁵⁴ Saskaņā ar VDI ikgadējo pārskatu informāciju, kapacitātes problēmas izskaidrojamas ar esošo resursu – personāla, materiāli tehniskās bāzes un infrastruktūras – nepietiekošu apjomu un pārlietu noslodzi, kas neļauj pilnvērtīgi pildīt visas VDI funkcijas.

¹⁵² Valsts darba inspekcijas 2005.gada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)13.lpp.

¹⁵³ Valsts darba inspekcijas 2006.gada 1.pusgada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)3.-4.lpp.

¹⁵⁴ Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam. <http://ppd.mk.gov.lv> (Politikas un plānošanas dokumentu datu bāze. LR Ministru kabineta mājas lapa, aplūkota 01.05.2007. 35.lpp)

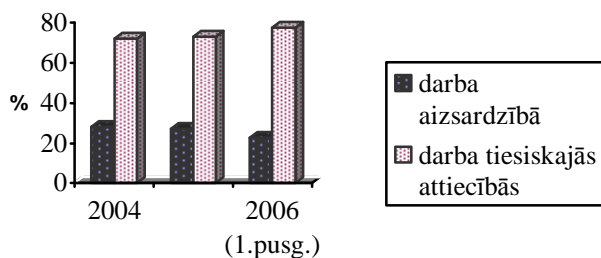
Attiecībā uz personāla resursu problēmu, VDI un tās 7 reģionālajās inspekcijās tiek atzīmēta liela kadru mainība un personāla deficīts 10% apmērā.¹⁵⁵ Neskatoties uz to, vienlaicīgi tiek norādīts, ka VDI darbības programmā noteiktie kvalitatīvie un kvantitatīvie rādītāji tiek pildīti, un materiāli tehniskā bāze pakāpeniski tiek uzlabota. No tā ir jāsecina, ka arī ierobežoto resursu ietvaros VDI spēj tikt galā ar plānoto darbību apjomu. Līdz ar to, *VDI darbības trūkumus resursu jautājums var izskaidrot tikai daļēji, un atbilde drīzāk ir meklējama pareizo darbības prioritāšu un metožu izvēles problēmās*, kas konsekventi neļauj padarīt VDI darbību efektīvāku.

Manuprāt, VDI personāla un nodrošinājuma resursu un, tāpat, darba apjomu palielināšana nav viennozīmīgi vērtējama kā vienīgais efektīvākais veids, kā uzlabot VDI darbu. Drīzāk jāveicina VDI darbības plānošanas kvalitāte un mērķtiecība, ko nodrošinātu elastīga un fokusēta pieeja svarīgākajiem (nevis visiem) un problemātiskākajiem darbības aspektiem. Savādāk VDI darbības pašreizējās tendences norāda uz to, ka pārsvarā tā cenšas tikt galā ar „visu un neko”. Tomēr ir jāatzīmē pozitīvi ievērojams progress no resursu plānošanas, kontroles un koordinācijas viedokļa – darba aizsardzības politikas un plānošanas cikla izveidi līdz ar jaunu patstāvīgu stratēģisku plānošanas dokumentu izstrādi darba aizsardzības jomā, kas, cerams, ļaus līdzsvarot VDI funkcionālo slodzi un resursu nodrošinājumu.

Vienlaicīgi ir jāatzīmē *VDI problēmas tiesību aktu ieviešanas nodrošināšanā*, kas nevienā no VDI pārskatiem netiek atzīmēts. Pats svarīgākais jautājums attiecībā uz kontroles un uzraudzības spējām ir, cik lielā mērā VDI darbs ir efektīvs varas realizācijā, nodrošinot tiesību aktos noteiktu prasību ievērošanu. Tā iepriekšējā sadaļā jau norādīts, ka konstatēto darba aizsardzības pārkāpumu apjoms ir divreiz lielāks par pārkāpumu apjomu darba tiesisko attiecību jomā, taču VDI darbības pārskatu informācija liecina, ka piemēroto administratīvo naudas sodu proporcijas ir tieši pretējas (sk. attēlu zemāk).

¹⁵⁵ Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam. <http://ppd.mk.gov.lv> (Politikas un plānošanas dokumentu datu bāze. LR Ministru kabineta mājas lapa, aplūkota 01.05.2007. 35.lpp)

Attēls nr.8. Administratīvie naudas sodi darba aizsardzības jomā un darba tiesisko attiecību jomā



Avots : Valsts darba inspekcijas ikgadējo pārskatu statistikas dati. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)

Šāda statistika liek domāt, ka darba aizsardzības jomā pārkāpumiem jābūt daudz smagāka rakstura par administratīvajiem pārkāpumiem nekā darba tiesisko attiecību jomā, taču nedz apstiprinājumu, nedz atspēkojumu šai tēzei atrast nav iespējams, jo VDI pievēršas tikai administratīvo pārkāpumu analīzei un virzībai administratīvajās tiesās un Augstākajā tiesā. Protams, ka to izskaidro fakts, ka ne-administratīvo pārkāpumu jautājumu virzība tiesās ir ārpus VDI kontroles, kas izriet no informācijas apmaiņas trūkuma starp tieslietu un labklājības administratīvajiem resoriem.

Taču situācijā, kad šāda informācija netiek analizēta, nav iespējams apgalvot, ka, pirmkārt, VDI pārkāpumu konstatēšanas un izmeklēšanas aktivitātes ir pietiekami efektīvas un kvalitatīvas, lai tiktu nodrošināta sodu sistēmas piemērošana atbilstoši pārkāpumu raksturam. Otrkārt, nav iespējams izvērtēt, cik lielā mērā VDI pilnvaras uzlikt administratīvos naudas sodus var sasaistīt ar spējām nodrošināt situācijas uzlabošanas darba aizsardzības prasību izpildē.

Tādējādi, jāsecina, ka VDI nav apzināts sadarbības trūkums ar attiecīgajām tieslietu sistēmas iestādēm, lai nodrošinātu iespējas izvērtēt, cik efektīvi tiesību aktu izpildes pārkāpumi tiek apkaroti un cik efektīvi šai ziņā ir valsts represīvie resursi un to kombinācija (ieskaitot VDI represīvos resursus). Tas tieši norāda uz to, ka VDI ir nepilnīga administratīvās kapacitātes pašnovērtējuma sistēma.

Tas fakts, ka uzraudzības un kontroles institūcijas administratīvā kapacitāte netiek izvērtēta pieejamo represīvo resursu un to kombinācijas efektivitātes ziņā, jau ir jāvērtē kā nopietns trūkums attiecībā uz VDI spējām nodrošināt administratīvās kapacitātes evolūciju un progresu, jo tas neļauj objektīvi apzināt VDI represīvo resursu trūkumus vai priekšrocības, kā

arī pietiekamību un nepieciešamas izmaiņas. Tādējādi, arī VDI administratīvās spējas reaģēt uz situācijas izmaiņām ir jāvērtē kā diezgan zemas.

Tomēr pozitīvi jāatzīmē VDI represīvo un administratīvo instrumentu uzlabošana attiecībā uz nelaimes gadījumu atklāšanu un izmeklēšanas efektivitātes nodrošināšanu. Tā ir noteikti stingrāki sodi par nelaimes gadījumu darbā neizmeklēšanu atbilstoši normatīvo aktu prasībām vai slēpšanu, kā arī noteikts pienākums ārstniecības iestādēm regulāri sniegt VDI ziņas par cietušajiem saistībā ar nelaimes gadījumiem darbā. Normatīvo aktu grozījumi nodrošināja VDI pilnvaras piemērot soda sankcijas ne tikai individuāli – attiecībā uz fiziskajām personām, bet arī attiecībā uz juridiskajām personām.

Ievērojami paaugstinot soda sankcijas par darba aizsardzības normatīvo aktu pārkāpumiem (tai skaitā), 2006.gada 24.janvārī stājās spēkā likums “Grozījumi Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksā”, kas, piemēram, par atkārtotiem pārkāpumiem gada laikā darba aizsardzības jomā paredz maksimālo naudas sodu fiziskajai personai līdz piecsimt latiem, juridiskajai personai — līdz desmit tūkstošiem latu. Tiešu negadījumu draudu gadījumā var piemērot sodu līdz tūkstoš latiem, bet atkārtotos pārkāpuma gadījumos – līdz pieciem tūkstošiem latu. VDI var apturēt arī uzņēmuma darbību, ja konstatēti darbinieku veselību vai dzīvību apdraudošie apstākļi. VDI statistika gan neliecina par šādas sankcijas piemērošanu. 2004. gadā tika izteikti 140 brīdinājumi par darbības apturēšanu, 2005.gadā – 76, 2006.gada pirmajā pusgadā – 26.¹⁵⁶ Pēdējos gados tomēr joprojām nozīmīgs apturēto ražošanas iecirkņu, ceļu, mašīnu, iekārtu un bīstamo iekārtu skaits: 2004. gadā – 178, 2005.gadā – 191, 2006.gada 1.pusgadā – 59.¹⁵⁷

No otras puses, kā tiek atzīmēts Lielbritānijas ekspertu audita ziņojumā, ir pieaugusi Valsts darba inspekcijas sadarbība ar Valsts policiju smago un letālo nelaimes gadījumu izmeklēšanā.¹⁵⁸ Valsts policijas lielāka piesaiste veicina izpratni par darba aizsardzības jautājumu specifiku un labāku izmeklēšanas procesa rezultativitāti, policistiem sadarbojoties ar VDI izmeklēšanas stadijā. Tādējādi, VDI ir lielākas iespējas ietekmēt izmeklēšanas procesa efektivitāti, piesaistot Valsts policijas personāla un materiāli tehniskos resursus¹⁵⁹, vienlaicīgi

¹⁵⁶ Valsts darba inspekcijas ikgadējo pārskatu statistikas dati. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)

¹⁵⁷ Valsts darba inspekcijas ikgadējo pārskatu statistikas dati. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)

¹⁵⁸ Valsts darba inspekcijas 2005.gada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.), 57.lpp

¹⁵⁹ Turpat.

ietekmējot policistu lēmumu pieņemšanas procesu par apsūdzību izvirzīšanu par veiktajiem pārkāpumiem un tādējādi nodrošinot izmeklējamās lietas nonākšanu prokuratūrā. Tādējādi *VDI un Valsts policijas starpinstitūciju sadarbība izveidojusies, apzinoties institūciju savstarpējās atkarības attiecības un sadarbības savstarpējo izdevīgumu* katras institūcijas veiksmīgas darbības nodrošināšanā.

VDI pārskats par 2005.gadu liecina, ka Valsts policija tiek iesaistīta arvien plašāka darba aizsardzības jautājumu spektra risināšanai – VDI inspektoru konsultācijās par izmeklēšanas procesa dokumentāciju, policistiem piedaloties uzņēmumu inspekcijās līdzās citām inspekciju institūcijām (kā, piemēram, Valsts būvinspekcijai, Valsts sanitārajai inspekcijai utt.).¹⁶⁰ Tādējādi VDI praktiskās sadarbības paplašināšanās tendences ar Valsts policiju liecina par tīklveida pārvaldības prakses rašanos, kas izveidojas ap konkrētu problēmjautājumu loku uzkrātās praktiskās pieredzes rezultātā.

Tas vienlaicīgi apliecina, ka VDI spējas apzināt un izmantot atkarības attiecības ar citām institūcijām savā labā ir vērtējamā pozitīvi, jo ar „tīklveida pārvaldības” praksi nodrošina atkarības attiecību problēmu un to iespējamo negatīvo implikāciju mazināšanu. Tādējādi jāsecina, ka „tīklveida pārvaldības” prakse atspēko tādas „administratīvā perfekcionisma” tēzes kā „efektīvi rezultāti tiek nodrošināti tikai institucionālās neatkarības vai minimālās atkarības apstākļos” un „efektīvi rezultāti tiek nodrošināti ar hierarhiskas institucionālās kapacitātes stiprināšanu” un novērš „administratīvā perfekcionisma” ietekmē radītas problēmas darba aizsardzības politikas īstenošanā.

3.5. Darba aizsardzības sociālo risku pārvaldīšanas sistēma:

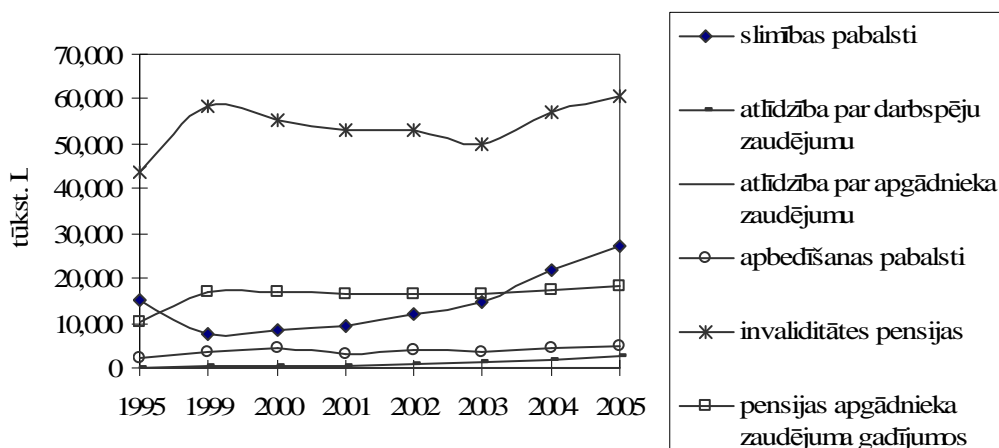
unitārās administratīvās prakses negatīvā ietekme

Saistībā ar darba aizsardzības politikas īstenošanas seku pārvaldīšanu izmantojot sociālās politikas instrumentus – sociālo atbalstu un rehabilitāciju - situāciju kontrolē un pārvalda Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra, nodrošinot apdrošināšanas atlīdzību izmaksas cietušajiem nelaimes gadījumos, kā arī arodslimniekiem, t.i., slimības pabalstus, atlīdzības par darb spēju zaudējumu, atlīdzības par apgādnieka zaudējumu, papildus izdevumu kompensācijas.

¹⁶⁰ Valsts darba inspekcijas 2005.gada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkots 15.04.2007.), 57.lpp

Patlaban VSAA ir kritiskajā situācijā no finanšu plānošanas viedokļa - pēdējos gados vērojama tendence pieaugt gan apdrošināšanas atlīdzību saņēmēju skaitam, gan šo atlīdzību apmēriem (sk. attēlā zemāk). Straujāk pieaug personu skaits, kuru darbspēju zaudējuma cēlonis ir arodslimība, kas veicināja šī apdrošināšanas veida izmaksu straujo pieaugumu.¹⁶¹

Attēls nr.9. Izdevumu dinamika par valsts pabalstiem sociālo (t.sk. darba) risku gadījumā



Avots: LR Centrālās statistikas pārvaldes dati. www.csp.gov.lv (LR Centrālās statistikas pārvaldes mājas lapa, aplūkota 06.04.2007.)

Tādējādi jāsecina, ka VSAA tiešajās interesēs ir aktīvi pievērsties situācijas kontrolei un pārvaldīšanai, ko var vislabāk veicināt efektīva datu analīzes sistēma par sabiedrības veselības stāvokļa rādītājiem, kā arī nelaimes gadījumu statistiku. Taču analīze var būt efektīva tikai tad, ja ir labi attīstīta VDI un VSAA savstarpējā informācijas apmaiņa, kas nodrošina, pirmkārt, datu ticamību gan rādītāju kvalitātes, gan gadījumu skaita ziņā un, otrkārt, sniedz „pievienoto vērtību” abām organizācijām, ļaujot nodrošināt to administratīvās darbības progresu.

Attiecībā uz datu ticamību gadījumu skaita ziņā, VDI statistika ir acīmredzami zemā līmenī. Tā, saskaņā ar Lielbritānijas auditoru atzinumu, ņemot vērā VDI identificēto letālo nelaimes gadījumu īpatsvaru pret kopējo nelaimes gadījumu skaitu un citu ES dalībvalstu attiecīgos rādītājus, VDI identificē vidēji tikai 5-10% no nelaimes gadījumiem.¹⁶² Tāpat Lielbritānijas eksperti ļoti skeptiski vērtē VDI statistikas datus, kas liecina, ka nelaimes

¹⁶¹ Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam. <http://ppd.mk.gov.lv> (Politikas un plānošanas dokumentu datu bāze. LR Ministru kabineta mājas lapa, aplūkota 01.05.2007.), 11.lpp.

¹⁶² Albracht G., Campbell S. (eds). *Labour Inspection Audit: Tripartite Audit of the Labour Inspection System of Latvia*. 3-14 October 2005. Geneva, International Labour Office, 2006. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.) pp.24-26

gadījumiem ir tendence samazināties, kā arī to, ka lielākā daļa problēmu ir vidēja lieluma uzņēmumos.¹⁶³

Par VDI vājo statistisko kapacitāti liecina kritiski straujais nelaimes gadījumu skaita pieaugums 2005.gadā. Tas ir neloģisks pieaugums, jo pēkšņi „atmet” VDI efektivitātes līmeni 1996.gada situācijā, kad darbojās vecs Darba aizsardzības likums, nebija ieviestas ES normatīvās prasības un darba aizsardzības politika izstrādes ziņā bija ļoti zemā līmenī, salīdzinot ar pēdējos gados sasniegto progresu darba aizsardzības politikas un plānošanas jomā. Šī situācija skaidri apliecina ekspertu viedokli par VDI nozīmīgiem trūkumiem reālās situācijas apzināšanā.

Attiecībā uz rādītāju kvalitāti VDI statistika ir nepilnīga cēloņsakarību identifikācijā. Tā, pēc Lielbritānijas ekspertu domām, nelegālās un sezonālās nodarbinātības kontekstā, kam VDI it kā prioritāri pievēršas, būtu jāpievērš uzmanība situācijas analīzei darba aizsardzības prasību izpildē attiecībā uz pašnodarbinātajām personām.¹⁶⁴ Tās realitātē bieži vien ir reāli nodarbinātas, bet viņu statuss ļauj darba devējiem izvairīties no saviem tiešajiem pienākumiem darba tiesisko attiecību un darba aizsardzības prasību ievērošanā. Šāda situācija tādējādi ir ļoti labvēlīga vide nelaimes gadījumu un arodslimību incidentu lielai potenciālai iespējamībai, taču VDI to neizvērtē.

Attiecībā uz arodslimību cēloņsakarību identifikāciju VDI rezultativitāte ir vēl vājāka – VDI arodslimību speciālisti, kā liecina VDI darbības pārskats par 2005.gadu, praktiski pilnībā nodarbojas ar arodslimību gadījumu izmeklēšanu, nemaz neiesaistoties preventīvajā darbā apsekojot uzņēmumus. No otras puses, VDI statistika par arodslimību cēloņiem pievēršas tikai tādu faktoru analīzei kā ķīmisko, bioloģisko, fizikālo, psihosociālo un pārslodzes faktoru ietekme, nemaz nepievēršoties darba aizsardzības organizatorisko faktoru sistemātiskai analīzei. Tas ir nopietns trūkums, ņemot vērā, ka pašā VDI darbības pārskatā norādīts, ka nozīmīgākie arodslimību faktori ir saistāmi ar darba aizsardzības sistēmas organizācijas trūkumiem:

¹⁶³ Albracht G., Campbell S. (eds). *Labour Inspection Audit: Tripartite Audit of the Labour Inspection System of Latvia*. 3-14 October 2005. Geneva, International Labour Office, 2006. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.) pp.24-26

¹⁶⁴ Turpat.

„Darba higiēnas pārkāpumu analīze rīkojumos parāda, ka visbiežāk uzņēmumos netiek veiktas darbinieku obligātās veselības pārbaudes; netiek izsniegti nepieciešamie individuālās aizsardzības līdzekļi; nav veikti darba vides mērījumi kaitīgo faktoru noteikšanai u.c.”¹⁶⁵

Tāpat jāatzīmē, ka VDI analizējamās arodslimību kategorijas ir diezgan plašas, lai arī atbilst starptautiskajai slimību klasifikācijai¹⁶⁶. Izvērtējot sīkāku arodslimību kategoriju sadalījumu, būtu iespējams noteikt specifisko slimību īpatsvaru, kā arī noteikt skaidrākas sakarības ar darba veidu un darba apstākļiem (protams, ņemot vērā, ka arodslimības tiek identificētas kombinēto faktoru ietekmē).

Šādas nepilnības norāda uz to, ka VDI arodslimību speciālisti koncentrējas pārsvarā arodslimību identificēšanai un apliecināšanai, kas ir drīzāk VSAA interesēs (attaisnojot izdevumus), nevis arodslimību cēloņu izpētei un to novēršanas iespēju un metožu noteikšanai, kam jābūt VDI preventīvās darbības prioritārajam uzdevumam. Savukārt, VSAA no sava budžeta novirza daļu resursu preventīvajam darbam, kas ir VDI pamatuzdevums.

Ņemot vērā augstākminēto, jāsecina, ka:

- VDI statistiskās kvalitātes trūkumi ierobežo VSAA prognozes spējas par nelaimes gadījumu un arodslimību skaita izmaiņām un, līdz ar to, arī ierobežo finanšu resursu plānošanas iespējas.
- VDI un VSAA ir neatbilstošs savstarpējo funkciju sadalījums; tā loģiskas implikācijas ir neefektīvs resursu izlietojums.
- VDI un VSAA ir ciešas savstarpējās atkarības attiecības, jo savstarpējā informācijas apmaiņa nosaka katras institūciju resursu plānošanas iespējas un prioritātes.

Kopumā jāatzīmē, ka VDI un VSAA savstarpējās atkarības attiecības veicina starpinstitūciju sadarbību, kas pozitīvi atspoguļojas darba aizsardzības politikas īstenošanā, neskatoties uz to, ka savstarpējās atkarības attiecības nepadara politikas īstenošanas procesu vieglāku. Tā, piemēram, 2005.gadā VDI un VSAA informācijas apmaiņas rezultātā tika atklāti 15 slēptie nelaimes gadījumi darbā, salīdzinot VDI statistiku par reģistrētajiem

¹⁶⁵Valsts darba inspekcijas 2005.gada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.), 30.lpp

¹⁶⁶Valsts darba inspekcijas 2005.gada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.), 107.lpp

nelaimes gadījumiem un VSAA statistiku par iesniegtajiem nelaimes gadījumu aktiem.¹⁶⁷ Šādas sadarbības rezultāti apliecina institūciju savstarpējās atkarības pakāpenisku apzināšanos un liecina par tendencēm izmantot šādu situāciju abpusēji izdevīgi.

Vienlaicīgi jāatzīmē, ka *sociālo politiku darba aizsardzības risku pārvaldīšanai veido izdevumu dinamikas tendences jeb „resursu deficīta”, nevis cēloņu noteikšanas un novēršanas loģika.* Par to liecina reaktīvās rīcībpolitikas metodes slimības pabalstu izdevumu kontrolei, izmantojot uzraudzības un kontroles instrumentus darba nespējas lapu izsniegšanā, kā redzams analizējot Labklājības ministrijas darbības stratēģiju 2007.-2009.gadam. Jādomā, ka reaktīvās metodes, kas nav noteiktas kombinācijā ar preventīvajām metodēm, pašas par sevi nav efektīvas, pat ja nopietni trūkumi pastāv darba nespējas noteikšanā. Tā tomēr ir jāvērtē kā „cīņa” ar administratīvajām neveiksmēm veselības aprūpes jomā, nevis rīcībpolitika, kas būtu vērsta uz slimību incidentu mazināšanos.

Svarīgi atzīmēt, ka, pirmkārt, Labklājības ministrijas darbības stratēģijā 2007.-2009.gadam neparādās neviena politikas iniciatīva, kā arī neviens rīcībpolitikas rezultatīvais rādītājs arodslimību incidentu mazināšanai.

