

Valsts kanceleja

Eiropas Sociālā fonda projekts Nr. MK VK 2010/14 ESF
**„Valsts pārvaldes analītisko spēju paaugstināšana
strukturālo reformu ietekmes novērtējumu veikšanai”**

Ārvalstu prakses izvērtējums

2. nodevuma ziņojums

Dokumenta autore:

- Sandra Brigsā, Projekta vadītāja

Kontaktpersona:

Ivo Rollis, Projekta direktors

"Corporate & Public Management Consulting Group" SIA

Alūksnes iela 5 – 21, LV – 1045, Rīga

Tel.: (+371) 67 876 811

Fakss: (+371) 67 871 206

E-pasts: cpm@cpmconsulting.eu, ivo.rollis@cpmconsulting.eu

Lietotie apzīmējumi

ALMP	Aktīvās Nodarbinātības Programma
ATET	Vidējais Iedarbības Efekts
BAG	Federālais Veselības Birojs
ES	Eiropas Savienība
ESAO	Ekonomiskās Sadarbības un Attīstības Organizācija
CIDA	Kanādas Starptautiskā Attīstības Aģentūra
DEA	Federālais Ekonomisko Attiecību Departaments
EDI	Federālā Iekšlietu Ministrija
IA	Ietekmes Izvērtēšana
IPAC	Kanādas Valsts Administrācijas Institūts
IT	Informāciju Tehnoloģijas
JCS	Subsidētās Darba Vietas
OMB	Budžeta un Vadības Birojs
OIRA	Informācijas un Regulējošo Jautājumu Birojs
SCM	Standarta Izmaksu Modelis
SECO	Valsts Ekonomisko Attiecību Sekretariāts
SEVAL	Šveices Izvērtēšanas Biedrība

SATURS

Lietotie apzīmējumi	3
Ievads	5
1. ĪRIJA	7
1.1. <i>Sistēmas izveidošanās priekšnosacījumi</i>	7
1.2. <i>Pašreizējais tiesiskais regulējums</i>	8
1.3. <i>Ietekmes izvērtēšanas institucionālā struktūra</i>	9
1.4. <i>Ietekmes izvērtējuma piemērs</i>	10
2. ŠVEICE	15
2.1. <i>Sistēmas izveidošanās priekšnosacījumi</i>	15
2.2. <i>Pašreizējais tiesiskais regulējums</i>	16
2.3. <i>Ietekmes izvērtēšanas institucionālā struktūra</i>	17
2.4. <i>Ietekmes izvērtējuma piemērs</i>	18
3. VĀCIJA	31
3.1. <i>Sistēmas izveidošanās priekšnosacījumi</i>	31
3.2. <i>Pašreizējais tiesiskais regulējums</i>	33
3.3. <i>Ietekmes izvērtēšanas institucionālā struktūra</i>	34
3.4. <i>Ietekmes izvērtējuma piemērs</i>	35
4. ASV	41
4.1. <i>Sistēmas izveidošanās priekšnosacījumi</i>	41
4.2. <i>Pašreizējais tiesiskais regulējums</i>	42
4.3. <i>Ietekmes izvērtēšanas institucionālā struktūra</i>	43
4.4. <i>Ietekmes izvērtējuma piemērs</i>	44
5. IGAUNIJA	50
5.1. <i>Sistēmas izveidošanās priekšnosacījumi</i>	50
5.2. <i>Pašreizējais tiesiskais regulējums</i>	50
5.3. <i>Ietekmes izvērtēšanas institucionālā struktūra</i>	50
5.4. <i>Ietekmes izvērtējuma piemērs</i>	51
6. LIETUVA	54
6.1. <i>Sistēmas izveidošanās priekšnosacījumi</i>	54
6.2. <i>Pašreizējais tiesiskais regulējums</i>	54
6.3. <i>Ietekmes izvērtēšanas institucionālā struktūra</i>	56
6.4. <i>Ietekmes izvērtējuma piemērs</i>	56
7. ĀRVALSTU PIEREDZES SALĪDZINĀJUMS LATVIJAS KONTEKSTĀ	60
8. Izmantotā literatūra un izziņas avoti	65
Pielikums Nr.1. Īrijas IA dokumenta struktūra	67
Pielikums Nr.2. Īrijas paskaidrojošo memorandu valdībai struktūra	69

Ievads

Valstu dažādās politiskās sistēmas un lēmumu pieņemšanas tradīcijas ir ietekmējušas to virzību uz labākas likumdošanas praksi. Ekonomiskās krīzes bieži vien mainījušas uzsvarus uz darbības virzieniem, koncentrējoties uz šaurākām izpētes un uzlabošanas jomām. 1995. gadā ESAO pirmo reizi atzina labākas regulācijas nozīmīgumu valstu reformu mērogā, izstrādājot vadlīnijas un rekomendācijas labākas regulācijas principu ieviešanā. ESAO publikācijās minēti galvenie prakses principi, kas ir sekmīgas reformas priekšnosacījumi:

- labākas regulācijas nodrošināšanai ir jābūt politiku prioritāšu sarakstā,
- valstī ir jābūt izveidotai reformu atbalstošai un veicinošai institucionālajai struktūrai,
- valsts pārvaldes darbinieku vidū ir jāveicina izpratne par reformas nozīmīgumu,
- ietekmes izvērtēšanas (IA) ir jāpadara par regulatīvā procesa sākumposma sastāvdaļu,
- valsts pārvaldes darbinieku vidū ir jānodrošina zināšanas par atbilstošām datu vākšanas un analīzes metodēm, tādējādi stiprinot to spēju izveidot un administrēt atbilstošas rīcībpolitikas un to ieviešanas instrumentus,
- sabiedrībai ir jānodrošina iespējamība iesaistīties ietekmes izvērtēšanas procesā,
- IA regulāra veikšana gan spēkā esošajai (*ex-post* izvērtēšana), gan jaunajai likumdošanai (*ex-ante* izvērtēšana) un rīcībpolitikām.

Kaut arī teorētiski šie punkti liekas skaidri un loģiski, praksē vēl aizvien valstu vidū pastāv dažādas iepriekšminēto priekšnosacījumu interpretācijas. No vienas puses, tā ir likumdošanas sloga un tā ieviešanas izmaksu samazināšana, bet no otras puses - labāka likumdošanas plānošana, resursu ieguldījums IA metožu un administratīvās kapacitātes attīstīšanā, līdz ar to uzlabojot izstrādāto dokumentu kvalitāti. Šajā līmenī nozaru politiku kā nākotnes regulācijas ietvara izvērtēšana, kļūstot par politikas veidošanas ikdienu, var sniegt būtiskus ieguldījumus.

Ietekmes izvērtēšanas metodes, procedūras un vīzija par tās galveno uzdevumu valstīs ir atšķirīga. Ja valstī dominē uzskats, ka ietekmes izvērtēšanas galvenais mērķis ir lēmumu pieņemšanas procesu atbrīvot no politiku subjektīva viedokļa, institucionālā sistēma atbalsta zinātniskās pieejas un metožu ieviešanu procedūrā (piemēram, ASV, Vācija, Kanāda). Otrā pieeja IA procedūrai ir tās izmantošana ar mērķi samazināt regulācijas apjomu un līdz ar to administratīvo slogu uz konkrētām mērķa grupām (piemēram, Apvienotā Karaliste, Nīderlande), ieviešot kvalitatīvu regulējošo bāzi.

Pārsvarā valstu IA sistēmās var atrast abas pieejas, atšķiras tikai to proporcijas un politiskā atbalsta piešķiršana vienam vai otram virzienam.

Pieredzes apmaiņa ir pieeja ar plašām interpretācijas iespējām. Gluži tāpat kā dzīvē nepastāv ideālas veselības aprūpes vai politiskās sistēmas, nav iespējams atrast arī ietekmes izvērtēšanas sistēmu, kura pilnībā atbilstu visiem iepriekš minētajiem labākas regulācijas priekšnoteikumiem. Strukturālo reformu elementus nevar vienkārši pārnest no vienas valsts uz otru, ignorējot institucionālo mantojumu, valsts tradīcijas un dominējošo likumdošanas kultūru. Labo prakšu izpētes uzdevums ir veicināt diskusiju par iespējamajiem uzlabojumiem strukturālajā reformā.

Projekta ietvaros veiktās ārvalstu prakses izpētes mērķis ir sniegt ieskatu par 6 valstu ietekmes izvērtēšanas institucionālajām struktūrām, procedūrām, kā arī ar ietekmes izvērtēšanas piemēra palīdzību dot ieskatu par metodēm, kas varētu būt noderīgas Latvijas rīcībpolitiku izvērtēšanā.

2. nodevuma ziņojums

Ārvalstu prakses analīzei izvēlētās valstis (*Īrija, Šveice, Vācija, ASV, Igaunija, Lietuva*) pārstāv plašu spektru gan raugoties no institūciju hierarhijas, lēmumu pieņemšanas, gan arī no kontroles procedūru viedokļa. Tā kā projekta uzdevums ir analizēt ārvalstu pieredzi gan no strukturālo reformu, gan arī izmantoto izvērtēšanas metožu aspekta, valstu izvēlē ir izdarīta, līdzsvarojot abas pieejas un atspoguļojot galvenos punktus, uz kuriem būtu vērts vērst uzmanību turpmākajās diskusijās par Latvijas ietekmes izvērtēšanas sistēmas uzlabošanu.

Pirmā valsts, kuras pieredze tiek apskatīta šajā ziņojumā, ir Īrija. Tā tika izvēlēta tāpēc, ka valsts ietekmes izvērtēšanas pieeja ir līdzīga jau Latvijā ieviestajai anotāciju procedūrai. Īrijas rīcībpolitiku izvērtējumiem bieži vien tiek izdota publikācija, kur tiek izskaidrotas rīcībpolitikas ieviešanas pozitīvās un negatīvās puses, aprakstītas iesaistīt pušu izmaksas un ieguvumi, kā arī veiktais konsultāciju process. Īrijā ir augsti attīstīti izglītības izvērtēšanas standarti, kas būtu vērtā ņemami Latvijas politikas veidošanā. Šī pieredze sevišķi svarīga šodien, kad valsts izdzīvošanai ir nepieciešama konkurētspējīga izglītība. Ziņojumā iekļautais izvērtēšanas piemērs sniedz ieskatu vienā no tematiskajās izvērtēšanas procedūrām un datu vākšanas metodēm.

Otrā analīzei izvēlēta valsts ir Šveice ar savu e-veselības politikas sākotnējā analīzi, kas veikta 2010. gadā. Šis dokuments izvēlēts ar mērķi salīdzināt Latvijas un Šveices pieeju identiskas jomas politikas dokumentu *ex-ante* novērtējumam un sniegt ieteikumus Latvijas e-veselības politikas potenciālajai izvērtēšanas organizēšanai.

Trešais labās prakses piemērs ir ASV ar noziedzības apkarošanas programmas izvērtējumu. Lai gan ASV pieredze ar savām ilgtermiņā izstrādātajām novērtēšanas tradīcijām un procedūrām nav samērojama ar Latvijas finansiālajām iespējām, programmas novērtējuma apraksts var kalpot kā ideju apkopojums tādām netveramiem politikas jomu izvērtējumiem kā iekšējā drošība.

Ceturtnā ziņojumā analizētā valsts ir Vācija. Valsts izraudzīta ar nolūku sniegt ieskatu “pieredzējušo” valstu ietekmes izvērtēšanas attīstībā, neatkarīgu ministriju tīklam cieši sadarbojoties ar zinātniskajām pētniecības iestādēm, kā arī iepazīstināt ar Vācijas nodarbinātības politikas izvērtējumu, kas ir problēma kopš Vāciju atkalapvienošanās.

Pēdējās analīzē apskatītās valstis ir mūsu kaimiņi - Lietuva un Igaunija. Viņu pieredze dod ieskatu, cik dažādi var attīstīties ietekmes izvērtēšanas sistēmas valstīs ar līdzīgu politisko un ekonomisko situāciju, bet dažādiem ekonomiskajiem un politiskajiem stimuliem.

Ziņojuma secinājumu daļā veikts apkopotās pieredzes un izvērtēšanas sistēmas elementu salīdzinājums ar Latvijas praksi ietekmes izvērtēšanas jomā.

1. ĪRIJA

1.1. Sistēmas izveidošanās priekšnosacījumi

Īriju var raksturot kā valsti, kurā novērtēšanas tradīcijas attīstījās stipra ārējā spiediena un vāja iekšējā spiediena rezultātā. 70. un 80. gados interese par novērtēšanu bija vāja un vietēja rakstura. Kaut arī valstī bija diezgan labi attīstīta individuālo projektu novērtēšanas sistēma, politiku un programmu izvērtēšanai bija nenožīmīga loma. Ekonomiskā krīze kā galveno prioritāti valstī izvirzīja izdevumu kontroli. Izvērtēšanas mērķis bija atrast līdzekļus, kurs var samazināt, nevis lūkoties, vai valsts budžets tiek tērēts atbilstoši programmas mērķim.

Vienīgā joma, kura 80. gados bija interese par novērtēšanu, bija ES finansējuma apguves izvērtējums, jo tajā laikā Īrijā ieplūda nozīmīgs apjoms ES finanšu līdzekļu. ES līmenī izvērtēšana bija obligāta un sistemātiska. Galvenās novērtējuma jomas bija rūpniecība, nodarbinātības politika un nabadzības novēršana. Katrā jomā tika pielietotas savas metodes, nepastāvēja vienota novērtēšanas standarta, bet gan kvalitatīvo un kvantitatīvo metožu dažādas variācijas.

Kopš 1989. gada Eiropas Struktūrfondu vērtēšanai tika noteiktas vienotas prasības, kas veicināja Īrijas novērtēšanas kultūras tālāku attīstību. Nepieciešamība katrai operacionālajai programmai veikt ex-ante, interim un ex-post novērtējumus ir piemērs formālai novērtēšanas institucionalizācijai, kas kļuva par uz rezultātu vērsta darbības sastāvdaļu Īrijas valsts pārvaldē.

Līdz ar ekonomikas atveseļošanos 90. gados interese politiku izvērtēšanu sāka rasties arī ārpus obligātajām ES finansēto aktivitāšu izvērtējuma procedūrām. Nenoliedzami, šo tendenci ietekmēja jaunās publiskās pārvaldes reformu (*New Public Management*) popularitāte ESAO valstīs. Viena no Īrijas politiskajām prioritātēm bija veidot efektīvu valsts pārvaldi, kas kontrolētu savus izdevumus un maksimāli novirzītu tos mērķa sasniegšanai piešķirtā budžeta ietvaros. 1993. gadā tika pieņemts likums, kas deva pilnvaras valsts kontrolierim veikt efektivitātes (*value-for-money*) auditus ministrijās.

Īrijas specializēšanos valsts budžeta izdevumu programmu izvērtēšanā ietekmēja Austrālijā izveidotā, uz rezultātu vērsta valsts pārvaldes darbība. Pēc Īrijas ierēdņu oficiālās vizītes Austrālijā, 1994. gadā tika pieņemta **Stratēģiskās Vadības iniciatīva** (*Strategic Management Initiative*) ar mērķi celt valsts pārvaldes stratēģisko kapacitāti. Balstoties uz Iniciatīvā izteiktajiem principiem, valdība 1996. gadā apstiprināja civil dienesta reformu programmu (*“Delivering Better Government”*). Uz tās bāzes, savukārt, 1997. gadā tika pieņemts **Civildienesta vadības likums**, kas bija būtiskākā valsts pārvaldes strukturālā reforma kopš 1924. gada un uzsvēra sistemātiskas budžeta programmu pārskatīšanas un novērtēšanas nozīmīgumu. Plānotās izdevumu pārskatīšanas mērķis bija triju gadu laikā aptvert visas budžeta programmas. Galvenās sistēmas pazīmes ir Finanšu ministrija kā novērtēšanas stratēģijas koordinators ar izveidoto centrālo rīcības komiteju, izskatāmās ministrijas un Finanšu ministrijas kopīgi izveidotās rīcības komitejas, ministrijas iespēja izvēlēties budžeta programmu, kas tiks pakļauta izvērtējumam, kā arī novērtējuma vadīšana. Ministrija ar rīcības komiteju palīdzību informē atbildīgo nozares, kā arī finanšu ministru par izvērtējuma progresu. Pastāv prakse veikt iekšējos novērtējumus, novērtējumus, ko veic citas ministrijas struktūrvienība vai arī atsevišķos gadījumos veikt ārējo novērtējumu. Lai gan Īrijai nav pieejami tik dāsnī finanšu resursi kā Austrālijai un programmu izvērtējumu saite ar budžeta struktūru ir vājāka, sistēmu būtība ir līdzīga.

2000. gadu sākumā nacionālo politiku novērtēšanas procedūra ministrijās bija neformāla un tika veikta uz *ad hoc* bāzes. Ir bijuši gadījumi, kad veiktie programmu pārskati ir ievērojami ietekmējuši lēmumu pieņemšanas procesu, it sevišķi rūpniecības un konkurētspējas attīstības jomā, taču

pārsvārā pētījumi un novērtējumi balstījās uz ārējo ekspertu atzinumiem un novērtēšana nebija definēta kā viena no centrālās valsts pārvaldes funkcijām. Ministrijas pašas izlēma, kuras programmas tiks izvērtētas, kā arī definēja pētījuma jautājumus.

Tādējādi, Īrijas politikas vērtēšanas sistēmu raksturoja divi virzieni: institucionalizēta ES fondu vērtēšanas sistēma un uz *ad hoc* bāzes īstenota rīcībpolitiku izvērtēšana izpildvaras līmenī. Īrija 2000. gadu sākumā ar savu izdevumu programmu izvērtēšanas iniciatīvu un civildienesta reformu bija iespējas priekšā attīstīt izvērtēšanas sistēmu centrālās valsts pārvaldes līmenī. Izvērtēšanas kapacitāte visaugstāk bija attīstīta tiem ierēdņiem, kas iesaistīti ES programmu izvērtēšanā. Vēsturiski izveidojušās stipras lietišķo sociālo zinātņu, psiholoģijas un ekonomikas tradīcijas valstī zināmā mērā ietekmēja arī veikto novērtējumu jomas un izvērtēšanas kapacitāti centrālajā valsts pārvaldē. Tomēr, tā kā rīcībpolitiku izvērtējums nebija sistemātisks, centrālā valsts pārvalde tika kritizēta tās izvērtēšanas prasmju trūkuma un finanšu izlietošanas dēļ, slēdzot līgumus ar privātajām firmām vai neatkarīgajiem institūtiem. Lai novērstu šo trūkumu, 2000. gadu sākumā tiek izveidoti politikas veidotāju sociālie tīkli, kur valsts pārvaldē strādājošajiem bija iespēja dalīties pieredzē.

1.2. Pašreizējais tiesiskais regulējums

2000. – 2001. gadā Īrija piedalījās ESAO pārskata veidošanā ar publikāciju “Regulatīvā reforma Īrijā”. Kaut arī ziņojumā tika atzīts, ka Stratēģiskās Vadības iniciatīva ieviesa jaunas tradīcijas valdības regulatīvajā praksē, process vēl aizvien atpalika no straujajiem ekonomikas attīstības tempiem valstī un tādējādi varēja kļūt par kavēkli tālākai attīstībai. Piecu gadu laikā tika uzlabota valdības lēmumu caurskatāmība un konsultāciju process, taču sistemātiska un obligāta regulatīvā ietekmes izvērtēšana netika ieviesta.

Atsaucoties uz ziņojuma ieteikumiem, 2004. gadā premjers (*Taoiseach*) izdeva rīkojumu par jaunas regulatīvās iniciatīvas ieviešanu, kas uztotu ministrijām un citām valsts iestādēm analizēt likumdošanas aktu ietekmi uz sabiedrību. Valdība apstiprināja politikas dokumentu “*Regulating Better*”, kurā bija minēta apņemšanās testēt IA modeli. Pilotprojekts tika uzsākts 2004. gada jūnijā, vienlaikus arī izveidojot Labākas regulācijas vienību Premjera kancelejā 2005. gadā valdība akceptēja modeļa ieviešanu visās ministrijās, izdodot vadlīnijas ietekmes izvērtēšanas veikšanai.¹

2006. gadā Finanšu ministrija izveidoja izvērtēšanas vienību un, samazinoties ES finansējuma apjomam, sāka izvērtēt arī valsts budžeta finansētās politikas. 2006. gada Ministru kabineta apstiprinātajā sociālās partnerības līgumā *Towards 2016* viens no darbības virzieniem ir valsts sektora modernizācija, padarot to efektīvu un elastīgu. Tas norāda uz izvērtēšanas institucionalizāciju centrālajā valsts līmenī.

2008. gadā pēc premjera kancelejas pasūtījuma neatkarīgi eksperti veica izvērtējumu IA sistēmas ieviešanai. Tika ierosināts atteikties no iedalījuma sākotnējā un detalizētajā ietekmes analizē, par iemeslu minot formālu ministrijas darbinieku pieeju sākotnējās analīzes procesam. Ņemot vērā ekspertu ieteikumus, 2009. gadā tika veikti labojumi IA dokumenta struktūrā un Premjera kancelejas izdotajā rokasgrāmatā, kas publicēta Labākas likumdošanas mājas lapā².

¹ RIA Guidelines - How to conduct a Regulatory Impact Analysis, Department of the Taoiseach, 2005

² www.betterregulation.ie

Atbildīgā ministrija IA veic visai primārajai likumdošanai, sekundārajai likumdošanai ar būtisku ietekmi uz sabiedrību, ES direktīvu projektiem, kā arī politikas dokumentu projektiem, kas plānoti par pamatu izmaiņām likumdošanā (šis virziens tika uzsākts pēc 2006. gada). IA dokumenta struktūra pēc iekļaujamo jautājumu būtības ir līdzīga Latvijas anotācijas formai (skat. **Pielikumu Nr.1**). Tā satur aprakstu par normatīvā akta būtību, mērķiem un piedāvātajām risinājuma alternatīvām, indikatoriem, kas liecinās par politikas ieviešanas veiksmi, kā arī izmaksu un ieguvumu aprakstu visām alternatīvām. Aprakstot piedāvātā normatīvā akta (politikas) ietekmi, tiek vērtēts, vai nav neproporcionāli liela ietekme uz konkurētspēju, sociāli jutīgām grupām un vidi, kā arī jāpierāda, ka piedāvātais risinājums neatstāj nozīmīgu negatīvu ietekmi uz tirgu un neignorē cilvēku tiesības. IA satur arī iesaistīto pušu viedokļu un konsultāciju ar citām ministrijām apkopojumu. IA projekts tiek iesniegts kopā ar paskaidrojošo memorandu valdībai, kas Īrijā ir konceptuāls likuma struktūras un būtības apraksts. To var salīdzināt ar koncepcijas izstrādi Latvijā pirms likumprojekta vai MK noteikumu tālākas izstrādāšanas. Ja valdība apstiprina likuma būtību, tas tiek nosūtīts Parlamentārajam Juristu birojam (*Office of Parliamentary Counsel*) normatīvā akta teksta izstrādāšanai. Pēc starpministriju saskaņošanas procesa normatīvā akta teksts, precizēts paskaidrojošais memorands, kurā viena no daļām ir IA kopsavilkums un pielikums ar precizētu IA tiek nosūtīts atkārtotai izskatīšanai valdībā. Paskaidrojošie memorandi parasti tiek publicēti ministriju mājas lapās. Galvenie jautājumi, kas jāapskata paskaidrojošajā memorandā, pievienoti **Pielikumā Nr.2**.

Pirms ekspertu 2008. gada ziņojuma bija noteikti kritēriji, kad ierosinātajam normatīvajam aktam ir jāveic pilna IA. Kritēriji padziļinātas IA veikšanai pārsvarā bija balstīti uz normatīvā akta ietekmi uz valsts budžetu, nosakot sākuma ieviešanas izmaksu sliekšni 10 mlj. eiro gadā. 2009. gada labojumi vadlīnijās dod iespēju ministriju darbiniekiem pašiem izlemt, kad ietekme ir būtiska un tādējādi padziļināti izvērtējama. Priekšroka, tāpat kā Apvienotajā Karalistē, tiek dota izmaksu - ieguvumu analīzes metodei.

Nozaru regulāros izvērtējumus, tajā skaitā rīcībpolitiku ex-post izvērtēšanas, ierosina valdība, attiecīgās nozares ministrs vai arī Labākas Regulēšanas vienība.

1.3. Ietekmes izvērtēšanas institucionālā struktūra

Labākas Regulēšanas vienība, kas izveidota Premjera kancelejā, sniedz palīdzību ministriju ierēdņiem IA izstrādāšanā. Tā ik gadus atskaitās valdībai par paveikto IA joma, kā arī sniedz savus priekšlikumus par izvērtējumiem, kuri būtu jāveic, izmantojot ārējo ekspertu pakalpojumus. Sadarbībā ar Civildienesta apmācību un attīstības centru ir izstrādātas mācību programmas, kurās ietverti izvērtēšanas galvenie principi un metodes un kuri daļēji ir pieejami un apgūstami Labākas Regulēšanas mājas lapā.

Ministrijas ir atbildīgas par to atbildībā esošo jomu IA kvalitāti, taču likumprojekta izstrādes laikā notiek plašs konsultāciju process un koncepcijas saskaņošana ar citām ministrijām un Labākas Regulēšanas vienību. IA procesā vērojama līdzsvarota pieeja visām iespējamajām ietekmēm. Par IA kopējo kvalitāti ir atbildīgas Finanšu ministrija un Labākas regulēšanas vienības, tādēļ hierarhisko saiti Īrijas gadījumā var uzskatīt par stipru un sistēmā dominē centralizētā pieeja, kas aizgūta no Apvienotās Karalistes.

Izvērtēšana izglītības jomā

Jaunākie likumi, kas pieņemti izglītības nozarē deviņdesmito gadu beigās un 2000. gadu sākumā nosaka prasību regulāri izvērtēt izglītības iestādes un to programmas. Jāpiezīmē, ka prasības attiecībā uz izvērtēšanas kvalitāti un institucionālo struktūru tiek veidotas ciešā sadarbībā ar sociālajiem partneriem, ieskaitot arodbiedrības. Tādējādi, nodrošinot izvērtētājiem augstāku atalgojumu, tiek samazināta kadru mainība, profesionālās pieredzes uzkrāšana un līdz ar to arī labāka izvērtējumu kvalitāte.

1998. gadā pieņemtais Izglītības likums noteica, ka katru pamatskolu un vidusskolu regulāri izvērtē Izglītības ministrijā radītais Inspektorāts un ka skolas aktīvi iesaistās pašnovērtēšanā. Kaut arī skolu izvērtēšana Inspektorāta vadībā Īrijā tika īstenota jau labu laiku iepriekš, pašnovērtējuma lomas palielināšana skolas attīstības plānošanā bija jauns solis uz labu pārvaldības principu ieviešanu Īrijas valsts pārvaldē.

Inspektorātam ir Reģionālo pakalpojumu (*Regional Services*) un Politikas atbalsta (*Policy Support*) vienības, kuru darbinieki ir skolu inspektori. Skolu inspektoru uzdevums un skolu novērtējuma mērķis ir uzraudzīt skolas, nodrošinot kvalitatīvu, ekonomisku un efektīvu izglītības sistēmu. Reģionālo pakalpojumu vienība sastāv no 5 reģionālajām iestādēm, kas izvērtē skolu darbību savā reģionā. Papildus izvērtēšanai, inspektori nodrošina sadarbību ar skolām, uzlabojot to mācību kvalitāti un vadības sistēmas. Politikas atbalsta vienībai ir piecas apakšvienības, kas izvērtē skolotāju izglītības līmeni, apmācību programmas un speciālo izglītību. Politikas atbalsta vienības darbinieki ir atbildīgi arī par politikas plānošanu un sadarbību ar starptautiskajām organizācijām.

Gan pamatskolas, gan arī vidusskolas tiek regulāri izvērtētas. Skolu izvērtējums notiek, skolai pašai piedaloties izvērtēšanas procesā. Inspektoru galvenos secinājumus tiek iekļauti skolas ziņojumā un ar to tiek iepazīstināta skolas un Inspektorāta vadība.

Paralēli sistemātiskajam skolu izvērtējumam Inspektorāta Novērtēšanas atbalsta un izpētes vienība (*The Evaluation Support and Research Unit*) ir atbildīga arī par izglītības nozares programmu tematisko izvērtēšanu. Izvērtēšanas rezultātus parasti Inspektorāts publicē tematiskajos pārskatos.

1.4. Ietekmes izvērtējuma piemērs

Skolu IT sistēmas, Inspektorāta veiktais politikas ex-post izvērtējums, 2005 - 2006

(Avots: “ICT in Schools” Evaluation Report, Department of Education and Science, Ireland)

Pamatinformācija

Pirmā valsts politika *Schools IT 2000* par informācijas un komunikāciju tehnoloģijām skolās tika pieņemta 1997. gadā, uzsākot tās ieviešanu 1998. gadā. Politikas ieviešanas gaitā Īrija kļuva par piemēru sekmīgai informācijas un komunikāciju tehnoloģiju integrēšanai mācību procesā un izglītības sistēmā kopumā. Politika tika izstrādāta, balstoties uz ES iniciatīvu nodrošināt, lai katrs skolēns apgūtu datormācības pamatus.

Schools IT 2000 trīs darbības virzieni bija tehnoloģiju integrācija, skolotāju prasmju uzlabošana un skolu atbalsts. Tehnoloģiju integrācijas iniciatīvas mērķis bija atbalstīt skolas to IT infrastruktūras attīstībā. Skolas saņēma grantus no speciāli šim mērķim radīta fonda datortehnikas iepirkumiem un interneta pieslēguma nodrošinājumam. Skolotāju prasmju uzlabošanas iniciatīvas mērķis bija nodrošināt skolotāju profesionālo apmācību IT, kā arī pedagoģisko prasmju izkopšana. Skolu

atbalsta iniciatīva nosedza darbības jomu, kas saistīta ar informācijas un komunikācijas tehnoloģiju integrēšanu izglītības sistēmā (piemēram, Īrijas izglītības portāls <http://www.scoilnet.ie>)

2001. gadā valdība apstiprināja trīs gadu stratēģisko plānu “*A Blueprint for the Future of ICT in Irish Education*” ar finansējumu 107 miljoni eiro. Plāns turpināja iepriekš aizsāktos darbības virzienus, turpinot ieviest informācijas un komunikāciju tehnoloģijas skolās, palielinot interneta pieejamības iespējas, turpinot tehnoloģiju sistēmu integrēšanu izglītībā un nodrošinot profesionālo atbalstu pedagogiem.

Infrastruktūras attīstība prasīja ievērojamus finanšu līdzekļus. Pēc stratēģiskā plāna darbības beigām Izglītības ministrija ieplānoja veikt Informācijas un komunikāciju tehnoloģiju ieviešanas iniciatīvas izvērtēšanu, lai novērtētu, kādu iespaidu tā atstājusi uz izglītības kvalitāti. Atbilstoši 1998. gadā pieņemtajam Izglītības likumam, šādas pārbaudes pamatskolās veikt bija Inspektorāta uzdevums.

Pēc stratēģiskā plāna darbības izbeigšanās pāris gadu finansējums šai iniciatīvai netika piešķirts un sistēmas attīstība apstājās. Skolām nebija līdzekļu, par ko nomainīt 2002. gadā iegādātās tehnoloģijas. 2007. gadā IT iniciatīvas īstenošanai tika piešķirti 252 miljoni eiro un 2008. gadā izstrādāta jauna politika.

Pētījuma jautājums

Izvērtēšanas mērķis bija noteikt, kādu ietekmi uz izglītību ir atstājusi IT ieviešana pamatskolās un vidusskolās, tajā pat laikā novērtējot zināšanu un prasmju līmeni, attieksmi un uzskatus skolnieku un skolotāju vidū attiecībā uz IT pielietošanu un apmācību procesu kopumā. Tādējādi, tika izvirzīti šādi pētījuma jautājumi:

1. Cik lielā mērā skolās tiek pielietotas informācijas un komunikāciju tehnoloģijas?
2. Kāda ir IT ietekme uz apmācības un mācīšanās procesu?
3. Kādas ir skolnieku IT prasmes atsevišķos priekšmetos?
4. Kāds ir vadošā personāla un pedagogu viedoklis par viņu IT zināšanu līmeni un kādas ir viņu domas par IT lomu nākotnes izglītībā?
5. Cik lielā mērā IT tiek lietots, lai atbalstītu skolēnus ar speciālām vajadzībām?

Izvērtējuma plāns

Lai atrastu atbildes uz pētījuma jautājumiem, izvērtēšanas laikā tika lietotas kvalitatīvas un kvantitatīvas datu vākšanas un analīzes metodes. Tika īstenots šāds izvērtējuma aktivitāšu plāns:

2005. gada oktobris - decembris

Vadošajiem darbiniekiem un skolotājiem pa pastu tika organizēta valsts mēroga aptauja, aptaujājot nejauši izvēlētas 260 pamatskolas un 155 vidusskolas.

2005. gada oktobris – 2006. gada februāris

- No valsts mēroga pasta aptaujas izlases nejauši tika izvēlētas 32 pamatskolas un 20 vidusskolas. Šajās skolās tika veikta gadījumu analīze un skolnieku anketēšana.
- Pētījumā papildus datu iegūšanai iekļāva arī novērojumus no inspektoru rutīnas pārbaudēm, kas tika iegūti 77 pamatskolu un 111 vidusskolu klašu inspekcijās.
- Ar interneta aptaujas palīdzību no gadījumu analīzes vidusskolu izlases (20 vidusskolas) tika izvērtēti 79 vidusskolu skolotāji.

Izvērtēšanas komanda

Izvērtēšanu veica Izglītības ministrijas Inspektorāta inspektori sadarbībā ar Izglītības tehnoloģiju nacionālo centru (*National Centre for Technology in Education*). Inspektorāta Novērtēšanas atbalsta un izpētes vienība noslēdza līgumu ar *Insight Statistical Consulting* atsevišķu novērtēšanas uzdevumu izpildei. Konsultāciju firma administrēja, salīdzināja un apkopoja aptaujas pa pastu rezultātus, kā arī datus, kas tika iegūti gadījumu analizē un rutīnu pārbaūžu laikā apsekotajās klasēs.

Izglītības ministrija bija atbildīga par datu vākšanu skolnieku anketēšanas un skolu apsekojuma inspekciju laikā.

Datu vākšana

Pamatskolu un vidusskolu līmenī tika vākti gan kvantitatīvi, gan arī kvalitatīvi dati no vadošajiem darbiniekiem, skolotājiem, skolniekiem un inspektoriem. Datu metožu un respondentu grupu daudzveidība nodrošināja bagātīgāku datu kopu, nekā tas būtu vienas mērķa grupas aptaujas rezultātā. Šāda pieeja nodrošināja horizontālu problēmas izpēti pieeju un datu triangulāciju. Turpmāk aprakstīts izlases apjoms un metode katrā no izvērtēšanas soļiem.

Valsts mēroga vadošo darbinieku un skolotāju aptauja pa pastu

3024 pamatskolas un 711 vidusskolas veidoja aptaujas ģenerālkopu, t.i, kopējo vienību skaitu, kuras klasificējās aptaujai. Lai veidotu reprezentatīvu pamatskolu izlasi, tās lielumam vajadzēja būt vismaz 100 skolām (reprezentatīvās izlases lielumu nosaka pēc dažādām statistiskām formulām un tas atkarīgs no notikumu sadalījuma veida un pieļaujamā kļūdas apjoma). No iepriekšējās pieredzes vadoties, tika pieņemts, ka minimālais atbilstu koeficients katrā no sektoriem ir 40%. Tādējādi pamatskolām izlases lielums tika noteikts 260 skolas ($260 \cdot 0.4 = 104$). Vidusskolu izlases lielums bija 155 skolas ar nolūku iegūt reprezentatīvu izlasi ar vismaz 50 skolām ($155 \cdot 0.4 = 62$). Izlases lielums ar nolūku tika paaugstināts, ja nu gadījumā kāda skola pēkšņi no līdzdalības atsakās.

Abas skolu izlases tika veidotas, izmantojot šādus stratificētos mainīgos:

- reģions
- skolas lielums (mazas, vidējas, lielas)
- skolas tips (jauktas, zēnu un meiteņu skolas)
- studentu attiecība pret pieejamo datoru daudzumu (zema, vidēja, augsta, nezināma).
- invaliditātes esamība/neesamība

Skolu populācijas tika šķirotas atbilstoši šiem mainīgajiem. Tika izvēlēta sistemātiskās nejaušās izlases metode, kuras rezultātā iegūtā izlase ir aptuveni vienāda ar proporcionāli stratificētu izlasi pēc iepriekšminētajiem mainīgajiem.

Sistemātiskā nejaušā izlase pamatskolām tika iegūta, uzsākot skolu atlasīšanu nejaušā punktā, ģenerējot nejaušu skaitli n no 1 līdz 3024 un pēc tam izlasē iekļaujot katru n -to skolu. Skolas tika uztvertas kā nepārtraukts “aplis”, t.i, pēc 3024 skolas sekoja pirmā skola. n tika noteikts, izdalot kopējo skolu skaitu ar izlases lielumu. Pamatskolu gadījumā 3024 dalīja ar 260 un aptaujas skolu sarakstā iekļāva katru 12. skolu, līdz izlases lielums sasniedza 260.

Vidusskolu gadījumā n tika noteikts, dalot 711 ar 155, tādējādi aptaujas skolu sarakstā iekļaujot katru 5. skolu, līdz izlases lielums sasniedza 155.

Katrā no aptaujām iekļautajā skolā direktors saņēma vēstuli no Inspektorāta par to, ka viņu skola ir izraudzīta dalībai aptaujai pa pastu. Vēstulē tika izskaidrota izvērtēšanas nepieciešamība, kā arī paziņots, ka aptaujas jautājumi tiks izsūtīti vēlāk. Pēc kāda laika skolas saņēma vienu aptauju, kas bija adresēta direktoram un vairākas aptaujas skolotājiem. Pamatskolās, kurās bija 8 vai mazāk skolotāju, uz aptaujas jautājumiem atbildēja visi skolotāji. Pamatskolās, kurās skolotāju skaits bija lielāks, uz jautājumiem atbildēja viens skolotājs no katras klašu grupas. Ja vidusskolās bija 9 vai mazāk skolotāju, uz jautājumiem atbildēja visi skolotāji. Skolās ar vairāk nekā 9 skolotājiem uz jautājumiem atbildēja viens skolotājs no katras priekšmetu grupas (angļu valoda, matemātika, īru valoda, svešvalodas, zinātne, biznesa studijas, lietišķā zinātne, sociālās zinātnes).

Aptaujas vadošajam personālam un skolotājiem tika izstrādātas, lietojot iepriekšējo aptauju kontentanalīzi un literatūras pārskatu. Ar dažu direktoru un skolotāju palīdzību aptaujas jautājumi pirms izsūtīšanas tika testēti un precizēti. Divas nedēļas pēc aptaujas izsūtīšanas tās skolas, kuras nebija atbildējušas uz jautājumiem, saņēma atkārtotu lūgumu piedalīties aptaujā. Sekoja vairāki telefona zvani uz skolām, kur atbilžu koeficients bija zemāks par vidējo.

Aktivitāšu rezultātā atbildes tika saņemtas no 234 pamatskolu un 110 vidusskolu direktoriem, sniedzot ieskatu par viņu viedokli, vai IT skolās tiek izmantotas pietiekami.

Uz skolotāju aptaujas jautājumiem atbildēja 1162 pamatskolu un 890 vidusskolu skolotāji. Šīs aptaujas anketas jautājumi bija veidoti tā, lai noskaidrotu skolotāju uzskatus, cik lielā mērā datoru un citu IT pielietojums mācību procesā uzlabo tā efektivitāti. Otra anketas jautājumu bloks bija veltīts skolotāju datorprasmju noskaidrošanai un to pielietošanas pakāpei viņu mācību procesā.

Skolu gadījumu analīze

Ar gadījumu analīzes palīdzību tika izvērtētas 32 pamatskolas un 20 vidusskolas. Šīs 52 skolas nejauši tika izvēlētas no skolu izlases, kas piedalījās aptaujā pa pastu. Lai gan šī izlase daļēji atspoguļoja sadalījumu atbilstoši stratificētajiem mainīgajiem, tās lielums bija pārāk mazs, lai būtu reprezentatīvs.

Gadījumu analīzes skolas tika informētas pa telefonu un ar vēstules palīdzību par to līdzdalību izvērtēšanā divas nedēļas pirms inspektora vizītes. Parasti inspektori skolā pavadīja vienu dienu un veica šādas aktivitātes:

- IT sistēmu koordinators vai skolu direktoru pavadībā tika apsekotas informāciju tehnoloģijas un komunikāciju sistēmas nodrošinājums;
- individuālas intervijas ar direktoru, IT sistēmu koordinatoru un mazu skolotāju grupu (parasti 4 skolotāji);
- intervijas ar mazu skolnieku grupu (parasti 4);
- studentu darbu analīze, kurās lietotas IT. Studenti parasti šādus darbus ņēma līdzi uz intervijām;
- attiecīgu skolas dokumentu izskatīšana (skolas IT ieviešanas plāns, inventarizācijas saraksts, kurā norādīta iekārtu un aparātūras atrašanās vieta, IT koordinators darba apraksts, katra datora lietošanas grafiks u.c.)
- rezultātu apspriešana ar direktoru.

Skolas apsekojuma laikā inspektori veica arī skolnieku anketēšanu. Anketēšanas mērķis bija apzināt skolnieku viedokļus par IT ne tikai par to lietošanu skolā, bet arī ārpus skolas. Pamatskolās skolnieku anketēšanai tika izvēlēta 5. klase. Tika pieņemts, ka šai grupai jau ir pietiekami liela

2. nodevuma ziņojums

pieredze IT lietošanā, kā arī tā ir pietiekami nobriedusi, lai varētu piedalīties tādā formālā procesā kā anketēšana. Vidusskolās anketēšanai tika izvēlēta absolventu klase, jo skolniekiem bija maksimāla pieredze IT lietošanā. Gadījumu analīzei izvēlētajās skolās kopumā tika anketēti 437 pamatskolas un 450 vidusskolas studenti.

Novērojumi klašu (pamatskolās) un priekšmetu (vidusskolās) inspekcijās

Inspektori, kuri bija iesaistīti rutīnas skolu izvērtēšanas inspekcijās kā daļu no saviem pienākumiem sastādīja ziņojumu par informācijas un komunikāciju tehnoloģijas pielietojumu katrā no apsekotajām skolām. Tajā tika apkopota sākotnējā informācija par esošo situāciju, it sevišķi attiecībā uz tehnoloģiju pielietojumu apmācību procesā klasē. Pamatskolu ziņojums sastāvēja no trīs daļām. Pirmās divas daļas bija identiskas un tika sagatavotas, balstoties uz divu klašu skolotāju darbības apsekojumu. Trešā daļa bija veltīta skolēnu ar speciālām vajadzībām izglītošanai. Visas trīs ziņojuma daļās inspektoriem vajadzēja ietvert šādu informāciju: skolotāju atbildes uz jautājumiem attiecībā uz IT izmantošanu, inspektora novērojumus attiecībā uz tehnoloģiju izmantošanu apmācībā un mācīšanās procesos. Pavisam inspektori apmeklēja 77 pamatskolas un iesniedza ziņojumus attiecībā uz 127 skolotājiem. Vairums no stundām notika telpās, kurās atradās vairāk nekā viena klases (piemēram, lauku skolās tajā pat telpā varēja atrasties no pirmās līdz trešās klases skolēniem).

Vidusskolās inspektoru ziņojums bija balstīts uz priekšmetu analīzi un saturēja divas daļas. Pirmā daļa aptvēra secinājumus par īsu anketu ko aizpildīja direktors un konkrētā priekšmeta skolotāji. Šie jautājumi sniedza iespēju noskaidrot, kā IT tiek lietots priekšmeta apmācību plānošanā, sagatavošanā un skolnieku sekmju izvērtēšanā. Otrā ziņojuma daļa saturēja novērojumus par divu mācību stundu norisi, uzdodot inspektoriem novērtēt, cik lielā mērā IT ir integrētas apmācību procesā. Parasti inspektori pārbaudes veica 9. klases un 11. klases līmenī. Pavisam inspektori apmeklēja 111 vidusskolas un iesniedza ziņojumus par 311 priekšmetu mācību stundām.

Interneta aptauja

20 vidusskolu inspekciju laikā inspektori kopumā intervēja 79 skolotājus, kuri piedalījās skolu gadījumu analīzē. Katrs no skolotājiem personīgi tika uzaicināts ņemt daļību sekojošā interneta aptaujā, kura tika izveidota ar mērķi izveidot iesaistīto skolotāju profilu un iegūt informāciju par viņu viedokli attiecībā uz specifiskiem jautājumiem, kuri tika aizsākti intervijās. Skolotājiem tika lūgts aizpildīt interneta aptauju, pārsvarā balstoties uz intervijās iegūtajām atbildēm. Interneta aptauju pavisam aizpildīja 37 skolotāji (atbilžu koeficients – 47%). Šo skolotāju profils tika salīdzināts ar nejauši izvēlētiem 800 skolotājiem, kuri piedalījās aptaujā pa pastu. Abu profilu raksturojumi pamatā sakrita.

Datu analīze un izvērtēšanas rezultātu izplatīšana

Izvērtējuma rezultātā iegūtie dati tika importēti Data Desk un SPSS vidē, lai veiktu statistisko analīzi. Ziņojumā iekļautās tabulas un grafiki sniedz informāciju relatīvos un absolūtos lielumos. Rezultātu secība ziņojumā ir pakārtota jautājumu kārtībai attiecīgajās anketās un aptaujās.

Iesaistītās puses ar izvērtējuma rezultātiem tika iepazīstinātas dažādos izvērtējuma posmos. pēc katras skolu gadījuma analīzes tika sagatavots īss ziņojums un ar to tika iepazīstināta skolas vadība un personāls. Tas saturēja informāciju par IT sistēmu stāvokli konkrētajā skolā, kā arī sistēmas plānošanas jautājumus. Ziņojumi saturēja ieteikumu daļu, kas varētu tikt iekļauta skolu attīstības plānos. Inspektorāta izvērtēšanas gala ziņojums ietvēra ieteikumus politikas veidotājiem, kuri

nākamo divu gadu laikā tika ņemti vērā, piešķirot papildus finansējumu informācijas un komunikāciju sistēmas attīstībai un izstrādājot jaunu politiku, kā arī ietverot šo prioritāti Nacionālās Attīstības plānā.

Noderīgas saites

1. Parlamenta (*Oireachtas*) likumdošanas datu bāze (*Irish Statute Book*)
<http://www.irishstatutebook.ie/home.html>
2. Premjera kanceleja (*Department of the Taoiseach*) www.taoiseach.gov.ie
[Publikāciju arhīvs, valdības programmas, tālākas saites uz komunikācijas jautājumiem un normatīvajiem aktiem]
3. Labākas Regulēšanas vienība (*Better Regulation Unit*) www.betterregulation.ie
[Valdības dokumenti, kas regulē IA procedūras, IA vadlīnijas, konsultāciju vadlīnijas, publikāciju arhīvs]

2. ŠVEICE

2.1. Sistēmas izveidošanās priekšnosacījumi

Līdz 20. gadsimta 80. gadu vidum politikas izvērtēšanas jautājumi Šveicē tika diskutēti pārsvarā tikai akadēmiskajā vidē. Daļēji tas izskaidrojams ar decentralizēto lēmumu pieņemšanu un ieviešanu, kas raksturo Šveices politisko sistēmu. Pārsvarā Konfederācija pieņem vispārīgos likumus, kuri pēc tam tiek konkretizēti 26 kantonu līmenī un ieviesti ar vietējo pašvaldību palīdzību. Blakusefekti un neparedzētā ietekme, kas radās politiku ieviešanas rezultātā, sociālās problēmas (noziedzība, AIDS, u.c.) radīja sabiedrībā vēlmi noskaidrot iemeslus, kāpēc izstrādātās valsts politikas ir neefektīvas. Līdz ar to var teikt, ka Šveicē izvērtēšana vispirms tika pielietota formatīvajos pētījumos, izvērtējot un uzlabojot ieviešanas procesu, nevis izvērtējot programmas efektivitāti, kā tas bija ASV gadījumā.

Nacionālās pētniecības programmas, uzsāktas 1975. gadā, ir centralizēti iniciētas pētniecības programmas, kas raksturīgas Šveicei. Pētniecības tēmas izvēlas Šveices valdība (Federālā padome) un tās ievieš neatkarīga institūcija – Šveices Nacionālais Zinātnes fonds. 1987. gadā Šveices valdība apstiprināja Nacionālo pētniecības programmu “*The effectiveness of Public Measures*”, piešķirot tās ieviešanai 5 mlj. Šveices franku no Šveices Nacionālā Zinātnes fonda. Programmas mērķis bija testēt un uzlabot politiku izvērtēšanas metodiku. Galvenie programmas darbības virzieni bija dažādu apmācību organizēšana par izvērtēšanas jautājumiem valsts pārvaldes darbiniekiem, kā arī politiskajā līmenī. Otrs darbības virziens bija vērsts uz praktisku politiku un programmu izvērtēšanu. Šī virziena īstenošanai tika izveidota darba grupa likumdošanas izvērtēšanai (*Arbeitsgruppe Gesetzesevaluation*). Darba grupa sastāvēja no federālās un kantonu līmeņa valdības pārstāvjiem, kā arī akadēmiskā personāla. Izvērtēšanas pārraudzībai tika izveidota speciāla institūcija, tās attīstībā nozīmīgu ieguldījumu deva arī vairāku nozaru federālās aģentūras (piemēram, enerģija, veselība, sociālā drošība). Nacionālās pētniecības programmas ieviešanas rezultātā palielinājās izvērtēšanas piedāvājums (uzlabotas izvērtētāju prasmes), gan arī pieprasījums (izpratne politiķu vidū par pētījumu un izvērtējumu lomu lēmumu pieņemšanā).

20. gadsimta 90. gadu vidū izveidojās neformālais izvērtētāju tīkls (*Netzwerk Evaluation in der Bundesverwaltung*), kas sastāvēja no federālās administrācijas darbiniekiem. 1996. gadā tika nodibināta Šveices izvērtēšanas biedrība (SEVAL), kurā patlaban ir vairāk par 300 biedriem: politiķi,

akadēmiķi, valsts pārvaldes darbinieki un privātā sektora pārstāvji. Biedrība izdod savu zinātnisko žurnālu (*LeGes – Gesetzgebung & Evaluation*) un regulāro laikrakstu, organizē gadskārtējās konferences un piedalās politikas un likumdošanas izstrādes darba grupās.

Tomēr, par vienu no svarīgākajiem izvērtēšanas institucionalizācijas indikatoriem kalpo to izvērtējumu skaits, kuru secinājumi ir integrēti federālajā vai kantonu līmeņa politikas veidošanā. Pēdējo desmit gadu laikā pieprasījums pēc izvērtēšanas sakarā ar reģionālajām reformām ir pieaudzis. Tomēr kā bremsējošo faktoru Šveices izvērtēšanas sistēmas attīstībā var minēt tās decentralizēto lēmumu pieņemšanas procesu. Tā kā katram kantonam ir savs parlaments un izpildvara, to prioritātes veselības aprūpes, izglītības un citās jomās ir dažādas. Federālajā līmenī pieņemtās politikas un likumi ir diezgan vispārēji, lai ļautu federālajām vienībām tās pielāgot savām vajadzībām. Tā kā attiecīgo politiku izvērtēšanas un sabiedriskās apspriešanas bieži notiek pašvaldību un kantonu līmenī, tas vājina federālo institūciju kapacitāti un iespējamību administrēt izvērtējumus. Savukārt, kantonu un pašvaldību darbiniekiem bieži trūkst vajadzīgo zināšanu kvalitatīvai izvērtēšanas veikšanai.

Cita Šveicei raksturīga iezīme ir iegūt atbalstu politikas akceptēšanai pirms politikas izskatīšanas parlamentā vai valdībā, jo valsts būtība un pastāvēšanas pamats ir savstarpēja sadarbība. Tas, savukārt, veicina nevis pierādījumu vākšanu politikas nepieciešamībai, bet gan nepieciešamo balsu vākšanu tās atbalstam.

Līdz ar to, esošās situācijas izvērtējums 2000. gadu sākumā bija pretrunīgs. No vienas puses, pieauga izvērtēšanas kapacitāte un piedāvājums to veikt, no otras puses - pieprasījums pēc izvērtējumiem bija saistīts ar politisko sistēmu un lēmumu pieņemšanas tradīcijām un darbojās kā bremsējošs faktors.

2.2. Pašreizējais tiesiskais regulējums

Labojumi Šveices konstitūcijā 1999. gadā noteica, ka Parlaments ir atbildīgs par federālo politiku efektivitāti, tādēļ valdības darbs tiek pārraudzīts ar dažādu parlamenta komisiju palīdzību. Konstitucionālā norma ir iestrādāta Parlamenta kārtības likumā, nosakot, ka izvērtēšana ir ne tikai audita komisiju, bet visu komisiju pienākums, ieskaitot tās, kas veido jaunu likumdošanu. Likums autorizē parlamenta komisijas pieprasīt Federālajai padomei veikt izvērtējumus, pārbaudīt veikto izvērtējumu kvalitāti, kā arī veikt izvērtējumus pašiem.

Attiecīgi šī norma 1999. gadā tika iestrādāta arī Federālās padomes direktīvā, nosakot, ka valdības ierosinātajiem likumprojektiem ir jāsaturs ekonomiskais ietekmes novērtējums, kuru izstrādā likumprojektu ierosinošās aģentūras.

2001. gadā SEVAL apstiprināja Izvērtēšanas standartus, kas vēl vairāk nostiprināja izvērtētāju profesionalitāti. Standarti tiek izmantoti rīcībpolitiku analīzē, galvenie principi tiek iestrādāti ierēdņu apmācības programmās. Biedrībai ir speciālistu datubāze un tā sadarbojas ar Mūžizglītības departamentu un universitātēm, nodrošinot apmācību kursus izvērtētājiem.

2006. gadā Federālā padome ar attiecīgu lēmumu paplašināja ietekmes izvērtēšanas loku, attiecinot to ne tikai uz visiem likumiem un Federālās padomes noteikumiem ar nozīmīgu ietekmi uz sabiedrību, bet arī uz direktīvām un instrukcijām, kas attiecas uz vairāk nekā 10 000 biznesa kompānijām. Vienlaikus Federālā padome noteica, ka ik gadus desmit svarīgākajiem rīcībpolitikas vai normatīvo aktu projektiem Valsts Ekonomisko attiecību sekretariāts (SECO) kopā ar atbildīgo

aģentūru veiks padziļinātu IA. Lēmumu, kādās jomās tiks veikts padziļinātais ietekmes izvērtējums, pieņem Federālā padome pēc Federālā Ekonomisko attiecību departamenta (DEA) ieteikuma.

SECO ir atbildīgs par regulatīvās ietekmes sistēmu valstī. Mājas lapā <http://www.seco.admin.ch> ir atrodamī gan galvenie dokumenti, gan arī piemēri.

Atbilstoši Federālas padomes lēmumā noteiktajam, IA jāveic un jāapraksta atbilstoši pieciem soļiem:

- Valsts intervences nepieciešamība un iespējamība;
- Ietekme uz iesaistītajām pusēm;
- Iedarbība uz ekonomiku kopumā;
- Alternatīvas;
- Ieviešanas praktiskie aspekti.

Lai sniegtu palīdzību IA procesā, SECO mājas lapā atrodama gan rokasgrāmata, gan arī jautājumu lapa. Konsultāciju procesam ar iesaistītajām pusēm tiek sagatavots normatīvā akta projekts ar paskaidrojošo memorandu, kurš būtībā ir ierosinātā normatīvā akta projekta koncepcija vai īss izklāsts. Kā obligāta apakšodaļa tajā ir jāiekļauj ekonomiskās ietekmes apraksts, kurā ietverts arī IA kopsavilkums.

Šveicē, papildus ikgadējiem svarīgāko rīcībpolitiku un normatīvo aktu izvērtējumiem, tiek veikta arī atsevišķu jomu izvērtēšana kopumā (piemēram, enerģētika, migrācija, veselība), ko veic ārējie eksperti pēc federālās valdības pasūtījuma.

Šveicē nav izstrādāta valdības politika un vienota pieeja izvērtējumu veikšanai. Iestādes izmanto dažādus pētījumu veidus un pieejas, sākot no pašnovērtējumiem un beidzot ārējo ekspertu izvērtējumiem.

2.3. Ietekmes izvērtēšanas institucionālā struktūra

Šveices institucionālā struktūra ietekmes izvērtēšanas jomā ir ļoti daudzveidīga un sastāv no vairākām līdzvērtīgām iesaistītajām pusēm. 1990. gadā tika nodibināta speciāla izvērtēšanas vienība- Administrācijas parlamentārā kontrole, kas strādā ar parlamentu un Federālo padomi.