Otrkārt, no sociālās politikas viedokļa, stratēģiski nav iestrādāts neviens darba devējus motivācijas mehānisms, lai efektīvāk izmantotu obligāto apdrošināšanas iemaksu likmes kā „apbalvošanas” vai „soda” instrumentu par darba aizsardzības prasību ievērošanu un labāko praksi darba drošības un veselības nodrošināšanā. Kopš 1998.gada likumā „Par obligāto sociālo apdrošināšanu pret nelaimes gadījumiem darbā un arodslimībām” ir iekļauts zināmas elastības princips, kas nosaka obligāto iemaksu likmes vidējās iemaksu algas aprēķināšanā atkarībā no darba bīstamības grupām (tās nosaka, ņemot vērā darba vides stāvokli, veicamā darba riska pakāpi, nelaimes gadījumu un arodslimību skaitu) ar mērķi ekonomiski ieinteresēt darba devēju darba aizsardzības prasību ievērošanā. Taču, spriežot pēc tā, ka šī norma ir spēkā jau deviņo gadu un būtiski nav veicinājusi darba devēju motivāciju, nepieciešams izstrādāt efektīvākus darba devēju motivācijas mehānismus.

Tādējādi, izvērtējot sociālās politikas attīstības tendences darba aizsardzības risku pārvaldīšanā no „administratīvā perfekcionisma” viedokļa, jāsecina, ka, neskatoties uz VDI un VSAA progresīvu sadarbību operacionālajā līmenī, institūciju sadarbības trūkums

¹⁶⁷ Valsts darba inspekcijas 2005.gada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.),81.lpp.

nenodrošina stratēģiski pareizu rīcībpolitikas virzienu un prioritāšu noteikšanu. Stratēģiskajā līmenī VDI un VSAA savstarpējās atkarības attiecību negatīvās sekas, no vienas puses, apstiprina „administratīvā perfekcionisma” tēzi par nepieciešamību minimizēt savstarpējās atkarības attiecības jebkuras rīcībpolitikas īstenošanas procesā.

No otras puses, kā iepriekš pierādīts, VDI unitāri nespēj efektīvi tikt galā ar visiem savas kompetences jautājumiem darba aizsardzības politikas īstenošanā (izteikti tas izpaužas preventīvā darba nodrošināšanā, bet nozīmīgi tomēr arī reaktīvo - izmeklēšanas - funkciju nodrošināšanā). Turklāt, politikas kopējā pozitīvā iznākuma nodrošināšanai ir nepieciešama starpsektorāla iejaukšanās, kas ir vērsta uz:

- atbilstošu sociālo garantiju nodrošināšanu nelaiemes gadījumos cietušajiem, arodslimniekiem, darba spējas zaudējušajiem un citādi cietušajiem darba aizsardzības prasību pārkāpumu rezultātā;*
- saukšanu pie kriminālatbildības smago veselības traucējumu vai letālā iznākuma gadījumos;*
- apmācību un izglītības programmu izstrādi, standartizāciju vai sertifikāciju darba aizsardzības jomā u.c.*

Tādējādi, jāsecina, ka VDI unitārā rakstura darbība un nepilnīga starpinstitūciju sadarbība ir drīzāk neefektivitātes rādītājs, nekā „administratīvā perfekcionisma” efektivitātes rādītājs. Savukārt, savstarpējo atkarības attiecību apzināšanās un veiksmīga pārvaldīšana paaugstina politikas ieviešanas kvalitāti un efektivitāti. VDI un VSAA savstarpējas atkarības attiecību neveiksmīga pārvaldība, savukārt, atspoguļojas politikas formulēšanas fāzē kā „politikas veidošanas tīkla” darbības neefektivitāte, kur tiek formulētas reālai situācijai neatbilstošas politikas vadlīnijas un kur vadošā loma pieder Labklājības ministrijai kā politikas virzītājai.

4. Darba aizsardzības „politikas tīkla” progress:

uzlabojumi politikas formulēšanas līmenī uz administratīvo neveiksmju fona

Papildus resursu – piemēram, ES līdzfinansējuma - piesaistīšanas jautājums, ir spēcīgs „politikas tīklus” veidojošs faktors, kur no iesaistīšanās tīklā kādam tīkla dalībniekam tiek iegūti papildus resursi, citiem – tie var būt ietaupīti. To pierāda dažādu sadarbības projektu un problēmu izpētes projektu uzkrātās pieredzes rezultātā tapušais ES TWINNING projekts “Arodveselības un darba drošības sistēmas tālāka attīstība”. Tas tika uzsākts 2006.gada 28.martā ar mērķi veicināt darba aizsardzības sistēmas attīstību gan no institucionālā, gan tiesiskā, gan no praktiskā aspekta. Projekta ietvaros atbilstoši ES stratēģijai darba drošībā un veselības aizsardzībā „Piemērošanās pārmaiņām darbā un sabiedrībā” un jaunajai ES darba aizsardzības stratēģijai 2007.–2012.gadam tika *izstrādāts pirmā patstāvīgā darba aizsardzības politikas un plānošanas dokumenta projekts* – „Darba aizsardzības jomas attīstības pamatnostādnes 2007. – 2013.gadam”.¹⁶⁸

„Darba aizsardzības jomas attīstības pamatnostādņu 2007. – 2013.gadam” projekts iekļauj šādus galvenos darbības virzienus, kas (1) pastiprina darba aizsardzības politikas izstrādes zinātniskās kultūras pieejas nozīmi, (2) joprojām uzsver *uzraudzības un kontroles* mehānismu nozīmīgumu; (3) par preventīvās kultūras priekšnosacījumu izvirza *sabiedrības zināšanu pieaugumu* sabiedrībā kopumā un (4) pievēršas *darba ņēmēju un darba devēju motivācijas problemātikai* un iespējamiem risinājumiem:

- „darba aizsardzības politikas plānošanas pilnveidošana, nodrošinot nepieciešamo zinātnisko un informācijas atbalstu, atgriezenisko saiti un savlaicīgu reaģēšanu uz izmaiņām darbā vidē;
- valsts *uzraudzības un kontroles mehānisma stiprināšana* un efektīvizēšana;
- sabiedrības, jo īpaši darba devēju un darbinieku izglītošana un informēšana par darba aizsardzības jautājumiem, veicinot „*preventīvās kultūras*” iedzīvināšanu sabiedrībā un visos izglītības sistēmas līmeņos;
- darba apstākļu uzlabošana ar likumdošanas un ne-likumdošanas iniciatīvām, veicinot *sociālo dialogu, samazinot administratīvo slogu uzņēmumiem un motivējot darba devējus un nodarbinātos* ievērot normatīvo aktu prasības.”¹⁶⁹

Tāpat, projekta ietvaros tika izstrādāts „Darba aizsardzības jomas attīstības programmas 2007. – 2010.gadam” projekts, kas noteiks konkrētus pasākumus atbilstoši pamatnostādnēs noteiktajiem darbības virzieniem.

¹⁶⁸ www.lm.gov.lv (LR Labklājības ministrijas mājas lapa, aplūkota 24.04.2007.)

¹⁶⁹ Turpat.

Projekts apvienoja ekspertus no Vācijas Ekonomikas un darba ministrijas, Somijas Arodveselības institūta, kā arī Labklājības ministrijas, Valsts darba inspekcijas, Darba un vides veselības institūta, Latvijas Darba devēju konfederācijas un Latvijas Brīvo arodbiedrību savienības. Labklājības ministrija, no tīklveida pārvaldības viedokļa, izveidoja klasisku „vadošās organizācijas” modeļa piemēru kā tīkla resursu īpašnieks un sadalītājs, nodrošinot tīkla dalībnieku savstarpējās mijiedarbības koordināciju un piesaistot finansējumu tīkla darbības uzturēšanai.

Tīkla efektivitāti tīkla organizāciju/dalībnieku līmenī raksturo sekojošie faktori, kas apmierināja dalībnieku ekspektācijas un vajadzības:

Labklājības ministrija projekta ietvaros sagaidīja vairāk nekā gaidīja – projekta ietvaros nacionālā rīcības plāna vietā tika izstrādāti 2 politikas un plānošanas dokumenti, t.i., „Darba aizsardzības jomas attīstības pamatnostādnes 2007. – 2013.gadam” un „Darba aizsardzības jomas attīstības programmas 2007. – 2010.gadam”.¹⁷⁰ Tādējādi, ietaupot ministrijas resursus, tai pašā laikā maksimāli izmantojot iesaistīto pušu intelektuālos resursus un ietaupot laiku uz viedokļu saskaņošanas procedūrām, efektīvākajā veidā tapa divi pirmie patstāvīgie politikas un plānošanas dokumenti. Vācijas Ekonomikas un darba ministrijas un Somijas Arodveselības institūta iesaiste, savukārt, veicina ministrijas ārējās leģitimitātes pieaugumu, jo projekta īstenošana apliecina nodomus risināt situāciju stratēģiskajā līmenī, uzņemoties konkrētu rīcības programmu plānošanu un turpmāku ieviešanu

Darba un vides veselības institūts ir ieguvis „zaļo gaismu” gan statusa, gan funkcionālajai, gan resursu bāzes transformācijai: tīkla dalībnieki projekta rezultātā vienojās par Nacionālā Darba vides institūta izveides nepieciešamību, kas sniegtu zinātniski tehnisko atbalstu darba aizsardzības politikas veidotājiem (Labklājības ministrijai) un uzraudzītājiem (Valsts darba inspekcijai), kā arī uzņemtos vienotā valsts informācijas centra funkcijas attiecībā uz darba vides jautājumiem (sabiedrības informēšana, bezmaksas konsultācijas darbiniekiem, darba devējiem un uzņēmumu darba aizsardzības speciālistiem utt.).¹⁷¹ Tas, savukārt, atviegloja abām institūcijām – ministrijai un inspekcijai – darbu, kā arī piesaistītu papildus nemateriālos resursus. Turklāt, līdz ar vienota informācijas centra izveidi institūta ietvaros acīmredzot VDI tiks atslogota no Eiropas Darba drošības un veselības aģentūras nacionālā kontaktpunkta darbības administrēšanas. Svarīgi atzīmēt, ka *jaunā institūta*

¹⁷⁰

¹⁷¹

identitāte visspilgtāk indicē visu tīkla dalībnieku savstarpējās atkarības attiecības materiālo un nemateriālo resursu apmaiņā. Papildus jāatzīmē – ņemot vērā, ka DVVI sniedz arī darba aizsardzības laboratorijas pakalpojumus privātajam sektoram, iesaistīšanās Labklājības ministrijas un Valsts darba inspekcijas projektos ir nozīmīgs ārējo leģitimitāti veicinošs faktors, kas ceļ institūta prestižu un veicina konkurētspēju.

Valsts darba inspekcija projekta rezultātā atbrīvojusies no „funkciju balasta”, jo tika izstrādāti jauni VDI kapacitātes stiprināšanas principi - ieteikta uz klientiem vērsta un uz nozaru sadalījumu orientēta pārbaūžu politika, koncentrēšanās uz pamatfunkcijām, kā arī esošās inspektoru apmācību sistēmas pārskatīšana.

LDDK un LBAS projekta rezultātā nodrošināja iespējas ietekmēt politikas un plānošanas prioritātes darba aizsardzības jomā savu „patronu” labā – darba devēju un darba ņēmēju attiecīgi, kā arī, ietaupot savus resursus, piedalījās sociālā dialoga apmācībās, ieguva jaunas apmācību programmas un testēja izstrādāto sociālā dialoga praktiskā modeļa lietderību. Kā īpašs ieguvējs ir jāvērtē LDDK, jo pamatnostādnes paredz darba devēju motivācijas problēmu risināšanu.

Vācijas Ekonomikas un darba ministrijas atbalsts ir attīstījies starpministriju stabilo divpusējo attiecību rezultātā. Atbalsts Latvijai vienlaicīgi gan stiprina ārējo leģitimitāti, gan politisko ietekmi. Somijas Arodveselības institūta iesaistīšanās ir Darba un vides veselības institūta „sadarbības tīkla” partneris, kas iesaistoties starptautiskajā projektā gan piesaista papildus resursus, gan nodrošina sava institūta starptautisku prestižu.

Vērtējot šī tīkla efektivitāti tīkla darbības līmenī, kā svarīgākais efektivitātes rādītājs jāatzīmē *plašs tīkla darbības jautājumu spektrs*, kam ir ļoti komplicēts raksturs. Jāsecina, ka tas ir izskaidrojams ar tīkla „briedumu” kā tādu – tīkla dalībnieki projekta ietvaros diezgan īsā laika periodā (1 gada laikā) ir spējuši nodrošināt tik daudz rezultātu, kas ir iespējams tikai gadījumā, ja:

- nodrošināta visu iesaistīto dalībnieku visaptveroša izpratne par esošo situāciju;
- nodrošināta visu dalībnieku salīdzinoša vienprātība par tīkla darbības mērķiem (tā projekta ietvaros tika izvirzīta „virsmisija” - „darba apstākļu uzlabošanās Latvijā, ilgtermiņā sekmējot nelaiemes gadījumu darbā samazināšanos (par 3% gadā, sākot ar

2009.gadu) un arodslimību skaita samazināšanos (par 3% gadā, sākot ar 2012.gadu)”¹⁷²;

- nodrošināta pietiekama efektivitāte savstarpējo vajadzību un aktivitāšu saskaņošanā un salīdzinoši efektīvas kompromisa spējas, ņemot vērā dalībnieku vajadzību dažādību – tas kopumā raksturo:

(1) tīkla dalībnieku izkoptās prasmes savstarpējā mijiedarbībā, ņemot vērā uzkrāto sadarbības pieredzi,

(2) varas sadalījumu tīkla ietvaros (ņemot vērā, ka par virsmērķi ir izvirzīts tīkla „kopienas līmeņa” efektivitātes kritērijs, un satura ziņā šādi tīkla rezultāti nav pieejami, patlaban ir grūti spriest, kas varas sadalījumu raksturo, izņemot kā no pārvaldības formas viedokļa, kas jau iezīmē Labklājības ministrijas dominējošo lomu)

(3) tīkla savstarpējo attiecību mikroklimatu kā tādu, ko nosaka gan savstarpējās autoritātes, gan uzticības faktori (šeit kā „vadošās organizācijas” modelī dominē pirmais faktors) .

C Praktiskā daļa

Šai trešajā maģistra darba daļā, pirmkārt, izmantojot kvantitatīvās pētījumu metodes tiek analizētas darba aizsardzības politikas īstenošanas „makro” līmeņa tīkla institūciju administratīvās prakses metodes - no „administratīvās perfekcionisma” teorijai raksturīgajām procedūru pārvaldības metodēm līdz tīklveida pārvaldības metodēm, kā arī tiek identificēta šo metožu izplatība un to noteicošie faktori darba aizsardzības politikas tīkla ietvaros. Otrkārt, izmantojot kvalitatīvās pētījumu metodes tiek analizēta darba aizsardzības politikas īstenošanas „mikro” līmeņa tīkla dalībnieku prakses metodes, administratīvās pārvaldības formas un to efektivitāte, izpētot situāciju darba aizsardzības sistēmas ieviešanā Latvijas būvuzņēmumos.

1. Procedūru pieeja vs tīklveida pārvaldība darba aizsardzības politikas īstenošanas „makro” līmenī: aptauju rezultāti

Lai noskaidrotu, cik lielā mērā tīklveida pārvaldības iezīmes izpaužas darba aizsardzības politikas īstenošanas institucionālajā „makro” līmenī, tika veiktas aptaujas svarīgāko darba aizsardzības politikas tīkla dalībnieku vidū: valsts institūcijās – Labklājības ministrijā un Valsts darba inspekcijā, kā arī valsts sociālo partneru pārstāvniecības organizācijās – Latvijas darba devēju konfederācijā un Latvijas Brīvo arodbiedrību savienībā.

Ņemot vērā maģistra darba autora ierobežoto resursu iespējas un nepieciešamību izvairīties no atlasīto institūciju pārlietu noslogošanas, izlases kopa katrā institūcija tika noteikta vidēji 10 respondentu līmenī pie nosacījuma, ka respondenti ikdienas darbībā ir maksimāli tuvu to jautājumu risināšanai, kas ir saistīts ar darba aizsardzības jautājumiem administratīvajā līmenī. Tādēļ Labklājības ministrijā tika aptaujāti 10 respondenti Darba departamentā un 10 respondenti VDI attiecīgajās nodaļās. Maksimāls izlases reprezentācijas līmenis ir sasniegts LDDK un LBAS gadījumā, ņemot vērā, ka to izpildaparāts ir ļoti neliels – aptaujāti 5 respondenti jeb 50% no LDDK direkcijas pārstāvjiem, kā arī visi darba vietā pieejamie LBAS biroja darbinieki aptaujas veikšanas dienā (8 respondenti).

Izpētes objektu lokā tika iekļautas arī citas valsts institūcijas, kas netieši iesaistītas darba aizsardzības politikas īstenošanas veicināšanā – Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra, Valsts būvinspekcija un Valsts sanitārā inspekcija, no kurām aptauju veikt izdevās tikai Valsts būvinspekcijā (aptaujāti visi darba vietā pieejamie centrālā biroja darbinieki aptaujas

veikšanas dienā (10 respondenti)). Mēģinot veikt aptauju VSI, maģistra darba autors saskārās ar daudzām administratīvajām formalitātēm un procedūrām šai institūcijā – aptaujas veikšanai tika veikts oficiāls rakstisks pieprasījums, kura izskatīšana izgāja visu hierarhijas ķēdi (no VSI direktora līdz struktūrvienībai, kam tas tika novīzēts izvērtēšanai un viedokļa sniegšanai). Aptaujas veikšanas saskaņošanas process tādēļ ievērojami ieilga, un tā rezultātā maģistra darba autoram tika pieprasītas papildus izziņas un apliecinātie dokumenti par aptaujas rezultātu izmantošanas mērķiem u.c., kas autoram radīja būtiskus sarežģījumus. Praktiskā saskarsme ar VSI principā norādīja uz šīs institūcijas tradicionālo birokrātisko praksi un pierādīja visus aptaujā iekļautos kritērijus, kas izteikti raksturo procedūru pieeju, kā arī norādīja, ka institūcija nav atvērta dialogam un sadarbībai, liecinot par tīklveida pārvaldības prakses minimālajām iespējām.

Savukārt, mēģinājumi apiet hierarhisko saskaņošanas procedūru VSAA un tieša vēršanās pie katra respondenta arī beidzās bez nepieciešamā rezultāta, jo izdevās iegūt tikai divu respondentu atbildes no izvēlētajiem 10, kas nav pietiekami situācijas analīzei. Tas liecina, ka VSAA darbinieku vidū arī ir diezgan zems atsaucības, atvērtības un gatavības uz sadarbību līmenis, kas izteikti parādījies hierarhiskās kontroles trūkuma situācijā.

Aptaujas metodoloģija tika daļēji adaptēta no M. Konsaidina un Dž.M. Levisa pētījuma.¹⁷³ Aptaujas struktūra tika izvēlēta tā, lai aptaujas jautājumi proporcionāli liecinātu par katru no pārvaldības veidiem – procedūru, tīklveida vai jaukto (korporatīvo/uzņēmējdarbības). Procedūru pārvaldība atspoguļo tradicionālo birokrātisko pārvaldības praksi, kur lielākā nozīme tiek piešķirta tādiem aspektiem kā kontrole un uzraudzība, hierarhija, standartprocedūru izpilde, strikts atbildības jomu sadalījums, un paļaušanās uz ekspertīzi. Par tīklveida pārvaldības prakses nozīmīgākajiem kritērijiem tika noteikta rīcības brīvība, uzticības nozīmīgums, orientācijas uz darbību „no apakšas” un praktiskās darbības izziņas procesu rezultātu apstrāde un pielietošana, kā arī paļaušanās uz maksimālu visu ieinteresēto pušu iesaisti darba jautājumu risināšanā.

Aptaujā tika iekļauti arī korporatīvā/uzņēmējdarbības pārvaldības tipa kritēriji, jo tie, pirmkārt, veido sava veida „bufera zonas” starp diametrāli pretējiem procedūru un tīklveida pārvaldības veidiem un var palīdzēt izskaidrot viena vai otra pretnostādītā pārvaldības veida dominējošo lomu un priekšnosacījumus. Otrkārt, politikas tīkla dalībnieku vidū ir arī tādas

¹⁷³ Considine M., Lewis J.M. Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*. vol. 163, no2. pp.131-140

nevalstiskas institūcijas kā LDDK un LBAS, kas pārstāv korporatīvās intereses un to pārvaldības veidu pamatā var būt tādi no privātā sektora attīstījušie pārvaldības aspekti kā menedžeru tipa pārvaldības iezīmes – darbības mērķu, rezultātu un rezultatīvo rādītāju izvirzīšana un izpilde, mērķu un prioritāšu šķirošana un darbības pielāgošana mērķu grupām; uzņēmējdarbības tipa pārvaldības iezīmes – orientācija uz peļņu, sāncensība par darba rezultatīvāti, orientācija uz organizācijas klientu vajadzībām. Kopumā aptaujas metodoloģija (jautājumi, atbilžu aranžēšana un novērtēšana) ir apkopota tabulā zemāk.

Tabula nr. 7. *Aptaujas metodoloģija*

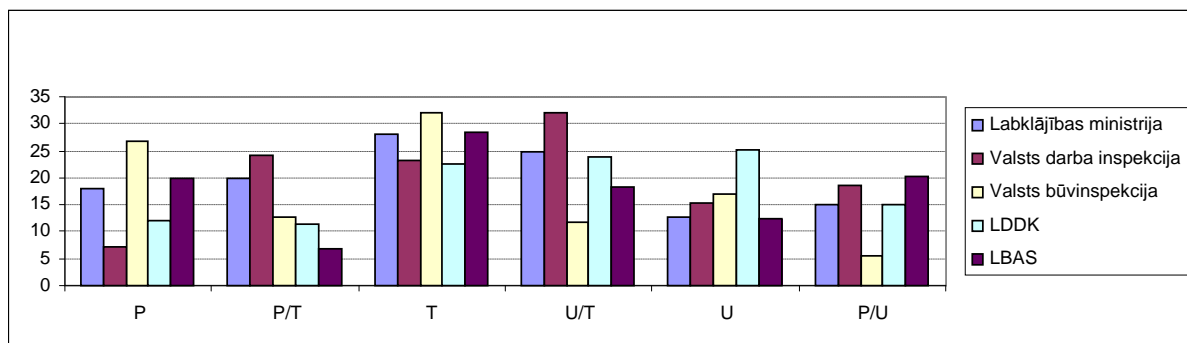
	<i>Jautājumi</i>	<i>Kritērijs</i>	5	4	3	2	1	0
1	Mana vadība ir pilnībā informēta par maniem ikdienas darbiem, un regulāri veic manas darbības uzraudzību.	kontrole, uzraudzība	P	P/U	U	U/T	T	
2	Situācijā, kad mana darbība nav reglamentēta regulējošajos dokumentos (normatīvajos aktos, instrukcijās, nolikumos un rokasgrāmatās utml.), griežos pēc vadlīnijām un darbības akcepta pie vadības.	orientācija uz standarta procedūrām, hierarhijas nozīme	P	P/T	T	U/T	U	
3	Mūsu organizācijā (struktūrvienībā) atbildības robežas un pilnvaras nav strikti noteiktas/nodalītas.	atbildības robežu noteiktība	T	U/T	U	P/U	P	
4	Man īpaši nepatīk, ja mani kolēģi zina, kā es veicu uzdevumu izpildi un sasniedzu savus darba rezultātus.	sāncensība par darba rezultatīvāti	U	U/T	T	P/T	P	
5	Mūsu organizācijā tiek pievērsta liela uzmanība, cik "ienesīgi" ir mani darba rezultāti (vai piesaista/ietaupa papildus resursus)	orientācija uz peļņu	U	U/T	T	P/T	P	
6	Mūsu organizācijā darbiniekiem nav izvirzīti konkrēti mērķi, sasniedzamie rezultāti un rādītāji (kvalitatīvi un kvantitatīvi).	orientācija uz organizācijas mērķiem, konkrētu rādītāju sasniegšanu	P	P/T	T	U/T	U	
7	Mūsu organizācijas darbu lielā mērā nosaka dažādu klientu vajadzības, ņemot vērā "mērķa" grupas un prioritārās klientu grupas.	orientācija uz fokusa pieeju organizācijā darbam ar klientiem	U	U/T	T	P/T	P	
8	Es izmantoju dažādas datorprogrammas un/vai darbības metodikas darbam ar dažādu grupu klientiem.	fokusa pieejas standarta procedūru esamība	U	U/T	T	P/T	P	
9	Man patstāvīgi jādomā, kā organizēt savu ikdienas darbu.	ričības brīvība	T	U/T	U	P/U	P	
10	Kā pierādījies manā darba praksē, vislabākos darba rezultātus nodrošina sadarbība un dialogs ar:	sadarbība praksē, maksimālais partneru loks						
10a	visām ieinteresētajām pusēm		T	U/T	U	P/U	P	
10b	kompetentiem ekspertiem		P	U/T	U	U/T	T	
10c	klientiem (privātā/sabiedriskā pakalpojuma saņēmējiem)		U	U/T	T	P/T	P	
11	Ļoti svarīgi, lai uzdevumu izpildē visu iesaistīto/ieinteresēto pušu starpā valdītu savstarpējās uzticības gaisotne.	uzticība, vērtības	T	U/T	U	P/U	P	
12	Es veicu personīgās piezīmes un saglabāju informāciju par konkrētajiem darba jautājumiem, ko izmantoju turpmākā darba gaitā un tādējādi patstāvīgi uzlaboju savu darba efektivitāti.	praktisko zināšanu kapitāla/ pieredzes uzkrāšana, orientācija uz darbību "no apakšas"	T	U/T	U	P/U	P	
13	Ja man lūgtu palīdzību kolēģis vai kāds pārstāvis no citas organizācijas, es viņam palīdzētu jebkurā gadījumā (pat ja tas neietilpst manas kompetences vai atbildības sfērā).	gatavība starporganizāciju sadarbībai	T	U/T	U	P/U	P	

Kā redzams no tabulas, aptaujas metodoloģija ir sekojoša:

- aptaujā nav atvērtu jautājumu un ir iekļauts viens izvēles jautājums;
- atbildes uz jautājumiem ir novērtēti pēc punktu skalas no 0 līdz 5, kur katrs punkts nozīmē šādas atbildes: 5 – „jā, noteikti”, 4 – „drīzāk jā”, 3 - "50x50"(var būt dažādi atkarībā no situācijas, bet kopumā ir "vidusceļš"), 2 – „drīzāk nē”, 1 – „noteikti nē”, 0 – „grūti pateikt”;
- svārstīgas jautājumu atbildes („drīzāk jā” un „drīzāk nē”) novērtētas kā rādītāji, kas liecina par situāciju, kad kāds pārvaldības veida kritērijs izteikti neizpaužas un šī „bufera zona” raksturo pārejas posmu no viena pārvaldības veida otrajā.