Federālajā līmenī, papildus SECO, kopš deviņdesmitajiem gadiem izvērtēšanas kapacitāte ir nostiprinājusies Federālajā Veselības birojā (BAG), kas ir Iekšlietu ministrijas (EDI) pārraudzībā un Šveices Attīstības aģentūrā. Papildus izvērtēšanas sistēmā ir iesaistījusies akadēmiskā vide, regulāri veicot Nacionālās pētniecības programmas, un SEVAL.

Iniciatīvas uzsākt izvērtēšanas pārsvarā nāk no federālajām aģentūrām un kantoniem.

BAG veic novērtēšanas, sākot no 1987. gada (piemēram, HIV/AIDS novēršanas politikas efektivitāte). Birojam ir vairāki direktorāti, zem kuriem, savukārt padotas nodaļas (piemēram, Migrācijas un veselības, narkotiku, veselības veicināšanas) kas ir atbildīgas par savas jomas politiku izvērtēšanu. Kopš 2001. gada septembra biroja Veselības politikas direktorātā ir izveidota izvērtēšanas vienība, kas ir atbildīga par līgumu slēgšanu, izvērtēšanas metodiku un kvalitātes nodrošināšanu, taču pati neiniciē politiku izvērtēšanu. Federālā līmeņa prioritāšu izvērtēšanu, kā arī rīkojumu organizēt ārējo izvērtējumu dod BAG vadība.

Iekšējos izvērtējumus vai izvērtēšanu programmu un projektu līmenī iniciē nodaļa, kas atbildīga par politikas ieviešanu. Izvērtēšanas rezultātu pielietojums ir atkarīgs no attiecīgās nodaļas vadītāja, kas ierosinājis veikt izvērtēšanu, lēmuma. Tādējādi pastāv risks, kā ārpus operacionālā līmeņa ar pētījuma rezultātiem neviens netiek iepazīstināts. Līdz ar to viens no Veselības politikas direktorāta izvērtēšanas vienības pienākumiem ir veicināt rezultātu caurspīdīgumu, iepazīstinot ar tiem BAG vadību, kā arī citas ieinteresētās puses.

Šveices IA sistēmas, gluži tāpat kā politiskās iekārtas, pamatprincips ir autonoma sadarbība un tādējādi tā vērtējama kā decentralizēta un uz savstarpēju vienošanos balstīta. Tomēr, neskatoties uz decentralizēto izvērtēšanas iniciāciju, Šveice nodrošina vispārēju centralizētu uzraudzību no parlamenta un Federālās padomes puses. Līdz ar to Šveices izvērtēšanas modeli savā ziņā var uzskatīt par unikālu, gluži tāpat kā pārējos valsts attīstības aspektus.

2.4. Ietekmes izvērtējuma piemērs

Regulatīvā ex-ante ietekmes analīze e-veselības stratēģijas ieviešanai Šveicē

(ekspertu grupas vērtējums ierosinātajai likumdošanai par elektroniskajām pacientu vēsturēm)

(Avots: Regulierungsfolgenabschätzung zur Umsetzung der «Strategie eHealth Schweiz». Ziņojums Veselības birojam un Valsts ekonomisko Attiecību sekretariātam, iesniegts 2010. gada novembrī)

Pamatinformācija

2007. gada jūnijā valdība (Federālā Padome) apstiprināja e-veselības stratēģiju. 2009. gada oktobrī tā uzdeva Federālajai Iekšlietu ministrijai (EDI) 2010. gada beigās iesniegt sākotnējo regulatīvo ietekmes izvērtējumu likumdošanai, kura ir nepieciešama e-veselības stratēģijas ieviešanai Šveicē, it sevišķi jautājumā par elektronisko pacientu vēstures sistēmas ieviešanu. Šis ziņojums tika izstrādāts, Iekšlietu ministrijas pārraudzībā esošajam BAG sadarbojoties ar ārējo izvērtēšanas ekspertu grupu. Ziņojuma projekts tika iesniegts 2010. augustā un apspriests ar ieinteresētajām un iesaistītajām pusēm, kā arī Valsts Ekonomisko Attiecību sekretariātu, kuri galvenokārt izteica savu viedokli par ekspertu piedāvātajiem darbības rezultātu indikatoriem un valdībai izteiktajiem tālāko aktivitāšu priekšlikumiem likumdošanas jomā.

Ziņojums tika balstīts uz jau citās valstīs ieviesta modeļa izvērtēšanu un aptuvenām simulācijām par politikas iespējamo ietekmi. Tik aprakstītas izmaksas un ieguvumi, kā arī riski un stimuli pacientu elektronisko vēstures ieviešanas gaitā. Izvērtējums tika veikts trīs piedāvātajām alternatīvām:

- *ieviešana atbilstoši piedāvātajam normatīvajam regulējumam.* Divu gadu laikā tiek izstrādāti un ieviesti federāla mēroga noteikumi decentralizētu veselības datu apkopošanai. Tiek pieņemti tehniskie un organizatoriskie mēri datu vienotu standartu un aizsardzības nodrošināšanai, kā arī normatīvā bāze infrastruktūras radīšanai.
- *ieviešana bez normatīvā regulējuma.* Tehnisko standartu ieviešanas termiņi netiek noteikti un pievienošanās sistēmai notiek brīvprātīgi;
- *intensīva ieviešana atbilstoši piedāvātajam normatīvajam regulējumam ar ieviešanas izmaksu segšanu no federācijas un kantonu puses.* Elektronisko datu apmaiņas sistēma tiek ieviesta 5 gadu laikā.

Analīze galvenokārt balstīta uz sadarbības pētīšanu starp ārstiem, slimnīcām un aptiekām, apskatot tikai pacientu datu lietošanu klīniskām vajadzībām, izslēdzot sekundāro pielietojumu

administratīviem un izpētes nolūkiem. Tiek apskatīti sociāli ekonomiski efekti un finansiālā ietekme, kā arī netveramā ietekme. Analīze aptver visas iesaistītās puses laika posmā no 2011. līdz 2031. gadam. Nākotnes izmaksas tiek diskontētas ar diskonta likmi 3.5%.

Pētījuma jautājumi

- Cik lielā mērā un kurā ieviešanas posmā ir nepieciešama valsts iejaukšanās?
- Kāda būs politikas ietekme uz sociālajām grupām un indivīdiem?
- Kāda būs politikas ietekme uz ekonomiku, sevišķi uz konkurētspēju?
- Kāda būtu sociāli ekonomiskā ietekme politikas ieviešanai bez normatīvā regulējuma?

Pētījuma gaita

BAG darbinieki, sadarbojoties ar ārējiem pētniekiem, identificēja esošos datu avotus, apzināja politikā iesaistītās puses, izstrādāja politikas ilgtermiņa un īstermiņa ietekmju modeli, kā arī faktorus, pēc kuriem salīdzināt alternatīvas pētījuma noslēdzošajā daļā. Ārējie pētnieki identificēja izmaksas, ieguvumus, riskus, kā arī veica izmaksu – ieguvumu analīzi.

Pašreizējās situācijas analīzē tika apskatītas aktuālajā politikas ieviešanas fāzē radušās izmaksas un ieguvumi, kā arī prognozēta situācija, kāda radīsies, ja valdība nereaģēs uz ieviešanas gaitu ar regulatīvo varu.

Pēc tam tika veikta kvalitatīvā ietekmes analīze. Tā aplūkoja ietekmi uz dažādām iesaistītajām grupām, ņemot par pamatu pašreizējo stāvokli klīnisko informācijas sistēmu attīstībā un analizējot e-veselības stratēģijas mērķus. Ar kvalitatīvās ietekmes analīzi tika noteikti faktori, kas ietekmēs politikas ieviešanas laikā generētās izmaksas un ieguvumus.

Piedāvātajām alternatīvām tika veikta izmaksu – ieguvumu analīze atbilstoši pētījuma jautājumiem un savstarpēji salīdzināta. Ziņojumā aplūkotas izmaksas un ieguvumi, kas radīsies, ieviešot elektroniskās pacientu vēstures, stimuli dažādām grupām (pacientiem, ārstiem, aptiekām) lietot sistēmu un ieviešanas riski (finansiālie, konkurētspējas). Noslēgumā dotas iespējamās nākošās fāzes padziļinātam pētījumam.

Kā datu avoti tika izmantotas Federālā Statistikas biroja publikācijas par veselības aprūpes finansēšanu un izmaksām, interviju pieraksti, ārvalstu pētījumi, tajā skaitā ES ziņojums par elektronisko datu sistēmu ieviešanas sociāli ekonomisko ietekmi. Izmantotā analīzes metode atbilst Vācijas, Lielbritānijas un ASV standartiem.

Kvalitatīvā ietekmes analīze

Vispārīgs politikas ietekmes modeļa apskats

Analīzes sākumpunkts ir pastāvošā valsts likumdošana Šveices veselības aprūpes sistēmas kontekstā: tās juridiskais, strukturālais un procedūru ietvars federālajā, kā arī kantonu līmeņos. Tiek pētīts, kā šis likumdošanas ietvars divējādi ietekmē dalībniekus un iesaistītās puses: gan ar ieviešanas izmaksām un riskiem, gan arī ar sagaidāmajiem ieguvumiem un stimuliem. Atrodot kopējo ietekmi uz iesaistītajām pusēm un sabiedrību kopumā, var sākt diskusiju par sistēmas iespējamo adaptāciju un optimizāciju.

Ierosinātā likumdošana

Stratēģijas mērķis ir nodrošināt Šveices iedzīvotājiem veselības aprūpes speciālistu izvēli neatkarīgi no vietas un laika, kā arī nodrošināt atbilstošu informācijas sagatavošanu personai, lai tā saņemtu optimālas kvalitātes veselības aprūpes pakalpojumu. Iedzīvotāji ir aktīvi iesaistīti savu veselības problēmu risināšanā. Procesā tiek lietotas informācijas un komunikāciju tehnoloģijas, nodrošinot sadarbības tīklu starp iesaistītajām pusēm. Informācija ir labākas kvalitātes, drošāka un efektīvāka. Ekspertu grupas piedāvājumi ir pakārtoti stratēģijas mērķim un to sasniegšanas pakāpe tiks mērīta attiecībā pret vēlamo rezultātu. Piedāvātā likumdošanas pakete nosaka informāciju un komunikāciju tehnoloģijas lietošanas procedūru darbā ar pacientu elektroniskajām vēsturēm ar mērķi uzlabot piekļuvi klīnisko procesu informācijai, kā arī uzlabot veselības aprūpes efektivitāti.

Stratēģijas mērķa sasniegšanas pakāpes mērīšanai ekspertu grupa piedāvāja īstermiņa, vidēja termiņa un ilgtermiņa darbības rezultātus.

Īstermiņa darbības rezultāti:

- Uz pastāvošo likumu bāzes ieviest obligātie tehniskie un strukturālie standarti drošai pacientu failu apmaiņai;
- Nodrošināta sertifikācijas sistēma, kas apliecinātu informācijas pieejas punktu atbilstību noteiktajām prasībām.

Vidēja termiņa darbības rezultāti

- Noteikta pacienta elektronisko failu ierakstu un savietojamības standarti, kā arī nepieciešamais saturs efektīvai diagnosticēšanai;
- Izstrādātas ārstu un pacientu pieejas tiesības informācijai;
- Nodrošināts aizsargāts pacientu pieejas punkts informācijai;
- Izstrādāti noteikumi par datu arhivēšanu un dzēšanu;
- Izstrādāta un ieviesta apmācību sistēma ārstiem un pacientiem sistēmas lietošanā.

Ilgtermiņa darbības rezultāts

E-veselības ieviešana atbilst konstitūcijā noteiktajam efektivitātes principam valsts pārvaldē.

Ieinteresēto pušu analīze

Izvērtēšanas laikā tika noteiktas iesaistītās puses, kas tieši varētu tikt ietekmētas plānotās politikas ieviešanas laikā. Tās tika sadalītas divās kategorijās: organizācijas un indivīdi. Dalījums bija nepieciešams tādēļ, ka katrai grupai ir savas intereses, stimuli un riski (skat. 2.1. tabulu).

2.1. tabula. Sākotnējā izvērtējumā iekļautās iesaistītās puses

Organizācijas	Indivīdi
Ārstu prakses, iekļaujot ģimenes ārstus	Primārās un sekundārās aprūpes ārsti, ārstu palīgi un citi medicīniskie darbinieki
Slimnīcas	Ārsti, māsas un citi slimnīcu darbinieki
Aptiekas	Farmaceiti, farmaceitu palīgi un citi aptieku darbinieki
Konfederācija un kantoni	Pacienti un veselie iedzīvotāji

Citas iesaistītās puses (skat. 2.2. tabulu) sākotnējā analizē netika iekļautas vairāku iemeslu dēļ:

- tās neiekļaujas sākotnēji izvirzītā analīzes mērķa kontekstā;
- daļa pušu iesaistās procesā tikai datu sekundārajā lietošanā (piemēram, apdrošināšanas kompānijas), kas no analīzes ietvara ir izslēgtas;
- ietekme uz grupu ir nenozīmīga, tādēļ no vispārējās analīzes izslēdzama;
- ietekme uz tām var tikt analizēta padziļinātājā stadijā.

2.2. tabula. Iesaistītās puses, kas izslēgtas no vispārējās analīzes

Organizācijas	Indivīdi
Veselības un dzīvības apdrošinātāji	
Mājas aprūpe	Neformālie kopēji, kā piemēram ģimenes locekļi, kaimiņi un draugi
Aprūpes nami	Šo organizāciju darbinieki
Starptautiskās sadarbības nacionālais kontaktpunkts	
Ārstu organizācijas	
Asociācijas un slimnīcu tīkli	
Aptieku organizācijas un tīkli	
Veselības aprūpes IT	
Negadījumu apdrošināšana	

Kvalitatīva izmaksu un ieguvumu analīze

Analīzē tika iekļautas regulatīvās un veicināšanas aktivitātes gan federālajā, gan kantonu līmenī. Pētījumā ņemtas vērā valsts sektora izmaksas un ieguvumi neatkarīgi no tā, kurā līmenī tie rodas. Veicot padziļināto izpēti, izmaksas un ieguvumi varētu būt nodalīti pa līmeņiem. Vēlākā izpētes posmā jāņem vērā starptautiskās sadarbības nepieciešamība datu apmaiņā un tās izraisītās izmaksas.

Stratēģijas ieviešana gaitā, it sevišķi sākumposmā radušās izmaksas apkopotas 2.3. tabulā.

Stratēģijas ieviešanas rezultātā radīsies trīs galvenie **ieguvumu** veidi (skat.2.4. tabulu):

- uzlabota veselības aprūpes pakalpojumu kvalitāte, kas tiek mērīta ar tādiem indikatoriem kā uzlabota diagnosticēšana un ārstēšana, ātrāks lēmumu pieņemšanas laiks;
- uzlabota pieejamība veselības aprūpes pakalpojumiem, neatkarīgi no pacienta dzīves vietas un sociālā stāvokļa;
- uzlabota ārstēšanas efektivitāte, (piem., dodot iespēju iegūt citu ārstu viedokļus).

Eksperti pievērš uzmanību, ka piedāvātās likumdošanas virsmērķis ir uzlabot iedzīvotāju veselību un ka augšminētie ieguvumi ir tiešie darbības rezultāti, kas zināmā mērā var ietekmēt virsmērķi, taču ne pilnībā. Sākotnējais izvērtējums ir koncentrēts tieši uz šiem darbības rezultātiem. Tā kā netiek apskatīta datu sekundārā lietošana apdrošināšanas un administratīvajām vajadzībām, daļa

**„Valsts pārvaldes analītisko spēju paaugstināšana strukturālo reformu ietekmes novērtējumu veikšanai”
2. nodevuma ziņojums**

sociālo ieguvumu (kā, piemēram, pacientiem, apdrošinātajiem, nodokļu maksātājiem) izvērtēšanā netiek iekļauti. Līdz ar to pētījuma aprēķinos, kur iedzīvotāju daļai parādās zems izmaksu – ieguvumu koeficients, tas jāuztver ar piesardzību.

2.3. tabula. Stratēģijas ieviešanas sākumizmaksas

Izmaksas	Iesaistītās puses	Izmaksu faktori
Investīcijas	Ārstu prakses	IT ieviešana
		Apmācība
		Izmaiņu vadība
	Slimnīcas	IT ieviešana
		Apmācība
		Izmaiņu vadība
	Aptiekas	Esošo informācijas apmaiņas tīklu pārkārtošana
		IT struktūru izveidošana federālā līmenī
	Konfederācija un kantoni	IT infrastruktūras identifikācija un autentifikācija
		Koordinācija vienotu standartu pieņemšanā
		Informācijas izplatīšana iedzīvotājiem
Tekošās izmaksas	Ārstu prakses	IT licences, ieskaitot uzturēšanas izmaksas
	Slimnīcas	Iekšējās un ārējās operatīvās un uzturēšanas izmaksas datortehnikai un programmnodrošinājumam
	Aptiekas	Serveru uzturēšana u.c
	Konfederācija un kantoni	Stratēģijas koordinēšana
		BAG Sabiedrības Veselības departamenta uzturēšana
Administratīvās izmaksas	Ārstu prakses	Izdevumi par pacientu datu pārveidošanu atbilstošā formātā
	Slimnīcas	Izdevumi par pacientu datu pārveidošanu atbilstošā formātā
	Aptiekas	Pacienta piekrišanas procedūra par tā informācijas iekļaušanu centrālajā Zāļu reģistrā
	Konfederācija un kantoni	Organizāciju akreditācija un sertifikācija
	Iedzīvotāji	Informācijas sniegšana attiecībā uz elektroniskā faila izveidi un kartes iegādi
Uzņēmējdarbības brīvības ierobežošana un citi negatīvi efekti	Ārstu prakses	Risks, ka datus lietos trešā puse
		Apstiprināto datu glabāšanas formātu ievērošana
		Ienākuma daļas zaudēšana
	Slimnīcas	Risks, ka datus lietos trešā puse
		Apstiprināto datu glabāšanas formātu ievērošana
		Ienākuma daļas zaudēšana
	Ārsti, ārstu palīgi un citi medicīniskie darbinieki	Diskomforts, pielāgojoties jaunajai sistēmai
		Risks, ka datus lietos trešā puse
		Apstiprināto datu glabāšanas formātu ievērošana
	Ārsti, māsas un citi slimnīcu darbinieki	Diskomforts, pielāgojoties jaunajai sistēmai
		Risks, ka datus lietos trešā puse
		Apstiprināto datu glabāšanas formātu ievērošana
	Aptieku darbinieki	Diskomforts, pielāgojoties jaunajai sistēmai
	Iedzīvotāji	Atstumtības sajūta, kas rodas, lietojot IT
		Pacienta atļauja datu ievietošanai Zāļu reģistrā
		Informācijas meklēšana portālā

2.4. tabula. Stratēģijas ieviešanas rezultātā radušies ieguvumi

ieguvumi	iesaistītās puses	ieguvumu faktori
Veselības aprūpes kvalitāte	Ārstu prakses	Prakses labāka reputācija
		Labāka kontrole, pakļaujoties likuma prasībām
		Labāka multidisciplinārā sadarbība
	Slimnīcas	Slimnīcu labāka reputācija
		Samazināta profesionālās kļūdas iespēja
		Labāka multidisciplinārā sadarbība
	Aptiekas	Labāka kontrole, pakļaujoties likuma prasībām
		Labāka uzraudzība pār paziņotajām medikamentu blaknēm
		Samazinās narkotiku lietošanas iespējamība
	Ārstu prakšu personāls	Samazinās darba apjoms un pieaug profesionalitāte
	Slimnīcu personāls	Samazinās darba apjoms un pieaug profesionalitāte
	Aptieku personāls	Samazinās darba apjoms un pieaug profesionalitāte
Efektivitāte	Iedzīvotāji	Pieeja pacienta failam caur portālu
		Baiļu faktora mazināšanās par iespējamo diagnozi
		Labāka sadarbība ārstēšanas metožu pielietošanā
		Labāks izpratnes līmenis par blakņu iedarbību
		Drošības sajūta par labākas aprūpes nodrošināšanu
	Ārstu prakses	Ārstēšanas nepārtraukta nodrošināšana (arī speciālista slimības vai brīvdienu laikā)
		Valsts kompensēto medikamentu izdevumu atmaksāšanas iespējamība vienkāršos gadījumos
		Īsāka medikamentu saņemšanas procedūra, izvairoties no papīra receptēm
	Ārstu prakses	Ātrāka diagnoze un konsultāciju iespēja sarežģītos gadījumos
		Ātrāka rezultātu saņemšanas iespējamība no ārstniecības procedūrā iesaistītajām pusēm
		Ātrāka pieeja pacienta vēsturei un ārstēšanas metodēm
		Īsāks vizītes laiks
		Izvairīšanās no atkārtotiem laboratoriju testiem
		Saīsinās laiks, iepazīstot jaunus pacientus
	Slimnīcas	Ātrāka rezultātu saņemšanas iespējamība no ārstniecības procedūrā iesaistītajām pusēm, ieskaitot medikamentus
		Ātrāka pieeja ziņojumiem un diagnozēm
		Ātrāka pieeja pacienta vēsturei un ārstēšanas metodēm
		Ātrākas manipulācijas slimnīcas iekšienē
		Ietaupījumi datu arhivācijā
		Vairāk ienākumu
Pakalpojumu pieejamība	Aptiekas	Izvairīšanās no novēlotas papīra recepšu procedūras
		Vieglāka kvalitātes vadības ziņjumu sagatavošana
		Laika ietaupījums komunikācijā ar ārstiem
		Ātrāka reakcija uz blakņu iedarbību
		Mazāks laika patēriņš pacientu izglītošanai par zāļu lietošanu
	Konfederācija un kantoni	Efektīvāka sistēmas uzturēšana
	Iedzīvotāji	Līdzekļu ietaupīšana uz nepieciešamo vizīšu skaita samazināšanās rēķina

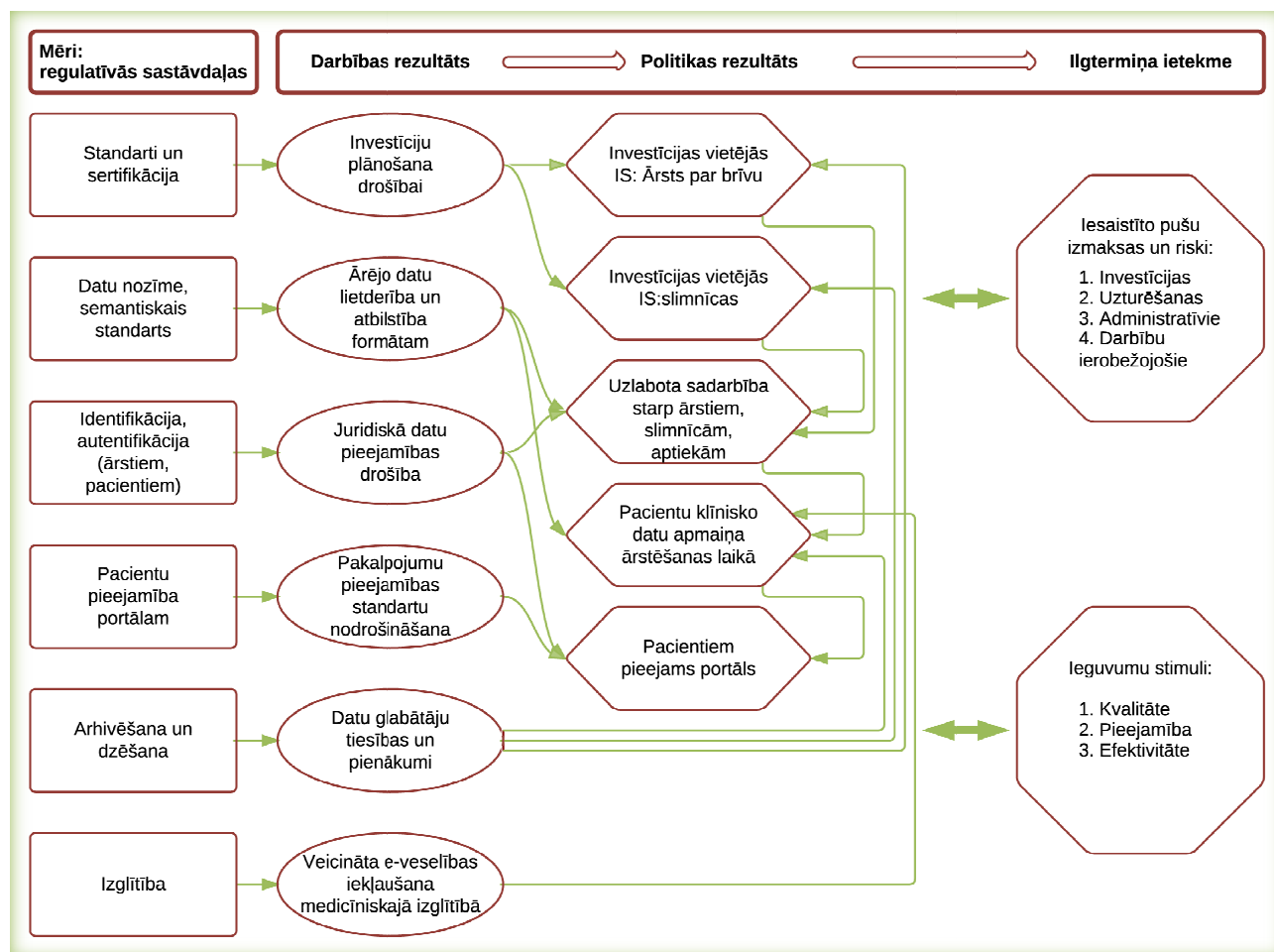
Sociāli ekonomiskās ietekmes kategorijas

Iepriekšējās nodaļās atspoguļotās izmaksas un ieguvumi iesaistītajām pusēm nav tieši salīdzināmi. Tā, piemēram, investīciju izmaksas nav tik viegli pretnostatāmas ieguvumam par labāku veselības aprūpes kvalitāti. Tās varētu salīdzināt, ja arī katrs ieguvums būtu izsakāms monetārā izteiksmē. Izvērtējumā kā sociāli ekonomiskās ietekmes faktori, balstoties arī uz citu valstu metodoloģiju, ir izdalītas trīs kategorijas:

- **finansiālā ietekme** (izmaksas/ieguvumi). Šī ietekme satur jebkuru papildus, samazinātu vai izslēgtu izmaksu un ir cieši saistīta ar investīciju un tekošo izmaksu palielinājumu/samazinājumu.
- **personīgo izmaksu palielinājums/samazinājums**, kas cieši saistīts ar administratīvo izmaksu izmaiņām, kā arī izmaiņām klīniskajos procesos un resursu pārdaļīšanu. Šīs ir ekonomiskās, nevis tiešās finansiālās izmaksas. Tipisks piemērs ir darba laika ietaupījums.
- **netveramās izmaksas un ieguvumi**, kas nav izsakāmi naudas vai citās mērāmās vienībās. Piemērs ir indivīdu personiskās sajūtas (diskomforts, sāpes, drošība, ērtība). Šīs ietekmes var būt ilgtermiņa, taču šajā izpētē nav ņemtas vērā.

Ņemot vērā identificētās izmaksas un ieguvumus, nākamais solis bija **ietekmju modeļa konstruēšana**, uz kura pamata tālāk tika veikta kvantitatīva izmaksu ieguvumu analīze. Kā iepriekš minēts, iespējamo ietekmju analīze tika sašaurināta un veikta piedāvātās likumdošanas izmaiņu ietvaros. Tā kā piedāvātās izmaiņas pašreizējā stadijā zināmas tikai konceptuāli, identificētās ietekmes ir aptuvenas. Modelis parādīts 2.1. attēlā.

**„Valsts pārvaldes analītisko spēju paaugstināšana strukturālo reformu ietekmes novērtējumu veikšanai”
2. nodevuma ziņojums**



2.1. attēls. Politikas īsterniņa un ilgtermiņa ietekmju modelis

Kvantitatīva izmaksu - ieguvumu analīze

Uz izstrādātā ietekmes modeļa bāzes tika izveidots izmaksu- ieguvumu analīzes modelis (skat. 2.2. attēlu). Katrs no redzamajiem elementiem tika izstrādāts sīkāk, taču izmaksu- ieguvumu modeļa attēlošana shēmas veidā dod priekšstatu par elementu savstarpējo saistību.