Izpētot administratīvās prakses pieejas katrā no aptaujātajām institūcijām (sk. attēlā zemāk), Labklājības ministrijas gadījumā *dominē tīklveida pārvaldības prakse (28%) un pieaugoša tendence izmantot menedžeru tipa pārvaldības metodes (U/T buferzona - 24,7%),* bet salīdzinoši nozīmīga ir arī procedūru pārvaldības nozīme – ministrija aizņem otro vietu tīklā procedūru/tīklveida (P/T) pārvaldības buferzonā (20%) un trešo vietu (15%) pēc izteiktas orientācijas uz procedūrām aiz Valsts būvinspekcijas un LBAS.

Attēls nr.10. Pārvaldības formas katrā no aptaujātajām institūcijām



Vērtējot situāciju Valsts darba inspekcijā, jānorāda, ka visvairāk respondentu atbildes sadalījās, no vienas puses, buferzonā starp tīklveida pārvaldību un menedžeru-tipa pārvaldības tipu (U/T; 32%), bet no otras – P/T zonā (24.3%). Tas liecina par VDI darbības stila transformācijas procesiem, kur *prevalējošu menedžeru tipa darbības stilu un orientāciju uz procedūrām arvien vairāk izkonkurē tīklveida pārvaldības metodes (23.3%).*

Valsts būvinspekciju, savukārt, raksturo nostabilizējusies *divu pārvaldības formu – tīklveida (32%) un procedūru (26.7%) – kombinācija*, kas ir ļoti līdzīgi situācijai Latvijas Brīvo arodbiedrību savienības gadījumā. Abas organizācijas atšķir LBAS diezgan nozīmīgi

rādītāji U/T buferzonā (18.3%) un P/U buferzonā (20.3%), kas liecina par vērā ņemamu orientāciju uz menedžera tipa darbības stilu, kas VBI gadījumā ir vērtējama kā mazāk nozīmīga.

Latvijas darba devēju konfederācijas aptaujas rezultāti liecina, ka šai organizācijā transformācijas procesi iezīmē *divu pārvaldības formu – menedžera tipa (25.3%) un tīklveida (22.7%)* - kombinācijas nostabilizēšanās procesus, par ko liecina nozīmīgs respondentu atbilžu īpatsvars abu pārvaldības formu (U/T) buferzonā (24%).

Izvērtējot atbildes uz jautājumiem (rezultāti par atbildēm uz katru jautājumu ir apkopoti Pielikumā nr.2), jāsecina, ka procedūru pārvaldībai labvēlīgu situāciju, kas ir novērojama Labklājības ministrijā, Latvijas Brīvo arodbiedrību savienībā un Valsts būvinspekcijā, noteica šādi faktori: hierarhijas un izteikta atbildības robežu sadalījuma nozīme ministrijas un LBAS gadījumā; kontroles un uzraudzības nozīme un izteikta paļaušanās un ekspertu viedokli ministrijas un VBI gadījumā; izteikts tādu menedžera tipa aspektu trūkums kā orientācija uz organizācijas fokusa pieeju un darbības rezultātīvajiem rādītājiem VBI gadījumā (pēdējie faktori vienlaicīgi bija arī noteicošie, kas noniecināja menedžera tipa pārvaldības formas nozīmi VBI kopumā, neskatoties uz to, ka tās ietvaros diezgan liela loma tiek piešķirta organizācijas finansiāliem radītājiem un klientiem).

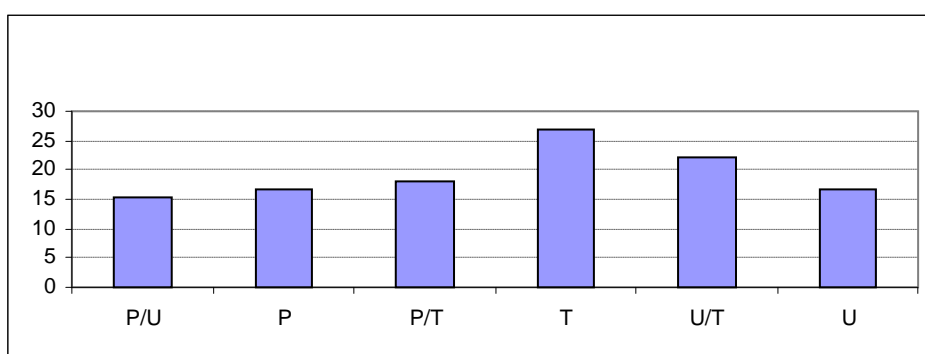
Neskatoties uz iepriekšminētajiem faktoriem, visās trīs organizācijās - Labklājības ministrijā, LBAS un VBI – ir visaugstākie rīcības brīvības rādītāji salīdzinājumā ar pārējām divām institūcijām – VDI un LDDK. Tas lielā mērā noteica tīklveida pārvaldības izplatību tajās. Tīklveida pārvaldības izplatību tīklā noteica arī citi faktori: izteikts atbildības robežu sadalījuma trūkums un īpaši izteikta gatavība starpinstitūciju sadarbībai VBI gadījumā; visu ieinteresēto pušu iesaistīšanas izvirzīšana pirmajā vietā VDI un VBI gadījumā; liela uzticības nozīme Labklājības ministrijā, LBAS un arī LDDK gadījumā; izteikta praktiskās darbības izziņas procesu rezultātu apstrāde un pielietošana Labklājības ministrijā.

Menedžera tipa/uzņēmējdarbības izplatību darba aizsardzības politikas tīklā lielā mērā noteica šādi menedžera pieejas prakses faktori kā orientācija uz mērķu un rezultatīvo rādītāju sasniegšanu (LDDK, Labklājības ministrijā, VDI), VDI un VBI darbības pazīmes sāncensībā par darba rezultātiem un liela nozīme šo organizāciju finansiālajiem rādītājiem (pat vairāk izteikti nekā LDDK), kā arī klientu nozīme, par ko vismazāk šaubās LDDK. LDDK kā komersantu pārvaldītas institūcijas augsts menedžera tipa/uzņēmējdarbības stila līmenis ir

acīmredzami saprotams. Savukārt, valsts institūcijās šādu praksi visticamāk izskaidro Valsts kancelejas 2005.gadā ieviestā jauna politikas un plānošanas sistēma, kas nosaka valsts institūcijām ne tikai definēt politikas mērķus, bet arī definēt to rezultātus un rezultatīvos rādītājos un sasaistot to realizāciju ar institūciju budžeta programmām un apakšprogrammām.

Apkopojot aptaujas atbilžu vidējos rādītājus (sk. Pielikumā nr.3), iegūtie rezultāti liecina par tīklveida pārvaldības prakses dominējošo lomu aptaujāto institūciju tīklā, kur menedžeru tipa/ uzņēmējdarbības darbības metodes ir vairāk izplatītas nekā orientācija uz standarta procedūrām (sk. attēlā zemāk).

Attēls nr.11. Pārvaldības formas aptaujāto institūciju tīklā



Jāatzīmē, ka situāciju vidēji tīklā vislabāk raksturo Labklājības ministrijas piemērs, kas ir papildus (no maģistra darbā citur atzīmētajiem) norādījums uz Labklājības ministrijas vadošo lomu darba aizsardzības politikas tīklā. Tas nozīmē, ka Labklājības ministrija savā darbībā veido ne tikai darba aizsardzības politikas un plānošanas teorētiskos priekšnosacījumus, bet arī rada tīklveida pārvaldības priekšnosacījumus, izvirzoties par vadošo organizāciju starpinstitūciju mijiedarbībā, un tādējādi veicina institūciju administratīvās prakses transformāciju tīklveida pārvaldības virzienā „vadošas organizācijas” modeļa ietvaros.

2. Darba aizsardzības politikas īstenošanas efektivitāte „mikro” līmenī: „administratīvais perfekcionisms” vs tīklveida pārvaldība

Šai sadaļā ir izvērtēta situācijas darba drošības un veselības nodrošināšanā „mikro” līmenī būvniecības sektorā. Situācija izvērtēta, pamatojoties uz dziļo interviju analīzi, kuras veiktas zemākajā darba aizsardzības politikas īstenošanas administratīvajā līmenī - ar darba aizsardzības speciālistiem būvniecības uzņēmumos.¹⁷⁴ Šai sadaļā ir identificēta darba aizsardzības sistēmas administratīvā struktūra un prakse būvuzņēmumos, kā arī veikta „administratīvā perfekcionisma” un tīklveida pārvaldības efektivitātes kritēriju pārbaude.

Intervijas tika veiktas kopumā sešos uzņēmumos – divos mazajos (līdz 50 darbiniekiem; uzņēmums „A” un „D”), trijos vidējā līmeņa (100-150 darbinieki; uzņēmums „B”, „C”, „F”), un vienā lielajā (500 darbinieki; uzņēmums „E”). Vidējais intervijas ilgums: 1 stunda (minimālais ilgums – 40 min, maksimālais – 1 stunda 50 minūtes).

Izvērtējot tīklveida pārvaldības modeli politikas īstenošanas „mikro” līmenī jānorāda, ka darba aizsardzības institucionālā sistēma uzņēmumā vai cita veida organizācijā ir divējāda – balstīta uz uzņēmuma administratīvajiem un darbinieku pārstāvniecības un līdzdalības principiem. Administratīvie principi paredz sekojošas prasības uzņēmuma darba aizsardzības institucionālai sistēmai:

- *Darba aizsardzības speciālisti (viens vai vairāki)*, t.i., darba devēja norīkotie nodarbinātie, kuru pienākumos ietilpst organizēt un kontrolēt darba aizsardzības pasākumus un veikt darba vides iekšējo uzraudzību, tais skaitā darba vides riska novērtēšanu uzņēmumā (ja uzņēmumā ir mazāk nekā 50, bet vairāk nekā 10 nodarbinātie, tad norīko vienu speciālistu, ja uzņēmumā ir vairāk nekā 50 darbinieku - norīko vairākus speciālistus).¹⁷⁵
- *Darba devējs* gadījumā, ja pats uzņemas darba aizsardzības speciālista funkcijas (ja uzņēmumā ir mazāk nekā 10 nodarbināto) un ir atbilstoši apmācīts;¹⁷⁶
- *Kompetenta institūcija vai kompetents speciālists*, ja darba aizsardzības organizatorisko struktūru nav iespējams izveidot, kā arī gadījumā, ja attiecībā uz

¹⁷⁴ Jāatzīmē, ka visas intervējamās personas izvairījās anonimitātes prasības gan attiecībā uz pašu personu, gan uzņēmuma identitāti.

¹⁷⁵ Latvijas Republikas Saeima. Darba aizsardzības likums (spēkā no 01.01.2002.), likums ar grozījumiem, kas izdarīti līdz 28.12.2004.

¹⁷⁶ Latvijas Republikas Saeima. Darba aizsardzības likums (spēkā no 01.01.2002.), likums ar grozījumiem, kas izdarīti līdz 28.12.2004

konkrētu komercdarbības veidu darbojas LR Ministru kabineta noteikta obligāta prasība iesaistīt kompetentu institūciju.¹⁷⁷ Ar kompetentām institūcijām un kompetentiem speciālistiem tiek saprastas trešās puses institūcijas vai speciālisti, ko darba devējs piesaista sava uzņēmuma darba aizsardzības sistēmas sakārtošanai, tai skaitā darba vides risku novērtēšanai un preventīvo pasākumu izstrādei.¹⁷⁸

Uzņēmuma administratīvā darba aizsardzības sistēma, paredz sekojošu pārstāvniecības elementu - *uzticības personas un/vai uzticības personu komiteja*.¹⁷⁹ Uzticības persona ir nodarbināto ievēlēta persona, kura apmācīta darba aizsardzības jautājumos un pārstāv nodarbināto intereses darba aizsardzībā. Ja uzņēmumā ievēlētas vismaz 10 uzticības personas, tās izveido uzticības personu komiteju, kas koordinē uzticības personu darbību.¹⁸⁰ Tās darbojas līdzās arodbiedrībām, kas pārstāv nodarbināto vispārējas intereses.

Izvērtējot tīkla dalībnieku individuālās institucionālās intereses, varas resursus un iespējamās uzvedības stratēģijas tīklā atkarībā no pieejamo varas resursu potenciāla (analīze apkopota Pielikumā nr.1 „Darba aizsardzības politikas institucionālie tīkli, to strukturālie un funkcionālie parametri”), shēmā zemāk atspoguļota politikas īstenošanas „mikro” līmeņa tīkla varas struktūra.

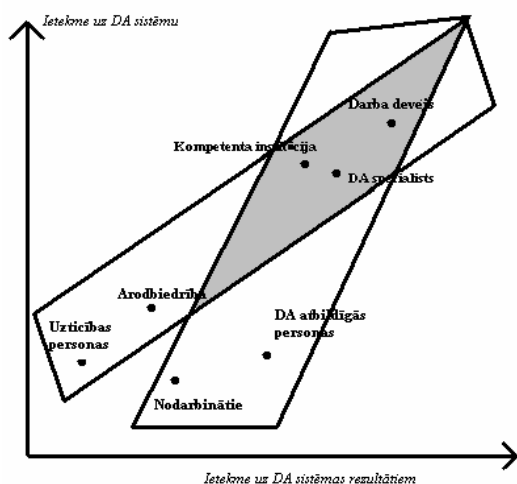
¹⁷⁷ Ministru kabineta noteikumos minētie komercdarbības veidi ir noteikti, analizējot situāciju valstī vairāku gadu dinamikā attiecībā uz nelaiemes gadījumiem darbā un arodslimībām, kur situācija ir sliktāka nekā vidēji valstī.

¹⁷⁸ Ministru kabineta noteikumi nosaka arī papildus prasības, no kurām kā svarīgākās jāatzīmē (1) *kvalitātes* - standartā LVS EN ISO 9001 : 2001 "Kvalitātes vadības sistēmas. Prasības" noteiktās – prasības, (2) *atbildības* prasības - apdrošināta civiltiesiskā atbildība tādā apjomā, lai segtu iespējamās kļūdas dēļ pakalpojuma saņēmējam radušos zaudējumus, kas aprēķināti institūcijas darbības jomas risku novērtējumā, (3) *kvalifikācijas* prasības - institūcijas rīcībā ir speciālists ar profesionālo augstāko izglītību darba aizsardzībā, kā arī speciālists ar arodslimību ārsta vai arodveselības ārsta izglītību un kvalifikāciju.[Latvijas Republikas Ministru Kabinets. Noteikumi nr.101. Par prasībām kompetentām institūcijām un kompetentiem speciālistiem darba aizsardzības jautājumos un kompetences novērtēšanas kārtību (spēkā ar 01.01.2006.)]

¹⁷⁹ Latvijas Republikas Saeima. Darba aizsardzības likums (spēkā no 01.01.2002.), likums ar grozījumiem, kas izdarīti līdz 28.12.2004.

¹⁸⁰ Turpat.

Shēma nr.3. Politikas īstenošanas „mikro” līmeņa tīkla struktūra



Shēmā atzīmēti divi poligoni, kur viens apvieno tīkla dalībniekus, kas ir tiesīgi ietekmēt darba aizsardzības sistēmas izveidi (darba devējs, kompetenta institūcija/darba aizsardzības speciālists, arodbiedrība, uzticības persona), bet otrs – atbildīgos dalībniekus ar darba aizsardzības prasību izpildi. Šai shēmā svarīgākais aspekts – abu poligonu pārklāšanās laukums, kas parāda, ka no politikas īstenošanas viedokļa „mikro” līmenī kritisko lomu spēlē administratīvais līmenis - darba devēji, kompetentās institūcijas un darba aizsardzības speciālisti.

Analizējot veikto interviju rezultātus (sk. apkopojumu Pielikumā nr.3) par darba aizsardzības politikas īstenošanu „mikro” līmenī”, jāsecina, ka, pirmkārt, darba aizsardzības struktūru izpētītajos būvuzņēmumos veido vienīgi administratīvais līmenis, kas apstiprina augstākminēto tēzi un norāda uz nodarbināto vajajām organizācijas spējām un zemu pašiniciatīvas līmeni. Kā norādīja praktiski visi intervējamie, nodarbināto līdzdalība darba aizsardzības organizācijas procesā ir iespējama tikai ar administratīvā līmeņa iniciatīvu un atbalstu un praksē izpaužas vienīgi kā konsultēšanās ar dažādu darba veidu speciālistiem darba risku novērtēšanā. Līdzdalības formāla struktūra kā tāda netiek veidota un atbalstīta. Vienīgi vienā vidējā lieluma uzņēmumā darba aizsardzības jautājumu risināšanā daļēji iesaistās arodbiedrības pārstāvji. No otras puses, visi intervējamie norādīja, ka, piemēram, tieši konsultēšanās ar kvalificētiem darbiniekiem garantē darba vides risku novērtēšanas kvalitāti un paaugstina to novēršanas iespējas, jo speciālisti ir visvairāk kompetenti un pieredzējuši spriest par sava darba apstākļiem, specifiku un darba specifikas noteikto dažādu riska faktoru nozīmīgumu.

Otrkārt, jānorada, darba aizsardzības struktūras funkcionālās iezīmes, t.i., pārvaldības formas, variē atkarībā no būvuzņēmuma lieluma. Tā mazajos uzņēmumos darba aizsardzības speciālista funkcijas pamatā tiek deleģētas būvdarbu vadītājiem, kas jau saskaņā ar Būvniecības likuma prasībām atbild par uguns- un elektrodrošību, kā arī drošu pārvietošanos ar ceļamkrāniem konkrētajā objektā. Šādu prasību pārzināšana ir arī obligāts būvdarbu vadītāju sertifikācijas priekšnosacījums. Tādējādi būvdarbu vadītāju nozīmēšana par darba aizsardzības speciālistiem mazajos uzņēmumos nosaka, pirmkārt, kompetences faktors un, otrkārt, atbildības faktors par visu notiekošo būvdarbu objektā. Šādos apstākļos darba aizsardzības organizācijas struktūra darbojas nevis atsevišķi no uzņēmuma organizācijas struktūrvienībām „no augšas”, bet darbojas uzņēmuma struktūrvienībās „no apakšas”.

Mazajos uzņēmumos veidojas vairāk vai mazāk decentralizēti darba aizsardzības tīkli, kuru veidošanos nosaka mazs darbinieku skaits, un augsts savstarpējās uzticības un satiecības līmenis. Mazajos kolektīvos ciešu savstarpējo attiecību ietvaros dabiski izveidojas t.s. „caurspīdīga vide”, kurā jebkādas problēmas ir ātri pamanāmas un pārvaldāmas. Turklāt, tie ir arī dabiski saliedētāki, jo jebkādas konfliktsituācijas rada plašu rezonansi organizācijas mazajā mērogā, atspoguļojoties uz ikdienas darba rezultātiem un jūtamai aizkavējot darba procesu, kas nevienam nav izdevīgi.

Savukārt, pieaugot uzņēmumu mērogam šādu „caurspīdīgu vidi” nodrošināt ir problemātiskāk, tādējādi tajos aktuālāki kļūst darbības kontroles un uzraudzības aspekti, kas padara arī darba aizsardzības struktūru birokrātiskāku un centralizētāku – tā veidojas kā uzņēmuma struktūrvienību atsevišķs kontroles „virslīmenis”. Pakāpeniski šādai struktūrai arvien aktuālāks kļūst leģitimitātes jautājums gan attiecībā ar uzņēmuma vadību – darba devēju, gan attiecībā ar uzņēmuma struktūrvienībām – nodarbinātajiem. Atsevišķa birokrātiskas „lejupejošas” darba aizsardzības struktūras leģitimitātes iegūšana ir grūtāka, jo tā neveic uzņēmuma komercdarbības tiešu uzdevumu izpildi, no kā visi – gan darba devējs, gan nodarbinātie – gūstu izmērāmu peļņu vai labumu. Tādējādi gan darba devējam, gan nodarbinātajiem ir mazāka atkarības sajūta no šī uzņēmuma administratīvā līmeņa darbības efektivitātes, kas dabiski mazina šīs struktūras autoritāti kā tādu. Tāpēc vidējos un lielajos uzņēmumos šo aspektu svarīgums tiek minēts biežāk nekā mazajos, kur darba aizsardzības speciālistiem-būvdarbu vadītājiem nav jāstrādā dubultā, lai iegūtu autoritāti, uzticamību un panāktu pakļaušanos savam viedoklim.

Tādējādi vidējos un lielajos uzņēmumos izveidojas centralizētākas pārvaldības formas, kur lielāku nozīmi iegūst varas instrumentu pielietošanas iespējas un kontroles un uzraudzības procedūras, kas norāda uz „administratīvā perfekcionisma” procedūru pārvaldības veida tendencēm. No otras puses, augstākminēta iemesla dēļ, kas mazina darba aizsardzības administratīvā līmeņa autoritāti darba devēja acīs, lielajos uzņēmumos darba aizsardzības administratori ir nostādīti kritiska administratīvu resursa trūkuma apstākļos – tā intervējamais no lielā uzņēmuma norādīja, ka darba devējs nav noskaņots atbalstīt vairāk kā vienas štata vietas uzturēšanu darba aizsardzības sistēmas nodrošināšanai (agrāk šim speciālistam bija norīkots palīgs, kura štata vieta jau likvidēta). Tādējādi praktisku apsvērumu dēļ – administratīvās mazspējas apstākļos – lielajos uzņēmumos centralizēts pārvaldības veids tiek kombinēts ar decentralizētu, deleģējot atbildību struktūrvienībām (līdz pat brigāžu līmenim) un tādējādi formalizējot tīklveida pārvaldības attiecības līdzās pastāvošajam procedūru pārvaldības veidam. Vidējos uzņēmumos šī kombinācija nav tik formāla, jo uzņēmuma vidējā mērogā ir vieglāk organizēt neformālas sadarbības tīklu, vienlaicīgi panākot uzticību un autoritāti. Tādējādi vidēja lieluma uzņēmumos tīklveida pārvaldības attiecības ir mazāk formalizētas nekā lielajos, un līdz ar to arī grūtāk identificējamās salīdzinājumā ar procedūru pārvaldības formu iezīmēm.