Tendences datu apstrādes posmā tika izskaitļotas, ņemot vērā statistikas datus, pieņēmumus par turpmāko attīstību un uzkonstruēto ietekmju modeli. Loģistiskās izaugsmes līknes attēlo sadalījuma izmaiņas tām sistēmas sastāvdaļām, kuras ietekmē e-veselības stratēģijas ietvaros piedāvātās likumdošanas ieviešana:

- ārstu prakšu informācijas pārņemšana uz vietējām klīniskās informācijas sistēmām,
- vietējo klīniskās informācijas sistēmu ieviešana slimnīcās (pēc slimnīcu skaita un gultavietām),
- vietējo slimnīcu un ārstu prakšu IT sasaiste ar ārējām IT,
- indikatori pacientu pieejamības portālam mērīšanai,
- datu apmaiņas tehnoloģisko standartu izplatība,
- klīnisko datu vākšanas un strukturēšanas standartu izplatība.

Loģistiskās izaugsmes līknes tika uzkonstruētas, izmantojot statistikas formulas.

2. nodevuma ziņojums

Pēc datu ievades un iepriekš minēto aprēķinu veikšanas tika kvantificētas izmaksas un ieguvumi katrai iepriekš identificētajai iesaistītajai pusei, izveidojot tabulu, kura sastāvēja no trīs kolonām: izmaksu faktori, ieguvumu faktori un izmaksu-ieguvumu aprēķins. Gan izmaksas, gan arī ieguvumi iespēju robežās tika izteikti monetārā vērtībā, ieteicams, ar tirgus cenu palīdzību, kā arī ierindoti vienā no trijām ietekmju kategorijām: finansiālā, personīgā vai netveramā ietekme.

Katras iesaistītās grupas ieguvumi un izmaksas tika aprēķinātas līdz 2031. gadam, izmantojot EHR IMPACT metodoloģiju, kuru pielieto veselības ietekmes izvērtēšanā arī Vācijā un Lielbritānijā. Plānoto rezultātu sasniegšanā katrai iesaistītajai pusei ir dažādi izmaksu un ieguvumu faktori (skat.2.3. un 2.4. tabulas). Aprēķini tika izdarīti atsevišķi katram gadam. Aplūkojot iesaistītās puses, katrai no tām pētnieki pārbaudīja, vai attiecīgais izmaksu/ieguvumu faktors “t” gadā parādās un cik lielā mērā. Tā, piemēram, ieguvumi, kas parādās, ieviešot vienotus datu standartus, nebūs redzami uzreiz. Tad, kad būs izstrādāti datu standarti, tie tiks ieviesti ilgākā laika periodā katru dienu. Līdz ar to, ieguvumi visu laiku pieaugs. Ieguvumu faktora N_j apskatāmajā gadā “t” statuss ir **izplatības (dissemination) koeficients** $W_i N_j$. Katra izmaksu/ieguvumu faktora maksimālā vērtība tad tiek pareizināta ar iegūto koeficientu. Maksimālā vērtība rodas tad, ja visi iesaistītās grupas locekļi pilnībā izpilda plānotās darbības.

Nākošajā solī pielāgotā vērtība tiek reizināta arī ar **iespējamības (contingency) koeficientu** σ , lai samazinātu optimistiskos paredzējumus. σ var vai nu paaugstināt izmaksas vai arī samazināt ieguvumus. Parasti tā lielums ir eksperta pieņēmums un atkarīgs no intervējamo pieredzes, aprēķinu pieļaujamās novirzes u.c. nosacījumiem.

Otrs pielāgojamais mainīgais ir **tagadnes vērtība** PV. Izmaksas un ieguvumi tika diskontēti ar likmi 3.5.% attiecībā uz 2011. gada izmaksām Šveices frankos.

Veicot iepriekšminētos soļus, tiek aprēķinātas visas izmaksas/ieguvumi konkrētajai iesaistītajai pusei “s” gadā “t” un vēlāk atrasta neto vērtība.

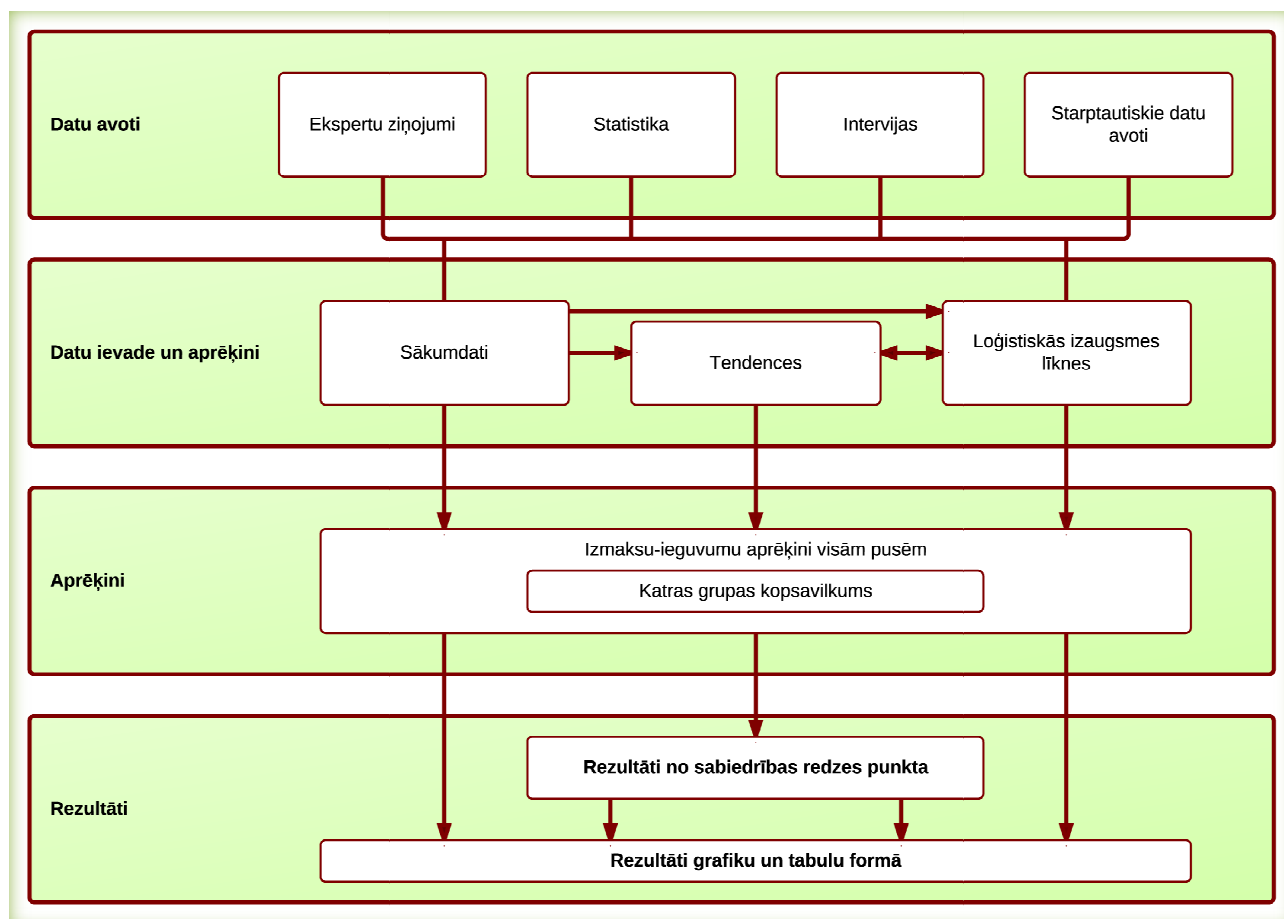
Pēdējā solī tika apskatīti katras iesaistītās neto ieguvums un ietekme uz sabiedrību kopumā, kas tika attēlota grafikos un tabulās.

Piemēri individuālo izmaksu faktoru aprēķinam

IT licences ārstu kabinetos, ieskaitot uzturēšanas izmaksas (piemēram, 2023. gadam)

Šīs izmaksas ir tekošās finansiālās izmaksas, kuru maksimālo apjomu aprēķina, sareizinot kopējo ārstu prakšu daudzumu ar vidējo licences cenu. Tālāk nepieciešams apsvērt, kāda ārstu daļa, ņemot vērā apstākļus un pieņēmumus, šīs informācijas sistēmas līdz 2023. gadam būs jau ieviesusi. Tāpēc aprēķinos ir iekļauts izplatības koeficients, saistīts ar atbilstības pārbaudi atbilstoši regulatīvajā paketē noteiktajiem tehniskajiem standartiem. Šajā gadījumā licences cena ir 9900 CHF, paredzēto prakšu skaits, kas būs ieviesušas sistēmu 2023. gadā ir 6831. Šis skaitlis iegūts, saskaitot IT ieviesušās ārstu prakses 2022. gadā, kas ir 6434 un prakšu skaitu, kuras ir paredzējušas investēt 2023. gadā (397). Šis skaitlis tika atrasts, atņemot izplatības koeficientus 2022. un 2023. gadā (89.77%-85.91%) un reizinot to ar kopējo ārstu prakšu skaitu (10'263). Tas dod vērtību 67.6 mlj. CHF. Pēc tam, kad visi izmaksu faktori konkrētajai grupai ir aprēķināti, gada kopējās izmaksas tiek pareizinātas ar iespējamības koeficientu (šajā gadījumā 1.1.) un ar diskonta faktoru, kas 2023. gadam ir 0.6.

**„Valsts pārvaldes analītisko spēju paaugstināšana strukturālo reformu ietekmes novērtējumu veikšanai”
2. nodevuma ziņojums**



2.2. attēls. Izmaksu – ieguvumu vienkāršots aprēķināšanas modelis

Iekšējās tekošās un uzturēšanas izmaksas datortehnikai un programmnodrošinājumam slimnīcās

Šīs izmaksas satur sistēmas atjaunošanu, remontus un dažādus pakalpojumus, saistītu ar elektronisko pacientu vēsturu apriti. Šīs izmaksas ir ietvertas iekšējā IT sistēmu nodaļas izmaksās. Lielums tiek aprēķināts, sareizinot kopējo slimnīcu budžetu (19.5. milj. CHF) ar nepieciešamo budžeta apjomu klīnisko informācijas sistēmu nodrošināšanai (0.1% - 0.5%). Šis skaitlis iegūts, balstoties uz starptautisko pieredzi un e-veselības studijām ārvalstīs. Maksimālā lieluma vērtība tiek iegūta pēc 2021. gada, kad 80% no 35 000 gultas vietām būs aprīkotas ar elektroniskajām pacientu vēstures sistēmām. Vērtību pareizinot ar izplatības, iespējamības koeficientiem un atbilstošu diskonta faktoru, kopējā vērtība ir 510 miljoni CHF.

Ienākuma zudumi slimnīcām

Ienākuma zudumi slimnīcām ir efektivitātes rādītājs uzlabotai ārstniecības procedūrai. No ekonomisko izmaksu viedokļa tas ir ieskaitāms ieguvumos, jo uzlabo sabiedrības stāvokli. No finansiālo izmaksu viedokļa tas slimnīcām ir zaudējums.

Lai aprēķinātu zudumus slimnīcām, zaudētās pacientu pieņemšanas, kas ir 1-2% no 1.1.mlj.gadījumiem Šveicē, pareizina ar vidējo ienākumu no pacienta ārstēšanas (600 – 1500 CHF dienā nekomplīcētiem gadījumiem ar vidējo uzturēšanos slimnīcā 1-3 dienas). Lieluma maksimālo vērtību var iegūt, apskatot izplatības koeficientu (piemēram, 2021. gadā 80% gultasvietu būs ieviestas IT) un sareizinot to ar iepriekš iegūto vērtību. Tālāk lielumu atbilstoši diskontē. Līdz ar to

iegūst, ka laika periodā no 2011. līdz 2031. gadam slimnīcu zaudējumi būs apmēram 310 miljoni Šveices franku.

Nepieciešamais laiks, lai piekļūtu pacienta vēsturei caur portālu

Izmaksu aprēķins ir balstīts uz aptuveno laiku, ko pilsoņi pavadītu portālā (5-20 minūšu sesija), pieprasījumu skaitu (mainīgs lielums, kas katru gadu atkarīgs no izsniegto pacientu elektronisko karšu skaita) un vidējo algu (apmēram 50'000 CHF gadā).

Piemēri individuālo ieguvumu faktoru aprēķinam

Vienkāršāki un ātrāki procesi ārstu praksēs

Ieguvums rodas no iekšējo procesu efektivitātes uzlabošanās, nodrošinot ātrāku piekļuvi datiem un izvairoties no dokumentu dublikātiem. Ziņojumi un rēķini, izmantojot elektronisko pacienta vēsturi, tiks radīti automātiski (nevis nosūtīti automātiski), līdz ar to ieeconomējot 2-5 minūtes no ārsta palīga laika un 60 – 90 sekundes no ārsta laika. Šie lielumi ir jāpareizina ar ārstu vizīšu kopējo skaitu (15 150 ārstu, 2500 – 7000 konsultācijas gadā, mīnus 1-15% samazinājums e-veselības ieviešanas laikā).

Maksimālā lieluma vērtība tiks sasniegta pēc pirmās ieviešanas fāzes no 2016. - 2022. gadam un ir apmēram 60 tūkstoši CHF. Kumulatīvā diskontētā vērtība ir 1.3 mljrd. CHF laika ietaupījumos. Laika ietaupījums ir ekonomisks lielums, kas nedod ārstu praksēm finansiālu ieguvumu, vienīgi tikai tādā gadījumā, ja tiek atlaists kāds no personāla.

Efektīvāka nodrošināšana/sistēmas ietaupījumi

Ietaupījumi rodas no zaudētas aktivitātes starp veselības aprūpes pakalpojumu sniedzējiem. Līdz ar to šis ieguvums ir vērtība, kas rodas, pārejot no slimnīcas uz ambulatoro ārstēšanu. Veselības aprūpes organizācijām rodas papildus ienākums, kas uzkrājas konfederācijā un kantonos. Šajā gadījumā lieto konfederācijas un kantonu izplatības koeficientus. Tā, piemēram, 2020. gadā ietaupījumi slimnīcu pacientu ārstēšanā būs apmēram 16.5. miljoni CHF, bet ambulatoro pacientu ārstēšanā – 140 000 CHF. Kopējā sistēmas ietaupījumu vērtība uz 2031. gadu ir aptuveni 360 milj. CHF.

Ziņojumā grafiski tiek parādīta reformas ietekme uz sabiedrību kopumā, kā arī sadalījumā pa gadiem. Grafikā atsevišķi parādīta kumulatīvās finansiālās, personīgās un netveramās ietekmes līknes. Reformas ietekme uz visām iesaistītajām pusēm pirmos 8 gadus ir negatīva. Finansiālā ietekme stratēģijas ieviešanas laikā ir negatīva, taču kopējā ietekme uz sabiedrību pēc 12 gadiem ir pozitīva. Tas sakrīt ar Eiropas valstu praksi, kuros ieviesta e-veselība. Visvēlāk pozitīvo ietekmi reforma atstāj uz aptiekām, konfederāciju un kantoniem. Grafiks attēlo izmaksu - ieguvumu attiecību katrai ieinteresētajai pusei.

Kvalitatīva risku un stimulu analīze

Sākotnējā analīze piedāvā tikai kvalitatīvu risku izvērtēšanu kā secinājumus no izmaksu- ieguvumu analīzes. Kvantitatīva risku analīze jāveic nākamajā padziļinātajā fāzē. Tiek identificēti šādi **riski**:

- sabiedrība ir neaktīva iesaistītā puse. Rekomendācijas risku pārvarēšanai ir mainīt sabiedrības uzvedības modeli caur pacientu organizāciju iesaistīšanu, informācijas kampaņām,

2. nodevuma ziņojums

- koncentrēšanās uz tehnoloģiju ieviešanu, nevis uz procesu. Rekomendācijas risku mazināšanai ir ieviešanas laikā kopā ar pakalpojumu sniedzējiem un pacientiem apspriest viņu stimulus un prioritātes,
- brīvprātības princips darbojas vāji. Pasākumi risku mazināšanai ir iesaistīties diskusijās ar pakalpojumu sniedzējiem un sniegt apmācību kursu par reformas lietderīgumu,
- decentralizēta pacientu identifikācijas infrastruktūra. Pasākumi risku mazināšanai būtu izdot federālās ID kartes, ne tikai kantonu līmenī,
- piedāvātie mēri progresa izvērtēšanai ir vispārīgi definēti. Piedāvāts izstrādāt detalizētu likumdošanas piedāvājumu, balstoties uz stratēģijā minētajiem mērķiem, organizēt diskusijas par mērķiem un darbības virzieniem ar iesaistītajām pusēm,
- ieguvumi parādās ilgtermiņā, bet izmaksas – īstermiņā un nozīmīgas. Pasākums risku mazināšanai ir veidot fondu zaudējumu mazināšanai.

Analīzē tika identificēti šādi **stimuli**:

- Ieviešot stratēģiju ir paredzami ieguvumi, kaut arī ilgtermiņā
- Noteikumi veselības aprūpē ir signāls, ka e-stratēģijai ir politiskais atbalsts un ka nākotnē varētu tikt īstenoti arī citi pasākumi. Kantonos ir uzsākti pilotprojekti.
- Investīciju aizsardzība. Izstrādātie noteikumi kalpos samazinās negatīvos efektus un veicinās pakalpojumu sniedzējus iesaistīties shēmā.
- Vienīgi tad, kad vairums būs iesaistījušies sistēmā, pakalpojumu sniedzēji un iedzīvotāji redzēs ieguvumus.

Alternatīvu salīdzinājums

Alternatīvu salīdzinājums tika veikts pēc iepriekš definētajām iezīmēm/rezultatīvajiem rādītājiem, izmantojot statistiskās metodes un rezultātus atspoguļojot gan tabulas veidā (skat. 2.5. tabulu), gan arī grafiski.

Gan piedāvātā regulatīvā pakete, gan arī alternatīvais risinājums ar piešķirtajām sākotnējām investīcijām un obligāto ieviešanu dod pozitīvu sociāli ekonomisko efektu. Ieviešana atbilstoši piedāvātajam normatīvajam regulējumam sabiedrībai kopumā 2013. gadā dod kumulatīvo neto ieguvumu aptuveni 1.6. mljrd. franku apmērā, bet intensīva ieviešana atbilstoši piedāvātajam normatīvajam regulējumam ar ieviešanas izmaksu segšanu no federācijas un kantonu puses aptuveni 2 mljrd. franku apmērā. Jāpiebilst, ka abu alternatīvu finansiālā ietekme ir negatīva. 2018. gadā, kad vērojamas visaugstākās izmaksas abu alternatīvu ieviešanas gadījumos, regulējuma ieviešana ar dotāciju rada 56 mlj. franku zaudējumu, bet regulācija bez dotācijas – tikai 20 mlj. franku.

Ieviešanai bez normatīvā regulējuma būtu nepieciešama ļoti vispusīga izskaidrošana un klīniskās informācijas sistēmu integrēšana, ieviešot vienotus apmaiņas standartus. Šīs alternatīvas ieviešana būtu novēlota, jo pārmaiņām nepieciešams laiks. Līdz ar to ilgākā laika posmā tā dotu nenozīmīgu negatīvu sociāli ekonomisko efektu, jo novēlotu pozitīvo efektu iestāšanās dēļ rastos sociālās izmaksas, kas saistītas ar nepietiekamu veselības aprūpes pakalpojumu kvalitāti.

Abas alternatīvas ar valsts intervenci piedāvātā likumdošanas kopuma ietvaros būtu ātrākas un tādēļ sasniegtu lielāku dalībnieku skaitu, integrējot sistēmas. Tikai sasniedzot optimālo līdzdalību

sistēmā, panākams pozitīvs sistēmas efekts, tādēļ šādā risinājumā ir ieinteresēti vairums veselības aprūpes sistēmas dalībnieku.

2.5. tabula. Alternatīvu salīdzinājums

Iezīme	Piedāvātais regulējums	Bez regulējuma	Alternatīvais regulējums
Uzsākšanas finansējums	Nav uzsākšanas finansējuma	Nav uzsākšanas finansējuma	ieviešanas izmaksas sedz konfederācija un kantoni
Sistēmas lietošanas pieaugums ārstu praksēs	40-50% (9 gadi)	10-20% (vairāk par 10 g., līdz 2031.gadam)	70-100% (5 gadi)
Sistēmas lietošanas pieaugums slimnīcās	70-100% (6 gadi)'	20-30% (vairāk kā 10 gadi)	(90-100%) (5 gadi)
Sistēmas lietošanas pieaugums aptiekās	75-100% (6 gadi)	75-80% (nav pieaugums līdz 2031.g)	75-100% (6 gadi)
Tehnisko standartu ieviešanas gads	2011	2015-2020	2011
Pacientu elektronisko failu standartu ieviešana	6-8 gadi	15-20 gadi	4-6- gadi
Pacientu elektronisko failu ieviešanas izaugsmes koeficients	50-100% (14 gados)	0-5% (bez izaugsmes līdz 2031.g)	200 – 250% (5 gadi)
Infrastrukturā nodrošināšana pacientu identifikācijai	2012-2015	2031.-2033.g.	2012-2014
IT standartu izplatība	50-100% (7 gadi)	5-10% (>10 gadi, līdz 2031. g.)	150-200% (3 gadi)
Ārstu tīkla veidošanās izaugsmes koeficients	50-100% (6 gadi)	20-50% (bez izaugsmes līdz 2031.g.)	100-200% (3 gadi)
Slimnīcu tīkla veidošanās izaugsmes koeficients	50-100% (10 gadi)	0-10% (bez izaugsmes līdz 2031.g.)	100 – 150% (6 gadi)
Iedzīvotāju izmaksas trešajā gadā pēc pacientu ID ieviešanas	Nav	Nav	Apm.5 mlj. CHF
Aktīvie ID karti lietojošie iedzīvotāji	21-51%	21-51%	30-60%
Portāla apmeklējumu skaits (uz vienu iedzīvotāju mēnesī)	0.5-1	0.5-1	1-3
Pacientu ID infrastruktūras izmaksu samazinājums, ja tā tiek vadīta centralizēti	n/a	n/a	10-15%
Institūcijas ierakstu standartizēšanai	Nav	nav	Ārsti, aprūpes darbinieki, farmaceiti

Izvērtēšanas rezultātu izmantošana tālākās rīcības plānošanā

Kaut arī piedāvātā regulatīvā modeļa ar sākotnējo federālo un kantonu dotāciju ilgtermiņā sniegtu vislielākos sociāli ekonomiskos ieguvumus, politikas veidotāji par visoptimālāko izvirzīja alternatīvu, kurā regulatīvais modelis tiek ieviests bez sākotnējā finansējuma piešķiršanas, jo dod ekonomisko pozitīvo efektu dažus gadus ātrāk (sākot no 2020. gada). Šajā gadījumā tika izdarīta izvēle starp maksimālajiem ieguvumiem ilgtermiņā un maksimālu finansiālo slogu uz iedzīvotājiem (no nodokļiem izmaksātās dotācijas) vai iespējami ātrāku neto ieguvumu sasniegšanu un mazāku ilgtermiņa neto ieguvumu.

Ziņojumā sniegti ieteikumi tālākai padziļinātai regulatīvās ietekmes analīzei. Pēc detalizētas regulatīvās bāzes izveides tādu varētu veikt BAG vai SECO. Tālākajā fāzē nepieciešama kvantitatīva risku analīze, izmaksu un ieguvumu analīze, detalizētāk sadalot iesaistītās puses, atsevišķi izdalot arī hroniskos slimniekus. Lai noskaidrotu iesaistīto pušu domas par reformu, stimulus un bažas u.t.t., nepieciešams veikt papildus intervijas un aptaujas. Būtiski ir plānot ietekmes izpēti uz rezultātu reģionālajā griezumā un precizēt priekšstatu par aktivitāšu izplatību. Padziļinātā izpēte var tikt paplašināta uz visas e-veselības stratēģijas aktivitāšu ietekmes izvērtēšanu, kā arī starptautiskās pieredzes analīzi.

Valdība ir izšķīrusies par valsts intervences nepieciešamību e-veselības stratēģijas īstenošanā, taču vēl nav pieņēmusi lēmumu par dotāciju piešķiršanu/nepiešķiršanu. Patlaban pēc pētnieku ieteikuma tiek plānota padziļinātā ietekmes analīze un veikts salīdzinājums ar citu valstu iegūtajiem rezultātiem, jo e-veselība ir iniciatīva, kas pārsniegusi ES robežas.

Noderīgas saites

1. Valsts Ekonomisko attiecību sekretariāts (*Staatssekretariat für Wirtschaft SECO*)
<http://www.seco.admin.ch>
[Ekonomiskās, nodarbinātības un Tirdzniecības politiku analīze un publikācijas, plānotās likumdošanas konsultāciju grafiks]
2. Šveices izvērtēšanas biedrība (SEVAL) <http://www.seval.ch/en/standards/index.cfm>
[Izvērtēšanas vadlīnijas, biedrības izdots žurnāls franciski un vāciski]

3. VĀCIJA

3.1. Sistēmas izveidošanās priekšnosacījumi

Vācijas politiku un likumdošanas izvērtēšanas tradīcijas var raksturot kā ilgtspējīgas un laika gaitā vairakkārt pilnveidotas. 1958. gadā tika pieņemti Federālo ministriju kopējo procedūru noteikumi, kas ieteica izstrādāt likumprojektu koncepcijas pirms likumprojekta izstrādes, precizēja galvenos soļus konsultāciju un starpinstitūciju saskaņošanas procesam.

Starp ESAO valstīm Vācija bija viena no pirmajām, kuras universitāšu, pētniecības centru un citu politikas veidošanā iesaistīto organizāciju darbinieki izraisīja diskusiju par faktoriem, kas ietekmē likumdošanas kvalitāti. Sākot no 70. gadiem, federālās zemes pētniecības un attīstības jomā ieguldīja ievērojamus finanšu resursus. Vairāk nekā 80 zinātniskās pētniecības institūtu un universitāšu bija iekļauti t.s. Zilajā sarakstā, saņemot lietišķo pētījumu pasūtījumus no federālajām ministrijām. 1984. gadā pēc ESAO ieteikumiem politikas veidošanas un regulatīvās prakses uzlabošanai valdība pēc Iekšlietu ministrijas ieteikuma ieviesa t.s. Zilo jautājumu lapu (*Blaue Liste*).

Jautājumi galvenokārt bija par normatīvā akta izstrādes nepieciešamību un tā izmaksu samērojamību ar ieguvumiem. Dokuments bija rekomendējošā rakstura, taču lietošana netika kontrolēta un, izvairoties no Zilo jautājumu iekļaušanas likumprojekta izstrādes procesā, netika pielietotas nekādas sankcijas. Ministriju darbiniekiem nebija skaidri noteikti Zilo jautājumu izmantošanas kritēriji, kā arī sniegti paskaidrojumi par izmaksu un ieguvumu aprēķina metodēm, kā arī netika sniegts institucionālais atbalsts. Līdz ar to Zilo jautājumu lapas ietekme uz regulatīvās bāzes kvalitātes uzlabošanu bija nenožīmīga, kaut arī 1989. gadā tās saturs tika grozīts.

Pēc Vācijas apvienošanās un ievērojamiem valsts budžeta tēriņiem 90. gadu vidū tika uzsākta administratīvā reforma, kas iespaidoja arī ietekmes izvērtēšanas attīstības procesu valstī. 1995. gadā valdība nodibināja ekspertu grupu “Liesāka valsts” (*Schlanker Staat*), kas izstrādāja priekšlikumus valdības darbības efektivitātes uzlabošanai, kā arī izmaksu samazināšanai. Ekspertu grupas noslēguma ziņojumā 1998. gadā tika ieteikts ne tikai samazināt likumu apjomu, bet arī uzlabot esošo likumu kvalitāti. Ziņojumā tika analizēti arī 1996. gada grozījumi Federālo ministriju kopējo procedūru noteikumos, kas noteica “likuma efektu izvērtēšanu” (*Gesetzesfolgenabschätzung*) kā obligātu visām ministrijām, ieintegrējot noteikumos arī Zilos jautājumus un paplašinot pieeju uz izmaksu-ieguvumu noteikšanu piedāvātajām risinājumu alternatīvām. Pēc ekspertu domām, kaut arī grozījumi noteikumos formāli veicināja ietekmes izvērtēšanas sistēmas attīstību, par bremsējošu faktoru kalpoja apstākļi, ka šie nosacījumi nebija saistoši federālo zemju izpildvarai. Ziņojumā tika uzsvērti ministriju formālā pieeja ietekmes izvērtēšanas formu aizpildīšanā, kā zināšanu trūkums prasību kvalitatīvā izpildē.