Tīklveida un procedūru pārvaldības veidu kombinācija, no tīklveida pārvaldības teorijas viedokļa, izrādās zināmā mērā efektīvāka tīklveida pārvaldības efektivitātes svarīgākajā - „kopies” - līmenī (uzlabojas ne tikai tādi rādītāji kā incidentu skaits un darbinieku apmierinātības līmenis, bet arī pieaug vispārējs zināšanu līmenis), un visefektīvākā – „tīkla” līmenī (lielākas iespējas paplašināt darba aizsardzības sistēmas diapazonu, nodrošināt sadarbības tīkla dalībnieku savstarpējo koordināciju). Taču tīklveida pārvaldības efektivitātes „dalībnieku” līmenī izrādās efektīvāka decentralizēta pārvaldības forma, jo tā spēj nodrošināt praktiski visu iesaistīto pušu vajadzības un intereses.

Vērtējot situāciju uzņēmumos no „administratīvā perfekcionisma” viedokļa, tādu procedūru pārvaldības elementu kā centralizēta un hierarhiska kontrole, uzraudzība un komandvadība funkcionēšanu pilnībā nenodrošina normatīvajos aktos, t.i., „no augšas” definēta teorētisko priekšnosacījumu bāze. Kā norāda intervējamie, darba aizsardzības prasības, lai cik tās precīzi nebūtu noformulētas, nevar aptvert pilnīgi visus aspektus, kas atbilst uzņēmumu darbības praktiskai specifikai – ir nepieciešams ievērot katra uzņēmuma iekšējās īpatnības darba aizsardzības sistēmas ieviešanā, tādējādi *praktiskās darbības uzkrātās*

pieredzes analīzes rezultātā, t.i., „no apakšas”, formulējot papildus darba aizsardzības sistēmas ieviešanas teorētiskos priekšnosacījumus.

Vienlaicīgi, kā atzīmē intervējamie, „no augšas” *definētu teorētisko priekšnosacījumu bāzi pilnā apjomā ne vienmēr var praktiski realizēt ierobežotu resursu ietvaros* (it īpaši specifisku, komplicētu, laika un finansiālo resursu ietilpīgo vajadzību gadījumā kā, piemēram, darbs ar ķīmiskajām vielām), *kas ieviešanas fāzē prasa elastīgas pieejas piemērošanu*, ko neparedz procedūru pārvaldības veids. Tā ierobežotu administratīvu resursu ietvaros darba aizsardzības speciālisti uzņēmumos ikdienas darbā spiesti piemēroties uzņēmuma darbību ietekmējošiem ārējiem apstākļiem – straujam nekvalificēto darbinieku pieplūdumam būvniecības sektorā situācijā, kad būvniecības tempi valstī ir strauji pieauguši, bet darbaspēka tirgū ir izteikts kvalificēta darbaspēka deficīts tā aizplūšanas uz ārzemēm rezultātā. Šādos apstākļos, kas nodarbināto neprofesionālā rīcība ar daba aprīkojumu paaugstina darba risku nozīmīgumu un situācijas bīstamības pakāpi uzņēmumā kopumā, darba aizsardzības speciālistam jāstrādā pastiprinātā režīmā, kas prasa daudz laika un administratīvo resursu. Tas ir viens no faktoriem, kas neļauj sakārtot darba aizsardzības komplicētākos aspektus, ko vislabāk pierāda minimāla, praktiski neesoša uzmanība darba aizsardzības visaptverošas plānošanas sistēmai, kas attiektos gan uz būvniecības plānošanas, gan uz izpildes stadiju. Taču šādu situāciju darba aizsardzības speciālisti spēj kompensēt ar procedūru pārvaldības metodēm – izstrādājot darba aizsardzības plānus – tikai daļēji, t.i., būvniecības stadijā, kas arī ir maz izplatīti. Taču parasti darba aizsardzības speciālistiem ir svarīgāka vispārējā labvēlīga situācija „uz vietas”, t.i., būvniecības objektā, ko vislabāk nodrošina nevis plānu izpildes procedūras, bet tieša mijiedarbība ar visām darba aizsardzības prasību izpildē iesaistītajām pusēm, kuras rezultātā izveidojas tīklveida pārvaldības attiecību galvenie parametri - ciešs kontakts un savstarpēja cieņa un uzticība, kas vislabāk nodrošina darba aizsardzības prasību ievērošanu.

Vienlaicīgi jāatzīmē, ka *procedūru pārvaldības aspekti darba aizsardzības speciālistiem ir efektīvāki noteiktas atbildības un atskaitīšanās struktūras radīšanā*, kas ļauj izvairīties no situācijas, ka par darba aizsardzības prasību ievērošanu ir atbildīgi visi un neviens. Lai arī normatīvajos aktos ir noteikta darba devēja primāra atbildība par situāciju darba drošības un veselības jomā uzņēmumā, praktiskajā līmenī darba devēja atbildība ir dalīta ar izpildītājiem un procesā iesaistītajām pusēm, ko nosaka *darba devēja un pārējo darba aizsardzības sistēmas ieviešanā iesaistīto pušu savstarpējā atkarība*. Darba devējs, no vienas puses, ir atkarīgs no tā, lai darba aizsardzības speciālista darbība un nodarbināto uzvedība radītu viņa

pēc iespējas mazāk nepatīkšanu un problēmu, bet, no otras puses, tie ir atkarīgi no darba devēja iespējām nodrošināt atbilstošu resursu kombināciju to pamatfunkciju kvalitatīvai īstenošanai, kas būtu vislabvēlīgākā darba drošības un veselības nodrošināšanai uzņēmumā.

Tādējādi ņemot vērā gan „administratīvā perfekcionisma” efektivitātes kritērijus, gan tīklveida pārvaldības efektivitātes līmeņus kopā, darba aizsardzības sistēmas ieviešanā ar uzņēmuma iekšējiem administratīviem resursiem efektīvākā ir tīklveida un procedūru pārvaldības veidu kombinācija, kuru svarīgākie priekšnosacījumi ir teorētisko priekšnosacījumu ticamība un precizitāte (t.i., atbilst ne tikai „no augšas” definētajām prasībām, bet ņem vērā arī „no apakšas” definētas vajadzības atbilstoši uzņēmuma ārējās un iekšējās vides izmaiņām), kā arī atbilstošs resursu nodrošinājums.

Kompetentas institūcijas vai kompetenta speciālista, t.i., uzņēmuma ārējo administratīvo resursu, piesaistīšanas gadījumā pastiprinās uzņēmuma darba aizsardzības sistēmas īstenošanas centralizācijas tendences, izveidojoties „tīkla administratīvās organizācijas” pārvaldības veidam. Taču par tās piesaistīšanas efektivitāti intervējamo domas sadalījās. No vienas puses, praktiski visi intervējamie atzina, ka darba aizsardzības sistēma ir pietiekami komplicēts jautājums, kas prasa kompetenta eksperta piesaisti, bet tikai vienā gadījumā (mazajā uzņēmumā) par piemērotāku minēja kompetentas institūcijas piesaisti. No otras puses, šaubas izraisa kompetentas institūcijas atbildības un kompetences jautājumi.

Neskatoties uz to, ka kompetentas institūcijas atbildības robežas un tai piemērojamas sankcijas parasti tiek atrunātas līgumā ar darba devēju, kompetentas institūcijas darbība nav pietiekami caurspīdīga pasūtītājam. Tādējādi darba devējam ir problemātiski nodrošināt kompetentas institūcijas atskaitītšanos; viņš nevar iejaukties arī kompetentas institūcijas darbības organizācijas iekšējā procesā. Savukārt, kompetentai institūcijai ir visgrūtāk panākt uzņēmuma vides „caurredzamību” un pietiekamu leģitimitātes līmeni. Uz to norāda vairāku intervējamo viedokļu sakrītība, ka kompetentas institūcijas pieiet darba aizsardzības jautājumam tipveida procedūru ietvaros, neiedziļinoties uzņēmuma darbības specifiskā, kā arī bieži to darbības loģika aprobežojas ar pasūtījuma apjomu atkarībā no tā, cik daudz pakalpojumu, ko sniedz kompetenta institūcija, darba devējs var atļauties. Tas noved pie fragmentētas un neefektīvas pieejas, kad kompetenta institūcija bieži sakārto vienīgi darba aizsardzības sistēmas dokumentālo bāzi, t.i., teorētiskos priekšnosacījumus, bet nespēj pienācīgi nodrošināt to izpildes koordināciju.

Kā liecina intervijas rezultāti, pat liela uzņēmuma gadījumā, kur finansiālo resursu jautājums nav tik sāpīgs kā mazajos, no kompetentas institūcijas piesaistes mēģina izvairīties, ņemot vērā augstākminētos iemeslus, kā arī pakalpojumu dārdzību. Kā norādīja liela uzņēmuma darba aizsardzības speciālists, kompetentas institūcijas viena darba riska novērtēšanas pakalpojumi maksā 10 latu par katru darba stundu. Kā norādīja intervējamais, pieredze rāda, ka tam ir nepieciešama aptuveni viena nedēļa, un tādējādi finansiālajā izteiksmē minimālās izmaksas svārstās ap 2500 latu. Acīmredzami, Latvijas mērogā salīdzinoši neliels uzņēmumu īpatsvars var atļauties šādus pakalpojumus.

Augstāk iezīmēta situācija, kas norāda uz kompetento institūciju praktiskās lietderības un izmantojamības zemu novērtējuma līmeni, liecina par kompetento institūciju jeb „tīkla administratoru” zemu leģitimitāti, ko veicina to kompetences trūkums nodrošināt iesaistīto pušu mijiedarbības koordināciju piemērojoties uzņēmumu situācijas specifikai un praktiskajām problēmām, kā arī pārāk liels finansiāls slogs darba devējiem to pakalpojumu izmantošanā. Tādējādi darba aizsardzības sistēmas tīkla svarīgākais dalībnieks - darba devējs – acīmredzami nav gatavs „tīkla administratīvās organizācijas” modelim, jo tās administratīvās neveiksmes pamatā ir pārlieku koncentrēšanās uz procedūru pārvaldības veidu un nespēja nodrošināt elastīgu tīklveida pārvaldības funkcionēšanu, kā arī darba devējam tam nav atbilstošs resursu nodrošinājums (jau no „administratīvā perfekcionisma” viedokļa).

Pētot situāciju gan no „administratīvā perfekcionisma” viedokļa, gan no tīklveida pārvaldības viedokļa, *centrālā nozīme ir darba devēju motivācijai un attieksmei* pret darba aizsardzības sistēmas funkcionēšanu, jo tā stimulē un nosaka arī pārējo tīkla dalībnieku attieksmi un savstarpējo attiecību koordināciju veidus. Jo formālāka ir darba devēja attieksme, jo formālāka ir arī darba aizsardzības administratīvā līmeņa attieksme un lielāka koncentrēšanās uz procedūrām ikdienas darbībā, jo izplatītāka ir arī nodarbināto frustrācija un vienaldzība pret darba aizsardzības sistēmas prasībām.

Tādējādi kopumā darba aizsardzības politikas īstenošanas „mikro” līmenī - būvniecības sektora uzņēmumu gadījumā - labvēlīgākie priekšnoteikumi ir sekojoši:

- *darba aizsardzības sistēmas ieviešana izmantojot uzņēmuma iekšējos administratīvos resursus;*
- *tīklveida pārvaldības un procedūru pārvaldības veidu kombinācija;*
- *darba aizsardzības teorētiskās bāzes ticamība un precizitāte;*
- *atbilstošs resursu nodrošinājums.*

Nobeigums

Izvērtējot situāciju darba aizsardzības politikas īstenošanā kopumā, jāsecina, ka neviens no maģistra darbā analizētajiem politikas īstenošanas modeļiem – nedz „lejupejošais” „administratīvā perfekcionisma” modelis, nedz „augšupejošais” tīklveida pārvaldības modelis – nepastāv un acīmredzot nevar pastāvēt tīrā veidā, kā arī nedz viens, nedz otrs nevar pretendēt uz ekskluzīvu patiesību un ticamību.

Tā jāatzīst, ka darba aizsardzības politikas īstenošanas iznākumus tieši determinē politikas veidošanas procesā definētā politikas īstenošanas teorētiskās bāzes kvalitāte. Darba aizsardzība ir stabili problemātiska politikas joma Latvijā, kas liecina, ka objektīvā realitāte arvien krasāk norāda uz nepieciešamību ievērot darba aizsardzības politikas „kaitējuma novēršanas” pamatprincipu jeb preventīvo pieeju darba drošības un veselības nodrošināšanā. Taču valsts pārvaldes rīcība koncentrējas cīņā ar sekām, nevis to iemesliem, palaižot garām būtiskus darba aizsardzības problemātikas izpratnes aspektus.

Problēma slēpjas tajā, ka politikas īstenošanas līmenī tiek izjauktas darba aizsardzības sistēmas teorētisko pieņēmumu likumsakarības – preventīvās pieejas vietā valsts pārvaldes institūcijas plāno reaktīvās aktivitātes, kas ir vērsti uz seku pārvaldīšanu darba aizsardzības prasību neievērošanas dēļ (identificē darbaspēju zuduma incidentus kā tādus nelaimes gadījumu vai arodslimību rezultātā, izmeklē jau īstenojušos problēmu apstākļus, piemēro represīvas sankcijas un sniedz sociālo atbalstu cietušajiem). Tādējādi politikas veidošanas stadijā definētie politikas mērķi, prioritātes un uzdevumi rīcības plānošanas un īstenošanas līmenī netiek ievēroti, izjaucot teorētisko pieņēmumu „cēloņu un sakarību” saistības.

Tas, savukārt, rada situāciju, kad, no vienas puses, valsts resursi tiek izlietoti neefektīvi – tiek novirzīti mērķiem, kuru ticamība no teorijas viedokļa ir ļoti zema, bet, no otras puses, nav iespējams nodrošināt pietiekošu resursu apjomu un kombināciju. Turklāt, resursu nodrošinājums nevar tikt vērtēts kā pietiekams vai nepietiekams, ja tas *apriori* nav vērsts uz problēmu mazināšanu. Savukārt, problēmu izpaušmju identifikācijai tas nekad nebūs pietiekams, jo darba aizsardzības problēmu izpaušmes aptver plašu jautājumu spektru gan no darba aizsardzības organizācijas struktūras, gan no funkcionēšanas viedokļa. Centieni aptvert to pilnībā nozīmē uzmanības un resursu izlietojuma fragmentāciju, dezorientāciju un noved pie centieniem izdarīt „visu un neko”.

Tas ir it īpaši aktuāli darba aizsardzības sociālo riska pārvaldīšanas jomā, kuru pēdējos gados raksturo straujais izdevumu pieaugums, ko mēģina mazināt nevis problēmas mēroga mazināšanu, bet ar administratīvo nepilnību novēršanu, kas ilgtermiņā nevar atrisināt resursu deficīta problēmas.

Vienlaicīgi jāatzīmē, ka „kauzālās ķēdes” izjaukšanu politikas ieviešanas līmenī nosaka arī pašu teorētisko pieņēmumu nepilnības preventīvas darba aizsardzības politikas pieejas izpratnē. Tā balstīšanās uz pieņēmumu, kas sabiedrības informēšanas, izglītošanas un apmācību pasākumi automātiski, t.i., tiešā korelācijā, noved pie darba aizsardzības prasību izpildes ir iluzors, jo šai korelāciju ķēdē ir nozīmīgs starpposms – darba devēja primārā loma un atbildība darba aizsardzības sistēmas prasību ievērošanā un ieviešanā. Šis princips, kas, manā skatījumā, Latvijas gadījumā darba aizsardzības teorētiskajā bāzē ir nostiprināts kā starpposms, pasaulē ir vispārātzīts kā korelāciju ķēdes sākumposms. Šāda teorētiskā nepilnība ir noteicoša darba aizsardzības politikas ieviešanas zemākajā – „mikro” - līmenī, kur dominējošā loma gan no darba aizsardzības sistēmas izveides, gan no funkcionēšanas viedokļa pieder darba devējam.

Jāpiebilst, ka „kauzālās ķēdes” izjaukšanu politikas ieviešanas līmenī nosaka ne tikai atzīmētas teorētiskās nepilnības, nozīmīgākas politikas īstenošanas problēmas ir politiski determinētas. Tā gan rīcības plānošanā, gan ikdienas administratīvajā praksē darba lietu jomā svarīgākā valsts izpildinstitūcija – Valsts darba inspekcija – prioritāri pievēršas politiski jūtīgāko darba tiesisko attiecību risināšanai, nevis darba aizsardzības problēmu risināšanai, neskatoties uz to, ka darba aizsardzības jomā identificēto problēmu apjoms ir divreiz lielāks, kā arī darba aizsardzības problēmu sekas ir dramatiskākas, jo skar ne tikai sabiedrības labklājības, bet arī veselības un dzīvības jautājumus. Tas ir vērtējams kā ārējais faktors, kas darba aizsardzības īstenošanas administratīvajā līmenī vienpusēji nevar tikt pārvarēts – tam ir jārod risinājums politikas veidošanas līmenī.

Vienlaicīgi jāatzīmē, ka darba aizsardzības politikas īstenošanu nosaka arī starpsektorālā rakstura jautājumu ietekme. Ņemot vērā darba aizsardzības sociāli neviennozīmīgu raksturu, ko rada grūtības kvantitatīvajās vienībās apzināt un prognozēt ekonomiskus ieguvumus vai zaudējumus no ieguldījumiem darba aizsardzības sistēmas nodrošināšanā. Ekonomiskā izdevīguma un peļņas iegūšanas jautājums ir primārs privātajā sektorā, tādēļ privātajā sektorā nozīmīgākas ir tās izmaksu kategorijas, ieguldījums kurās ir neizbēgams no ekonomiskā ienesīguma viedokļa. Savukārt, ekonomiskās vai komercdarbības vides faktoru izmaiņas tieši

ierobežo vai veicina darba devēju spējas ieguldīt tajās jomās, kuras nenes tūlītējo peļņu. Jāsecina, ka Latvijā darba aizsardzības politikas īstenošanas vide nav labvēlīga, ko nosaka komercdarbības izmaksu straujais pieaugums tādu faktoru ietekmē kā kvalificēta darbaspēka aizplūdums Eiropas Savienības valstīs, algu līmeņa celšanās bezdarba samazināšanās apstākļos (īpaši straujais – būvniecībā) u.c. Tāpat nelabvēlīgu ietekmi uz darba aizsardzības politikas īstenošanu izraisa arī nodarbinātības un labklājības līmeņa asimetrija dažādās tautsaimniecības nozarēs, kā arī starp publisko un privāto sektoru, kas veicina nelegālās nodarbinātības izplatību, tādējādi pieaugot sociālā riska grupai, kas nav aizsargāta no darba aizsardzības viedokļa nesakārtotu darba tiesisko attiecību dēļ.

Atgriežoties pie resursu jautājuma, jānorāda, ka neskatoties uz to, ka darba aizsardzības politikas un plānošanas prioritātēs regulāri parādās darba aizsardzības uzraudzības un kontroles izpildaparāta – Valsts darba inspekcijas – institucionālās kapacitātes stiprināšana, tas ir joprojām problemātisks jautājums gan no informācijas iekšējās un ārējās apmaiņas sistēmas nodrošināšanas viedokļa, gan no darba aizsardzības tiesību aktu piemērošanas nodrošināšanas viedokļa.

Lai arī Valsts darba inspekcija mēģina uzlabot represīvo resursu potenciālu, pievēršoties to piemērotības efektivitātes analīzei, jāsecina, ka darba aizsardzības tiesību aktu piemērošanā Valsts darba inspekcija nav un nevar tikt pilnvarota pilna spektra valsts represīvu resursu pielietošanā, jo kriminālā rakstura nodarījumu vai noziegumu apkarošana ir ārpus tās kompetences. Līdz ar to, *apriori* Valsts darba inspekcijas vien institucionālās kapacitātes celšana gan izmeklējot darba aizsardzības pārkāpumus, gan piemērojot soda sankcijas nav pietiekama, jo nav pietiekama pati Valsts darba inspekcijas unitārā rīcība. Turklāt, kā liecina, situācijas analīze, arī savas kompetences ietvaros Valsts darba inspekcijas unitārā darbība tiesību aktu piemērošanas nodrošināšanā nav bijusi efektīva. Tādējādi „administratīvā perfekcionisma” kritērijs, kas priekšplānā izvirza darba aizsardzības politikas īstenošanas centralizētas koordinācijas, kontroles (t.sk., informācijas) uzraudzības un institucionālās kapacitātes stiprināšanu, pilnībā nav attaisnojies.

Valsts darba inspekcijas unitārā rīcības nepietiekamību darba aizsardzības politikas īstenošanā nosaka dažādi darba aizsardzības politikas teorētiskie priekšnosacījumi kā darba aizsardzības apmācību kvalitāte un standartizācija, dažādu darba vides aspektu novērtēšana u.c. aspekti, kur citām valsts pārvaldes institūcijām pieder ekskluzīva kompetence un/vai informācijas resursi. Ņemot vērā, ka darba aizsardzības jautājumi reizē skar un ir atkarīga no

tādām jomām kā izglītība, vides higiēna un aizsardzība, cilvēku veselība, sociālā aizsardzība, normatīvo aktu pārkāpumu apkarošana, izmeklēšana un profilakse, tiesvedības efektivitāte un citu valsts pārvaldes politikas jomu efektīvas darbības, neizbēgami situācijas uzlabošanā darba aizsardzības jomā Valsts darba inspekcija nonāk mijiedarbībā ar atbilstošām valsts pārvaldes institūcijām.

Ņemot vērā šo institūciju resursu potenciāla dažādību, arī to mijiedarbības aspekti un intensitāte variē, un pieaugot institūciju rīcībā esošo resursu savstarpējā nozīmīguma pakāpei, mijiedarbības procesā izveidojas ciešas un stabilas savstarpējās atkarības attiecības. Tā, kā atklājies darba aizsardzības politikas īstenošanas analīzes rezultātā, Valsts darba inspekcijai ir, piemēram, izveidojušās īpaši ciešas savstarpējās atkarības attiecības ar tādām valsts institūcijām kā Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra un Valsts policija.

Tādējādi, pakāpeniski nonākot līdz tīklveida pārvaldības ietekmes jautājumam, kopumā jāatzīmē, ka darba aizsardzības politikas īstenošanas efektivitātes nodrošināšanai izveidojas t.s. „darba aizsardzības politikas tīkls”, kas aptver ne tikai valsts institūcijas, bet arī nevalstiskas organizācijas, kuru starpā centrālo vietu ieņem sociālo partneru – darba devēju un darba ņēmēju – interešu pārstāvniecības organizācijas, ko atkal nosaka darba aizsardzības teorētiskās bāzes priekšnosacījums – sociālā dialoga princips. Tomēr jānorāda, ka politikas tīklu veidošanās strukturālajā un funkcionālajā ziņā svarīgākie priekšnosacījums ir ietekme uz darba aizsardzības politiku un tās rezultātiem, ņemot vērā tīkla dalībnieku individuālās intereses un mērķus, kā arī varas resursu spektru, kas nosaka varas attiecību izkārtojumu politikas *tīkla* ietvaros.

Izvērtējot tīklveida attiecību iedarbības dažādus aspektus darba aizsardzības jomā kopumā, jāsecina, ka jaunā „politikas tīklu” prakse izpaužas gan politikas veidošanas, gan politikas īstenošanas „makro” un „mikro” līmenī. „Makro” līmenī gan no politikas veidošanas, gan no politikas īstenošanas viedokļa ir izveidojies stabils „darba aizsardzības politikas tīkls”, kas ietver gan valstiskas institūcijas (Labklājības ministriju, Valsts darba inspekciju, Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūru), gan nevalstiskas organizācijas (sociālo partneru un pašvaldību interešu pārstāvniecības institūcijas dialogam ar valsti – Latvijas Darba devēju konfederāciju, Latvijas Brīvo arodbiedrību savienību, Latvijas Pašvaldību savienību, kā arī darba aizsardzības politikas zinātniskās bāzes ekspertinstitūciju – Darba vides un veselības institūtu).

No tīklveida pārvaldības viedokļa „darba aizsardzības politikas tīkla” ietvaros dominē „vadošas organizācijas” modelis, kurā vadošā loma pieder Labklājības ministrijai. Neskatoties uz to, ka no valsts puses darba aizsardzības jomā ir radīti formalizēti valsts un sabiedrības interešu koordinācijas formāti gan politikas īstenošanas, gan politikas veidošanas līmenī (kā, piemēram, Nacionālās trīspusējās sadarbības padomes Darba lietu trīspusējās sadarbības apakšpadome un Valsts darba inspekcijas Informācijas padome), kur vairāk vai mazāk ietilpst visi politikas tīkla dalībnieki un kuri (no tīklveida pārvaldības viedokļa) no formātu īpašnieka puses paredz visaugstākās centralizācijas pakāpi tīkla dalībnieku savstarpējo attiecību koordinācijā, nav pierādījuši sevi kā efektīvākās tīklveida pārvaldības formas.

Šie formāti, ko tīklveida pārvaldības teorētiķi apzīmē kā „tīkla administrācijas organizācijas”, nav tik elastīgi, lai piemērotos darba aizsardzības politikas vides izmaiņām, jo tos drīzāk veido izteikta varas asimetrija un valsts dominējoša loma, kā arī formālā un procedūru pieeja, kas tuvinās „administratīvā perfekcionisma” atbalstītajam modelim. Pat vairāk – politikas tīkli savā darbības elastībā koncentrē savus pūliņus tieši tiem jautājumiem, ar ko „administratīvā perfekcionisma” hierarhiskais „lejupejošais” modelis nav ticis galā. Decentralizētas tīklveida attiecību pārvaldības formas ir īslaicīgas un veidojas kā „pret-tīkli”, reaģējot uz akūtā demokrātijas deficīta gadījumiem galējās varas asimetrijas apstākļos pozīciju koordinācijā ar valsti.

Šāda tīklveida pārvaldības loģika apstiprinās arī analizējot darba aizsardzības politikas īstenošanas „mikro” līmeni – situāciju būvuzņēmumos, kur procedūru un varas centralizācijas loģika vien īsti nav efektīva nevienā no uzņēmumiem – nedz mazākos, nedz lielākos. Tādējādi papildus jāatzīmē, ka arī liels organizācijas mērogs nav automātisks priekšnosacījums augstai varas centralizācijai un hierarhiskai organizācijai. Savukārt, kā liecina pētījuma rezultāti par darba aizsardzības politikas īstenošanas „makro” līmeņa institūciju administratīvo praksi, tīklveida pārvaldības prakse ir visbiežāk novērojama.

Tātad, analizējot situāciju no tīklveida pārvaldības viedokļa ir jāatzīmē, ka:

- mūsdienu politikas, administrācijas un sabiedrības attiecības, to praktiskās vajadzības nosaka kopējās sadarbības pūliņi, ko pieliek dažādu iesaistīto aktieru grupējumi;
- minētā tendence ir atbilde uz sabiedrībā notiekošiem pārmaiņu procesiem, kurus raksturo darbības mērķu un uzdevumu savstarpējo attiecību atkarība, kas nosaka starporganizāciju tīklu rašanos; šim procesam ir pakļauta arī valsts pārvalde;

- jaunu starporganizāciju aktivitāšu sekas neaprobežojas un nebeidzas līdz ar noteiktu politikas mērķu realizāciju, bet pārveido pašus politikas veidošanas principus, t.i. „spēles noteikumus”; tādējādi runa nav tikai par politikas iznākumu;
- tā rezultātā ir jārunā par „tīklveida pārvaldības” esamību valsts pārvaldē, kas uzsver to, ka publiskās politikas īstenošanā problēmas tiek risinātas kolektīvi, pragmatiski, uz līdzdalības pamata, vietējā līmenī (problēmas degpunktā), pieņemot, ka daudzas problēmas ir vienkārši pārāk sarežģītas, pretrunīgas un nestabilas savos risinājumos, lai aprobežotos ar vienīgi shematisko un centralizēto regulējumu.

Tādējādi maģistra darba hipotēze, ka „darba aizsardzības politikas īstenošanu, no vienas puses, nosaka tādi „administratīvā perfekcionisma” svarīgākie kritēriji kā politikas veidošanas līmenī izstrādāto teorētisko priekšnosacījumu ticamība, to ieviešanas precizitāte un atbilstoša resursu kombinācija, bet, no otras puses, jauni politiskās prakses modeļi, kas veidojas kā institucionālās mijiedarbības tīklu pārvaldības formas un „augšupejoši” ietekmē gan politikas īstenošanas, gan politikas veidošanas procesu” ir apstiprinājusies.

Literatūras saraksts

Avoti

1. Āboltiņš J. Krītošo celtnieku zeme. *Rīgas Balss*. 02.02.2007.
http://www.tvnet.lv/zinas/karjera/work_env/article.php?id=471012 (mājas lapa aplūkota 11.03.2007.)
2. Albracht G., Campbell S. (eds). *Labour Inspection Audit: Tripartite Audit of the Labour Inspection System of Latvia*. 3-14 October 2005. Geneva, International Labour Office, 2006. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)
3. Alexiadou N., Ozga, J. Redesigning Governance: Policy Networks and Social Networks in Education. Draft.
www.keele.ac.uk/depts/ed/events/pdf/cPaperAlex_Ozga_1.pdf (mājas lapa aplūkota 12.12.2006.)
4. Andersons P. Jābūvē bez asinīm. *Kapitāls*. 16.06.04.
http://www.osha.lv/ew2004/andersons_buvnieciba_16.06.04.pdf (mājas lapa aplūkota 20.04.2007.)
5. Arodbiedrības un darba devēji izvērtē esošo un vienojas par jaunas Ģenerālvienošānās par sadarbību izstrādi. Latvijas darba devēju konfederācija. 30.08.2006. www.lddk.lv (Latvijas darba devēju konfederācijas mājas lapa, aplūkota 20.04.2007.)
6. Arquilla J., Ronfeldt D. Networks, Netwars, and the Fight for the Future.
www.firstmonday.dk/issues/issue6_10/ronfeldt/ (mājas lapa aplūkota 01.02.2007.)
7. Bilbao deklarācija – „Būvē droši!” Eiropas samits par darba drošību būvniecības nozarē – 2004.gada 22.novembris. Eiropas darba drošības un veselības aģentūra.
http://osha.europa.eu/help/index_html?set_language=lv (Eiropas darba drošības un veselības aģentūras mājas lapa, aplūkota 20.04.2007.)
8. Drošs darbs Latvijā. Twinning projekta atskaites konference. 30.03.2007.
www.lvsada.lv (mājas lapa aplūkota 10.04.2007.)
9. Pārskats par Latvijas darba devēju konfederācijas darbu 2003.gada. Rīga, 2004.
www.lddk.lv (Latvijas darba devēju konfederācijas mājas lapa, aplūkota 20.04.2007.)
10. Etzioni, Eva: Network Governance and a Challenge to Democratic Elite Theory.
www.demnetgov.ruc.dk/conference/papers/Eva_Etzioni_halevy.pdf
11. Jones C., Hesterley W., Borgatti St.D. A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions & Social Mechanisms.
www.analytictech.com/borgatti/oppam6r.htm (mājas lapa aplūkota 01.02.2007.)
12. Howlett M. Complex Network Management and the Governance of the Environment Prospects for Policy Change and Policy Stability Over the Long-Term.
www.sfu.ca/~howlett/trends99.html (mājas lapa aplūkota 01.02.2007.)

13. 2006.gada 9 mēnešos darbā notikušo nelaimes gadījumu analīze, par kuriem sagatavoti atzinumi. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)
14. Konceptija „Par rīcības programmu darba, darba aizsardzības un produkcijas un pakalpojumu drošības un kvalitātes jautājumos” <http://ppd.mk.gov.lv> (Politikas un plānošanas dokumentu datu bāze. LR Ministru kabineta mājas lapa, aplūkota 01.05.2007.)
15. Konceptija „Par trīspusēju sadarbību nacionālajā līmenī” <http://ppd.mk.gov.lv> (Politikas un plānošanas dokumentu datu bāze. LR Ministru kabineta mājas lapa, aplūkota 01.05.2007.)
16. Labklājības ministrijas darbības stratēģija 2007.-2009.gadam. <http://ppd.mk.gov.lv> (Politikas un plānošanas dokumentu datu bāze. LR Ministru kabineta mājas lapa, aplūkota 01.05.2007.)
17. Latvijas investīciju un attīstības aģentūras pētījums 2005.gadā par uzņēmējdarbības procedūru ietekmi uz uzņēmējdarbības vidi Latvijā. Latvijas investīciju un attīstības aģentūra. http://www.liaa.gov.lv/uploaded_files/Rekomendacijas.pdf (Latvijas investīciju un attīstības aģentūras mājas lapa, aplūkota 14.04.2007.)
18. Latvijas nacionālā Lisabonas programma 2005.-2008.gadam. <http://ppd.mk.gov.lv> (Politikas un plānošanas dokumentu datu bāze. LR Ministru kabineta mājas lapa, aplūkota 01.05.2007.)
19. Latvijas Republikas Ministru Kabinets. Noteikumi nr.908. Arodslimību izmeklēšanas un uzskaites kārtība (spēkā ar 01.01.2007.)
20. Latvijas Republikas Ministru Kabinets. Noteikumi nr.125. Darba aizsardzības prasības darba vietās (spēkā no 27.03.2002.).
21. Latvijas Republikas Ministru Kabinets. Noteikumi nr.378. Darbā nodarītā kaitējuma atlīdzības aprēķināšanas, finansēšanas un izmaksas kārtība (spēkā no 01.01.2003.), noteikumi ar grozījumiem, kas izdarīti līdz 12.04.2005.
22. Latvijas Republikas Ministru Kabinets. Noteikumi nr.92. Darba aizsardzības prasības, veicot būvdarbus (spēkā no 01.03.2003.).
23. Latvijas Republikas Ministru Kabinets. Noteikumi nr.379. Darba vides iekšējās uzraudzības kārtība (spēkā no 01.01.2002.), noteikumi ar grozījumiem, kas izdarīti līdz 17.04.2003.
24. Latvijas Republikas Ministru Kabinets. Noteikumi nr.585. Nelaimes gadījumu izmeklēšanas un uzskaites kārtība (spēkā ar 12.08.2005.)
25. Latvijas Republikas Ministru Kabinets. Noteikumi nr.142. Noteikumi par Latvijas būvnormatīvu LBN 006-00 „Būtiskas prasības būvēm” (spēkā no 31.03.2001.)
26. Latvijas Republikas Ministru Kabinets. Noteikumi nr.427. Uzticības personu ievēlēšanas un darbības kārtība (spēkā no 28.09.2002.).

27. Latvijas Republikas Ministru Kabinets. Noteikumi nr.101. Par prasībām kompetentām institūcijām un kompetentiem speciālistiem darba aizsardzības jautājumos un kompetences novērtēšanas kārtību (spēkā ar 01.01.2006.).
28. Latvijas Republikas Saeima. Darba aizsardzības likums (spēkā no 01.01.2002.), likums ar grozījumiem, kas izdarīti līdz 28.12.2004.
29. Latvijas Republikas Saeima. Par obligāto sociālo apdrošināšanu pret nelaiemes gadījumiem darbā un arodslimībām (spēkā no 01.01.1997.), likums ar grozījumiem, kas izdarīti līdz 15.12.2004.
30. Latvijas Republikas Saeima. Valsts darba inspekcijas likums (spēkā no 01.01.2002.), likums ar grozījumiem, kas izdarīti līdz 27.10.2004.
31. Messner D., Meyer-Stamer J. Governance and Networks. Tools to Study the Dynamics of Clusters and global Value Chains. 2000. www.meyer-stamer.de/2000/govtools.pdf
32. G. Ose. Jaunākās ziņas. Latvijas Investīciju un attīstības aģentūra <http://www.foodguide.lv/?cat=1&readNode=4&PHPSESSID=d0fcde5df1e2cbd737574f3475781cdb> (mājas lapa aplūkota 20.04.2007.)
33. Stein J.G. Accountability in Networks. www.intlstudies.ucsd.edu/iicas_research_papers/Political%20Networks/network%20Accountability.pdf (mājas lapa aplūkota 20.04.2007.)
34. Valsts darba inspekcijas 2005.gada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)
35. Valsts darba inspekcijas 2004.gada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)
36. Valsts darba inspekcijas 2003.gada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)
37. Valsts darba inspekcijas 2002.gada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)
38. Valsts darba inspekcijas 2006.gada 1.pušgada darbības pārskats. Valsts darba inspekcija. www.vdi.gov.lv (Valsts darba inspekcijas mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)
39. Valsts neatmaksāto aizdevumu saraksts uz 2002. gada 31. decembri. LR Valsts kase. http://www.kase.gov.lv/doc_upl/FMInfp19_150903.xls?PHPSESSID=2e0e3cf6cd43cd72bb2b276f2fe6b78e. (LR Valsts kases mājas lapa, aplūkota 15.04.2007.)
40. Veselības aizsardzība un drošība darba vietās uzlabosies. Ziņas. Eiropas Parlaments. <http://www.europarl.europa.eu/highlights/lv/1104.html> (Eiropas Parlamenta mājas lapa, aplūkota 20.03.2007.)

41. Ziņojums par patēriņa cenu inflācijas attīstību un samazināšanas priekšlikumiem. LR Finanšu ministrija. <http://www.fm.gov.lv/page.php?id=3315> (LR Finanšu ministrijas mājas lapa, aplūkota 05.04.2007.)

Literatūra

42. Acar M., Robertson P.J. Accountability Challenges in Networks and Partnerships: Evidence fro Educational Partnerships in the United States. *International Review of Administrative Sciences*. 2004, no. 70(2), pp.331-344
43. Adshead M.-B.Q. The Move from Government to Governance: Irish Development Policy's Paradigm Shift. *Policy & Politics*. 1998, no.26 (2), pp.209-225
44. Ansell Ch. The Networked Polity: Regional Development in Western Europe. *Governance*. 2000, no.13 (3), pp.303-333
45. Bache I. Government Within Governance: Network Steering in Yorkshire and the Humber. *Public Administration*. 2000, no.78 (3), pp.575-592
46. Bardach E.. *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, MA: MIT Press, 1977.
47. Bekkers V., Thaens M. Interconnetcted Networks and the Governance of Risk and Trust. *Information Polity*. 2005, no.10, pp.37-48
48. Benz A.-B.E. The Europeanization of Regional Policies: Patterns of Multi-Level Governance. *Journal of European Public Policy*. 1999. No.6 (2), pp.329-348
49. Bogason P. Changes in the Scandinavian Model: From Bureaucratic Command to Interorganizational Negotiation. *Public Administration*. 1998, no.76 (2), pp.335-354.
50. Börzel T. Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*. 1998, no.76 (2), pp.253-273
51. Börzel T. What's So Special About Policy Networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. *European Integration online. Papers* (EIoP) 1, 1997, no 16.
52. Brass J.D., Galaskiewicz J., Greve H.R., Tsai W. Taking Stock of Networks and Organizations: a Multilevel Perspective. *Academy of Management Journal*. 2004, no.47, pp.795-817
53. Bulmer S. The Governance of the European Union: A New Institutional Approach. *Journal of Public Policy*.1993, no.13 (4), pp. 351-380
54. Cālīte A.. Arodbiedrības aicina uz sarunu. *Latvijas avīze*. 31.05.2004., 7.lpp.
55. Castells M. *The Rise of the Network Society, the Information Age: Economy, Society and Culture*. Blackwell, Cambridge, 1996.
56. Cawson A. (ed) *Organized Interests and State*. London: SAGE, 1985.

57. Considine M., Lewis J.M.. Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*. vol. 163,no2. pp.131-140
58. Dimitrova A.. Enlargement, Institution-Building and the EU's Administrative Capacity Requirement. *West European Politics*. 2002, vol.2, no.4, pp.171-190
59. Drazin R., Van de Ven A.H. Alternative Forms of Fit in Contingency Theory. *Administrative Science Quarterly*. no.30. pp.514-539
60. F. Fischer and J. Forester. *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning: the Politics of Criteria*. Durham, NC: Duke University Press, 1993.
61. Gill St. European Governance and New Constitutionalism: Economic and Monetary Union and Alternatives to Disciplinary Neoliberalism in Europe. *New Political Economy*. 1998, no. 3 (1), pp.5-27
62. Graddy E.A., Chen B.. Influence on the Size and Scope of Networks for Social Service Delivery. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2006, no.16. pp.533-552
63. Goggin L.M., Bowman A.O., Lester J.P., O'Toole L.J. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Glenview, Ill.: Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, 1990.
64. Gunn L.. Why is Implementation so Difficult. *Management Services in Government*. 1978, no.33/4, pp.169-176
65. Hajer M. A Frame in the Fields: Policymaking and Reinvention of Politics. p.89-110 In: Hajer M.A., Wagenaar H.(eds) *Deliberative Policy analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
66. Hajer M.A., Wagenaar H. (eds). *Deliberative Policy analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
67. Harmon M.H., Mayer R.T. *Organization Theory for Public Administration*. Chatelaine press, 1986.
68. Healey P., de Magalhaes C., Madanipour A., Pendlebury J.. Place, Identity and Local Politics: Analysing Initiatives in Deliberative Governance. p.60-87 In: Hajer M.A., Wagenaar H.(eds) *Deliberative Policy analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p.62-63
69. Heffron F. *Organization Theory and Public Organizations*. New Jersey: Prentice hall, 1989.
70. Hickson D.J., Pugh D.S. *Management Worldwide: the Impact of Societal Culture on Organizations Around the Globe*. Penguin Books,1995.
71. Hill C.J., Lynn L.E. Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*.no.15, pp.173-195

72. Hill M. *The Policy Process in the Modern State*. 3rd ed. Toronto: Prentice Hall, 1997.
73. Hill M., Hupe P. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: Sage Publications, 2002.
74. Hirst P. *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*. Cambridge: Polity Press, 1994
75. Hix S. The Study of the European Union II: The 'New Governance' Agenda and Its Rivals. *Journal of European Public Policy*. 1998, no.5, pp.38-65
76. Hogwood B.W., Gunn L.A. *Policy Analysis for the Real World*. New York: Oxford University Press, 1984.
77. Hood C. *The Limits of Administration*. London: Macmillan, 1983.
78. Hood C. The New Public Management in the 1980s: Variations on a Theme. *Accounting, Organizations and Society*. no.20(2-3), pp.93-109
79. Human S.E., Provan K.G. Legitimacy Building in the Evolution of Small-Firm Networks: A Comparative Study of Success and Demise. *Administrative Science Quarterly*. no.45, p.327-365
80. Inspekciju darbības uzlabošanas programma. *Jauna Pārvalde*. 2000, nr.10 (16), 26.-36.lpp.
81. Isset R.K., Provan K.G. The Evolution of Interorganizational Network Relationships over Time: Does Sector Matter? *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2005, no.15. pp.149-165
82. Jessop B. The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development. *International Social Science Journal*. 1998, 155, pp.29-45
83. Kesnere R. Darbaņēmējiem Eiropā ir vienotas intereses. *Latvijas Vēstnesis*. 20.07.2004., 3.lpp
84. Kickert W.J. *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*. Edward Elgar, 1997.
85. Klijn, E.-H., Koppenjan J., Termeer K. Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks. *Public Administration*. 1995, no. 73 (3), pp. 437-454
86. Klijn E.-H. Analyzing and Managing Policy Processes in Complex Networks: a Theoretical Examination of the Concept of Policy Network and Its Problems. *Administration and Society*. 1996, no.28(1), pp.90-119
87. Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. Public Management and Policy Networks – Foundations of a Network Approach to Governance. *Public Management*. 2000, no. 2(2), pp.135-158

88. Knight L. Network Learning: Exploring Learning by Interorganizational Networks. *Human Relations*. 2002, vol. 55(4), pp.427-454
89. Lawton A., Rose A. *Organisation and Management in the Public Sector*. 2nd ed. London: Financial Times. Pitman Publishing, 1994.
90. Lane J.-E. *The Public Sector: Concepts, Models, Approaches*. 3rd ed. SAGE, 2000.
91. Leftwich A. Governance, the state and the politics of development. *Development and Change*. 1994, no.25 (2), pp.363-386.
92. Lowndes V.-Ch.S. The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance. *Public Administration*. 1998, no.76 (2), pp.313-333
93. Majone G. From Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*. 1997, no.17 (2), pp. 139-169.
94. March J.G., Olsen J.P. *Democratic Governance*, New York: Free Press, 1995. p.69.
95. Matisāne L. Darba aizsardzība kā domāšanas veids. *Objekts*. 2003, nr.6, 10.-14. lpp.
96. McEvily B., Zaheer A. Architect of Trust: the Role of Networks Facilitators in Geographical Clusters. In: R.Kramer, K.Cook (eds). *Trust and Distrust in Organizations*. Russel Sage, 2004.
97. Morgan O. How to Loose a Billion. Parsimony and Red Tape Mean UK Regions Miss Out on EU Aid. *The Observer*. 13 February 2000, no.2. (business section)
98. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1992.
99. Peters, B. G.-J.P. Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* .1998, no.8 (2), pp. 223-243.
100. Pollitt Ch., Bouckaert G. *Public Management Reform: a Comparative Analysis*. New York: Oxford University Press, 2000.
101. Pressman J., Wildavsky A. *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press, 1973.
102. Provan K.G. Board Power and Organizational Effectiveness Among Human Service Agencies. *Academy of Management Journal*. 1980, no.23, pp.221-236
103. Provan K.G. , Kenis P. Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. To Appear in *Journal of Public Administration Research and Theory*, pp.1-46
104. Provan K.G., Milward H.B. A Preliminary Theory of Network Effectiveness: a Comparative Study of Four Community Mental Health Systems. *Administrative Science Quarterly*. 1995, no. 40, pp.1-33

105. Provan K.G., Milward H.B. Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*. 2001, no.61, pp.414-423
106. Raab J., Milward H.B. Dark Networks as Problems. *Journal of Public Administration and Theory*. 2003, no13, pp.413-439
107. Rhodes R.A.W. The New Governance: Governing Without Government. *Political Studies*. 1996, no. 44 (4), pp.652-667
108. Ronit K.-V.Sch. Global Governance Through Private Organizations. *Governance*. 1999, no.12 (3), pp. 243-266
109. Shafritz J.M., Ott J.St. *Classics of Organization Theory*. 4th ed. Harcourt Brace, Fort Worth, 1996.
110. Scharpf F.W. Coordination in Hierarchies and Networks. p.125-165. In: F.W. Scharpf (ed). *Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Boulder, CP: Westview Press, 1993.
111. Scharpf Fr.W. Games Real Actors Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations. *Journal of Theoretical politics*. 1994, no.6(1), pp.27-53
112. Scharpf Fr.W. Introduction: The Problem-Solving Capacity of Multi-Level Governance. *Journal of European Public Policy*. 1997, no.4 (4), pp.520-538
113. Simon H. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4th ed. New York: Free Press, 1997.
114. Steers R.M., Black J.S. *Organizational Behaviour*. 5th ed. Harper Collins College Publishers, 1994.
115. Wagenaar H., Noam Cook S.D. Understanding Policy Practices: Action, Dialectic and Deliberation in Policy Analysis. pp.139-171. In: Ed. M.A.Hajer, H.Wagenaar. *Deliberative Policy analysis: Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p.169
116. Weiss Th.G. Governance, Good governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges. *Third World Quarterly*. 2000, no. 21 (5), pp.795-814.
117. Woolfson Ch. *European Enlargement and Strategies for Enhancing the Working Environment in the Baltic States*. Paper to „Negotiating Futures – States, Societies and the World”. Institute of Advanced Social and Political Research. Riga. 11-14th November 2004.
118. Uzzi B. Embeddedness in the Making of Financial Capital: How Social Relations and Network Benefit Firms Seeking Financing. *American Sociological Review*. 1997, no.64. p.481-505.

119. Uzzi B. Social Structure and Competition in Interfirm Networks: the Paradox of Embeddedness. *Administrative Science Quarterly*. 1997, no.42. pp.35-67
120. van Beuren E.M., Klijn E.H., Koppenjan J.F.M. Dealing with Wicked Problem in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2003, no.13, pp.193-212
121. Zālīte-Kušķe R. Uzņēmējs ar vai pret darba ņēmēju. *Kapitāls*. 2004, februāris, 58.-60.lpp.