1997. gadā tika izveidota Vācijas pētnieku asociācija, kura apvienoja izvērtēšanas interesentus: politiķus, ministriju darbiniekus, zinātniekus un universitāšu pasniedzējus. Asociācijas izveidošanos sekmēja deviņdesmito gadu vidū pieaugusi Eiropas valstu interese par izvērtēšanu un tās lomu politikas veidošanā.

1999. gadā jaunievēlētā valdība uzsāka jaunu administratīvo reformu “Moderna valsts – moderna administrācija”. Viens no reformas mērķiem bija panākt augstāku likumdošanas kvalitāti. Šī virziena ietvaros Iekšlietu ministrija sadarbībā ar Vācu valsts administrācijas akadēmiju izstrādāja rokasgrāmatu ietekmes izvērtēšanā un gadu vēlāk izdeva tās saīsināto versiju vadlīniju veidā. Šī aktivitāte kalpoja par pamatu vēlākajiem grozījumiem Federālo ministriju kopējo procedūru noteikumos.

2000. gadu vidū popularitāti starp Eiropas valstīm ieguva Nīderlandē uzsāktais Standarta izmaksu modelis (SCM). Tas tika uzskatīts kā līdzeklis birokrātijas samazināšanai un pirmais solis uz visaptverošas ietekmes izvērtēšanas sistēmas ieviešanu. 2006. gadā SCM tika ieviests Vācijā.

Nākošais aktivitāšu vilnis uzsākās 2010. gada sākumā, kad pirmie novērojumi par SCM liecināja, ka, īstenots kā galvenais labākas regulācijas instruments, modelī ietvertais izmaksu samazinājums nav visoptimālākais risinājums birokrātiskā sloga samazināšanai. Patlaban tiek diskutēts neatkarīgās Nacionālās Regulatīvās uzraudzības padomes (*Normenkontrollrat*) jauno lomu ietekmes izvērtēšanā, paplašinot tā pilnvaras no administratīvo izmaksu pareizības izvērtēšanas uz plašāku ietekmes izvērtējumu pārraudzību (skat. aprakstu pie institucionālā ietvara).

Ieviesto likumu un politiku *ex-post* izvērtēšana tiek veikta uz *ad hoc* lēmumu bāzes, kurus, atbilstoši savai kompetencei, pieņem ministrijas. Paraleli ministriju veiktajiem izvērtējumiem tos veic arī ārējie uzraudzītāji: privātās iesaistītās puses (pasts, transports), valsts attīstības banka (*KfW*), kā arī sociālās organizācijas (piem., veselības aprūpe).

3.2. Pašreizējais tiesiskais regulējums

2000. gadā Iekšlietu ministrija publicēja **Ietekmes izvērtēšanas vadlīnijas** un rokasgrāmatu ietekmes izvērtēšanas veikšanai. 2000. gada modelis ieteica trīs dažādu veidu ietekmes analīzes, kas jāveic dažādos regulatīvās bāzes izstrādāšanas posmos:

- sākotnējā IA, nosakot, vai valsts intervence ir optimālākā alternatīva,
- tekošā IA, nosakot, vai regulatīvais priekšlikums ir pieņemams iesaistītajām pusēm un pilda politikas mērķus,
- retrospektīvā IA, izvērtējot likumdošanas efektus uz iesaistītajām pusēm un nosakot, cik lielā mērā tika sasniegti politikas mērķi.

Publicētās vadlīnijas nesniedza informāciju par analīzes procesu un kvantitatīvo metožu izmantošanu. Tas tika (un vēl aizvien tiek) saprasts kā uz ekspertiem un zināšanām balstīts process, kur ārējiem aktieriem ir ļoti nenozīmīga loma. Ieinteresētās puses tiek uzskatītas kā pasīvas informācijas sniedzējas par paredzamo ietekmi. Iekšlietu ministrijas vadlīnijas kalpo kā pamata dokuments, uz kuru balstoties, katra ministrija izstrādā savas šauri specializētās novērtēšanas vadlīnijas.

Vadlīniju ideju ietekmēta, valdība 2000. gadā veica grozījumus **Federālo ministriju kopējo procedūru noteikumos**, kas uzdeva ministrijām par pienākumu analizēt visus nozīmīgos tiešos un netiešos likumprojekta efektus, pārliecinot, ka likuma ieviešanas izmaksas ir samērojamas ar ieguvumiem, un caurspīdīgā procesā saskaņot izvērtējumu ar ieinteresētajām pusēm. Noteikumos netiek paredzēta kārtība, kādā veicams ietekmes izvērtējums, kā arī netiek noteiktas sankcijas procedūras neizpildīšanas gadījumā. Iesniedzot likumprojektu valdībā, pakete sastāv no likumprojekta teksta un paskaidrojošā memoranda. Atbilstoši noteikumiem, paskaidrojošajam memorandumam ir jāsaturs šādas daļas:

- likumprojekta mērķis un nepieciešamība
- pašreizējā situācija un informācijas avoti
- alternatīvie risinājumi
- administratīvie pienākumi un autorizācijas nepieciešamība
- regulatīvās ietekmes izvērtējums
- likuma darbības laiks
- iespējamā juridiskā un administratīvā vienkāršošana
- saskaņotība ar ES likumiem
- izmaiņas esošajā likumdošanā.

Ietekmes izvērtējuma veikšanai nav izstrādāta speciāla forma, izvērtējums tiek veikts, iekļaujot kopējo procedūru noteikumu pantā minētās prasības. IA jāsniedz informācija par šādiem jautājumiem:

- ilgtermiņa ietekme uz federālo budžetu,
- ilgtermiņa ietekme uz zemju un pašvaldību budžetiem,
- izmaksas rūpniecībai, it sevišķi vidējiem un mazajiem uzņēmumiem,
- ietekme uz cenu līmeni un patērētāju,
- netieša negatīva ietekme uz sabiedrību un vai tā ir samērojama ar rezultātu.

2008. gada decembrī tiek izdots Ministru Kabineta lēmums par reformētu ietekmes analīzes struktūru un grozījumiem kopējo procedūru noteikumos, kas stājas spēkā no 2009. gada maija.

Grozījumi paredzēja, ka ietekmes izvērtēšanas analīzē noteikti ir jāiekļauj ilgtermiņa ekonomiskie, vides un sociālie aspekti. Līdz ar to ilgtspējīgas attīstības izvērtējums, kas bija federālās valdības dienas kārtībā jau vairākus gadus, kļuva par ietekmes analīzes sastāvdaļu.

3.3. Ietekmes izvērtēšanas institucionālā struktūra

Vēsturiski Vācija ir izveidojusies par valsti ar stingru likuma varu. Federālā valdība ir izveidojusi visaptverošu un formalizētu autonomu ministriju tīklu, kā arī konsultāciju procedūras. Atbildība par politikas dokumentu un likumprojektu izvērtēšanas kvalitāti vēsturiski tiek sadalīta starp ministrijām, galvenokārt Iekšlietu un Ekonomikas ministriju, taču piedalās arī Tieslietu ministrija. Ministriju iniciatīvas vispirms tiek diskutētas ar ieinteresētajām pusēm un tikai tad ar citām ministrijām. Federālā kanceleja politikas veidošanas procesā un izvērtēšanas procesu plānošanā piedalās vairāk kā koordinators, nevis galvenais politikas veidotājs un dienas kārtības noteicējs.

2006. gadā Vācijā tika īstenota konstitucionālā reforma, kas precizēja attiecības starp federālo un federālo zemju valdībām. Tika precizēts, ka, kaut arī federālo zemju valdības ir neatkarīgas lēmumu pieņemšanā, tām jāievieš federālajā līmenī pieņemtā likumdošana atbilstoši noteiktajām administratīvajām prasībām (ja tādas tiek izvirzītas). Tika apstiprinātas federālās programmas administratīvā sloga samazināšanai, kā arī e-valdības ieviešanai. Federālajā kancelejā 2006. gadā tika izveidota **Labāka Regulējuma vienība**, kas nodrošina ietekmes izvērtēšanas idejas popularizēšanu, sniedz atbalstu ministrijām izvērtēšanas un uzraudzības procesos.

Tajā pat laikā tika nodibināta **Nacionālā Regulatīvā uzraudzības padome** (*Normenkontrollrat*), kas ir nacionālā neatkarīgā uzraudzības vienība un sadarbojas ar Labāka Regulējuma vienību. Tā pārbauda ministriju administratīvo izmaksu aprēķinus un pieteikumus valsts budžetam, kā arī sniedz valdībai ieteikumus labākai regulēšanas praksei. Nacionālā Regulatīvajai uzraudzības padomei ir nozīmīga loma likumdošanas kvalitātes nodrošināšanā, jo tā sniedz atzinumu par administratīvo izmaksu slogu uz biznesu, kas tiek iesniegts parlamentam kopā ar ietekmes novērtējumu atbilstoši Kopējo procedūru noteikumos minētajai struktūrai. Nacionālā Regulatīvā uzraudzības padome sastāv no 8 locekļiem, kurus pēc federālā kanclera ieteikuma ieceļ federālais prezidents. Viņu mandāts ilgst 5 gadus, tādējādi pārsniedzot politiskā cikla ietvarus. Darbība padomē netiek atalgota. Uzraudzības padomes sekretariāts atrodas federālajā kancelejā.

Katrā ministrijā tiek izveidotas labāka regulējuma nodaļas, kas izstrādājot likumprojektus, veic IA atbilstoši Federālo ministriju kopējo procedūru noteikumiem, pārsvarā koncentrējoties uz administratīvā sloga samazināšanas aspektiem.

Papildus Federālajai kancelejai, ietekmes izvērtēšanas funkcijas ir četrām ministrijām. Pārējām ministrijām likumprojektu izstrādes laikā ar tām ir jākonsultējas un jāveic saskaņošanas process. **Iekšlietu ministrijas** pienākums ir nodrošināt tiesību aktu atbilstību Kopējiem Federālo ministriju procedūru noteikumiem, tajā skaitā arī ietekmes izvērtēšanas kritērijiem, **Tieslietu ministrija** atbild par tiesību aktu kvalitatīvo saturu un atbilstību pieņemtajai formai, **Ekonomikas ministrija** pārbauda likumprojektos izvērtētā administratīvā sloga kvalitāti un **Finanšu ministrija** novērtē tiesību akta ietekmi uz valsts budžetu. Federālās kancelejas Labāka Regulējuma vienība kopā ar Ilgtspējas apakšvienību, kā arī ar Tieslietu un Iekšlietu ministriju patlaban strādā pie ilgtspējas ietekmes izvērtēšanas sistēmas nostiprināšanas.

Trūkums Vācijas pieredzē ir tas, ka ietekmes izvērtēšana balstās uz noteikumos noteiktajiem punktiem, un bieži vien aizpildīta formāli. Tā nav sasaistīta ar citām plānošanas jomām, jo, kā iepriekš minēts, katra ministrija ir specializēta savā jomā un neatkarīga politikas ieviešanā. Lielākais

uzsvars vēl aizvien tiek likts uz administratīvā sloga samazināšanas programmu.³ Šajā jomā arī izveidota starpministriju koordinācijas vienība - Valsts sekretāru komiteja birokrātijas samazināšanai. Turpretim Labāka Regulējuma vienībai vēl aizvien nav skaidri definēti mērķi, tās funkcijās precīzāk jānosaka vienības tiesības un pienākumi. Lai ietekmes izvērtēšana kļūtu par neatņemamu federālo ministriju ikdienas sastāvdaļu, vienībai jāklūst par Labāka Regulējuma politikas galveno virzītājspēku: jānosaka sankcijas un jāpilnveido kontroles mehānismi, kā arī apmācības JA jomā.

Kaut arī Vācijā ir attīstīta konsultāciju sistēma ar sadarbības partneriem, tā nav vērsta uz plašu sabiedrības iesaistīšanu lēmumu pieņemšanas procesā. Veiktie ietekmes izvērtējumi un likumprojektu koncepcijas vēl aizvien nav pieejamas sabiedrībai un interešu organizācijām. E-valdības pilotprojektu ietvaros sabiedrībai vairākas reizes noteiktu laika periodu ir bijusi iespēja izteikt savus viedokļus par izstrādāto politikas programmu, taču tā vēl aizvien nav Vācijas vispārpieņemtā prakse politikas veidošanā.

3.4. Ietekmes izvērtējuma piemērs

Aktīvas nodarbinātības politikas ex-post izvērtējums, subsidēto darba vietu programma.

(Avots: Hujer, R. and Caliendo, M. *New Evidence on the Effects of Job Creation Schemes in Germany - A Matching Approach with Threefold Heterogeneity*, IZA DP.750, April 2003)

Pamatinformācija

Valstīs īstenotās nodarbinātības programmas var iedalīt pasīvajās un aktīvajās. Pasīvo nodarbinātības programmu mērķis ir likvidēt ienākuma iztrūkumu, ko izraisījis bezdarbs. Galvenie programmas līdzekļi ir bezdarbnieka pabalsts un agrās pensionēšanas iespējas. Aktīvās nodarbinātības programmas ir vērstas uz bezdarba strukturālo problēmu risināšanu un varbūtības palielināšanu bezdarbniekiem atkal būt nodarbinātiem. Aktīvās nodarbinātības programmas (ALMP) tiek risinātas ar nodarbinātības aģentūru iesaistīšanos, izvēršot apmācību programmas, subsidējot nodarbinātības iespējas un integrējot sociāli atstumtās grupas.

Pēdējo 20 gadu laikā Vāciju raksturo noturīgs bezdarba līmenis salīdzinājumā ar augstajiem tēriņiem nodarbinātības politikā. Situācija darba tirgū bijušajā Austrumvācijā un Rietumvācijā ir ļoti atšķirīga. Laika posmā no 1990. līdz 1993. gadam Austrumvācijā darba vietu skaits tika samazināts no 9.75 mlj. uz 6.25 mlj., cilvēkiem bija grūti pielāgoties jaunajai ekonomiskajai situācijai. Notika intensīva darbaspēka migrācija uz Rietumvāciju, palielinot tur iepriekš zemo bezdarba līmeni. No 1993. – 1995. gadam situācija Austrumvācijā uzlabojās, galvenokārt uz dažādu infrastruktūras būvniecības projektu rēķina, taču drīz atkal bezdarba līmenis pieauga. Līdz ar to Vācijas darba tirgu raksturo neviendabīgs pieprasījums pēc darbaspēka, atkarībā no reģiona, kā arī izveidotās rūpnieciskās infrastruktūras.

Vācijā nodarbinātības politiku izstrādā un īsteno Federālais Nodarbinātības birojs. Līdz 1998. gadam par pamatdokumentu nodarbinātības jomā kalpoja Darba atbalsta likums, bet kopš 1998. gada – Sociālais kodekss SGB III. Šis kodekss veica izmaiņas nodarbinātības politikas institucionālajā sistēmā, to decentralizējot un piešķirot reģioniem lielākas pilnvaras līdzekļu apsaimniekošanā, pielāgojot to izmantošanu vietējam darba tirgum. Līdz ar SGB III stāšanos spēkā, galvenais akcents nodarbinātības politikā tika likts uz to, ka nodarbinātajiem ir pašiem jābūt atbildīgiem par savu darba karjeru un profesionālo izaugsmi. Kodekss tika pieņemts ekonomiski grūtā laikā, kad nodarbinātības politikas mērķus diktēja nevis Darba ministrija, bet gan Finanšu ministrija. Valsts

³ Better Regulation in Europe: Germany, OECD, 2010

loma bija veicināt procesu, nevis to uzturēt. Bezdarbniekiem līdz ar to kļuva grūtāk noraidīt darba piedāvājumus, jo to dzīvošana uz valsts pabalstu rēķina netika veicināta. Sociālais kodekss noteica, ka aktīvās nodarbinātības politikas izvērtēšanai ir jābūt obligātai un regulārai. Līdz ar to paaugstinājās datu vākšanas kvalitāte. ALMP izvērtējums kļuva par nodarbinātības politiku izvērtēšanas prioritāti.

Aktīvai nodarbinātības politikai Vācija katru gadu izmanto vairāk nekā 7mljrd. eiro, lai novērstu bezdarba problēmu bijušajā Austrumvācijā. Tās galvenie virzieni ir profesionālā apmācība un darba vietu subsidēšana.

Profesionālā apmācība ietver trīs dažādus apmācību virzienus: pirmais ir tālākapmācība tajā jomā, kur apmācāmais jau ir ticis apmācīts (īstermiņa kursi savā specialitātē). Federālais Nodarbinātības birojs sedz profesionālās apmācības izmaksas, kā arī bezdarbnieka pabalstu 60-67% apmērā no iepriekšējās darba algas. Speciāls uzsvars ir uzlabot darba apstākļus neaizsargātajām grupām. Otrs virziens ir pārapmācība citā profesijā, kad, izmainoties darba tirgus apstākļiem un tehnoloģijai, iepriekšējai profesijai vairs nav pieprasījuma. Trešais virziens ir palīdzība darbiniekiem iejusties jaunajā darba vidē.

Lielāko daļu no subsidēto darba vietu (JCS) izmaksām sedz Federālais Nodarbinātības birojs, dodot priekšroku ilglaicīgām nodarbinātības iespējām. Bijušajā Austrumvācijas daļā noteikumi piedalīties šajā shēmā ir elastīgāki, atļaujot tajā iesaistīties arī nākotnes potenciālajiem bezdarbniekiem, kā arī atļaujot ieviest šo politiku ne tikai valsts, bet arī privātajām organizācijām. Subsīdijas parasti tiek maksātas uz gadu, taču var tikt pagarinātas arī uz 2-3- gadiem, ja pēc šī termiņa tiek nodrošināta pastāvīga nodarbinātība. JCS administrē vietējie nodarbinātības dienesti, iekļaujot programmā individuus, kuriem nav iespēja iesaistīties regulārajā darba tirgū vai arī kuri neatbilst citiem ALMP piedāvātajiem instrumentiem. Pretendentam tiek piedāvāts darbs atbilstoši viņa kvalifikācijai. Līdzdalība programmā var tikt pārtraukta priekšlaicīgi, ja rodas iespēja iesaistīties regulārajā darba tirgū.

JCS var ieviest 9 dažādos sektoros. Apskatītā izvērtēšana koncentrējas uz četriem galvenajiem sektoriem: lauksaimniecība, Rūpniecība un celtniecība, administratīvie pakalpojumi un sabiedriskie pakalpojumi. Pārējos sektorus izvērtēšanā apzīmēja ar “citi”.

Izvērtējot ALMP darbības lietderīgumu, ideālā gadījumā būtu jālūkojas trijos virzienos. Pirmkārt, jānovērtē programmas ietekme uz individu (t.s. mikroekonometriskā izvērtēšana). Otrkārt, jānovērtē, vai ietekme ir pietiekami nozīmīga, lai izraisītu ilgtermiņa sociālos efektus uz sabiedrību kopumā (t.s. makroekonometriskā izvērtēšana). Treškārt, būtu jānovērtē, vai tas ir labākais iznākums, ko par iztērētajiem budžeta līdzekļiem varētu nodrošināt. Pārsvarā pētījumi koncentrējas uz pirmajiem diviem jautājumiem.

Makroekonometriskā izvērtēšana nosaka aktīvās nodarbinātības politikas ietekmi uz visas sabiedrības ekonomiskajiem mainīgajiem, piemēram, vērtējot bezdarba/nodarbinātības plūsmas programmas darbības periodā.

Programmas rezultātu mēru noteikšana ir svarīgs solis. Vajag definēt, kas tiks uzskatīta kā programmas veiksmē. Kvalitatīvais mērs kā uzlabošanās nodarbinātības jomā var tikt mērīta dažādi (stundas/nedēļā jaunajā darbā vai arī atšķirība starp nodarbinātību un bezdarba līmeni). Cita pieeja ir lūkoties uz nodarbinātības/bezdarba ilgumu pēc piedalīšanās programmā.

Pētījuma iniciācija un izvērtēšanas jautājumi

Tā kā Federālā Nodarbinātības biroja uzdevums ir sistemātiski izvērtēt aktīvās nodarbinātības politiku, laika gaitā ir izveidojusies noturīga sadarbība ar Nodarbinātības pētniecības institūtu. Kā iepriekš minēts, tā vēl aizvien ir viena no prioritātēm vienota Austrumvācijas/Rietumvācijas sekmīga darba tirgus nodrošināšanā. Federālā nodarbinātības biroja darbinieki ir attīstījuši ievērojamu administratīvo kapacitāti datu vākšanas metodēs, kas arī ir galvenais viņu ieguldījums sadarbībā ar ārējiem ekspertiem. Tā kā pētījumi ir sistemātiski, iespējams analizēt tendences. Apskatītais pētījums tika iniciēts no Nodarbinātības pētniecības institūta puses kā diskusiju jautājums spēkā esošās nodarbinātības politikas izmaiņām.

Galvenais **izvērtēšanas jautājums** bija noteikt, vai darba vietu subsidēšanas shēmas vairo indivīdu iespējas aktīvi iesaistīties darba tirgū. Otrs jautājums bija noskaidrot, vai 2000. gadā iesaistītajiem darba vietu subsidēšanas programmā tiešām vajadzēja tur būt, lai vairotu savas nodarbinātības iespējas? Varbūt viņiem vajadzēja meklēt darbu bez iesaistīšanās programmā?

Pētījuma nostādne

Empīriskā analīze ir balstīta uz Federālā Nodarbinātības biroja apkopotajiem datiem par visiem subsidēto darba vietu programmas dalībniekiem. Atribūti tiek atlasīti no dažādiem datu avotiem: darba meklētāju reģistra, datu bāzes, kas pielāgota statistiskiem nolūkiem un reģionālajām datu bāzēm. Datu avoti un atribūti sīkāk parādīti 3.1. tabulā.

3.1.tabula. Pētījumā izmantotās datu bāzes un mainīgo atribūti

	Datu avots	Atribūti
MTG Centrālā datu bāze	BewA-darba meklētāju datu bāze ST4—versija statistiskiem nolūkiem	sociāli demogrāfiskie: vecums, dzimums, bērnu skaits, tautība, invaliditāte kvalifikācija: izglītība, profesionālā apmācība, nodarbinātības grupa, amats pēdējā darba vietā, darba pieredze, programmas administratora novērtējums kvalifikācijai nodarbinātības vēsture: bezdarba ilgums, pēdējās darba vietas ilgums, darba piedāvājumu skaits, piedalīšanās programmā pirms bezdarba
	ST11TN – JCS dalībnieku reģistrs	programma : programmas atbalstītājs, aktivitāšu sektors, kvalifikācijas celšanas un praktiskās apmācības īpatsvars programmā, programmas sākums un beigas, dalībnieka ienākšana un izstāšanās, subsīdiju ilgums
ST1VOR -nodarbinātības biroju datu bāze		reģionālais konteksts : iedzīvotāju skaits biroju darbības laukā, bezdarba līmenis, bezdarbnieku skaits, vakanču skaits.

Subsidēto darba vietu mikroekonometriskajam izvērtējumam tika izmantoti Federālā nodarbinātības biroja MTG datu bāzes dati par visiem subsidēto darba vietu shēmas dalībniekiem, kas uzsāka dalību programmā 2000. gada februārī (11'376 dalībnieki). Kontroles grupa sastāv no 232'399 indivīdiem, kas atbilda dalībai shēmā, bet netika tajā iesaistīti novērošanas periodā. Visu indivīdu bezdarba statuss tika novērots laika posmā līdz 2002. gada martam.

Izvērtēšanas aprakstošā statistika sniedz informāciju par dalībniekiem piecos izvērtētajos sektoros, kā arī kontroles grupas dalībniekiem. Vidējās vērtības tiek norādītas parametriem, kas saistīti ar

programmas ilgumu, pēdējās nodarbinātības un bezdarba ilgumu, darba pieredzi u.c. lielumiem. Relatīvās attiecības procentos tiek izteiktas lielumiem, kas raksturo konkrētu nodarbinātības grupu iesaisti analizējamajos subsidēto darba vietu sektoros, profesionālās prasmes, vecumu un bezdarba ilgumu. Programmu un indivīdu raksturlielumu daudzveidība starp Austrumvāciju un Rietumvāciju atspoguļojas arī rezultātos. Tā, piemēram, indivīdiem, kuri piedalās sabiedrisko pakalpojumu JCS Rietumvācijā, ir visīsākais bezdarba periods – vidēji 53.1 nedēļa. Tāds rādītājs Austrumvācijā, savukārt, ir tiem indivīdiem, kuri piedalās celtniecības un rūpniecības sektora shēmās. Pēc aprakstošās statistikas datiem pētnieki analizēja sieviešu iesaisti shēmās pa reģioniem, individuālo prasmju ietekmi uz nākotnes darba vietu atrašanu u.c. rādītājus.

Mikroekonometriskais modelis

Empīriskā mikroekonometriskā izvērtēšana tiek veikta, izmantojot individuālos datus. Galvenais izvērtēšanas jautājums ir, vai interesējošais individuālais mainīgais (piemēram, nākotnes nodarbinātības varbūtība vai nākotnes alga) tiek ietekmēts no indivīda piedalīšanās ALMP programmā. Lai noteiktu programmas ietekmi, ir jāatrod starpība starp programmas dalībnieka rezultātu un rezultātu gadījumā, kad indivīds nepiedalās programmā.

Standarta modelis mikroekonometriskajā izvērtēšanā ir **potenciālā rezultāta pieeja**. Šajā modelī indivīds var izvēlēties, vai piedalīties konkrētajā darba tirgus programmā vai nē. Līdz ar to indivīdam ir iespējami divi iznākumi: Y^1 ir situācija, kad indivīds piedalās programmā un Y^0 ir situācija bez piedalīšanās. Ja mēs lietojam D kā bināro indikatoru, novērojamais rezultāts katram indivīdam i var tikt izteikts formā:

$$Y_i = Y_i^1 * D + (1 - D) * Y_i^0.$$

Tā kā mēs nevaram vienā un tajā pašā laikā indivīdu redzēt abos stāvokļos, mums ir jāsaskaras ar izslēdzošu situāciju un fundamentālo izvērtēšanas problēmu. Izvērtēšanas problēma pastāv apstākļi, ka viens un tas pats indivīds nevar vienā un tajā pašā laikā būt abos stāvokļos. Viens no stāvokļiem ir izslēdzošs (*counterfactual*).

Lai izvērtēšanas problēmu atrisinātu, tiek piemērots pieņēmums, ka katra indivīda piedalīšanās programmā nav atkarīga no citu indivīdu piedalīšanās un vidējais programmas ietekmes efekts ir izmērāms neatkarīgi no mērķa grupas sastāva. Hipotētisko situāciju, kad programmas dalībnieks programmā nepiedalās, var aizstāt ar atbilstošas kontroles grupas, kura būtu salīdzināma, mērījumiem. Tādas grupas izveidošana ir komplicēta, jo indivīdi atšķiras viens no otra ar vairākām pazīmēm, ne tikai ar piedalīšanos/nepiedalīšanos programmā.

Parametrs, kuram izvērtēšanas literatūrā ir pievērsta liela uzmanība un kurš tika mērīts arī izvērtēšanā, ir **vidējais iedarbības efekts** (*average treatment effect*) ATET, ko var izteikt formā

$$E[Y^1 - Y^0 | D=1].$$

Novērtējot ATET apskatītajā pētījumā, iespējams atrast atbildi uz jautājumu: “Kāds ir paredzamais vidējais ieguvums indivīdam, kas piedalījās programmā pret hipotētisko situāciju, ka viņš programmā nepiedalījās?” Šis jautājums ir tieši vērsts uz programmas dalībniekiem, nosakot neto ieguvumu no programmas un dodot iespēju to salīdzināt ar programmas izmaksām. Tas palīdzēs noteikt, vai programmas ieviešana ir sekmīga.

Nākošais solis pētījumā bija noteikt funkciju, kas izlīdzina mainīgo sadalījumu kontroles un iedarbības grupās, saglabājot individuālo heterogenitāti. Ja šāds nosacījums tiek panākts, iespējams aizstāt izslēdzošo rezultātu (t.i. – dalībnieks nevar vienlaikus piedalīties un nepiedalīties programmā) ar rezultātu no salīdzināmajiem indivīdiem, kas nav dalībnieki. Salīdzinošā (*matching*) pieeja atļauj salīdzināmajām grupām nebūt ar vienādām iezīmēm, kā arī ņem vērā programmu

heterogenitāti. Analizējamo JCS apakškomponentes ir ļoti dažādas (piem., celtnieku vai mašīnrakstītāju profesijas), ar dažādu intensitāti un ilgumu. Izvērtēšanā arī tika pieņemts, ka dažādi rezultāti tiks iegūti no dažādām populācijas stratām (ilgstošie bezdarbnieki, jaunienācēji), kā arī reģioniem, tāpēc šī metode tika uzskatīta par vispieņemamāko.