PIELIKUMI

Pielikums nr.1. Darba aizsardzības politikas institucionālie tīkli, to strukturālie un funkcionālie parametri

Tīkla dalībnieki	Mērķi, intereses		Ietekmes iespējas		Ietekme uz DA politiku/sistēmu	Ietekme uz DA politikas/sist. rezultātiem
	Tīkla	Dalībnieka	Varas resursi	Pieejamas stratēģijas (atkarībā no resursiem)		
Starptautisks konteksts						
Valstis	<ul style="list-style-type: none"> valsts interešu realizācija starptautiskajā līmenī DA jomā (piem., palīdzība partnervalstīm vai „problēmu” valstīm u.c.) 	<ul style="list-style-type: none"> starptautiska sadarbība, leģitimitāte un ietekme 	<ul style="list-style-type: none"> pieredze starptautiska leģitimitāte un politiskais svars palīdzības programmas, mērķdotācijas u.c. 	<ul style="list-style-type: none"> no konsultatīvā rakstura līdz piespiešanai (atkarībā no varas potenciāla un interesēm) 	<ul style="list-style-type: none"> atkarībā no varas potenciāla un interesēm 	<ul style="list-style-type: none"> drīzāk maza
NVO (Starptautiska darba organizācija, Starptautiskā Darba inspekciju asociācija u.c.)	<ul style="list-style-type: none"> situācijas uzlabošanas starptautiskajā līmenī DA jomā 	<ul style="list-style-type: none"> Starptautiskās leģitimitātes uzturēšana Izdzīvošana Resursu piesaiste un meklēšana Sponsoru interešu aizstāvēšana 	<ul style="list-style-type: none"> labās prakses vērtību un standartu formulēšana starptautiskajā līmenī sponsoru finanšu fondi starptautiska leģitimitāte 	<ul style="list-style-type: none"> Latvijas ārējās leģitimitātes mazināšana vai „spodrināšana” lobēšana 	<ul style="list-style-type: none"> vidēja 	<ul style="list-style-type: none"> maza
Eiropas Savienība (varas struktūru institūcijas, tai skaitā speciālas DA jomā - Eiropas darba drošības un darba veselības aģentūra, ES Vecāko darba inspektoru komiteja u.c.)	<ul style="list-style-type: none"> situācijas uzlabošanās ES līmenī DA jomā 	<ul style="list-style-type: none"> Starptautiskās un ES iekšējās leģitimitātes uzturēšana politisko vadlīniju (t.sk., prezidentūras dalībvalstu) īstenošana politiska stabilitāte resursu deficīta novēršana/ resursu pieaugums 	<ul style="list-style-type: none"> Pārnacionālā ietekme uz Latviju kā ES dalībvalsti (politikas prioritātes, normatīvās prasības (<i>acquis</i>)) ES struktūrfondi ES represīvie un uzraudzības resursi 	<ul style="list-style-type: none"> tīkla dalībnieku pakļaušana, regulācija tīkla dalībnieku interešu līdzsvarošana 	<ul style="list-style-type: none"> liela 	<ul style="list-style-type: none"> vidēja
Politikas veidošanas līmenis Latvijā						
LR Saeima	<ul style="list-style-type: none"> situācijas uzlabošanās nacionālajā līmenī DA jomā 	<ul style="list-style-type: none"> partiju programmu realizācija sabiedrības atbalsta iegūšana koalīcijas stabilitāte opozīcijas marginalizācija 	<ul style="list-style-type: none"> valsts budžeta apstiprināšana tiesības atlaist valdību ievēlēta institūcija - tiešais „tautas mandāts” tiesības pieprasīt valdības atskaitīšanos 	<ul style="list-style-type: none"> ekskluzīvas tiesības ietekmēt leģislatīvi – caur likumprojektu ne-/akceptēšanu, ierosināšanu valdības politiska 	<ul style="list-style-type: none"> liela 	<ul style="list-style-type: none"> maza

				kontrolē un vadība		
LR Ministru Kabinets	<ul style="list-style-type: none"> • DA problēmu risināšana/mazināšana Latvijā atbilstoši koalīcijas mērķiem, ņemot vērā mērķa grupu – darba devēju un darba ņēmēju - vajadzības • sociālo partneru vajadzību izzināšana un pārvaldīšana • „spēles noteikumu” regulācija sociālo partneru interešu un politisko preferenču saskaņošanā DA jautājumos 	<ul style="list-style-type: none"> • koalīcijas politiskas programmas realizācija • sabiedrības atbalsta iegūšana • koalīcijas stabilitātes un parlamentārās uzticības nodrošināšana • varas koncentrācija un centralizācija • resursu deficīta novēršana/resursu pieaugums 	<ul style="list-style-type: none"> • valsts budžeta sadale • represīvi resursi • „spēles noteikumu” regulācija DA jomā (politiski, normatīvi) 	<ul style="list-style-type: none"> • tīkla dalībnieku pakļaušana, regulācija • tīkla dalībnieku interešu līdzsvarošana 	<ul style="list-style-type: none"> • liela 	<ul style="list-style-type: none"> • drīzāk maza
Valsts kanceleja	<ul style="list-style-type: none"> • MK mērķu sasniegšanas nodrošināšana • DA politikas un plānošanas jautājumu nacionālā koordinācija 	<ul style="list-style-type: none"> • MK mērķu sasniegšanas nodrošināšana • NTSP efektivitāte DA jautājumu nacionālās koordinācijas ziņā • Resursu piesaiste/administratīvā kapacitāte nacionālās koordinācijas nodrošināšanai 	<ul style="list-style-type: none"> • politisko prioritāšu nacionālā koordinācija • NTSP valdības puses pozīciju veidošana • politikas rezultātu un rezultatīvo rādītāju izpildes uzraudzība 	<ul style="list-style-type: none"> • politikas un plānošanas pozīciju ne-/saskaņošana • problēmu ne/-aktualizēšana Ministru kabineta darba kārtībā 	<ul style="list-style-type: none"> • drīzāk liela 	<ul style="list-style-type: none"> • drīzāk maza
Labklājības ministrija	<ul style="list-style-type: none"> • DA politikas un plānošanas efektivitāte un atbilstība MK prioritātēm 	<ul style="list-style-type: none"> • valdības (labklājības ministra) sociālās politikas realizācija • ārējā leģitimitāte • budžeta pieaugums/administratīvās kapacitātes stiprināšana • ES struktūrfondu piesaiste • informācijas un koordinācijas mehānismu nodrošināšana: (1) sociālo partneru vajadzību izzināšana un koordinācija (caur NTSP DLTSA) DA politikas izstrādei (2) zinātniska potenciāla piesaiste DA politikas un 	<ul style="list-style-type: none"> • ekskluzīvas tiesības noteikt DA politikas un plānošanas prioritātes • NTSP DLTSA nosaka valsts puses pozīciju • ES struktūrfondu 1.līmeņa starpniekinstitūcija • valsts budžeta programmas sadale padotības institūcijām ar DA jautājumiem saistītajās jomās (VDI, VSAA) • DA politikas ieviešanas koordinācija un pārraudzība padotības iestādēs • starpvalstu sadarbība 	<ul style="list-style-type: none"> • sociālo partneru politikas un plānošanas pozīciju bloķēšana, līdzsvarošana • sociālo partneru manipulācija/motivācija, izmantojot ES struktūrfondu piešķiršanas mehānismus 	<ul style="list-style-type: none"> • liela 	<ul style="list-style-type: none"> • drīzāk liela

		plānošanas dokumentu izstrādei (3) DA politikas izpildes situācijas izzināšana un analīze DA politikas izstrādei	(pieredzes apmaiņa, atbalsta projekti)			
Veselības ministrija	<ul style="list-style-type: none"> • DA politikas un plānošanas efektivitāte no sabiedrības veselības uzlabošanas viedokļa 	<ul style="list-style-type: none"> • valdības (veselības ministra) sabiedrības veselības politikas realizācija • ārējā leģitimitāte • budžeta pieaugums/ administratīvās kapacitātes stiprināšana • ES struktūrfondu piesaiste • informācijas un koordinācijas mehānismu nodrošināšana: (1) zinātniska potenciāla piesaiste sabiedrības veselības politikas un plānošanas dokumentu izstrādei (2) sabiedrības veselības politikas izpildes situācijas izzināšana un analīze 	<ul style="list-style-type: none"> • ekskluzīvas tiesības noteikt sabiedrības veselības politikas un plānošanas prioritātes • valsts budžeta programmas sadale padotības institūcijām • sabiedrības veselības politikas ieviešanas koordinācija un pārraudzība padotības iestādēs (tostarp Sabiedrības veselības aģentūrai) • starpvalstu sadarbība (pieredzes apmaiņa, atbalsta projekti) 	<ul style="list-style-type: none"> • Labklājības ministrijas pozīciju ne-/saskaņošana par kompetencē esošajiem jautājumiem 	<ul style="list-style-type: none"> • vidēja 	<ul style="list-style-type: none"> • maza
Tieslietu ministrija	<ul style="list-style-type: none"> • DA normatīvo prasību atbilstības nodrošināšana juridiski tiesiskajām normām Latvijā un ES 	<ul style="list-style-type: none"> • valdības (tieslietu ministra) politikas realizācija • ārējā leģitimitāte • juridiski tiesisko normu kvalitātes kontrole nacionālajā līmenī 	<ul style="list-style-type: none"> • ekskluzīva kompetence normatīvo prasību jomā • ekskluzīva kompetence par situāciju DA represīvo instrumentu piemērošanā (tiesvedības dati) • ietekme DA politikas un normatīvās bāzes formulēšanā (caur NTSP DLTSA) 	<ul style="list-style-type: none"> • politikas un plānošanas dokumentu, normatīvo aktu ne-/saskaņošana 	<ul style="list-style-type: none"> • vidēja 	<ul style="list-style-type: none"> • maza
Latvijas Darba devēju konfederācija	<ul style="list-style-type: none"> • DA politikas un normatīvo prasību lobēšana atbilstoši darba devēju (apvienību) interesēm 	<ul style="list-style-type: none"> • pārstāvniecības maksimizēšana Latvijā/ administratīvās kapacitātes stiprināšana • leģitimitātes pieaugums (gan ārēji – Eiropas līmenī, valdības līmenī, gan iekšēji – sponsoru/lobiju/dalībnieku 	<ul style="list-style-type: none"> • ekskluzīvas tiesības pārstāvēt darba devēju intereses attiecībās ar valsti • pārstāvniecība ES līmenī • valsts un ES projektu/resursu piesaiste (struktūrfondi, apmācības, konferences un pieredzes apmaiņa) 	<ul style="list-style-type: none"> • LBAS pozīcijas marģinalizācija/ neitralizācija • Koalīcija (ģenerālvienošanās) ar LBAS u.c. NVO varas simetriskumam attiecībās ar valsti 	<ul style="list-style-type: none"> • drīzāk liela 	<ul style="list-style-type: none"> • vidēja

¹⁸¹ www.lddk.lv

		<p>priekšā)</p> <ul style="list-style-type: none"> • resursu (sponsoru) piesaiste • komercdarbības vides veicināšana piedaloties DA politikas un normatīvās bāzes formulēšanā (caur NTSP DLTSA) 	<ul style="list-style-type: none"> • LDDK biedri – 30% no darbaspēka Latvijā, ~60 lieli uzņēmumi un vairāku nozaru darba devēju asociācijas, vājas reģionālas asociācijas¹⁸¹ • attīstīts organizācijas līmenis nekā arodbiedrībām 	<ul style="list-style-type: none"> • attiecībās ar LKIKSA: komersantiem izdevīgas kompetento institūciju pakalpojumu cenu politikas lobēšana; koalīcija ar valsti kompetento institūciju pakalpojumu cenu regulācijai, konkurences veicināšanai 		
Latvijas Brīvo arodbiedrību savienība	<ul style="list-style-type: none"> • DA politikas un normatīvo prasību lobēšana atbilstoši darba ņēmēju interesēm 	<ul style="list-style-type: none"> • pārstāvniecības maksimizēšana Latvijā/ administratīvās kapacitātes stiprināšana • leģitimitātes pieaugums (gan ārēji – Eiropas līmenī, valdības līmenī, gan iekšēji – sponsoru/lobiju/dalībnieku priekšā) • resursu (sponsoru) piesaiste • ietekme DA politikas un normatīvās bāzes formulēšanā (caur NTSP DLTSA) 	<ul style="list-style-type: none"> • ekskluzīvas tiesības pārstāvēt darba ņēmēju intereses attiecībās ar valsti • pārstāvniecība ES līmenī • valsts un ES projektu/resursu piesaiste (strukturālie fondi, apmācības, konferences un pieredzes apmaiņa) • LBAS biedri – 20% no darbaspēka jeb ~ 170 tūkst. biedru¹⁸² • mazāk attīstīts organizācijas līmenis nekā darba devēju asociācijām nelegālās nodarbinātības apstākļos un darba devēju represiju dēļ (visvairāk izglītības jomā, aktīvi būvniecības jomā) • vājākā trīspusējā dialoga puse 	<ul style="list-style-type: none"> • pieslēšanās valdības pusei LDDK ietekmes apslāpēšanai • koalīciju veidošana ar LDDK u.c. NVO pozīcijas aizstāvēšanai 	<ul style="list-style-type: none"> • vidēja 	<ul style="list-style-type: none"> • drīzāk maza
Valsts darba inspekcija	<ul style="list-style-type: none"> • DA politikas un normatīvo prasību atbilstība reālai situācijai valstī 	<ul style="list-style-type: none"> • leģitimitātes pieaugums (ārēji – Eiropas līmenī, Labklājības ministrijā) • resursu piesaiste • administratīvās kapacitātes stiprināšana 	<ul style="list-style-type: none"> • ekskluzīva informācija/statistika par situāciju DA politikas izpildē • valsts budžeta apakšprogramma • ES resursu/projektu iegūšana (strukturālie fondi, apmācības, konferences un pieredzes apmaiņa) 	<ul style="list-style-type: none"> • Labklājības ministrijas pozīcijas ietekme, manipulējot ar ekspertīzi 	<ul style="list-style-type: none"> • drīzāk liela 	<ul style="list-style-type: none"> • liela

¹⁸² www.lbas.lv

			<ul style="list-style-type: none"> • Starpvalstu sadarbības ietvaros iegūtie resursi (pieredzes apmaiņa, finansējums) 			
Sabiedrības veselības aģentūra	<ul style="list-style-type: none"> • sabiedrības veselības vides (t.sk., darba vides) risku novēršana valstī 	<ul style="list-style-type: none"> • leģitimitātes pieaugums (arēji – Eiropas līmenī, Veselības ministrijā) • resursu (t.sk. ES struktūrfondu) piesaiste, maksimizēšana • administratīvās kapacitātes stiprināšana • darbības efektivitāte: sabiedrības veselības un epidemioloģiskās uzraudzības nodrošināšanā 	<ul style="list-style-type: none"> • Veselības ministrijas budžeta apakšprogrammas administrēšana • ekskluzīva kompetence par vides veselības riska faktoriem • līdzdalība Labklājības ministrijas DA politikas plānošanas procesā saistībā ar darba vides uzlabošanas jautājumiem¹⁸³ 	<ul style="list-style-type: none"> • Veselības ministrijas pozīcijas ietekme/aizstāvēšana, manipulējot ar ekspertīzi 	<ul style="list-style-type: none"> • drīzāk maza 	<ul style="list-style-type: none"> • drīzāk maza
Darba un vides veselības institūts	<ul style="list-style-type: none"> • DA politikas un plānošanas „zinātniskošana” • Nostiprināt ekskluzīvo statusu nacionālajā līmenī 	<ul style="list-style-type: none"> • leģitimitātes pieaugums (arēji – starptautiskajā akadēmiskajā vidē; attiecībās ar LM, VDI; darba devēju vidū) • resursu (t.sk. ES struktūrfondu) piesaiste • administratīvās kapacitātes stiprināšana • orientācija uz darba devēju vajadzībām (peļņas nolūkos par laboratorijas maksas pakalpojumiem) 	<ul style="list-style-type: none"> • „augstākās kvalitātes un ticamības” (t.i., zinātniska rakstura) informācijas varas resursi visos DA jautājumu aspektos • Veselības ministrijas finansējums (Latvijas Medicīnas akadēmijas budžeta ietvaros) • Labklājības ministrijas līdzfinansējums 	<ul style="list-style-type: none"> • Labklājības ministrijas, VDI pozīcijas ietekme, manipulējot ar ekspertīzi 	<ul style="list-style-type: none"> • vidēja 	<ul style="list-style-type: none"> • drīzāk maza
Latvijas kompetento institūciju un kompetento speciālistu apvienība (LKIKA)	<ul style="list-style-type: none"> • DA politikas un normatīvo prasību lobēšana atbilstoši kompetento institūciju interesēm 	<ul style="list-style-type: none"> • kompetento institūciju komercdarbības vides veicināšana • DA kompetento institūciju komercdarbības tirgus kontrole • orientācija uz darba devēju vajadzībām peļņas nolūkos • leģitimitātes pieaugums (arēji – attiecībās ar LM, VDI; darba 	<ul style="list-style-type: none"> • Vēl nav uzņēmusi „apgriezienus” (dibināta 2006.gada oktobrī)¹⁸⁴ • pārstāv 5 lielākās kompetentas institūcijas no 28 reģistrētajām valstī • dalībniekiem līdera pozīcijas pakalpojumu kvalitātes ziņā • tiesības ietekmēt valsts 	<ul style="list-style-type: none"> • Labklājības ministrijas, VDI pozīcijas ietekme ar savstarpēji izdevīgas sadarbības veicināšanu • LDDK pozīcijas līdzsvarošana, atbalstot valsts puses pozīcijas • koalīciju veidošana ar 	<ul style="list-style-type: none"> • vidēja 	<ul style="list-style-type: none"> • vidēja

¹⁸³ SVI 2005.gada pārskats

¹⁸⁴ www.lursoft.lv

		devēju vidū; iekšēji – sponsoru/lobiju/dalībnieku priekšā) • resursu piesaiste	politiku NVO statusā • kompetento institūciju ekskluzīvas tiesības DA sistēmas ieviešanā vairākās nozarēs (obligāta iesaiste MK noteiktajos gadījumos atkarībā no komercdarbības veidiem)	LDDK, LBAS u.c. NVO varas simetriskumam attiecībās ar valsti • piesliešanās/vienošanās ar valsti kompetento institūciju pakalpojumu cenu dempinga novēršanai		
Latvijas Pašvaldību savienība	<ul style="list-style-type: none"> • situācijas uzlabošanās reģionālajā un vietējā līmenī DA jomā • valsts un pašvaldību institūciju partnerības veicināšana • atbalsts pašvaldībām valsts rīcībpolitikas ieviešanā vietējā un reģionālajā līmenī 	<ul style="list-style-type: none"> • pašvaldību interešu aizstāvēšana • leģitimitātes pieaugums (arēji – Eiropas līmenī; attiecībās ar MK, LM; iekšēji – sponsoru/lobiju/dalībnieku priekšā) • resursu (t.sk., ES struktūrfondu) piesaiste darbības nodrošināšanai un kapacitātes stiprināšanai 	<ul style="list-style-type: none"> • ekskluzīvas tiesības pārstāvēt pašvaldību intereses dialogam ar valdību (slēdzot domstarpību un vienošanās protokolus ar MK) • pārstāv lielākās pašvaldību apvienības, kā arī pašvaldību darba devēju asociācija un darbinieku arodbiedrību apvienība. • līdzdalība pašvaldību politikas veidošanā • līdzdalība komercdarbības vides veicināšanā 	<ul style="list-style-type: none"> • daudzpusējās vienošanās ar NVO: koalīciju veidošana ar LDDK, LBAS u.c. NVO varas simetriskumam attiecībās ar valsti • divpusējās vienošanās ar valdību citu tīkla dalībnieku pozīciju neitralizēšanai/stiprināšanai 	• vidēja	• drīzāk maza
Politikas īstenošanas „makro” līmenis Latvijā						
Labklājības ministrija	• DA politikas efektivitāte	• sk. iepriekšējā tabulā	• sk. iepriekšējā tabulas sadaļā • ekskluzīvas tiesības kompetento institūciju atestācijā (komisijas ietvaros)	• sk. iepriekšējā tabulas sadaļā	• liela	• drīzāk liela
Valsts darba inspekcija	<ul style="list-style-type: none"> • sociālo partneru, vietējo pašvaldību informēšana, apmācība • informācijas apmaiņa ar: valsts inspekcijām (Valsts sanitāro inspekciju, Izglītības Valsts inspekciju, Valsts būvinspekciju, Vides valsts inspekciju, Valsts energoinspekciju), VSAA, Valsts policijas, DVVI, darba devēju apvienībām, 	<ul style="list-style-type: none"> • sk. iepriekšējā tabulas sadaļā • darbības rezultativitāte, efektivitāte - politikas rezultātu un rezultatīvo rādītāju izpilde (reaktīvi, preventīvi) 	<ul style="list-style-type: none"> • sk. iepriekšējā tabulas sadaļā • uzraudzības un kontroles ekskluzīvas tiesības • represīvi resursi (saskaņā ar Latvijas Administratīvo pārkāpumu kodeksu) • informācijas resursi VSAA darbības plānošanai • izmeklēšanas tiesības • izmeklēšanas rezultātu nodrošināšana/ kompetence DA jomā VP efektīvas darbības 	<ul style="list-style-type: none"> • attiecībās ar darba devējiem un darba ņēmējiem: piespiešana/manipulācija/motivācija/ draudu pielietošana/sodīšana/sadarbība • attiecībās ar inspekcijām, VP, VSAA: savstarpēji izdevīgas sadarbības veicināšana • attiecībās ar pašvaldībām: sadarbība, 	• drīzāk liela	• liela

¹⁸⁵ Intervija ar LKIKSA pārstāvi

	<p>arodbiedrībām, vietējām pašvaldībām</p> <ul style="list-style-type: none"> • sadarbība reaktīvajā darbā ar: valsts inspekcijām, Valsts policiju, vietējām pašvaldībām • sadarbība preventīvajā darbā ar: LDDK, LBAS, DVVI, VSAA 		<p>nodrošināšanai</p> <ul style="list-style-type: none"> • līdzdalība DA politikas veidošanā • motivācijas instrumenti tīkla dalībnieku leģitimitātes veicināšanai: labākās prakses balvas 	<p>motivācija, izglītošana</p> <ul style="list-style-type: none"> • attiecībās ar LKIKSA: sadarbība, motivācija un iesaistīšana kompetento institūciju darbības kvalitātes uzraudzībā¹⁸⁵ (jeb funkciju deleģēšana) • attiecībās ar DVVI: motivācija, savstarpēji izdevīgas sadarbības veicināšana, dažādu resursu apmaiņa pret informācijas resursiem 		
Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra	<ul style="list-style-type: none"> • informācijas apmaiņa ar VDI • sadarbība preventīvajā darbā ar VDI 	<ul style="list-style-type: none"> • leģitimitātes pieaugums (arēji – Eiropas līmenī, Labklājības ministrijā) • resursu piesaiste, maksimizēšana • administratīvās kapacitātes stiprināšana • darbības efektivitāte: valsts izdevumu līdzsvarošana, kontrole, efektīvs izlietojums sociālo risku pārvaldīšanā 	<ul style="list-style-type: none"> • budžeta resursi preventīvajam darbam DA jomā • informācijas resursi VDI darbības plānošanai • informācijas atkarība no VDI • motivācijas instrumenti darba devējiem, nosakot obligātās apdrošināšanas iemaksu likmes 	<ul style="list-style-type: none"> • savstarpēji izdevīgas sadarbības veicināšana ar VDI • darba devēju apvienību motivācija 	• drīzāk liela	• drīzāk liela
Valsts policija	<ul style="list-style-type: none"> • informācijas apmaiņa ar VDI reaktīvajā darbā (izmeklēšanas procesā) 	<ul style="list-style-type: none"> • kvalitatīvs, rezultatīvs un efektīvs izmeklēšanas process represīvo instrumentu piemērošanas nodrošināšanai 	<ul style="list-style-type: none"> • ekskluzīva kompetence krimināllietu izmeklēšanas jomā 	<ul style="list-style-type: none"> • savstarpēji izdevīgas sadarbības veicināšana ar VDI 	• nav identificēta	• drīzāk liela
valsts inspekcijas (Valsts sanitārā inspekcija, Izglītības Valsts inspekcija, Valsts būvinspekcija, Valsts energoinspekcija)	<ul style="list-style-type: none"> • informācijas apmaiņa ar VDI preventīvajā darbā (apsekojumos) 	<ul style="list-style-type: none"> • preventīvās darbības efektivitāte • resursu piesaiste, maksimizēšana • administratīvās kapacitātes stiprināšana 	<ul style="list-style-type: none"> • informācija no objektu apsekojumiem, ko VDI var izmantot DA situācijas analīzei 	<ul style="list-style-type: none"> • savstarpēji izdevīgas sadarbības veicināšana ar VDI • informācijas resursu „tirgošana” /apmaiņa pret cita veida resursiem 	• nav identificēta	• vidēja
Sabiedrības veselības	<ul style="list-style-type: none"> • informācijas apmaiņa ar VDI sabiedrības veselības 	<ul style="list-style-type: none"> • sk. iepriekšējā tabulas sadaļā 	<ul style="list-style-type: none"> • sk. iepriekšējā tabulas sadaļā • sabiedrības veselības 	<ul style="list-style-type: none"> • savstarpēji izdevīgas sadarbības veicināšana ar 	• drīzāk maza	• vidēja