Grupas tika analizētas, nosakot nosacītās izvēles varbūtības un salīdzinot piecus dažādos iedarbību veidus – jomas, kurās tiek nodrošinātas subsidētās darba vietas- ar kontroles grupu. Efekti tika noteikti atsevišķi vīriešiem un sievietēm Austrumvācijā un Rietumvācijā, līdz ar to veidojot reģionālo, dzimumu un programmu heterogenitāti. Lai papildus nodrošinātu individuālo heterogenitāti, tika arī izvērtētas dažādas populācijas stratas. Stratifikācija tika orientēta uz JCS mērķa grupu.

Tā kā jauni bezdarbnieki bez profesijas ir viena no mērķa grupām, viens no izvērtēšanas kritērijiem ir darbinieku vecums. Papildus tam, JCS arī stabilizē “vecos” bezdarbniekus ar sliktām darba perspektīvām, tādēļ pētnieki analizēja efektus uz trīs dažādām vecuma grupām (<25, 25-50 un >50 gadu). Cita mērķa grupa ir ilgstošie bezdarbnieki, tādēļ otrs analīzes kritērijs ir iepriekšējā bezdarba ilgums (atkal trīs grupas: <13, 13-52 un >52 nedēļas).

Galvenais pētījuma mērķis bija nodrošināt, lai iedarbības un kontroles grupas tiktu salīdzinātas vienādās ekonomiskās vidēs un vienādā dzīves cikla posmā. Šajā pētījumā tika izmantota metode, kad efekti tika mērīti programmas sākumā. Tā kā viens no izlases kritērijiem bija tas, ka programmas dalībniekam ir jābūt bezdarbniekam vismaz no 2000. gada janvāra, arī kontroles grupa tika atlasīta ar tādu nosacījumu.

Analizējot programmas ietekmi, ir jāpatur vērā programmas dalībnieku ierobežojošie efekti. Tā kā tie ir iesaistīti programmā, tiem nav tikpat daudz laika kā kontroles grupai meklēt darbu. Tādējādi, neto programmas ietekme sastāv no diviem pretējiem efektiem. No vienas puses, tā ir lielāka varbūtība būt nodarbinātam, bet no otras puses tas samazina darba meklējumu intensitāti.

Rezultātu interpretācija

Lai programmas izvērtēšana atspoguļotu atbildi uz pētījuma jautājumu, būtiski bija izvēlēties piemērotu rezultāta mainīgo. Tā kā darba vietu radīšanas shēmas mērķis ir atgriezt bezdarbniekus darba tirgū, viena izvēle varētu būt indivīdu nodarbinātības statuss. Tomēr, datu bāze nesaturēja nodarbinātības statusu, bet atļāva kontrolēt, vai indivīds ir reģistrējies kā darba meklētājs vai nē. Šī informācija bija sadalīta trijās kategorijās: indivīds var būt reģistrējies bezdarbnieks (1. kategorija), reģistrējies kā darba meklētājs, bet nav bezdarbnieks (2.kategorija) un nav reģistrējies kā darba meklētājs (3.kategorija). Pēdējā kategorija var iekļaut ne tikai nodarbinātos, bet arī maternitātes atvaļinājumā esošos vai tikko pensionējušos. Grūti ir novērtēt 2.kategorijas indivīdus, jo, esot nodarbinātam un piedaloties dažādās darba programmās, tie var radīt kļūdu novērtējumos. Ja tos izslēdz no izvērtējuma, tie var samazināt programmas radīto efektu, taču, ja tos atstāj izvērtēšanā, tie var novērtēt izkropļot programmas efektu, pārvērtējot tās ietekmi.

Lai novērstu iespējamo kļūdu, pētnieki noteica apakšējās un augšējās programmas ietekmes robežas. Apakšējā robežā kā veiksmē tika vērtēta tikai 3.kategorijas indivīdi, bet augšējai veiksmes robežai - 2 un 3. kategorijas indivīdus. Īstās veiksmes varbūtība bija starp šīm robežām. Laiks, kas tika pavadīts programmā, tika vērtēts kā darbinieku neveiksme.

Tika vērtētas veiksmes varbūtības laika posmā no 2000. gada marta līdz 2002. gada martam. Izmantojot aprēķinātos datus, tika uzkonstruēti grafiki, kas parādīja veiksmes varbūtības (t.i., atšķirību starp dalībnieku un pieskaņotas kontroles grupas indivīdu rezultātiem) Austrumu un Rietumvācijā pa dzimumiem un programmu sektoriem. Rezultātu grafiskā interpretācija parādīja,

ka dalībniekiem sākotnēji vidēji bija mazāka veiksmes varbūtība kā kontroles grupai, t.i., grafiki bija izvietoti zem nulles līknes. Taču, tā kā izvērtēšana tika veikta ilgākā laika posmā, dalībnieku veiksmes varbūtība pamazām pieaug.

Analizējot rezultātus atklājās, ka izvēles parametri atšķiras ne tikai reģionālajā, bet arī dzimumu un programmu izvēles aspektā. Tā, piemēram, vecums ietekmē lēmumu piedalīties. Ja vecums ir ar negatīvu ietekmi (-0.05) uz Rietumvācijas vīriešu varbūtību pievienoties sektoram “Rūpniecība un celtniecība”, tam ir pozitīva ietekme (0.11) uz pievienošanos sektoram “Administratīvie pakalpojumi”. Atklājās, ka iepriekšējai pieredzei ir nozīmīga pozitīva ietekme uz varbūtību dabūt darbu lauksaimniecības vai rūpniecības un celtniecības sektoros.

Izvērtēšanas kopsavilkums tika iekļauts tabulā, kura parādīja vidējo efektu (%) dalībniekiem divus gadus pēc programmas sākšanās. Kaut arī veiksmes varbūtība programmas dalībniekiem pamazām pieaug, visos sektoros iespējamība būt nodarbinātam ir mazāka nekā kontroles grupai. Tā, piemēram, Austrumvācijas sievietēm lauksaimniecības sektorā zemākā efekta robeža ir -13.59% un augstākā - 6.38%. Tas nozīmē, ka dalībnieku veiksmes varbūtība ir par 6.38%-13.59% mazāka nekā kontroles grupas veiksmes varbūtība būt nodarbinātam.

Līdz ar to pētnieki secināja, ka darba vietu subsidēšanas programmas rada negatīvu ietekmi uz tās dalībniekiem divus gadus pēc programmas sākuma. Rezultāti bija negatīvi visām mērķa grupām, tos neiespaidoja arī dažāda bezdarba ilgums pirms iestāšanās programmā. Līdzdalība programmā noved pie bezdarba palielināšanās, tālākas līdzdalības programmā un izdevumu palielinājuma bezdarbnieku pabalstiem.

Priekšlikumi rīcībpolitikas uzlabošanai

Izvērtēšanas secinājumu daļā pētnieki mēģināja rast atbildi uz jautājumu, kāpēc programmas dalībniekiem ir daudz mazākas veiksmes varbūtības darba tirgū kā kontroles grupai. Viens no iemesliem varētu būt “stigmatas” efekts. Pastāv uzskats, ka bezdarbnieku programmu mērķa grupa ir cilvēki ar trūkumiem un neprasmī efektīvi strādāt, līdz ar to pēc subsīdiu beigšanās darba devējs nav ieinteresēts darbinieku paturēt, kā arī līdzdalība programmā sūta negatīvu signālu potenciālajiem darba devējiem. Otrs iemesls varētu būt jau iepriekš minētie bremzējošie efekti, kad programmas dalībniekiem samazinās iespēja meklēt citu darbu.

Tā kā programma nerasniedza nevienu no saviem mērķiem (nodarbinātība un kvalifikācijas celšana), pētnieki ierosināja diskusiju, vai programmas struktūra ir atbilstoša mērķa sasniegšanai. Kā vienu no iespējām viņi piedāvāja saīsināt programmas darbības laiku. Lai būtu nodarbināts un dotu darba devējam pozitīvus signālus par savu potenciālu, nav nepieciešams gads. Otrs priekšlikums, ko izvirzīja pētnieki, bija kvalifikācijas celšanas apmācību proporcijas palielināšana JCS. Trešais virziens, ko vajadzētu uzlabot programmu ieviešanā, sevišķi Austrumvācijā, bija koncentrēšanās uz specifiskām “neveiksminieku” mērķa grupām, samazinot pārējo dalībnieku daudzumu programmās. Tajā pat laikā, ja “neveiksminieki” ir pārāk izteikti, to integrēšanās darba tirgū ir maz ticama. Līdz ar to JCS varētu tikt ieviesta arī kā sociāla politika, piemēram, lai stabilizētu situāciju, novērstu noziedzību utt. Šajā gadījumā politiku uzdevums ir pārskatīt JCS programmu mērķus un darbības virzienus, kā arī rezultātīvos rādītājus veiksmes mērīšanai.

2009. gadā veiktie ALMP pētījumi liecināja, ka pēc politiskām diskusijām un JCS pārstrukturēšanas izdevumi subsidēto darba vietu programmām ievērojami samazinājās. Ja ziņojumā apskatītās izvērtēšanas laikā tai tika tērēts 31% no ALMP programmām atvēlētā budžeta, tad 2005. gadā – tikai 7%. Attiecīgi samazinājās arī JCS dalībnieku skaits (no 153 tūkst. 2000.gadā līdz 36 tūkst. 2005.gadā). Pēdējos gados Vācija ir pārstrukturējusi savu ALMP budžetu, vairāk nekā trešo daļu

izlietojot pašnodarbināto biznesa uzsākšanas atbalstam. Līdz ar to notiek stimulu pārorientēšana, veicinot bezdarbniekus pārorientēties no patēriņa filozofijas uz iniciatīvu īstenošanu.

Noderīgas saites

1. Parlaments (*Deutscher Bundestag*) <http://dipbt.bundestag.de/dip21.web/bt>
[Pētījumu, publikāciju datu bāze]
2. Iekšlietu ministrija (*Bundesministerium des Innern*)
http://www.bmi.bund.de/DE/VeroeffDokumente/veroeffdokumente_node.html
[Noteikumi, kas regulē IA procesu, publikācijas]
3. Nodarbinātības pētniecības institūts (*Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit*)
<http://www.iza.org/publications/dps/>
[Publikāciju, pētījumu datu bāze]
4. Eiropas ekonomisko pētījumu centrs (ZEW) <ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp>
[Diskusiju pētījumu datu bāze]

4. ASV

4.1. Sistēmas izveidošanās priekšnosacījumi

Regulācijas uzlabojumi un dažādu uzraudzības institūciju dibināšana ASV ir raksturīga jau no 20. gs. sākuma. Pirmais visaptverošais likumdošanas izvērtēšanas mēģinājums ekonomiskajā jomā tika uzsākts 30. gados līdz ar jaunu banku un korporāciju rašanos. Otrais vilnis ir saistīts ar uzņēmēju žēlošanos 60. gados par dārgajām likumdošanas ieviešanas izmaksām, sevišķi vides aizsardzības jomā.

Mēģinājumi uzsākt regulatīvo analīzi atsevišķām jomām, kā piemēram, videi, patērētāju aizsardzībai un veselībai tika ieviesti ar virkni memorandu, ko prezidenta Budžeta un Vadības birojs (OMB) izdeva 70. gadu sākumā.⁴ 1974. gadā ar prezidenta rīkojumu tika ieviesta t.s. inflācijas ietekmes analīze, kura lika pamatu vēlākajam valsts regulatīvās ietekmes analīzes modelim. Inflācijas ietekmes analīzi veica likumdošanas aktu ierosinošās aģentūras, bet to darbību uzraudzīja speciāli šim nolūkam izveidotā Algu un Cenu stabilitātes padome.

ASV ir viena no pirmajām ESAO valstīm, kas 1981. gadā ar prezidenta rīkojumu ieviesa pilnu izmaksu un ieguvumu analīzi gan spēkā esošajiem, gan arī ierosināmajiem likumprojektiem. Spēkā esošās likumdošanas izmaksu – ieguvumu analīze tika veikta ar mērķi samazināt likumdošanas slogu un to vienkāršot. OMB pakļautībā tika izveidots ASV **Informācijas un Regulējošo jautājumu birojs** (*Office of Information and Regulatory Affairs* -OIRA), kas, sākotnēji izveidots kā 1980. gada Administratīvā sloga samazināšanas likuma ieviešanas institūcija, pārņēma arī ietekmes izvērtēšanas uzraudzības funkciju no Algu un Cenu stabilitātes padomes. OIRA tika piešķirtas tiesības atgriezt likumdošanas aktu atpakaļ atbildīgajai aģentūrai, ja veiktā izmaksu – ieguvumu analīze nebija atbilstošas kvalitātes.

Otrs prezidenta rīkojums 1985. gadā noteica, ka visām aģentūrām gada beigās ir jāiesūta OMB nākošā gada likumdošanas plāns. Vēlākajos gados tas pakāpeniski pārauga procedūrā, kas

⁴ Sīkāka informācija par memorandu saturu atrodama mājas lapā <http://www.thecre.com/ombpapers/centralrev.html>

deviņdesmitajos gados tika dēvēta par “lielo eksperimentu” – ikgadējo OMB ziņojumu kongresam par iepriekšējā gada federālās likumdošanas ieguvumiem un izmaksām. Šī prakse pastāv arī mūsdienās.

Lai samazinātu darba apjomu OMB darbiniekiem, 1993. gadā tika ieviests ierobežojums, ka tikai tā likumdošana, kuras finansiālā ietekme bija lielāka par 100 mlj. USD, tiek pakļauta obligātajai izvērtēšanai.

2002. gada prezidenta rīkojums izslēdza viceprezidenta iesaisti ietekmes izvērtēšanas procesā, tajā pat laikā piešķirot lielākas pilnvaras OIRA. Šis labojums bija reakcija uz tajā laikā izplatīto uzskatu, ka viceprezidenta iesaistīšana sadārdzina regulatīvo procesu.

Patlaban ASV labākas regulācijas rīcībpolitika, gluži tāpat kā Eiropas valstīs, lielā mērā orientēta uz administratīvā sloga samazināšanu un likumdošanas vienkāršošanu, tajā pat laikā nesamazinot arī ietekmes izvērtēšanas nozīmi iestāžu kvalitatīvas darbības nodrošināšanā. 2011. gada budžetā tiek paredzēti papildus 500 mlj. USD Inovācijas fonda darbībai un izglītības, veselības aprūpes un nabadzības novēršanas programmu izvērtēšanai.

4.2. Pašreizējais tiesiskais regulējums

1993. gada prezidenta rīkojums nosaka, ka katrai aģentūrai gada beigās ir jāiesniedz nākamā gada likumdošanas iniciatīvu plāns. Plānam ir jāsaturs šāda informācija:

- aģentūras darbības mērķi un to sasaiste ar prezidenta darbības mērķiem;
- katras ieplānotās likumdošanas iniciatīvas īss apraksts un aptuvenš izmaksu un ieguvumu atspoguļojums;
- juridiskais statuss;
- iniciatīvas nepieciešamības pamatojums un apraksts, kā tā samazinās veselības riskus un negatīvu ietekmi uz vidi (ja attiecināms);
- aģentūras aktivitāšu plāns.

Desmit dienas pēc plānu saņemšanas OIRA veic saskaņošanu ar ekspertiem un citām ieinteresētajām aģentūrām un nosūta tos atpakaļ precizēšanai. Visu aģentūru plāni tiek publicēti gadskārtējā publikācijā kongresam “**Vienotā likumdošanas dienas kārtība**” (*Unified Regulatory Agenda*) un ir pieejami sabiedrībai.

Ar 2000. gadā izdoto OMB memorandu “**Guidelines to Standardize Measures of Costs and Benefits and the Format of Accounting Statements**” tika uzsākta sistemātiska un standartizēta IA procedūras ieviešana federālajā līmenī.

ASV ESAO valstu vidū ir pazīstama ar savu sistemātisko un detalizēto federālā budžeta programmu rezultātu sasniegšanas līmeņa izvērtēšanu. Šim nolūkam 2001. gadā OMB un federālās aģentūras sāka izmantot PART (*Program Assessment Rating Tool*) pieeju. Patlaban OMB apsver pieeju modificēt, padarot to vēl pieejamāku sabiedrībai.

OIRA vairākkārt ir izdevusi vadlīnijas IA veikšanai. 2007. gada labojums paplašināja IA darbības sfēru, pievēršot vairāk uzmanības risku analīzei, nekvantificējamu izmaksu un ieguvumu identificēšanai, kā arī datu vākšanas metožu atbilstības izvērtēšanai.

2009. gadā OMB izdeva memorandu “*Increased Emphasis on Program Evaluations*”, kurš noteica trīs soļus federālās valdības izvērtēšanas kapacitātes uzlabošanai:

- nodrošināt interneta pieeju jau esošajiem un patlaban aktuālajiem izvērtējumiem. OMB sadarbībā ar aģentūrām padarītu informāciju lasāmu un saprotamu sabiedrībai, kā arī dotu iespēju ārējiem ekspertiem iesaistīties agrā lēmumu pieņemšanas posmā ar saviem priekšlikumiem un labojumiem;
- nodibināt iekšēju aģentūru darba grupu. Sadarbībā ar Nacionālās Ekonomikas padomi un Iekšējās politikas padomi, OMB varētu stiprināt izvērtēšanas kapacitāti un nodrošināt pieredzes apmaiņu federālajā līmenī, kā arī nodrošināt palīdzību izvērtējumu veikšanā un atbilstošu datu vākšanas metožu pielietošanā;
- uzsākt jaunu valdības iniciatīvu – budžetam piešķirot apm. 100 mlj. 17 aģentūrām, kurām nepieciešams veikt pētījumus ar ticamām datu vākšanas metodēm un pētījuma nostādņēm.

2011. gada janvārī izdots prezidenta rīkojums nosaka, ka visām aģentūrām nākamo četrus mēnešus laikā ir jāiesniedz OIRA spēkā esošās likumdošanas izvērtēšanas plāns. Pirms galējās plānu apstiprināšanas, ir jānodrošina to publiskā pieejamība vai nu aģentūru mājas lapās, vai arī organizējot sabiedriskus pasākumus. Pēc ieteikumu saņemšanas aģentūras veiks plānos labojumus un nodrošinās izvērtēšanas laika grafiku.

4.3. Ietekmes izvērtēšanas institucionālā struktūra

Sākot no 1995. gada, OMB katru gadu sastāda ziņojumu Kongresam par detalizētu izmaksu un ieguvumu aprakstu iepriekšējā gadā pieņemtajai federālajai likumdošanai. Ziņojumi ir publiski pieejami Baltā nama mājas lapā⁵.

Viena no OIRA funkcijām ir ASV labākas regulācijas procesu uzraudzība un publicitātes nodrošināšana. OIRA darbinieku un departamentu skaitam tā pastāvēšanas laikā ir tendence samazināties. Patlaban tas sastāv no četriem departamentiem. OIRA sadarbojas ar dažādām federālajām aģentūrām, nodrošinot noteikumu atbilstību US ekonomiskās politikas mērķiem. OIRA ir aktīva starptautiskajā sadarbībā. Kopš 1990. gada OIRA pārstāvji piedalās OECD programmā “Regulatīvā reforma”. OIRA vadītāji ir bijuši regulāri pārstāvji dažādās padomēs, ieskaitot Regulatīvās politikas komiteju. Viens no sadarbības tīkliem ir starp OMB un Eiropas komisiju. Sadarbības ietvaros ir veiktas vairākas kopējas izvērtēšanas un labākas regulācijas sistēmu salīdzinājums. Tiek organizētas kopīgas sanāksmes (pēdējā notika 2010. gada jūnija vidū Briselē). Sanāksmēs kā viens no apspriežamajiem jautājumiem ir ietekmes analīzes attīstība, riska novērtēšanas mehānismu pilnīgāka izmantošana politiku un likumprojektu izvērtēšanā.

Ietekmes izvērtēšana izstrādātajai likumdošanai notiek vairākos posmos. Pirmajā posmā atbildīgā aģentūra izstrādā sākotnējo IA, kurā tiek apskatītas aptuvenās izmaksas un ieguvumi gan *status quo*, gan piedāvātajām alternatīvām. Konsultāciju laiks ir 60 dienas, un šajā laikā ieinteresētās puses var izteikt savu viedokli par ierosināto likumprojektu.

Nemot vērā izteiktos viedokļus, aģentūrai pirms likumprojekta sastādīšanas ir jāizveido un jāiesniedz OIRA detalizēts izmaksu-ieguvumu aprēķins ierosinātajai iniciatīvai. 90 dienu laikā OIRA sniedz atzinumu par likumdošanas iniciatīvu, balstoties uz izstrādāto detalizēto IA. Ja IA kvalitāte ir

⁵ http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg_regpol_reports_congress

neapmierinoša, notiek sadarbība starp aģentūru un OIRA IA struktūras un aprēķinu uzlabošanā. Ja IA kvalitāte ir apmierinoša, iniciatīva tiek virzīta tālāk izskatīšanai Kongresā.

ASV lielu nozīmi jautājumu publicitātes nodrošināšanā spēlē *think tanks* un neatkarīgie ekonomisti, kuri pārrēķina federālos RIA un dažādi interpretē iegūtos rezultātus. Amerikas izvērtēšanas asociācija ir nozīmīgs spēlētājs starptautiskajā izvērtēšanas praksē un kapacitātes stiprināšanā starp federālajām, neatkarīgajām un akadēmiskajām institūcijām. ASV raksturo ievērojama sistēmas caurspīdīguma pakāpe. Likumdošanas iniciatīvas un rīcībpolitikas, kā arī gada stratēģiskie plāni ir pieejami publiskai apspriešanai⁶.

Likumdošanas iniciatīvu ietekmes izvērtēšanā ir iesaistīts arī Kongresa Budžeta birojs, taču tas netiek uzskatīts kā funkciju pārklāšanās, bet gan likumprojektu kvalitātes uzlabošana. Valsts IA modelis tiek kritizēts tā iemesla dēļ, ka procedūra attiecas vienīgi uz federālo līmeni, taču tādi neatkarīgi likumdošanas iniciatīvu ierosinātāji kā Brīvā tirgus komisija vai Federālā komunikāciju komisija, šai procedūrai nav pakļauti.

ASV ietekmes izvērtēšanas struktūra ir centralizēta, taču balstīta ne tikai uz kontroli un soda procedūrām no centrālās uzraudzības iestādes puses, bet gan uz iesaistīto pušu izpratni par procesu un izvērtēšanas kapacitātes stiprināšanu starp aģentūras darbiniekiem. Apmācības notiek regulējošo aģentūru līmenī, kuru personāla pamatizglītība jau ir ekonomika, līdz ar to nodrošinot lielāku izveidoto apmācību programmu izpratni un nākotnes profesionālo atdevi RIA procedūru īstenošanā. Tajā pat laikā OIRA saņem arī kritiku tās dominējošās racionālās pieejas dēļ, kas izvirza izmaksu-ieguvumu analīzi par dominējošo lēmumu pieņemšanas procesā.

4.4. Ietekmes izvērtējuma piemērs

Ex-ante izvērtējums tieslietu sistēmas izmaksu samazināšanas priekšlikumam

(Avots: “Evidence-Based public policy options to reduce future prison construction, criminal justice costs and crime rates”, Olympia: Washington State Institute for Public Policy, 2006)

Pamatinformācija

2006. gada pētījuma dati norādīja, ka Vašingtonas pavalstij ir nepieciešami divi cietumi 2020. gadā un vēl viens cietums 2030. gadā. Jauna cietuma kapitālizmaksas ir apmēram 250 mlj. USD, un tā uzturēšanas izmaksas ir apm. 45 mlj. USD gadā. Tas nozīmē, ka nodokļu maksātāji maksā apmēram 9000 USD gadā par kapitāla izmaksu uz vienu vietu amortizāciju un 22'600 USD gadā, lai jaunie cietumi varētu funkcionēt. Tādējādi, kombinētās fiskālās izmaksas uz vienu cietuma vietu ir 31'600 USD uz vienu ieslodzīto.

Vašingtonas likumdevēja vara izteica interesi identificēt uz pierādījumiem balstītas alternatīvas, kuras nākotnē varētu samazināt vajadzību pēc ieslodzījuma vietām, ietaupīt valsts budžeta līdzekļus un dot ieguldījumu noziedzības rādītāju samazināšanā.

2005. gadā Asambleja deva rīkojumu Vašingtonas pavalsts publiskās politikas institūtam 2006.gadā ziņot, vai pastāv uz pierādījumiem balstīti resursi, kas varētu noturēt zemu noziedzības līmeņa rādītājus, tajā pat laikā samazinot izmaksas nodokļu maksātājiem? Institūts pētījuma veikšanai

⁶ Apstiprinātie normatīvie dokumenti, kā arī likumprojekti un jautājumi sabiedriskajai apspriešanai ir atrodamī mājas lapā www.regulations.gov

saņēma 50 000 USD apropriāciju. Rīkojumā bija noteikts, ka institūtam ir jāizmanto 2004. gada iepriekšējo ziņojumu dati un jānosaka neto īstermiņa un ilgtermiņa fiskālie ietaupījumi pavalsts un vietējo pašvaldību budžetiem gadījumā, ja tiks ieviestas preventīvās alternatīvas. Pētījumu nosacīti var uzskatīt kā ārējo pasūtījumu, jo publiskās politikas institūts tiek uzturēts ar pavalsts budžeta dotācijām un saņem rīkojumus no valdības attiecībā uz veicamajiem uzdevumiem un to nodošanas termiņiem.

Pētījuma jautājumi

Pētījuma struktūra un modelis tika izveidots, lai atbildētu trīs jautājumus:

- Vai eksistē uz pierādījumiem balstītas (uz rezultātiem balstīta darbība, regulāra izvērtēšana) prevencijas politikas un programmas, kas ir pierādījušas spēju samazināt noziedzības līmeni?
- Vai ilgtermiņa ieguvumi katrai alternatīvai atsver izmaksas?
- Kā alternatīvu ieviešana pavalsts līmenī varētu ietekmēt vajadzību pēc ieslodzījuma vietām, pavalsts un pašvaldības fiskālās izmaksas un noziedzības līmeni?

Pētījuma nostādne

Institūts pētījumu veica trijos virzienos:

- Intervences programmas. Tiem indivīdiem, kas jau atrodas Vašingtonas korekcijas iestādēs, rīkojums uzdeva universitātei izpētīt, vai investīcijas alternatīvās programmās varētu samazināt recidīvisma rādītājus, un nākotnē arī samazināt ieslodzījuma vietu skaitu.
- Prevencijas programmas, kas pārsvarā vērstas uz jauniešiem. Institūtam bija jānovērtē, vai investīcijas prevencijas programmās varētu samazināt nākotnes pieprasījumu pēc ieslodzījumu vietām.
- Soda veidi. Institūtam bija jāsniedz priekšlikumi par iespējamām izmaiņām Vašingtonas pavalsts sodu sistēmā ar nolūku iekļaut alternatīvos sodu veidus. Šos jautājumus vajadzēja analizēt sadarbībā ar Vašingtonas Pavalsts Soda izpildes komisiju.

Pētījuma sākumdaļā tika sniegta aprakstošā statistika. Kriminologi mēra ieslodzījuma vietu populāciju ar “ierobežojošo” koeficientu (*incarceration rate*). Indikatoru iegūst, dalot kopējo cietumnieku skaitu konkrētajā laika periodā ar iedzīvotāju skaitu atbilstošajā grupā. Pētnieki ar grafika palīdzību attēloja šī koeficienta pieaugumu, sākot no 1930. gada, kā arī prognozēja strauju pieaugumu 2020. gadā.

Nākošais pamatinformācijas bloks attēloja pieprasījumu un piedāvājumu pēc ieslodzījumu vietām Vašingtonas pavalstī, sākot no 2008. gada līdz 2030. gadam. Grafikos redzams, ka jau 2020.gadā pie pašreizējās politikas būs 4543 gultas vietu iztrūkums, bet 2030. gadā – 7024 gultas vietu iztrūkums. Pašreizējie Vašingtonas cietumi ir celti 2000 ieslodzītajiem, tādējādi 2020. gadā būtu nepieciešami vairāk kā divi, bet 2030. gadā – 3.5. jauni cietumi.

Pamatinformācijas atspoguļošanai pētnieki izmantoja arī grafiku, kurā vienlaikus tika atspoguļots nozieguma līmeņa samazinājums (*laika posmā no 1980.-2005.gadam tas samazinājies par 26%*), kā arī fiskālais Vašingtonas pavalsts tieslietu sistēmas izmaksu uz māsaimniecību palielinājums (*laika posmā no 1980.-2005.gadam tās pieaugušas par 92%*). Pētījumā minēti faktori, kas izraisījuši šo izmaksu pieaugumu. Kā pirmais iemesls ir minēts policistu skaita uz iedzīvotāju pieaugums, taču tas izmaksu pieaugumu iespaido tikai par 5%. Nākošais faktors ir ierobežojošā koeficienta

pieaugums pavalstī, kas apskatītajā laika posmā ir pieaudzis par 165%. Izmaksu pieaugums tieslietu sistēmai ir veicinājis noziedzības līmeņa samazināšanos. Pētnieki, analizējot Vašingtonas un citu pavalstu pieredzi noskaidroja, ka ierobežojošā koeficienta paaugstināšana par 10% samazina noziedzības līmeni par 2-4%.

1. pētījuma jautājums. Kas strādā, lai samazinātu noziedzību?

Pētnieki veica statistisko pārskatu par visiem ASV programmu izvērtējumiem pēdējo 40 gadu laikā un citās angliiski runājošajās valstīs. Ar meta - analīzes palīdzību tika veikta 571 pieaugušo korekcijas programmu, jauniešu noziedznieku programmu, kā arī preventīvo programmu izvērtēšana. Tikai daži no apskatītajiem pētījumiem bija veikti Vašingtonas pavalstī. Galvenais kritērijs izvērtēšanu iekļaušanai pārskatā bija kontroles grupu esamība veiktajās izvērtēšanās. Katra no izvērtēšanām saturēja vismaz vienu rezultātu, kuru bija iespējams analizēt. Izvērtēšanās tika noteikta kauzalitāte šādām trīs attiecībām:

- Alternatīvo programmu pieaugušajiem efekts jauna nozieguma veikšanā
- Alternatīvo programmu jauniešiem efekts jauna nozieguma veikšanā
- Alternatīvo preventīvo programmu efekts uz nozieguma veikšanu

Dokumentu izpētei tika lietots sistemātiskais pārskats, kuru veic visām pieejamajām un noteiktiem kritērijiem atbilstošajām izvērtēšanām, lai ar statistiskām hipotēžu pārbaudes metodēm noskaidrotu, vai secinājumi var tikt uzskatīti kā ticami apgalvojumi. Cits pārskata veids ir *ad hoc* (izlases) literatūras pārskats, kad pētnieks pats izvēlas publikācijas lai veidotu stāstu par notikumu. Tā kā šajā gadījumā vajadzēja zinātniski pamatotus apgalvojumus, pētnieki izvēlējās sistemātiskā pārskata lietošanu.

Izvērtēšanas praksē sistemātisko pārskatu izmantošanai rezultātu analīzē ir izstrādātas speciālas statistiskās metodes. Apskatītajā piemērā tika izmantots procedūru kopums- meta-analīze. Meta-analīzes kvalitāte ir atkarīga no izmantotās atlases un kodēšanas kritērijiem. Lai atlasītu izvērtēšanas, pētnieki vispirms izskatīja visas pieaugušo un jauniešu programmas, sākot no 1970. gada, izmantojot dažādas datu atlases metodes: internetu, autoru atsauces pētījumos, literatūras pārskatus u.c. Izraugoties pētījumus, tie tika ņemti gan no akadēmiskiem žurnāliem, gan pašu ieviesēj institūciju ziņojumiem, gan arī citiem identificējamajiem avotiem. Datu avotu daudzveidība samazināja iespējamību programmas rezultātiem būt pārāk augstu novērtētiem.

Pēc tam tika noteikts, vai konkrētais pētījums ir rezultātu sasniegšanas pakāpes pētījums un vai tam ir bijusi salīdzināma kontroles grupa. Priekšroka tika dota nejaušās izvēles izlases pētījumiem, tomēr izvērtēšanā tika iekļautas arī kvazi-eksperimentālie pētījumi, ja tika nodrošināta atbilstoša informācija, kas pierādīja atbilstību starp iedarbības un kontroles grupām tādos parametros kā vecums, dzimums un iepriekšējo sodāmību vēsture.

Meta-analīzes nākošais solis ir kodēšana. Katrs rezultāts tika interpretēts kā individuāla testa vienība, ja pētāmajos izvērtējumos tā iegūšanai tika izmantota atbilstoša kontroles grupa. Ja izvērtējumos tika apskatīti vairāki rezultāti, kodēti tika visplašākais noziedzības samazināšanas mērs (piemēram, kopējie aresti vai kopējās notiesāšanas). Ja pētījums saturēja rezultātus, kuri atkārtojas vairākos laika periodos, pētnieki kodēja efekta ietekmi uz visgarāko periodu. Tas deva iespēju vairāk izpētīt ilgtermiņa ieguvumus un izmaksas. Papildus tika kodētas hipotēžu atbilstības un datu ticamība (p-vērtības).

Izvērtējumiem vajadzēja saturēt pietiekami daudz informācijas, lai aprēķinātu efektu lielumu (*effect size*), kurš parāda, cik lielā mērā programma ir izraisījusi izmaiņas rezultātā salīdzinājumā ar

kontroles grupu. Efektu lielums tika aprēķināts ar statistiskām metodēm, šajā gadījumā tika noteikts **vidējais iedarbības efekts** (*mean difference effect size*). Ja izlases lielums bija mazs, pētnieki pielāgoja efekta lielumu, lietojot korekcijas faktoru. Ne visos pētījumos rezultātiem bija vienāda ticamības pakāpe, tāpēc iegūtie efektu lielumi bija jāpielāgo viens otram, lietojot iespējamības koeficientu, kura vērtība bija atkarīga no rezultātu ticamības pakāpes. Ja rezultātus pētnieki uzskatīja par maksimāli ticamiem, iespējamības koeficients bija 1. Ja rezultātu ticamība samazinājās, rezultāts tika reizināts ar 0.25 vai 0.5. Tas tika darīts ar nolūku samazināt programmas rezultāta aprēķināto būtisko ietekmi.

Lai iegūtā statistiskā informācija būtu derīga un uztverama politikas veidotājiem, rezultāti tika atspoguļoti tabulā, kurā visas 571 izvērtēšanas tika kategorizētas trijās jomās (programmas pieaugušajiem, programmas bērniem un prevencijas programmas) un zem tām tika noteiktas vairākas apakšjomas. Piemēram, tika atrasti 25 biheiviorālās un kognitīvās terapijas cietumos programmu izvērtējumi un tās tika analizētas kā šāda veida programmu grupa, kas ietilpa pieaugušo programmu jomā. Tabulā minētais lielums parādīja vidējo programmu ietekmi uz noziedzības līmeņa samazināšanos. Tā, piemēram, kognitīvās terapijas programmas samazina noziedzības līmeni par 6.3 %. Tajā pat laikā pētnieki atklāja, ka eksistē noziedzības samazināšanas programmas, kas noziedzības līmeni paaugstina.⁷ Pētnieki secināja, ka daudzām programmām ir statistiski nozīmīga ietekme uz noziedzības samazināšanu, bet daudzām - nav. Līdz ar to nākošās aktivitātes tika koncentrētas uz statistiski nozīmīgiem rezultātiem. Jāpiebilst, ka noziedzības preventīvās programmas parasti mēra arī citu mērķu sasniegšanas pakāpi (piemēram, izglītības jomā), taču pētnieki kopējā tabulā atspoguļoja tikai efektu uz noziedzības samazināšanu.

2. pētījuma jautājums. Kādas ir katras alternatīvas izmaksas un ieguvumi?

Tā kā visām programmām ir ieviešanas izmaksas, pētniekiem jānoskaidro, vai samazinātais noziedzības līmeņa apjoms attaisno programmas izdevumus. Programma varbūt demonstrē panākumus noziedzības samazināšanā, taču, ja tā ir pārāk dārga, ir vērts apsvērt alternatīvas iespējas.

Lai noteiktu, cik vērtā Vašingtonas pavalsts iedzīvotājiem ir iespēja izvairīties no noziedzības, institūts izstrādāja ekonomisko modeli Excel programmā, lai prognozētu, cik daudz finanšu tiek tērēts vai ietaupīts, mainoties noziedzības līmenim. Modelis tika veidots kā varbūtība, ka noziegums novedīs pie aresta, ka arests novedīs pie notiesāšanas un ka notiesāšana novedīs pie ieslodzījuma. Katrs no šiem notikumiem tiek uzskatīts kā funkcija un atspoguļo, kā likuma pārkāpēji pašreiz tiek sodīti pēc pašreizējās sodu sistēmas.

Tika noteikts, kā, atkarībā no arestu līmeņa, mainās policijas izmaksas, kā mainās tiesu izmaksas atkarībā no lietu izskatīšanas daudzuma un kā mainās cietumu izmaksas atkarībā no ierobežojošā koeficienta dinamikas. Papildus nodokļu maksātāju izmaksām monetārā vērtība tiek noteikta arī izmaksām, kas rodas cietušajai pusei un attiecīgi no kurām būtu iespējams izvairīties, samazinot noziedzību. Aprēķini tika izdarīti 7 noziegumu veidiem. Katrai populācijas grupai šo noziegumu sadalījums bija dažāds.

Pētnieki izskaitļoja trīs notikumus, kas atbilda pētījuma jautājumiem:

- Efekts, ko katra alternatīva izraisa uz vidējo ikdienas cietumnieku skaitu pa gadiem;

⁷ 80.gadu sākumā ASV bija populāras bērnu “baidīšanas” programmas, kuru mērķis bija organizēt jauniešu ekskursijas uz cietumiem. Pētnieki atklāja, ka vidēji šīs programmas jauniešu vidū paaugstināja noziedzības līmeni par 6.8%.

- Efekts, ko katra alternatīva izraisa uz personas atkārtotu kriminālu aktivitāti konkrētā laika posmā. Šis mērs vēlāk kalpo par datu avotu, aprēķinot tieslietu sistēmas izmaksas;
- Efekts, ko katra alternatīva izraisa uz personas izdarīto noziegumu skaitu.

Lai atrastu augšminētos efektus, pētnieki noteica varbūtību blīvuma sadalījumu noziegumu izdarīšanas iespējamībai 13 gadus pēc nozieguma izdarīšanas, atkārtotai sodāmībai un vidējam sodāmību skaitam sekojošo 13 gadu periodā, kā arī vidējo laiku starp nozieguma izdarīšanu. Nākošais solis bija atrast vidējo atrašanās laiku cietumā. Tas tika aprēķināts, saskaitot varbūtību katram nozieguma veidam, izmantojot datus no aktuālās vēsturiskās prakses Vašingtonā.

Izmantojot trīs augšminēto efektu aprēķinātās vērtības, pētnieki noteica paredzamo naudas plūsmu, no kuras nodokļu maksātāji varēs izvairīties, samazinot tiesvedības izmaksas. Tas analizē tiek uzskatīts kā nodokļu maksātāju ieguvumi. Kā noziegumu upuru ieguvumi tiek uzskatīts fakts, ka tiem netiks nodarīts kaitējums, jo noziegums netiks veikts. Analīzē tiek summēts gan upuru, gan nodokļu maksātāju ieguvums, atspoguļojot to kā alternatīvas ieguvumu. Aprēķinos izmantotā diskonta likme bija 3%.

Vašingtonas tiesvedības sistēmas izmaksas tika noteiktas katrai institūcijai. Modelī tika izmantotas kapitāla un uzturēšanas robežizmaksas un novērotas to izmaiņas sakarā ar vidējā cietumnieku skaita pieaugumu konkrētajā laika posmā. Tā, piemēram, papildus ieslodzītais rada papildus izmaksas uztura izmaksās, bet nerada papildus izmaksas apsarga noalgošanai.

Nozieguma upuru izmaksas ir grūti kvantificēt, sevišķi dzīvības zaudējumu un emocionālo traumu. Pēdējo gadu laikā ASV veikti vairāki pētījumi šajā jomā. Šajā pētījumā upuru dzīves kvalitātes zaudēšanas izmaksas tiek aprēķinātas, vadoties no tiesas piešķirtajām materiālajām kompensācijām un izmaksām, ko cilvēki tērējuši, izvairoties no dzīvības briesmām.

Atbildes uz pirmo un otro pētījuma jautājumu tika apvienotas, lai izveidotu investīciju atdeves statistiku, kas parādītu politikas alternatīvu ieviešanas iespējamību un to izmaksas/ieguvumus.

3. pētījuma jautājums. Kā ekonomiski pamatotās alternatīvas nākotnē varētu ietekmēt cietumu celtniecības nepieciešamību, tiesvedības izmaksas un noziedzības līmeni?

Lietojot pirmajos divos pētījuma soļos iegūto informāciju un papildus demogrāfisko informāciju Vašingtonas pavalstī par cilvēkiem, kuri būtu ieguvēji alternatīvu ieviešanas rezultātā, pētnieki noteica kopējo ietekmi uz pavalsti, kas radīsies, ieviešot alternatīvos scenārijus. Pētnieki lietoja oficiālās pavalsts iedzīvotāju populācijas prognozes pa vecuma grupām līdz 2030. gadam, veicot potenciālo mērķa grupas apzināšanu (jauniešu un pieaugušo programmām).

Tika aprēķinātas izmaksas un ieguvumi trijiem scenārijiem:

- *status quo* alternatīva. Šajā gadījumā pašreizējās uz pierādījumiem balstītās efektīvās programmas netiek paplašinātas un netiek ieviestas jaunas programmas. Izmaksas ir 41 mlj. vai 83 mlj. pirmajos divos gados.
- mērenās ieviešanas alternatīva. Tie pieņemts, ka katra uz pierādījumiem balstītā efektīvā programma tiek ieviesta, lai par 20% paplašinātu mērķa auditoriju. Izmaksas šajā gadījumā būtu 63 mlj. pirmajā gadā vai 127 mlj. divos gados.
- agresīvās ieviešanas alternatīva, kurā tiek pieņemts, ka pašreizējie programmu ieviešanas līmeņi tiek palielināti, lai apkalpotu 40 % no mērķa auditorijas. Pirmā gada izmaksas šajā gadījumā būtu 85 mlj., bet izmaksas divos gados – 171 mlj.

Lai atbildētu uz pētījuma jautājumu, vai piedāvātās alternatīvas var aizstāt jauna cietuma celšanas nepieciešamību, samazinot izmaksas un vienlaikus nepaaugstinot noziedzības līmeni, pētnieki uzkonstruēja grafiku, kurā attēloti visi trīs scenāriji, kā arī prognozes pēc cietuma nepieciešamības. Grafikā attēlots cietuma vietu skaits pa gadiem. Piedāvātā agresīvā ieviešanas alternatīva izslēdz nepieciešamību būvēt jaunu cietumu, kā arī uzrāda vislielāko neto ilgtermiņa ieguvumu (kaut arī ieviešanas izmaksas īstermiņā ir vislielākās) - vietējie nodokļu maksātāji varētu ietaupīt 2 mljrd. USD.

Priekšlikumi rīcībpolitikas uzlabošanai

Lēmumu pieņemšanai pētnieki piedāvāja uz pierādījumiem balstīto efektīvo politiku sarakstu, kuras, balstoties uz meta-analizes rezultātiem, tika noteiktas kā sekmīga un noziedzības līmeni samazinošas.

Kaut arī pētnieki iesaka ieviest mēreno vai agresīvo alternatīvu, tie brīdina par iespējām ātri novirzīties no plānoto izmaksu apjoma, kā arī mērķiem. Tādēļ, papildus uz pierādījumiem balstīto efektīvo programmu ieviešanai, tie iesaka stiprināt kontroles sistēmu un ieviest regulāru izvērtēšanu politiku īstenošanas procesā.

Pētījuma rezultātu tālākais liktenis nav tipisks un Latvijas situācijā nebūtu iedomājams. Ņemot vērā pētnieku priekšlikumus, Vašingtonas pavalsts valdība, saņemot ievērojamu finansiālu palīdzību no privātā noziedzības samazināšanas fonda, uzdeva pētniecības institūtam turpināt pētījumus, izstrādājot modeli un programmnodrošinājumu, lai tieslietu jomā darbojošās aģentūras pašas saviem spēkiem varētu identificēt, vai izstrādātā politika darbosies pietiekami efektīvi.⁸ Programmnodrošinājuma būtība, tāpat kā visa IA sistēma ASV balstās uz izmaksu – ieguvumu analīzes principu pielietošanu. Pirmie rezultāti tiks paziņoti š.g. jūlijā.

Noderīgas saites

1. Regulatīvās efektivitātes centrs (*Center for Regulatory Effectiveness – THECRE*)
<http://www.thecre.com/ombpapers/centralrev.html>
[Likumdošanas datu bāze, sistematizēta pa prezidenta administrācijām]
2. OMB ziņojumi Baltajam namam par pieņemtās federālās likumdošanas izmaksām un ieguvumiem <http://www.whitehouse.gov/omb/inforg regpol reports congress>
3. Informācijas un regulējošo jautājumu birojs (*Office of Information and Regulatory Affairs – OIRA*) <http://www.whitehouse.gov/omb/inforg default>
[Regulatīvā politika, jaunākie ziņojumi, statistiskās programmas un standarti]
4. Your voice in federal Decision making www.regulations.gov
[Publiskai apspriešanai pieejamās likumdošanas iniciatīvas un rīcībpolitikas, kā arī gada stratēģiskie plāni]

⁸ Ziņojums atrodams Vašingtonas pavalsts publiskās politikas institūta mājas lapā www.wsipp.wa.gov

5. IGAUNIJA

5.1. Sistēmas izveidošanās priekšnosacījumi

Igaunija, gluži tāpat kā pārējās Baltijas valstis, labākās likumdošanas tradīcijas pārņēma ārvalstu donoru (SIGMA, ANAP, ES, PB) ietekmēta. Labākas regulācijas sistēmas attīstībai Igaunijā pamatus lika 1996. gadā pieņemtais likums “Likumprojektu iesniegšanas procedūra parlamentā (*Riigikogu*).” Tas nosaka, ka visiem likumdošanas priekšlikumiem ir jāsaturs paskaidrojošā vēstule, kurā aprakstīta iespējamā sociālā ietekme, ietekme uz uzņēmējdarbību, vidi, budžetu, kā arī informācija par veiktajām konsultācijām.

Ietekmes novērtējums tiek pieprasīts tikai jaunajiem likumprojektiem, bet nav obligāts Ministru kabineta noteikumiem. Atbildīgā ministrija pēc pašas vēlēšanās to var pievienot noteikumu projektam.

Sākumstadijā atbildīgajai ministrijai ir jāsagatavo likuma koncepcija un jānosūta uz Tieslietu ministriju saskaņošanai. Koncepcijai jāatspoguļo likumprojekta nepieciešamība, instrumenti politikas mērķu sasniegšanai, ierosinātās likumdošanas ietekme, laika grafiks likumprojekta sagatavošanai. Pēc Tieslietu ministrijas apstiprinājuma koncepcijai tiek sagatavots likumprojekts un paskaidrojošā vēstule. Tā satur informāciju pat likuma mērķi saturu, ieviešanas plānu un nepieciešamajām likumdošanas izmaiņām, iespējamajiem sociālajiem efektiem, ietekmi uz uzņēmējdarbību un veiktajām konsultācijām.

2005. gadā jauns likums stājās spēkā, kas noteica, ka katrs ministrs un valsts sekretārs var nodrošināt papildus rekomendācijas savā kompetences jomā ietekmes izvērtējumam, t.i., interpretēt paskaidrojuma vēstuli atbilstoši nepieciešamībai un likumprojekta nozīmīgumam.

5.2. Pašreizējais tiesiskais regulējums

2005. gadā Valsts kanceleja izstrādāja IA vadlīnijas valsts ierēdņiem, kas ministrijām palīdz sagatavot paskaidrojošo vēstuli likumdošanas iniciatīvām. Vadlīnijas ir izstrādātas arī parlamenta līmenī. Valsts kanceleja ir izstrādājusi arī Sabiedrības iesaistīšanas kodu, kurš balstīts uz Apvienotās karalistes izstrādātajiem dokumentiem.

2008. gadā bija Tieslietu ministrija kopā ar Valsts kanceleju aktualizēja Labākas regulācijas politiku ar nolūku tālāk attīstīt ex-ante ietekmes izvērtēšanu, integrējot to stratēģiskās plānošanas sistēmā, kā arī uzlabojot konsultāciju procesu. 2009. gadā tika noorganizētas apmācības valsts ierēdņiem ietekmes izvērtēšanas metodēs. Tajā pat laikā Tieslietu ministrija izstrādāja neoficiālas vadlīnijas labākas regulācijas politikas īstenošanai, kā arī piedāvā palīdzību ministrijām IA procedūrā, kas gan praksē to izmanto reti.⁹

5.3. Ietekmes izvērtēšanas institucionālā struktūra

Katra nozares ministrija ir atbildīga par ietekmes izvērtējumu saviem ierosinātajiem likumprojektiem. Uzraudzības ministrija ir Tieslietu ministrija, jo tā pārbauda ietekmes izvērtējumu, kā arī likumprojektu sagatavošanas kvalitāti. Ietekmes analīzi likumdošanas

⁹ Regulatory Management Indicators, Estonia, OECD, 2011

iniciatīvām veic speciālas ministrijas vienības. Pirms likumdošanas iniciatīvas un jaunu rīcībpolitiku apstiprināšanas ministrijas veic konsultāciju procesus.

2007. gadā Valsts kanceleja atvēra konsultāciju un sabiedrības līdzdalības portālu www.osale.ee, kurā ministrijas publicē likumu un rīcībpolitiku projektus.

Igaunijas valsts kancelejai ietekmes izvērtēšanā ir nenozīmīga ietekme, jo tā pārbauda sekundārās likumdošanas kvalitāti pirms iesniegšanas Ministru kabinetā, kuriem netiek pieprasītas paskaidrojošās vēstules ar ietekmes analīzes izvērtējumu.

Kaut arī formāli ir noteikts, ka ministrijām ir jāizvērtē jauno likumu izmaksas un ieguvumi, šī norma vairāk tiek aizgūta, vadoties no citu valstu pieredzes, nevis no pašreizējās Igaunijas valsts ierēdņu kapacitātes un institucionālās sistēmas to ieviest. Igaunijas ietekmes izvērtēšanas sistēmā trūkst viena svarīga spēlētāja – uzraudzības institūcijas un izvērtēšanas kvalitātes nodrošinātāja un koordinatora. Lai gan Tieslietu ministrijai ir potenciālas iespējas par tādu pārtapt, pašreizējais uzsvars labākas likumdošanas politikas ieviešanā nenoliedzami ir nosvēries uz administratīvā sloga samazināšanas un Standarta izmaksu modeļa ieviešanu.

Rīcībpolitiku izvērtēšana Igaunijā notiek, balstoties uz *ad hoc* lēmumu vai ārējo donoru pieprasījumu. Pozitīvs pavērsiens izvērtēšanas kultūras attīstībā ir Igaunijas izvērtēšanas biedrības nodibināšana 2010. gada decembrī, kas plāno savu atklāšanas pasākumu š.g. 14. jūnijā.

5.4. Ietekmes izvērtējuma piemērs

Starpposma izvērtēšana programmai “Jaunieši darbībā”

(Avots: *Interim Evaluation of “The Youth in Action”. Programme in Estonia 2007 – 2009. Tartu university, 2010*)

Pamatinformācija

“Jaunieši darbībā” ir Eiropas līmeņa rīcībpolitika, kuras īstenošanā ir iesaistījusies arī Igaunija. Programma ir vērsta uz jauniešu spēju attīstību iesaistīties darba tirgū un integrēties sabiedrībā. Trīs gadus pēc programmas darbības uzsākšanas, 2010. gadā tika veikts starpposma izvērtējums. “Jaunieši darbībā” politikas mērķi sasaucas ar Igaunijas jaunatnes politikas mērķiem un ir tās veiksmīgs papildinājums, jo piedāvā jauniešiem iespēju iesaistīties projektos un starptautiskajā pieredzes apmaiņā. Jaunieši bezdarbnieki ir viena no “Jaunatnes darbībā” mērķa auditorijām un sadarbība ar tiem programmas ietvaros notiek, iesaistoties arī Igaunijas Bezdarba apdrošināšanas fondam.

Pētījuma jautājumi

Tā kā “Jaunatne darbībā” ir starptautiska rīcībpolitika, tai tika izstrādāta vienota metodoloģija un pētījuma jautājumi. Katrai dalībvalstij tika dota iespēja jautājumus pielāgot savai politiskajai un ekonomiskajai videi. Lai novērtētu rīcībpolitiku atbilstoši izvērtēšanas četrām dimensijām, pētnieki sadarbībā ar Igaunijas Izglītības ministrijas darbiniekiem vāca atbildes uz šādu jautājumu blokiem:

1.izvērtēšanas dimensija. Atbilstība

- Cik lielā mērā programmas vispārējie un specifiskie mērķi ir atbilstīgi Eiropas Jaunatnes politikai (t.i., dodot ieguldījumu jaunu cilvēku nodarbinātībā caur apmācību pieredzi)?

- Kādas ir programmas saites ar politikas iniciatīvām un prioritātēm nacionālajā līmenī?
- Cik lielā mērā programma ir papildinoša citām nacionālā līmeņa jaunatnes aktivitātes veicinošām programmām?
- Kāda ir pievienotā programmas vērtība nacionālajā līmenī?
- Cik lielā mērā programma ir atbilstoša jauniešu un jauniešu organizāciju vajadzībām valstī?

2. izvērtēšanas dimensija. Lietderīgums.

- Cik lielā mērā programma dod ieguldījumu Eiropas jaunatnes politikas mērķu sasniegšanā?
- Cik lielā mērā programmas aktivitātes nodrošina programmas vispārējo un specifisko mērķu sasniegšanu?
- Vai programmai ir plašāka sociāla ietekme, kas pārsniedz mērķi “neformāla jauniešu apmācība un iesaistīšana darbā?”
- Cik lielā mērā programma iespaido nacionālo likumdošanu jaunatnes politikas jomā?
- Kā funkcionē pieredzes apmaiņas sistēma starp Nacionālo aģentūru un citām programmas vienībām? Cik lielā mērā ir iesaistīta jaunatne?
- Cik lielā mērā programma ir bijusi iekļaujoša un nediskriminējoša?
- Cik lielā mērā programmas ieviešanas elastība ir kalpojumi programmas mērķu sasniegšanai?
- Vai piedalīšanās programmā ir apmierinoša no ģeogrāfiskā viedokļa?
- Vai piedalīšanās programmā ir apmierinoša attiecībā pret dalībnieku profiliem (jaunieši, darbinieki)?
- Vai programma dažādi ietekmē dzimumus?
- Cik lielā mērā neformālā apmācība ir atzīta valstī?

3. izvērtēšanas dimensija. Efektivitāte

- Vai programmas budžets, vadības metodes un cilvēkresursi ir pietiekami mērķu sasniegšanai?
- Kādas ir jūsu domas par programmā izmantotajām IT?
- Kādas ir jūsu domas par programmā iesaistīto institūciju pienākumiem? Vai tas ir labākais veids, kā sasniegt mērķus? Vai iespējams iegūt labākus rezultātus pie cita modeļa?
- Vai nepieciešami citi mēri, lai piesaistītu jaunus dalībniekus?
- Vai aktivitātes ir pietiekami vienkāršas no administratīvā viedokļa, pietiekami finansētas un pietiekami komunicētas?

4. izvērtēšanas dimensija. Ilgtspējība.

- Kuru no programmas aktivitātēm jūs labprāt turpinātu un kuru- izslēgtu no programmas?
- Cik lielā mērā programmas rezultāti tiek komunicēti sabiedrībā? Vai potenciāls ir pilnīgi izmantots?

- Kādi ir ieteikumi attiecībā uz nākotnes programmas mērķiem, aktivitātēm, programmas struktūru, administratīvajiem noteikumiem, finansiālo atbalstu?