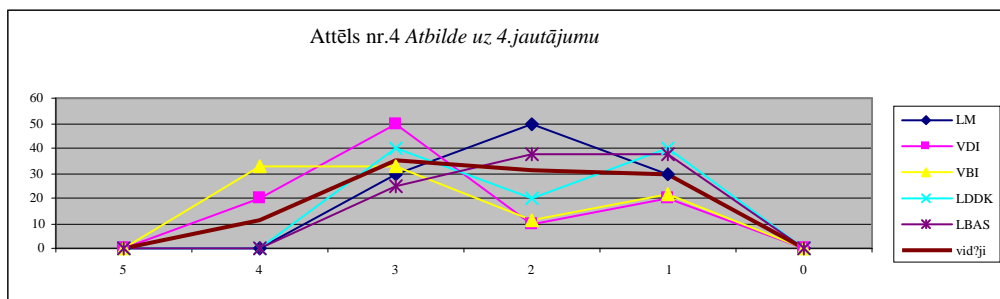
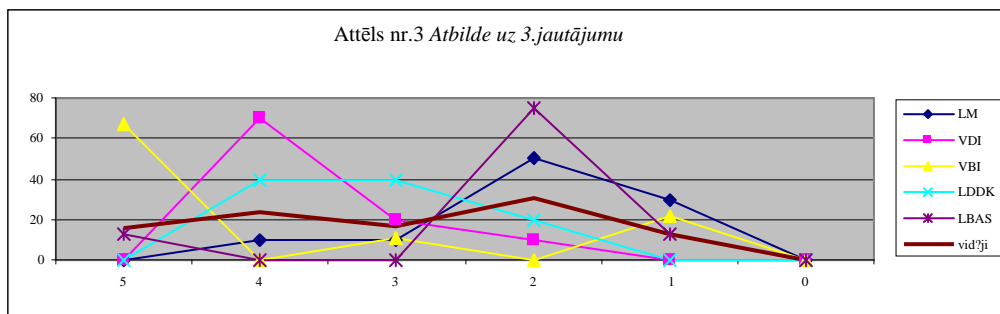
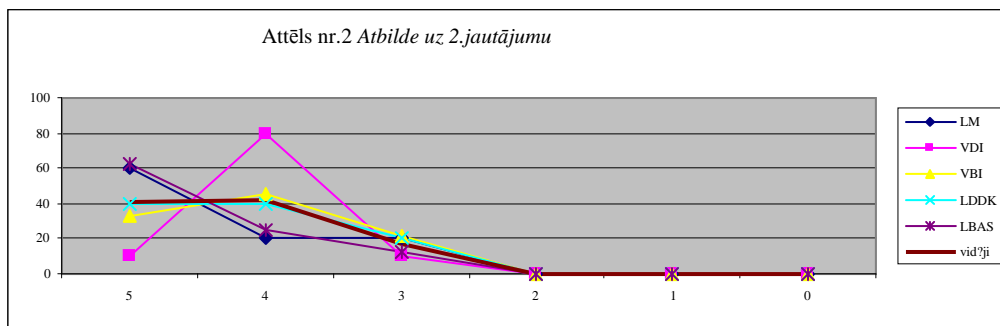
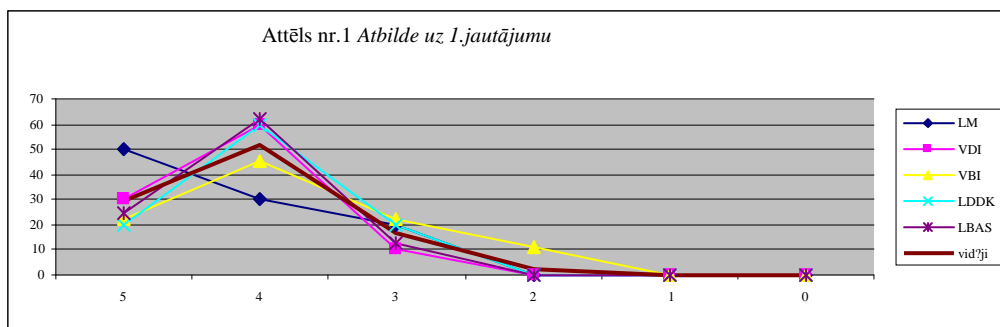
aģentūra	vides (t.sk., darba vides) risku monitoringa jautājumos <ul style="list-style-type: none"> sadarbība ar VDI preventīvajā darbā 		uzraudzības un kontroles ekskluzīvas tiesības <ul style="list-style-type: none"> ekskluzīva kompetence vides veselības riska faktoru novērtēšanā vides veselības riska faktoru uzraudzības dati (par objektu higiēnas novērtēšanu), ko VDI var izmantot darba vides faktoru novērtēšanai un kontrolei preventīvi resursi - vides higiēnas konsultatīvi metodisks darbs 	VDI <ul style="list-style-type: none"> informācijas resursu „tirgošana” /apmaiņa pret cita veida resursiem 		
Latvijas Pašvaldību savienība	<ul style="list-style-type: none"> situācijas uzlabošanās reģionālajā un vietējā līmenī DA jomā informācijas apmaiņa ar VDI par situāciju administratīvajās teritorijās 	<ul style="list-style-type: none"> sk. iepriekšējā tabulas sadaļā 	<ul style="list-style-type: none"> sk. iepriekšējā tabulas sadaļā preventīvās darbības resursi (apmācību centrs, konsultācijas, informēšanas pasākumi) pašvaldībās līdzdalība DA politikas veidošanā komercedarbības vides veidošana vietējā līmenī (teritoriāli administratīvās reformas ietvaros, infrastruktūras attīstības ietvaros) 	<ul style="list-style-type: none"> savstarpēji izdevīgas sadarbības veicināšana ar VDI u.c. inspekcijām attiecībās uz darba devējiem un darbaņēmējiem: ekonomiska motivācija/sadarbība 	<ul style="list-style-type: none"> vidēja 	<ul style="list-style-type: none"> vidēja
vietējās pašvaldības	<ul style="list-style-type: none"> sadarbība preventīvajā darbā ar VDI(apsekojumos) 				<ul style="list-style-type: none"> maza 	
Latvijas Darba devēju konfederācija	<ul style="list-style-type: none"> sociālā dialoga veicināšana, ņemot vērā darba devēju intereses dialoga veicināšana ar valsti un pašvaldībām informācijas apmaiņa ar VDI 	<ul style="list-style-type: none"> sk. iepriekšējā tabulas sadaļā 	<ul style="list-style-type: none"> sk. iepriekšējā tabulas sadaļā 	<ul style="list-style-type: none"> attiecībās ar arodbiedrībām: piespiešana/manipulācija/ draudu pielietošana/ sadarbība attiecībās ar LKIKSA: savstarpēji izdevīgas sadarbības veicināšana 	<ul style="list-style-type: none"> drīzāk liela 	<ul style="list-style-type: none"> vidēja
darba devēju apvienības					<ul style="list-style-type: none"> drīzāk maza 	
Latvijas Brīvo arodbiedrību savienība	<ul style="list-style-type: none"> sociālā dialoga veicināšana, ņemot vērā darbaņēmēju intereses dialoga veicināšana ar valsti un pašvaldībām informācijas apmaiņa ar VDI 	<ul style="list-style-type: none"> sk. iepriekšējā tabulas sadaļā 	<ul style="list-style-type: none"> sk. iepriekšējā tabulas sadaļā 	<ul style="list-style-type: none"> attiecībās ar darba devēju apvienībām: motivācija/sadarbība 	<ul style="list-style-type: none"> vidēja 	<ul style="list-style-type: none"> drīzāk maza
arodbiedrības					<ul style="list-style-type: none"> maza 	

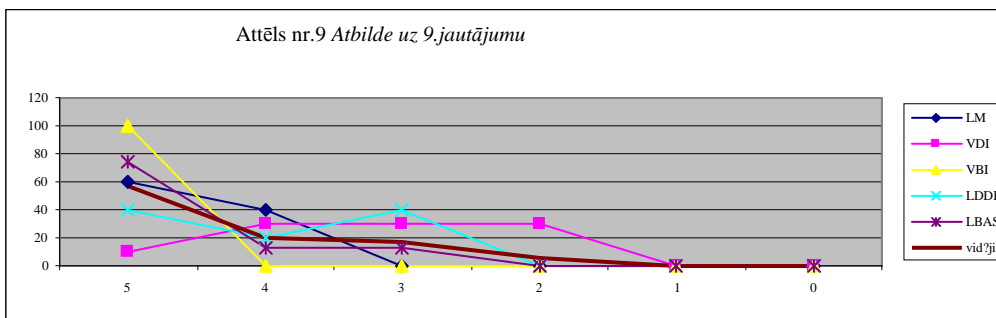
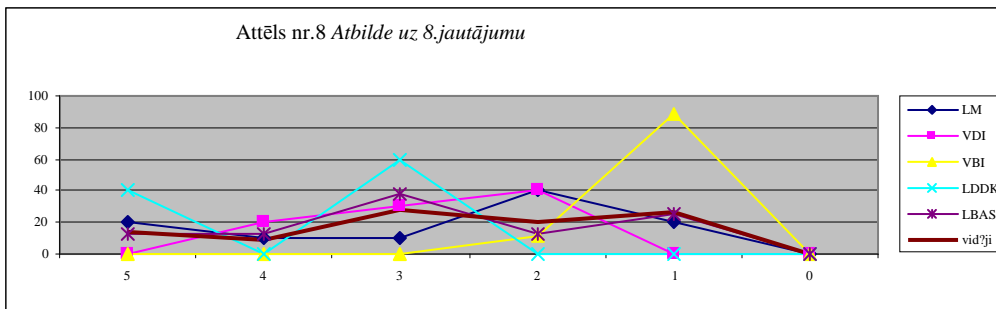
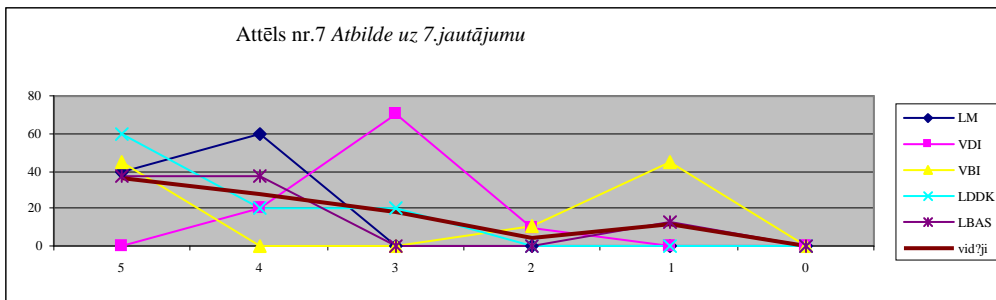
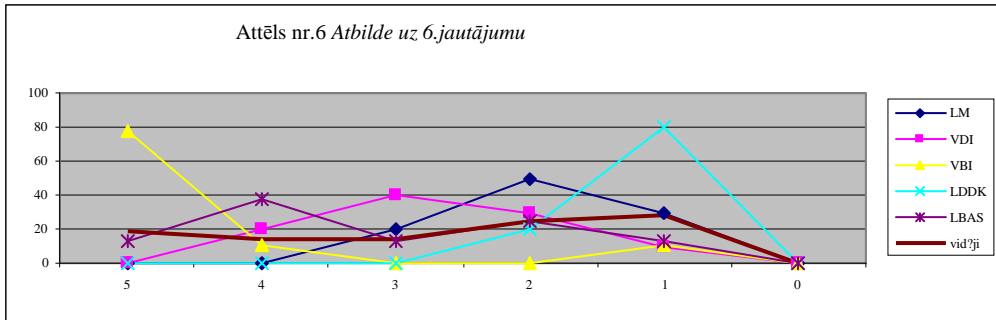
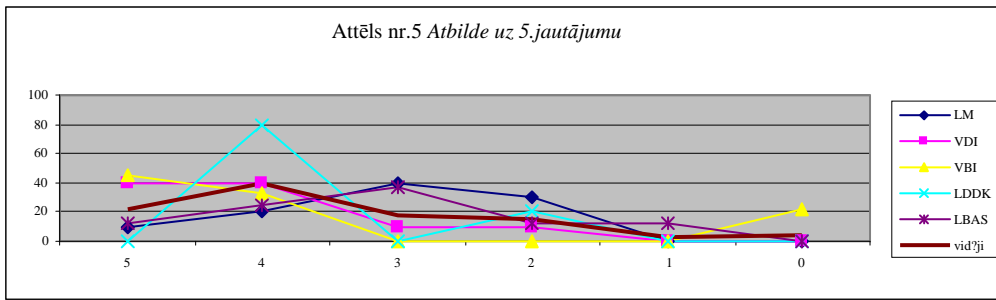
Latvijas kompetento institūciju un kompetento speciālistu apvienība (LKIKA)/kompetentās institūcijas	<ul style="list-style-type: none"> kompetento institūciju lomas nostiprināšana DA politikas un normatīvo prasību ieviešanā preventīvās darbības paplašināšanās un popularizēšana 	<ul style="list-style-type: none"> sk. iepriekšējā tabulas sadaļā leģitimitātes pieaugums (arēji – attiecībās ar VDI; darba devēju vidū; iekšēji – sponsoru/lobiju/dalībnieku priekšā) rentabli preventīvās darbības pakalpojumi (apmācības, konsultācijas) rentabli DA sistēmas izveides pakalpojumi 	<ul style="list-style-type: none"> sk. iepriekšējā tabulas sadaļā 	<ul style="list-style-type: none"> attiecībās ar darba devēju apvienībām: motivācija/sadarbība/manipulācija ar ekspertīzi 	<ul style="list-style-type: none"> vidēja 	<ul style="list-style-type: none"> vidēja
Darba un vides veselības institūts	<ul style="list-style-type: none"> informācijas apmaiņa ar VDI preventīvās darbības paplašināšanās un popularizēšana 	<ul style="list-style-type: none"> sk. iepriekšējā tabulas sadaļā rentabli DA sistēmas izveides pakalpojumi (vides risku novērtēšana, mērījumi utt.) un konsultatīvi metodiskais darbs DA jomā informācijas resursu koncentrācija DA jomā 	<ul style="list-style-type: none"> sk. iepriekšējā tabulas sadaļā preventīvās darbības resursi (apmācības, konsultācijas) 	<ul style="list-style-type: none"> LM, VDI darbības prioritāšu ietekme Sadarbība ar LM, VDI, VSAA, LDDK, LBAS, LKIKA, LPS 	<ul style="list-style-type: none"> vidēja 	<ul style="list-style-type: none"> drīzāk maza
Politikas īstenošanas „mikro” līmenis Latvijā						
Darba devējs	<ul style="list-style-type: none"> DA sistēmas atbilstība normatīvajām prasībām minimālajā līmenī, ar pēc iespējas mazākiem izdevumiem 	<ul style="list-style-type: none"> rentabla (komerc-)darbība elastīga un labvēlīga (komerc-)darbības vide administratīvo izdevumu minimizēšana leģitimitātes pieaugums: arēji – tirgus konkurētspēja, prestižs utt.; iekšēji – darbinieku vidū (iekšējās leģitimitātes nozīme variē atkarībā no situācijas darbaspēka tirgū) izvairīšanās no t.s. „nepatikšanām” no valsts puses – sodiem, brīdinājumiem utt. 	<ul style="list-style-type: none"> resursi DA sistēmas uzturēšanai varas un informācijas monopols vadības, uzraudzības un kontroles centrs represīvi instrumenti pret štata darbiniekiem un nolīgtajām personām (fiziskajām, juridiskajām): sodi, atļaišana, līguma pārtraukšana utt. motivācijas instrumenti: prēmijas, balvas u.c. 	<ul style="list-style-type: none"> piespiešana/manipulācija/motivācija/draudu pielietošana/sodīšana/sadarbība 	<ul style="list-style-type: none"> liela 	<ul style="list-style-type: none"> liela
Darba aizsardzības speciālists (-i)	<ul style="list-style-type: none"> DA sistēmas efektivitātes maksimizēšana atkarībā no situācijas organizācijā, saskaņojot darba devēja un nodarbināto intereses 	<ul style="list-style-type: none"> administratīvās kapacitātes stiprināšana resursu piesaiste DA sistēmas attīstībai leģitimitātes/autoritātes 	<ul style="list-style-type: none"> vadības, uzraudzības un koordinācijas centrs DA jomā tiesības sniegt ieteikumus darba devējam par represīvo un motivācijas instrumentu 	<ul style="list-style-type: none"> motivācija/sadarbība/pārliecināšana vidutāja loma darba devēja un nodarbināto interešu saskaņošanā ar 	<ul style="list-style-type: none"> liela 	<ul style="list-style-type: none"> drīzāk liela

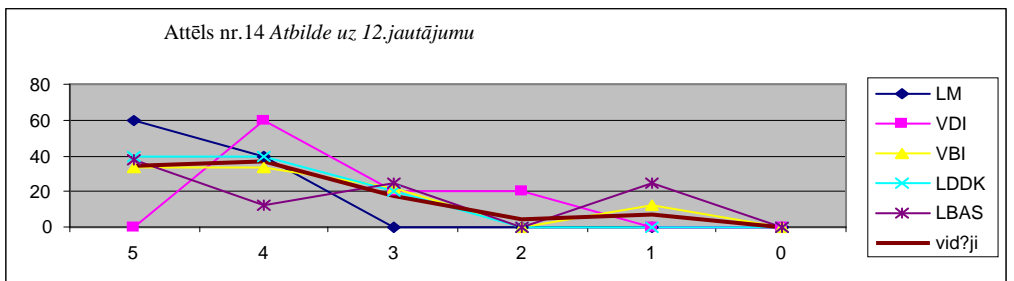
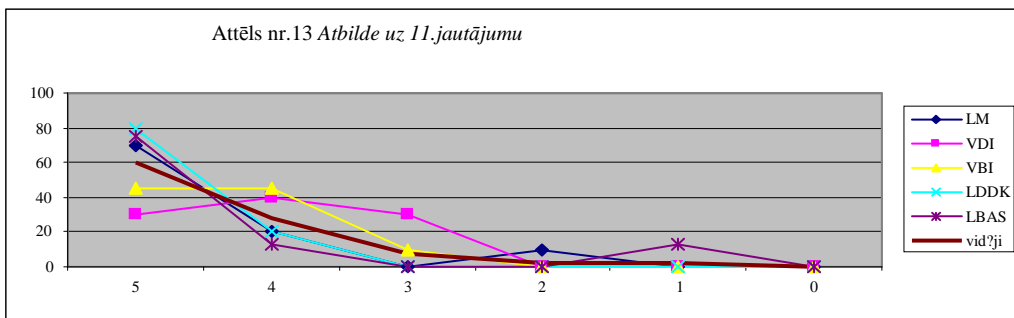
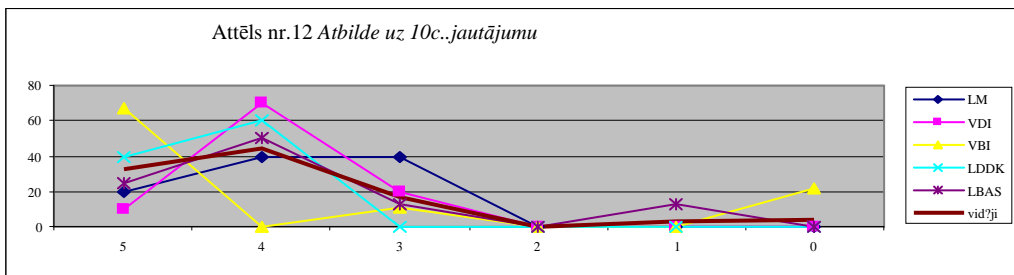
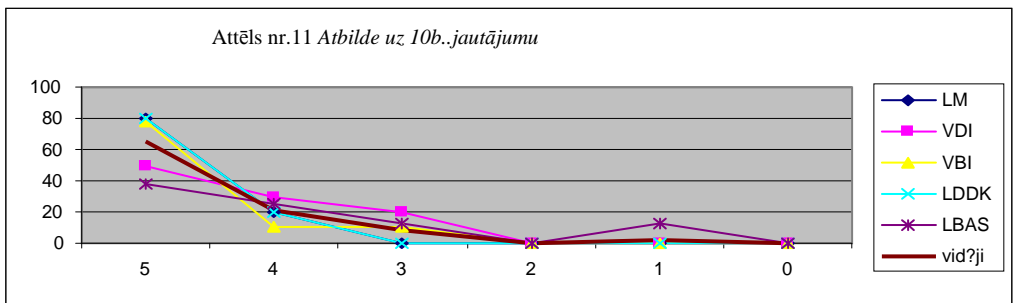
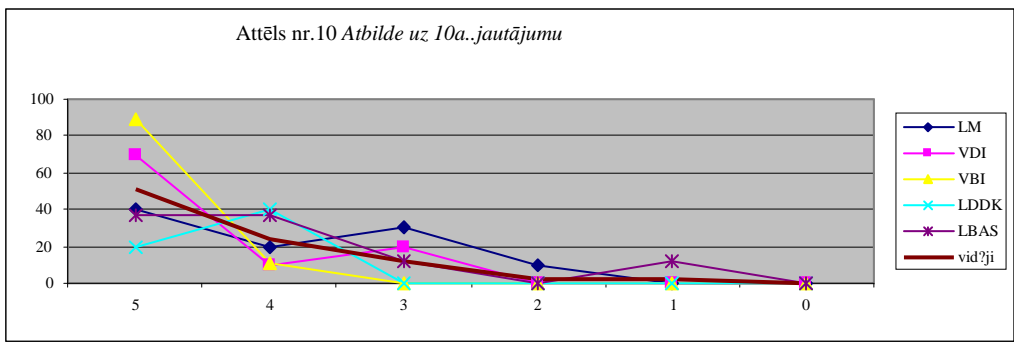
	<ul style="list-style-type: none"> • nepārtraukta informācijas apmaiņa par situāciju DA prasību ievērošanā • informācijas apmaiņa par DA sistēmas prasībām, aktualitātēm 	pieaugums: arēji – darba devēja priekšā; iekšēji – darbinieku vidū	pielietošanu <ul style="list-style-type: none"> • ekskluzīva kompetence DA jomā • organizācijas vides laba pārzināšana • autoritāte un tuvs kontakts ar nodarbinātajiem • atkarība no darba devēja pozīcijas 	tendenci pieslieties darba devēja pozīcijai		
Kompetenta institūcija/ kompetents speciālists	<ul style="list-style-type: none"> • DA sistēmas kvalitatīva izveide atkarībā no darba devēja pasūtījuma - noteiktas „pakalpojumu paketes” ietvaros • nepārtraukta informācijas apmaiņa par situāciju DA prasību ievērošanā • informācijas apmaiņa par DA sistēmas prasībām, aktualitātēm 	<ul style="list-style-type: none"> • darbība atbilstoši darba devēju vajadzībām • leģitimitātes pieaugums: arēji – tirgus konkurētspēja, prestižs utt.; iekšēji – darba devēja priekšā, darbinieku vidū (vismazāk nozīmīgi) • administratīvās kapacitātes stiprināšana • resursu piesaiste 	<ul style="list-style-type: none"> • ekskluzīvas tiesības DA sistēmas ieviešanā vairākās nozarēs (obligāta iesaiste MK noteiktajos gadījumos atkarībā no komercdarbības veidiem) • vadības, uzraudzības un koordinācijas centrs DA jomā • augstāka administratīva kapacitāte nekā DA speciālistiem • lielāka rīcības brīvība attiecībās ar darba devēju nekā štata DA speciālistiem – komandķēde ir netieša, attiecībās dominē pieprasījuma/ piedāvājuma principi, nevis hierarhiskas attiecības 	<ul style="list-style-type: none"> • tendence ieturēt darba devēja pozīcijas • darba devēju manipulācija ar ekspertīzi, cenu politiku, monopolstāvokli DA sistēmas ieviešanā konkrētajā nozarē 	• liela	• drīzāk liela
Darba devēja nozīmētas atbildīgas personas DA, uguns un elektrodrošības jautājumos/ struktūrvienību vadītāji	<ul style="list-style-type: none"> • nepārtraukta informācijas apmaiņa par situāciju DA prasību ievērošanā • informācijas apmaiņa par DA sistēmas prasībām, aktualitātēm • DA sistēmas sakārtotība 	<ul style="list-style-type: none"> • DA problēmu iespējamības minimizēšana, lai nodrošinātu darba efektivitāti, plānu un darba grafiku izpildi; kadru stabilitāti un profesionalitāti • darba drošības un veselības situācijas uzlabošana, nodrošinot tiešajiem padotajiem atbilstošu darba un DA aprīkojumu 	<ul style="list-style-type: none"> • autoritāte darbinieku vidū, tiešs kontakts • kompetence atsevišķās DA jomās • atbildība par DA situācijas uzraudzību un prasību ievērošanu struktūrvienībās 	• motivācija/sadarbība/ pārliecināšana	• maza	• vidēja
Nodarbinātie	<ul style="list-style-type: none"> • DA prasību augsta kvalitāte, efektivitāte elastīgums praktiskajā piemērošanā • līdzdalība, sociālais 	<ul style="list-style-type: none"> • individuālā un kolektīvā darba drošība un veselība • darba vides un aprīkojuma kvalitāte, saskaņā ar drošības un veselības prasībām, t.sk., ņemot 	<ul style="list-style-type: none"> • kompetence un pieredze praktiskajā DA prasību ievērošanā, piemērošanā un efektivitātē 	• līdzdalība un interešu konsolidācija varas simetriskumam ar darba devēju	• maza	• drīzāk maza

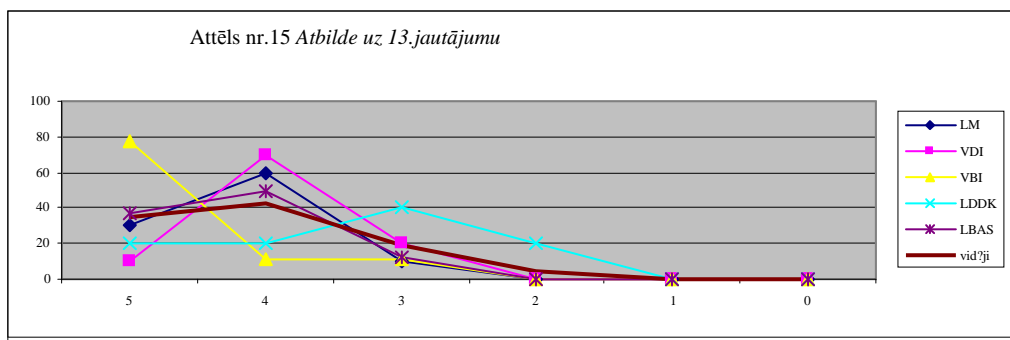
	dialogs	vērā darbības specifiskas vajadzības un darba ērtību				
Organizācijas arodbiedrība	<ul style="list-style-type: none"> • DA sistēmas efektivitātes maksimizēšana atbilstoši nodarbināto interesēm • sociālā dialoga veicināšana • līdzdalība DA sistēmas izveidē 	<ul style="list-style-type: none"> • biedru skaita maksimizēšana/administratīvās kapacitātes stiprināšana • leģitimitātes pieaugums (gan ārēji – attiecībās ar darba devēju, gan iekšēji – biedru priekšā) • resursu (sponsoru) piesaiste • ietekme uz DA sistēmas izveidi 	<ul style="list-style-type: none"> • tiesības aizstāvēt nodarbināto intereses • nodarbināto pilnvarojums un leģitimitāte 	<ul style="list-style-type: none"> • motivācija/sadarbība/pārliecināšana 	<ul style="list-style-type: none"> • drīzāk maza 	<ul style="list-style-type: none"> • drīzāk maza
Uzticības persona/ uzticības personu komiteja	<ul style="list-style-type: none"> • DA sistēmas efektivitātes maksimizēšana atbilstoši nodarbināto interesēm • sociālā dialoga veicināšana • līdzdalība DA sistēmas izveidē 	<ul style="list-style-type: none"> • leģitimitātes pieaugums (gan ārēji – attiecībās ar darba devēju, gan iekšēji – nodarbināto priekšā) • ietekme uz DA sistēmas izveidi • administratīvās kapacitātes stiprināšana 	<ul style="list-style-type: none"> • nodarbināto pilnvarojums un leģitimitāte • Darba aizsardzības likumā noteiktās tiesības piedalīties DA sistēmas izveidē, aizstāvot nodarbināto intereses • praktiski netiek ievēlētas 	<ul style="list-style-type: none"> • motivācija/sadarbība/pārliecināšana 	<ul style="list-style-type: none"> • maza 	<ul style="list-style-type: none"> • maza

Pielikums nr.2. Aptaujas rezultāti par administratīvo praksi darba aizsardzības politikas īstenošanas „makro” līmenī









Tabula nr.16. Darba aizsardzības politikas tīkla pārvaldības formu rādītāji kopumā

	5	4	3	2	1	0
1	P(29.4)	P/U (51.4)	U(17)	U/T(2.2)	T(0)	0
2	P (41)	P/T (42)	T (17)	U /T(0)	U(0)	0
3	T(15.9)	U/T(24)	U(16.3)	P/U (31)	P(12.9)	0
4	U (0)	U/T(11)	T (35.6)	P/T (31.6)	P(29.9)	0
5	U(21.5)	U/T (39.6)	T (17.5)	P/T (14.5)	P (2.5)	4.4
6	P (18.5)	P/T (13.7)	T(14.5)	U/T (25)	U (28.7)	0
7	36.4 (U)	U/T (27.5)	T(18)	P/T (4.2)	P(11.4)	0
8	U(14.5)	U/T (8.5)	T(27.5)	P/T (20.7)	P(26.8)	0
9	T (57)	U/T (20.5)	U(16.5)	P/U (6)	P (0)	0
10a	T(51.3)	U/T(23.7)	U(12.5)	P/U(2)	P(2.5)	0
10b	P (65.1)	P/U (21.2)	U(8.7)	U/T(0)	T (2.5)	0
10c	U (32.4)	U/T (44.5)	T(16.7)	P/T(0)	P(2.5)	4.4
11	T(60)	U/T (27.5)	U(8)	P/U(2)	P (2.5)	0
12	T (34.1)	U/T (37.1)	U (17.4)	P/U(4)	P(7.4)	0
13	T(35.1)	U/T(42.2)	U(18.7)	P/U(4)	P(0)	0

Pielikums nr.3 Interviju rezultāti darba aizsardzības politikas īstenošanas „mikro” līmenī

	Uzņēmums A	Uzņēmums B	Uzņēmums C	Uzņēmums D	Uzņēmums E	Uzņēmums F
Uzņēmuma parametri						
komercdarbības veids	vispārējā būvniecība	vispārējā būvniecība	specializēta būvniecība (iekšējie tīkli)	vispārējā būvniecība	vispārējā būvniecība	specializēta būvniecība (iekšējie tīkli)
Uzņēmuma lielums	darbinieku skaits - 40	2006.gada apgrozījums pašu spēkiem – 385 tūkst.Ls	150	darbinieku skaits – 50, 2006.gada apgrozījums pašu spēkiem – 92 tūkst. Ls,	darbinieku skaits – 500, 2006.gada apgrozījums pašu spēkiem – 8 680 tūkst. Ls	darbinieku skaits – 100
DA struktūra	DA speciālists – būvdarbu vadītājs (1 gada pieredze),	atsevišķs DA speciālists, deleģēta atbildība būvdarbu vadītājiem un iecirkņu priekšniekiem	atsevišķs DA speciālists- inženieris (6 gadu pieredze), deleģēta atbildība būvdarbu vadītājiem	DA speciālists – būvdarbu vadītājs (6 gadu pieredze)	atsevišķs DA speciālists- inženieris (6 gadu pieredze), deleģēta atbildība būvdarbu vadītājiem un pat brigadieriem (katrā objektā 1-4 atbildības personas atkarībā no objekta lieluma)	DA speciālists – algots no kompetentas institūcijas, nozīmētas atsevišķas par DA atbildīgas personas (tehniskais direktors, sanitāras daļas vadītājs un būvdarbu vadītāji)
Tīkla parametri uzņēmumā						
pārvaldības forma	decentralizēta	„vadoša organizācija”	„vadoša organizācija”	decentralizēta	„vadoša organizācija”	„tīkla administratīvā organizācija”
uzticības izplatība	augsta, stabils sastrādājies kolektīvs	vidēji augsta	vidēja	augsta	drīzāk zema	drīzāk augsta
dalībnieku skaits	maz	vidējs	vidējs	maz	liels	vidējs
vienprātība par mērķiem, konfliktu neesamība	augsta, konfliktu nav	vidēji augsta	vidēji augsta	augsta, konfliktu nav	drīzāk zema, konflikti tiek risināti pārrunu ceļā	vidēji augsta, gadās konflikti, tiek risināti pārrunu ceļā
Tīkla efektivitātes parametri						
<i>„Kopienas līmenī”</i>						
DA sistēmas pieejamība, izmantojamība uzlabojusies	jā	jā	jā	jā	jā	jā
DA sistēma	Nē, nepieciešams	Jā, darbu nosaka	Jā, piemērota	Jā, var piemērot	Jā, ar riska faktoriem	jā

piemērota dažādu tīkla dalībnieku vajadzībām	pielāgot, pārstrādāt tipveida instrukcijas (īpaši attiecībā uz risku noteikšanu)	darbinieku vajadzību specifika	dažādiem riskiem	tipveida dokumentāciju	būvlaukumā izvērtē katru darba veidu	
zināšanu pieaugums visām pusēm	drīzāk nē, pats DA speciālists izjūt savu nekompetenci	nē	Drīzāk jā	Drīzāk jā	Darba devējam - nē (neinteresē), pārējiem – drīzāk jā	Drīzāk jā
darbiniekiem ir sajūta, ka problēmas tiek risinātas; kopumā darbinieki jūtas droši	jā	jā	Drīzāk jā	Caurmērā jā	jā	jā
situācija kopumā uzlabojusies: mazāk incidentu un slimību	jā, noteikti; negadījumi ļoti reti	jā	Tendences vispār nav izsekrojama, negadījumi ļoti reti	Jā, nopietnas traumas ļoti reti	Tendence mazinās	jā
„Tīkla līmenī”						
DA sistēmas nepārtraukta attīstība, kompetences jautājumu spektra pieaugums	Ir uzkrāta pieredze, ir idejas par pilnveidošanu, bet trūkst laika – jautājumu spektrs kopumā sašaurinās	Spektrs stabils	Spektrs stabils	Spektrs stabils	Jā, palēnām pievēršas ķīmisko vielu izmantošanas problēmu sakārtošanai	Spektrs paplašinās
izveidojas noturīgas sadarbības saites ar iesaistītajām pusēm	Sadarbība ar mācību centru; viens neformāls palīgs; cieša sadarbība ar brigāžu vadītājiem	Ar arodbiedrībām, ir viens pastāvīgs konsultants no VDI, pārējās – gadījuma sadarbības saites	Neformāla sadarbība ar kolēģiem citos uzņēmumos; stabila sadarbība ar uzticamām personām celtniecības objektos (it īpaši svarīgi – ar brigadieriem)	Jā, neformālas - ar kolēģiem DA speciālistiem un brigadieriem	Dažas stabilas sadarbības saites ar kolēģiem; neformāls „kontakts” ar DA atbildības „tīklu” būvlaukumos	nav
ir plānots piesaistīt kompetentu institūciju (jeb „tīkla administratoru”), jo tas ir administratīvi efektīvāk	Jā, jo nav iespējams savienot ar pamatdarbu, kā arī trūkst kompetences	nē	Nē, jo problemātiski saukt to pie atbildības, efektīvākais – štata darbinieks, ko iespējams labāk kontrolēt	Nē, par tām nav informācijas, nav intereses	Jā ar 2008.gadu. ļoti kritiska attieksme: to darbību raksturo tipveida procedūras, ļoti dārgi (viena riska izvērtēšana nedēļā izmaksā ~2500 Ls); nav saprotams, kurai institūcijai iespējams uzticēties, kompetence	Tiek piesaistīta, efektīvi

					apšaubāma	
„Dalībnieku līmenī”						
DA sistēmas izveide uzņēmumā vispārēji atbalstīta	Drīzāk jā	jā	vidēji	Jā, noteikti	vidēji	jā
DA sistēmas izveidi darba devējs atbalsta formālai prasību ievērošanai	Nē, tā tiek uztverta kā nepieciešamība (nevis lai izvairītos no sankcijām)	nē	Jā, lai izvairītos no nepatīkšanām	Nē, attieksme ļoti pozitīva	Drīzāk jā, lai izvairītos no problēmām ar Valsts darba inspekciju; uzturētu labu reputāciju; sodi īpaši neuztrauc; rūpes par DA nosaka finansiālā izdevīguma loģika	nē
DA sistēmas izveidi atbalsta nodarbinātie	darbinieku attieksme ir atbalstoša, izrāda iniciatīvu	Jā, bet dažreiz jūtama pretestība	Darbinieku attieksmi nosaka formāla darba devēja attieksme un bezrūpība no valsts puses; neievēro prasības, jo vieglāk strādāt; uzmanīgi drīzāk jauni un kvalificēti strādnieki 40-50 gadu vecumā, vecāki – bezrūpīgi, vienaldzīgi	Jā, jauni strādnieki bezrūpīgi, problemātiskāk ar neprofesionāliem strādniekiem; pieredzējuši strādnieki pierod pie bīstamības, bet ir atbalstoši un ātrāk saprot	Vidēji, aktuāli – pārliecināt, ka interese par DA tiesībām ir katra nodarbinātā pienākums, svarīga pašu iniciatīva; problēmas visbiežāk ar nepieredzējušajiem (pieredze mazāk par 5 gadiem), kā arī ar tiem, kas pieraduši pie riskiem; problēmas ar apakšuzņēmējiem; pārkāpumus nosaka arī darba ērtība.	Jā, brīžiem jūtama pretestība
Uzņēmumam ir laba reputācija	Jā, ilggadējas sadarbības rezultātā ar kokapstrādes uzņēmumu saņemts celtniecības pasūtījums	jā	-	Jā, ir stabili sadarbības partneri vairākus gadus, kas zina kvalitāti	Drīzāk jā	jā
Ir pietiekami daudz laika un resursu pievēršot specifiskajiem DA	Nē, izteikts laika trūkums	Nē, tikai pamata vajadzībām	Daļēji, atsevišķos jautājumos	jā	Drīzāk jā	Daļēji, atsevišķos jautājumos

aspektiem un darbinieku vajadzībām						
„Administratīvā perfekcionisma” efektivitātes parametri						
ārējo apstākļu minimāla ietekme	drīzāk jā	var būt nepietiekama informēšana	jā	kvalificētu strādnieku trūkums - uzskata, ka celtnieku profesionālās skolas nespēj tikt galā ar pieprasījuma apjomu, ņemot vērā celtniecības tempus	kvalificētu strādnieku trūkums (lai gan cenšas izvairīties no nekvalificētu strādnieku algošanas)	jā
Atbilstoša resursu kombinācija	jā	jā	jā	jā	jā	jā
izstrādāts darba aizsardzības plāns un ir efektīvs	Nav izstrādāts	Jā, efektīvs, tiek sastādīts regulāri	Nav izstrādāts	Izstrādā izpildes stadijai	Izstrādā izpildes stadijai, projektēšanas stadijā īpaši neviens nedomā – paliek pasūtītāju atbildībā	jā, darbojas praksē
DA prasības loģiskas, pareizas, saprotamas, nav sarežģītas	Risku standarti ne vienmēr atbilstoši realitātei un ne vienmēr realizējami	Dažreiz sastopamas pretrunas, bet reti	Jā, noteikti	15-20% no prasībām grūti izpildīt no darba ērtības viedokļa	jā	jā, sistēma pietiekami komplicēta, bet tā tam arī jābūt; prasības brīžiem grūti pielāgojamas, bet ir pietiekami elastīgas
DA sistēmas ieviešanā un uzraudzībā ir viens atbildības centrs	jā	Nē, DA speciālists nodarbojas tikai ar dokumentāciju pārsvarā	jā	jā	jā	jā
DA sistēmas ieviešanā nav izteikta DA speciālistu, nodarbināto un darba devēju savstarpēja atkarība	Jā, DA speciālists sevi uztver kā izpildītāju	Izteikta darba devēja atbildība un pilnīga kontrole	Sevi uztver kā vidutāju starp darba devēju, nodarbināto un Valsts darba inspekciju	jā	jā	Jūtas kā „vidutājs” starp darbaņēmēja un darba devēja pozīcijām
Centralizēta, hierarhiski organizēta informācijas apmaiņa	Nē, informācijas apmaiņas tīkli decentralizēti, caur tiešiem kanāliem	Jā, komunikācija caur starpposmiem, bet neefektīva – jūtams informācijas trūkums	Drīzāk hierarhiski, darbojas pavēļu sistēma kontrolei un pilnvarošanai	Nē, atvieglo informācijas apmaiņu amata savienošana ar darba vadītāja pienākumiem –	Drīzāk nē –nav informācijas kanālu starpposmu, komunikācija tieša - svarīgi atrasties	Dažādi- gan tieša, gan pastarpināta komunikācija

				uzskata, ka atsevišķs speciālists nav obligāti vajadzīgs; koordinācija var būt dažādi organizēta – atkarībā no informācijas svarīguma	„problēmas degpunktā”,	
DA prasību ieviešanā un ievērošanā efektīva drīzāk autoritāte un varas pielietošana (piem., sodīšana) nekā savstarpējās uzticības veicināšana	Svarīga autoritāte un uzticība	Drīzāk autoritāte	Uzticība – svarīgākais (savādāk „nedzird”); svarīga motivācija – DA speciālists tiesīgs ietekmēt prēmiju apmēru; nepieciešamas arī konkrētas sankcijas	Gan uzticība, gan autoritāte	Drīzāk vara un autoritāte nekā uzticība, bet jābūt elastīgai pieejai – efektīvākais ir pārliecināt, draudi nelīdz, jādibina „kontakts” un uzticība – tā ir īstā autoritāte; agrāk pielietota ietekme caur prēmijām – darba devējs atteicās. Svarīga – vadības uzticība.	Drīzāk autoritāte
DA sistēmas ieviešanā instrukcijas nav jāpielāgo specifiskajiem apstākļiem uzņēmumā	ir	Ļoti reti	jā	nē	jā	jā
efektīvāka ir centralizēta uzraudzība	nepieciešama pastāvīga uzraudzība, bet nav obligāti centralizēta	Drīzāk nē	drīzāk jā	Kontrole ļoti svarīga, bet kontroles pakāpi nosaka darba specifika	Uzraudzība ir ļoti svarīga, bet tā tiek deleģēta „vietās” ar uzraudzības aktiem (nosaka problēmas, kā jānovērš, kas atbildīgs). DA speciālistam speciāli neviens neatskaitās.	Nepieciešama kontrole un uzraudzība, bet tās centralizācija - atkarībā no situācijas

Anotācija

Maģistra darba mērķis ir izvērtēt valsts pārvaldes politikas īstenošanas efektivitāti darba drošības un veselības jomā Latvijā. Maģistra darba problēmjautājums – cik lielā mērā darba aizsardzības politikas īstenošanas efektivitāti nosaka tās īstenošanas teorētiskie pieņēmumi, kas veidojas politikas formulēšanas līmenī, kā arī praktiskie to ieviešanas mehānismi.

Maģistra darba hipotēze: Darba aizsardzības politikas īstenošanu, no vienas puses, nosaka tādi „administratīvā perfekcionisma” svarīgākie kritēriji kā politikas veidošanas līmenī izstrādāto teorētisko priekšnosacījumu ticamība, to ieviešanas precizitāte un atbilstoša resursu kombinācija, bet, no otras puses, jauni politiskās prakses modeļi, kas veidojas kā institucionālās mijiedarbības tīklu pārvaldības formas un „augšupejoši” ietekmē gan politikas īstenošanas, gan politikas veidošanas procesu.

Maģistra darba uzdevumos ietilpst: identificēt un pārbaudīt „administratīvā perfekcionisma” un „tīklveida pārvaldības” pieeju politikas īstenošanas efektivitātes kritērijus analizējot valsts pārvaldes politikas īstenošanu darba drošības un veselības jomā Latvijā.

Maģistra darba teorētiskajā daļā ir iezīmēti „administratīvā perfekcionisma” un „tīklveida pārvaldības” modeļu politikas īstenošanas efektivitātes kritēriji. Empīriskajā daļā tiek analizēti darba daba aizsardzības politikas tīkli, to funkcionālā evolūcija, pārvaldības formas un ietekme; izvērtēta darba aizsardzības sistēmas teorija un tās ieviešana: cik lielā mērā darba aizsardzības sistēmas ieviešanu ietekmē ārējie apstākļi, teorijas ticamība un ieviešanas precizitāte, institucionālās sistēmas varas un kapacitātes stiprināšana. Praktiskajā daļā ir veikti pētījumi par darba aizsardzības politikas tīkla dalībnieku administratīvās prakses metodēm politikas īstenošanas „makro” līmenī un par darba aizsardzības sistēmas ieviešanu „mikro” līmenī, izpētot administratīvo praksi Latvijas būvuzņēmumos.

Izvērtējot situāciju darba aizsardzības politikas īstenošanā kopumā, tiek argumentēts, ka neviens no maģistra darbā analizētajiem politikas īstenošanas modeļiem – nedz „lejupejošais” „administratīvā perfekcionisma” modelis, nedz „augšupejošais” tīklveida pārvaldības modelis – nepastāv un acīmredzot nevar pastāvēt tīrā veidā, kā arī nedz viens, nedz otrs nevar pretendēt uz ekskluzīvu patiesību un ticamību.

Annotation

The aim of the master thesis is to evaluate the effectiveness of public policy implementation in the area of labour safety and health in Latvia. The problematic question examined in the thesis is to what extent public policy implementation effectiveness is determined by theoretical assumptions of implementation designed at the policy formulation stage and its' practical implementation mechanisms.

The thesis hypothesis: labour protection policy implementation, on the one hand, is determined by such essential "perfect implementation" effectiveness criteria as validity of policy theoretical assumptions elaborated at its formulation stage, its' implementation accuracy and respective resource coverage, but, on the other hand - by new policy practice models which develop as institutional interaction networks governance forms and has a "bottom-up" influence at both policy formulation and policy implementation stages.

The tasks of the master thesis: to identify and to verify policy implementation effectiveness criteria of "perfect implementation" and "network governance" approaches by analyzing public policy implementation in the area of labour safety and health in Latvia.

The master thesis is divided into three parts. The theoretical part describes the policy implementation effectiveness criteria of "perfect implementation" and "network governance" models. The empirical part analyses labour protection policy networks, its' functional evolution, governance models and influence; examines labour protection policy theory and its introduction: to what extent labour protection policy implementation is influenced by external factors, theoretical validity and implementation accuracy, strengthening the power and capacity of institutional system. The practical part highlights the researches made on administrative practices at the "macro" level of labour protection policy implementation and on labour protection policy implementation at the "micro" level exploring the administrative practices in Latvian construction enterprises.

It is argued that neither top-down "perfect implementation" model nor bottom-up "network governance" model can exist in its pure form, and neither one nor the other can claim the exclusive truth and validity.

MAĢISTRA DARBS AIZSTĀVĒTS

2007. gada “_____” _____

ar atzīmi _____

Protokols Nr. _____