Pētījuma nostādnes

Izvērtēšana tika veikta, ņemto vērā ES vadlīnijas, prioritātes, kā arī Igaunijas jaunatnes politikas prioritātes. Līdz ar to, izvērtējot projektus, priekšroka tika dota šādiem virzieniem:

- projekti, kas iesaista jauniešus, dzīvojošus reģionos (katru gadu tika analizēti citi reģioni), lai nodrošinātu reģionu izlīdzināšanas prioritāti
- projekti, kas iesaista jauniešus ar veselības problēmām
- projekti, kas iesaista krieviski runājošos
- projekti, kas iesaista jauniešus bezdarbniekus

Izvērtēšanā tika izmantoti gan sekundārie, gan primārie datu avoti un pielietotas kvantitatīvās un kvalitatīvās pētījumu metodes. Kvantitatīvajā daļā tika izmantoti dati no “Jaunieši darbībā” monitoringa datu bāzes YouthLink, kurā apkopoti 9 valstu dati par specifiskiem indikatoriem, sākot no iepriekšējās jaunatnes politikas YOUTH izvērtējuma. Šajā virzienā pārsvarā iesaistījās ministrijas darbinieki, jo tiem jau bija iepriekšēja pieredze datu vākšanā pa konkrētiem indikatoriem.

Kā otrs pētījuma virziens bija interneta aptaujas ar projektu vadītājiem un dalībniekiem. Aptauju jautājumi pārsvarā bija izveidoti izvēles jautājumu formā, jo tika uzskatīts, ka uz tāda veida jautājumi ir visvieglāk atrast atbildes, kas ir svarīgs kritērijs, intervējot jauniešu mērķa grupu. Kā otrs kritērijs par labu izvēles jautājumiem kalpoja spēja kodēt jautājumus, neizmantojot datu apstrādes metodes, kas nepieciešamas atvērto jautājumu kodēšanai. Aptaujas jautājumus izstrādāja ārējie pētnieki.

Jautājumi projektu vadītājiem bija vērsti uz projektu ietekmi uz dalībniekiem, vadītājiem un viņu organizāciju, noskaidrojot, kā tie palīdzēja sasniegt programmas mērķus, mainīt dalībnieku attieksmi, nodrošināja pieejamību programmai dažādām mērķa grupām. Apsekojumā tika iekļauti visi projektu vadītāji, kuri nodrošina datu vākšanu YouthLink. Līdz 2010. gada martam dati tika savākti no 199 igauņu projekta vadītājiem.

Projektu dalībnieku aptaujai bija tāda pati struktūra kā vadītāju aptaujai, tikai ierobežota ar ietekmes noskaidrošanu uz pašiem dalībniekiem (piemēram, ko viņi iemācījās un kā tas viņus iespaidoja), pieeja programmas projektiem, dalībnieku profils.

Aptaujas bija vērstas uz finansēto projektu izlasi, taču uz visiem izlases projektu dalībniekiem. Līdz 2010. gada februārim dati tika savākti no 601 Igaunijas respondenta, kuri piedalījās programmas projektos. Tika savākti arī dati no 383 ārzemju respondentiem, kuri piedalījās Igaunijas programmas projektos.

Kvalitatīvajā analīzē sākotnējā pieeja (2 fokusa grupas) tika izmainīta saspringtā laika grafika dēļ. Tā vietā tika saorganizētas 8 individuālas intervijas un 3 mazu grupu intervijas. Mērķis bija atrast respondentus ar augstu kompetences līmeni programmas aktivitātēs. Starp respondentiem bija Izglītības ministrijas pārstāvis, kurš atbildīgs par jaunatnes politiku, dažādu NVO pārstāvji un pašvaldību pārstāvji, kā arī iepriekšējās starptautiskās programmas YOUTH projektu vadītāji ar pieredzi. Intervijas tika pabeigtas 2010. gada maijā.

Sekundāro datu analīzei tika izmantoti iepriekšēji pētījumi un izvērtējumi, Jaunatne darbībā gada grāmatas, statistiskie materiāli, saistīti ar *YouthLink* un programmas projektu radītie ziņojumi. Pētījumā sākotnēji sniegta aprakstošā statistika par programmas dalībniekiem un sasniegtajiem

rezultātiem, bet pēc tam dots datu kopsavilkums par katru no analizētajām izvērtēšanas dimensijām.

Turpmākā rīcība tiks saskaņota ar Eiropas Jaunatnes organizācijām. Izvērtēšanā sniegtās rekomendācijas tiks iekļautas programmas darbības virzienu koriģēšanā atbilstoši ilgtermiņa politikas rezultātiem.

Noderīgas saites

1. Tieslietu ministrijas normatīvo aktu datu bāze <http://www.just.ee/jdocs/>
2. Sabiedrības līdzdalības portāls www.osale.ee.

6. LIETUVA

6.1. Sistēmas izveidošanās priekšnosacījumi

Lietuvas izvērtēšanas pieredze līdz ar pārējām Baltijas valstīm sāka veidoties ar pirmo ES PHARE, SAPARD un ISPA programmu izvērtēšanu. Pēc neatkarības atgūšanas Lietuvai pašai nebija izstrādātas rīcībpolitikas un stratēģijas jomā, tāpēc tā aizguva un adaptēja pieredzi no starptautiskajām organizācijām. Starptautiskā Valūtas fonda un Pasaules Bankas pārstāvji paši novērtēja ieviestās programmas, taču vienlaikus attīstīja arī valsts pārvaldes pakāpenisku kapacitātes pieaugumu.

1997. gadā Lietuva griezās pie Ontario valdības un Kanādas valsts administrācijas institūta (IPAC) pēc palīdzības valsts pārvaldes reformas ieviešanā. Izvairoties no iepriekš pieredzētās Maskavas centralizācijas Lietuvas valdība ieslīga otrā galējībā, pilnībā decentralizējot lēmumu pieņemšanas procesu un tādējādi zaudējot kontroli pār prioritāšu izskatīšanu un finansēšanu.

2000. gadā Kanādas Starptautiskā Attīstības aģentūras (CIDA) valsts reformas projekta ietvaros ar IPAC kā izpildaģentūru tika izveidota integrētā politikas un fiskālās plānošanas sistēma. Sistēmas četras galvenās iezīmes ir:

- stratēģiskās plānošanas komisija premjera vadībā pārrauga prioritāšu noteikšanu un galvenos politikas problēmjautājumus;
- stratēģiskās plānošanas sistēma (balstīta uz Ontario biznesa plānošanas sistēmu), kas ietver sevī valdības prioritāšu noteikšanu pirms budžeta plānošanas, ministriju individuālo stratēģisko plānu sastādīšanu un publisku atskaitīšanos par plānotajiem un sasniegtajiem rezultātiem;
- integrēta fiskālās plānošanas sistēma (makroekonomiskā prognoze, individuālie ministriju budžeta griezumi, nepieciešamība aģentūrām atskaitīties par rezultātiem);
- “jaunā stila” kanceleja, kas no administratīvi regulējošas iestādes pārtapa par stratēģiski analītisku institūciju, nodibinot Stratēģiskās plānošanas vienību.

6.2. Pašreizējais tiesiskais regulējums

Nozīmīgs solis uz izvērtēšanas kultūras attīstību bija 2003. gadā pieņemtie MK noteikumi veikt obligāto ietekmes izvērtējumu visiem likumprojektiem, kas tika virzīti caur Ministru kabinetu. Procesu tika ieteikts izmantot arī nozaru ministrijās un pašvaldībās, virzot savus iekšējos

noteikumus. MK noteikumu pielikumā tika pievienotas vadlīnijas ietekmes izvērtēšanas veikšanā, līdz ar to standartizējot IA procedūras un izmantojamās metodes.

Ietekmes analīze tiek veikta visiem normatīvajiem aktiem, kas tiek iesniegti MK. Ja iniciatīvai ir nozīmīga ietekme uz sabiedrību, budžetu vai ekonomiku, tiek veikts padziļinātais IA pēc pielikumā pievienotās formas un kontroljautājumiem.

Ministrijai kopā ar likumprojekta vai likuma grozījumu projekta pieteikumu ik gadus veidotajam valdības likumprojektu sarakstam ir jāiesniedz arī vispārīgs IA, kurš kalpo kā filtrs likumdošanas sloga samazināšanai. Vēlāk, iesniedzot likumprojektu izskatīšanai Ministru kabinetā, IA tiek aprēķināta detalizētāk. Vispārējam ietekmes novērtējumam ir jāsaturs šādas sadaļas:

- problēmas apraksts
- piedāvātās alternatīvas
- ietekme uz valsts budžetu
- ietekme uz biznesa vienību administratīvo slogu, kas jānovērtē atbilstoši Ekonomikas ministrijas izstrādātajai un apstiprinātajai metodoloģijai
- ietekme uz pilsoņu administratīvo slogu, kas jānovērtē atbilstoši valdības apstiprinātajai metodoloģijai, kā arī administratīvā ietekme uz valsts pārvaldes institūcijām, kas ir izteikta monetārajā vērtībā
- ietekme uz konkrēto jomu, kurā ir izstrādāts likumprojekts, iespējamās negatīvās ietekmes un potenciālie ieguvumi.

Detalizētais ex-ante ietekmes novērtējums tiek ierosināts ar valdības lēmumu, gadskārtējā likumprojektu saraksta izskatīšanas laikā. Iesniedzēj institūcija, vadoties no valdības apstiprinātajiem kritērijiem, pati var ierosināt detalizēta ietekmes novērtējuma izstrādi. Detalizētais ex-ante ietekmes novērtējums satur izmaksu un ieguvumu aprēķinu, vai arī lēmuma izmaksu efektivitātes novērtējumu.

Ex-post ietekmes izvērtēšanu var ierosināt gan valdība gadījumā, ja rīcībpolitikai vai likumam ir nozīmīga ietekme uz sabiedrību vai arī ja tā vēlas noskaidrot atbilstošās likumdošanas ieviešanas atbilstību plānotajam procesam. Atbildīgā ministrija pati var ierosināt veikt regulāru iniciatīvas izvērtēšanu, iesniedzot Finanšu ministrijai izvērtēšanas plānu. Katru gadu Finanšu ministrija apkopo ministriju pieteikumus un iesniedz izvērtēšanas plānu valdībā. Ex-post izvērtēšanas nepieciešamība ir iekļauta 2002. gada valdības apstiprinātajā Stratēģiskās plānošanas metodoloģijā. Tiek gatavota rokasgrāmata, kura izskaidros lietojamās metodes, kā arī saturēs piemērus. Šī rokasgrāmata netiks apstiprināta Ministru kabinetā, tā būs pieejama Premjera biroja mājas lapā un atvērta priekšlikumiem un labojumiem. Normatīvajos aktos nav paredzētas sankcijas gadījumā, ja ministrija rīcībpolitikām neparedz ex-ante novērtējumus.

Patlaban Lietuvā notiek izvērtēšanas un stratēģiskās plānošanas speciālistu tīkla aktivizēšana, kurā iesaistīti interesenti gan no publiskās pārvaldes, gan arī zinātniskais personāls. Ietekmes izvērtēšanas metodoloģijas tiek testētas pilotprojektos. Līdz septembrim tiks iesniegti labojumi un priekšlikumi metodoloģijas uzlabošanai, kā arī attiecīgajos MK noteikumos par Normatīvo aktu apstiprināšanas kārtību. Lietuva ir iecerējusi ietekmes izvērtēšanā iekļaut arī konkrētās iniciatīvas ieguldījumu antikorupcijas jomā.

6.3. Ietekmes izvērtēšanas institucionālā struktūra

Premjerministra birojs, kas Latvijas kontekstā pilda Valsts kancelejas stratēģiskās funkcijas, ir vadošā un koordinējošā institūcija politikas veidošanas procesa kvalitātes nodrošināšanā, stratēģiskajā plānošanā, kā arī ietekmes izvērtēšanas jomā. Normatīvo aktu un ietekmes izvērtēšanas procedūra institucionālajā ziņā ir līdzīga Latvijas sistēmai. Atbildīgās ministrijas veic ietekmes novērtējumu atbilstoši MK apstiprinātajai kārtībai un kopā ar normatīvo aktu nosūta Tieslietu ministrijai un izvērtēšanai. Ja kvalitāte ir atbilstoša, tas tiek tālāk virzīts uz Ministru kabinetu izskatīšanai. Kaut arī formāli Premjerministra birojam ir jāizskata visas valdības iniciētās primārās un sekundārās likumdošanas iniciatīvas, tas praksē izvērtē tikai tos likumprojektus, kuri sasaucas ar valdības prioritātēm.

Lietuva rīcībpolitiku ex-post izvērtēšanā izmanto vai nu tikai ministriju darbinieku kapacitāti, vai arī apvieno iekšējo izvērtēšanu ar ārējo ekspertu palīdzību, tādējādi saglabājot ministrijas piederību iegūtajiem rezultātiem.

Lietuvai nav obligātas apmācību programmas ierēdņiem. Struktūrfondu projekta ietvaros patlaban tiek izstrādātas un ieviestas apmācību programmas ietekmes novērtēšanā, tādējādi cerot panākt pozitīvas pārmaiņas ministrijas darbinieku kapacitātes stiprināšanā un attieksmes maiņā.

6.4. Ietekmes izvērtējuma piemērs

Lauku attīstības programmas izvērtējums

(Avots: Kaimo Remimo Programos Vertinimo Ataskaitos Porjektas, Vyriausybei atskaitingų institucijų funkcijų analizės ir biudžeto programų vertinimo paslaugas, Viešosios Politikos ir vadybos institutas, 2010)

Pamatinformācija

Valsts politikas un vadības institūts pēc Premjerministra biroja pasūtījuma kā pilotprojektu 2009. gadā veica lauku attīstības programmas izvērtējumu ar nolūku testēt ES Struktūrfondu projekta ietvaros ierosināto budžeta programmu izvērtēšanas metodoloģiju, kas vēlāk tiktu iekļauta pašreiz spēkā esošajā stratēģiskās plānošanas metodoloģijā. Lauku attīstības programma ir Zemkopības ministrijas budžeta programma, kas ir iekļauta ministrijas stratēģiskajā plānā un ir vienīgā Nacionālās Lauku attīstības stratēģijas ieviesēja. Lietuvas budžeta programmu lietderības analīze zināmā mērā iespaidojusies no Īrijas un ASV pieredzes budžeta programmu efektivitātes izvērtēšanā. Izvērtēšana tika veikta, ārējiem ekspertiem sadarbojoties ar Zemkopības ministrijas pārstāvjiem. Analīzei ar nolūku tika izvēlētas galvenokārt kvalitatīvas datu vākšanas un analīzes metodes, lai valsts ierēdņus ieinteresētu pētījuma veikšanā. To uzdevums bija nodrošināt ārējos pētniekus ar atbilstošiem datu avotiem, kā arī piedalīties rezultatīvo rādītāju indikatoru izvēles apspriešanā.

Pētījuma jautājumi

1. Vai budžeta programma kā augšminētās rīcībpolitikas ieviesēja ir attiecināta uz paredzētajām mērķa grupām (kritērijs “**piemērotība**”)?
2. Vai plānotie pasākumi ir radījuši iecerētos rezultātus (kritērijs “**efektivitāte**”)?
3. Vai tas ir sasniegts ar visoptimālākajiem līdzekļiem (kritērijs “**lietderība**”)?

Pētījuma nostādne

Novērtējums balstās uz intervences loģiskā modeļa analīzi, kas tika sagatavots atbilstoši piedāvātajai budžeta programmu izvērtēšanas metodoloģijai. Loģiskais modelis savstarpēji saista programmas mērķi, galvenos darbības virzienus, ieviešanas instrumentus un paredzētās aktivitātes. Izvērtēšanai tika izmantoti Lauku atbalsta programmas 2009. gada dati, lai salīdzinātu programmas mērķus, aktivitātes, indikatorus ar nacionālajā Lauku attīstības stratēģijā minētajiem. Izvērtēšanas sākumā situācijas aprakstā tika sniegta informācija par Lietuvas makroekonomisko situāciju 2006. – 2009. gadā, kā arī ražošanas apjoma izmaiņām lauksaimniecības un pārtikas rūpniecības nozarē 2006. – 2009. gadā. Nākošā nodaļa atspoguļoja situācijas sociāli ekonomisko ietekmi uz lauksaimnieku lēmumu iesaistīties lauku atbalsta programmā. Pētnieki ar aprakstošās statistikas palīdzību parādīja Lauku atbalsta programmai piešķirto finanšu apjoma sadalījumu pa apsaimniekošanas veidiem un apropriāciju piešķiruma veidiem laika posmā no 2004 līdz 2010. gadam.

Pēc situācijas apraksta tiek pētīts uzkonstruētais loģiskais modelis, noskaidrojot, vai uzdevumu un aktivitāšu formulējums ir atbilstošs programmas mērķim un vai uzdevumu apjoms pie attiecīgā ieviešanas instrumenta ir samērojams ar piešķirtās apropriācijas apjomu. Lai gan pētniekiem bija ierosinājumi uzlabot struktūru un novērtēšanas indikatorus, kopumā loģiskā programmas struktūra tika atzīta par pietiekoši labu darbības atspoguļotāju un izvērtēšanas instrumentu.

6.1.tabulā attēloti programmas izvērtēšanas jautājumi atbilstoši trīs izvērtēšanas kritērijiem, kā arī izmantotās datu vākšanas un analīzes metodes.

Interviju metode tika apvienota ar novērojumu metodi. Izvērtējuma autori piedalījās Lauksaimniecības kameras sēdē 2010. gada septembrī, kad tika apspriesti programmas budžeta jautājumi, kā arī uzklusēja lauksaimnieku un Zemkopības ministrijas nostāju par dažādiem jautājumiem, kas saistīti ar programmas finansējumu. Efektivitātes analīze tika veikta, salīdzinot programmas aktuālos rezultātus ar plānotajiem, bet lietderības analīze – izvērtējot finansiālās izmaksas ar iegūto produktu un pakalpojumu apjomu.

6.1. tabula. Programmas izvērtēšanas jautājumi, kritēriji un izmantotās metodes

Izvērtējuma jautājumi	Vērtēšanas kritēriji	Pētījuma metodes
Vai pastāv savstarpēja saistība starp programmas mērķi, darbības virzieniem, uzdevumiem, aktivitātēm un darbības rezultātu indikatoriem?	Atbilstība	Dokumentu analīze
Vai programmas uzdevumi ir vērsti uz mērķa grupu?	Atbilstība	Intervijas, novērošanas metode
Vai budžeta programmas uzdevumi atbilst Nacionālās lauku attīstības stratēģijas un citu politikas dokumentu mērķiem?	Atbilstība	Dokumentu analīze
Vai programma risina lauku sociāli ekonomiskās problēmas?	Atbilstība	Intervijas, novērošanas metode
Vai programmas ieviešanai ir izvēlēti atbilstošie instrumenti?	Atbilstība	Dokumentu analīze
Vai programmas mērķi un ielānotie darbības rezultātu indikatori ir sasniegti?	Efektivitāte	Darbības rezultātu salīdzinājums ar plānotajiem indikatoriem
Vai atbalsta saņēmēji ir apmierināti ar programmas rezultātiem?	Efektivitāte	Intervijas, novērošanas metode
Kāda ir finansiālo izmaksu un produktu attiecība?	Lietderība	Lietderības analīze, salīdzinot izmaksas ar ieguvumiem
Kāds ir administratīvo izmaksu īpatsvars?	Lietderība	Dokumentu analīze, intervijas, novērojuma metode

Nākošais solis izvērtēšanā bija veikt iespēju analīzi. Lauku atbalsta programmas mērķi, uzdevumi un aktivitātes tika plānotas, pieņemot, ka pastāv tirgus nepilnības, kuras iespējams noregulēt ar valsts intervences palīdzību. Pētnieki apskatīja iespējamās intervenču veidus (apdrošināšanas prēmijas, aizņēmumu procentu apmaksu, atbalstu dzīvnieku blakusproduktu iznīcināšanai un vaislas veicināšana) un instrumenta piemērotību programmas mērķu sasniegšanā. Kaut gan kopumā instrumenti tika atzīti par piemērotiem, tika uzsvērts, ka tie koncentrējas uz īstermiņa lauksaimniecības konkurētspējas nodrošināšanu. Izvērtēšanas autori iesaka integrēt programmā dažus no Nacionālās lauku attīstības stratēģijas mērķiem.

Pēc iespēju analīzes seko katra izvērtējuma jautājuma apraksts un rekomendācijas konkrētajā jomā. Izvērtējot programmas iekšējo atbilstību, ieteikumi galvenokārt bija vērsti uz darbības rezultātu indikatoru uzlabošanu, iekļaujot nākotnes stratēģiskajos plānos vairāk kvalitatīvu indikatoru.

Lai atbildētu uz jautājumu, vai programma risina lauku sociāli ekonomiskās problēmas, detalizēti tiek analizēti katrs no piedāvātajiem valsts intervences instrumentiem. Secinājumiem tiek izmantoti intervijās iegūtie viedokļi un politikas dokumentu analīze. Nodaļas kopsavilkumā izvērtējuma autori tabulas veidā sniedz informāciju, cik % no programmai piešķirtās apropriācijas ir iztērēti tirgus nepilnību novēršanai un cik – institucionālo nepilnību novēršanai (27.7%).

Programmas efektivitātes izvērtējums

Programmas efektivitāte tika izvērtēta, iesaistot ārējos ekspertus un izmantojot ES Struktūrfondu atbalsta metožu izvērtēšanas pamatnostādnes minēto pieeju. Sasniegto rezultātu atbilstības analīzē vērā tika ņemta arī atbalsta saņēmēju apmierinātība ar pakalpojumiem. Katra programmas aktivitāte tika izvērtēta atbilstoši sastādītajai vērtējumu skalai:

- pasākums “darbojas ļoti labi”, ja vidējā darbības indikatoru vērtība ir robežās no 85-100% no iecerētā indikatora;
- pasākums “darbojas labi”, ja vidējā darbības indikatoru vērtība ir robežās no 70-84% no iecerētā indikatora;
- pasākums “darbojas apmierinoši”, ja vidējā darbības indikatoru vērtība ir robežās no 55-69% no iecerētā indikatora;
- pasākums “darbojas slikti”, ja vidējā darbības indikatoru vērtība ir robežās no 40-54% no iecerētā indikatora.

Vienīgais pasākums, kas dabūja “sliktu” novērtējumu bija atbalsts lauku kopienām un rīcības grupām. Lielākais vairums pasākumu tika novērtēti kā ļoti labi, taču tajā pat laikā eksperti uzsvēra kļūdas iespējamību neprecīzo datu dēļ. Intervijās noskaidrojās, ka saņēmēji ir apmierināti ar sniegtajiem pakalpojumiem. Līdz ar to ekspertu secinājums par programmas efektivitāti bija pozitīvs, norādot, ka programma sasniedz īstermiņa mērķus, bet ilgtermiņa ietekme uz mērķa grupu ir apskatāma plašākā kontekstā kopā ar attiecīgo rīcībpolitiku analīzi.

Programmas lietderības izvērtējums

Lietderības pakāpe tika novērtēta visiem pasākumiem pēc šādas skalas:

- ļoti laba lietderība – attiecība starp pieejamo produktu un izmaksāto līdzekļu apjomu pārsniedz vienu saņēmēju

- laba lietderība – attiecība starp pieejamo produktu un izmaksāto līdzekļu apjomu ir 0.8-1 saņēmējs
- lietderība būtu jāpalielina - attiecība starp pieejamo produktu un izmaksāto līdzekļu apjomu ir mazāka par 0.8 saņēmēju.

Vairums pasākumu ierindojās kategorijā ar ļoti labu vai labu lietderību, taču, gluži tāpat kā efektivitātes analīzē, ar norādi, ka dati var nebūt pilnīgi precīzi situācijas atspoguļošanā. Pētnieki lietderību ieteica palielināt trijiem pasākumiem (apdrošināšanas prēmiju kompensācija, atbalsts lauku saimniecību modernizācijai un atbalsts lauku kopienai un vietējām rīcības grupām).

Lietderības kontekstā tika analizēts arī programmas administratīvo izmaksu īpatsvars. Intervijās ar atbalsta saņēmējiem tika noskaidrota viņu apmierinātības pakāpe ar pakalpojumiem, kā arī attieksme pret formālajām procedūrām. Pārsvārā programmas vadība tika novērtēta kā lietderīga un efektīva.

Secinājumu daļā izvērtējuma autori apkopoja katra valsts intervences veida (apdrošināšanas prēmijas, aizņēmumu procentu apmaksu, atbalstu dzīvnieku blakusproduktu iznīcināšanai un vaislas veicināšana) ietekmes līmeni uz tirgus mehānisma noregulēšanu un konkrētā atbalsta instrumenta trūkumus un pozitīvās iezīmes.

Finanšu krīze programmas budžeta apropriācijas 2010. gadā ir samazinājusi par 37 procentiem. Izvērtējuma ieteikumi ir vērsti uz budžeta līdzekļu ietaupījumu un efektīvāku izlietojumu. Pirmkārt, pētnieki iesaka pārskatīt valsts atbalsta modeļus un to finanšu proporcijas kopējā budžeta programmā. Otrkārt, nepieciešams pārskatīt apdrošināšanas prēmiju atbalsta maksājumus un treškārt, uzlabot budžeta programmai atbilstošo rezultatīvo rādītāju struktūru, iekļaujot tajā ilgtermiņa ietekmi nosakošos indikatorus.

Noderīgas saites

1. Ministru kabinets www.lrv.lt
[Informācija par stratēģiskajiem plāniem, konsultācijām, īstenotajiem projektiem, normatīvo aktu datu bāze]
2. Premjerministra birojs www.lrv.lt/lt/vyriausybe/vyriausybes-kanceliarija/
[Informācija par biroja vadītajiem projektiem un apmācībām]

7. ĀRVALSTU PIEREDZES SALĪDZINĀJUMS LATVIJAS KONTEKSTĀ

Kā redzams no izvēlēto ārvalstu salīdzinājuma, ietekmes izvērtēšanas tradīcijas ietekmē dažādi ārējas vides faktori, sākot ar politisko iekārtu un ekonomisko attīstību, un beidzot ar iespēju uzsākt institucionālās un strukturālās reformas īstajā brīdī un ar īstajiem cilvēkiem. 7.1. tabulā valstis tiek salīdzinātas pēc ietekmes izvērtēšanas sistēmu raksturojošām pazīmēm. Tālāk nodaļā apkopoti secinājumi par izpētes valstīm un sniegti ieteikumi Latvijas ietekmes izvērtēšanas sistēmas uzlabošanai.

7.1. tabula. Valstu ietekmes izvērtēšanas sistēmu salīdzinājums

Raksturojošās pazīmes	Īrija	Šveice	Vācija	ASV	Igaunija	Lietuva
Politiskā motivācija un saistības	ES saistības	Sabiedrības spiediens uzlabot politikas procesus	Akadēmiskās vides spiediens, iniciators starptautiskā mērogā	Uzņēmēju spiediens, ekonomiskā situācija valstī, iniciators starptautiskā mērogā	ES saistības	ES saistības, valdības atbalsts reformu veikšanā
Regulatīvā bāze	Valdības apstiprināti stratēģijas dokumenti	Konstitūcija, Federālās Padomes direktīvas	MK noteikumi	Prezidenta rīkojumi, OMB memorandi	Likums	MK noteikumi
IA procesa koordinācija	<i>Centralizēta</i> Labākas uzraudzības vienība Premjera kancelejā, FM izvērtēšanas vienība	<i>Decentralizēta</i> pa kantoniem, federālajā līmenī - SECO	<i>Decentralizēta</i> un formāla: Federālās kancelejas Labākas regulācijas vienības funkcija ir koordinējoša, nevis uzraugoša	<i>Centralizēta</i> OIRA	<i>Centralizēta</i> Tieslietu ministrija, Valsts kanceleja	Centralizēta Premjera birojs, Finanšu ministrija
Sadarbība starp ministrijām un pētniecības centriem	<i>Neregulāra</i>	<i>Regulāra</i> , balstīta uz Nacionālās Pētniecības programmām un ikgadējiem 10 svarīgākajiem iniciatīvu izvērtējumiem	<i>Regulāra</i> , lietišķo pētījumu pasūtījumi no federālajām ministrijām	<i>Neregulāra</i> sadarbība pavalstu līmenī, federālā sadarbība Inovāciju programmas ietvaros	<i>Neregulāra</i>	<i>Neregulāra</i>
Metodiskās vadlīnijas	Premjera kancelejas izdota rokasgrāmata	SEVAL izvērtēšanas standarti, kas nav obligāti, tiek izmantotas dažādas pieejas un metodes.	Iekšlietu ministrijas ieteiktās ietekmes izvērtēšanas vadlīnijas	OIRA vadlīnijas IA veikšanai	Valsts kancelejas izstrādātās vadlīnijas Parlamenta izstrādātās vadlīnijas Sabiedrības iesaistīšanas kods	Ar MK lēmumu apstiprinātās IA vadlīnijas un Stratēģiskas plānošanas metodoloģija

„Valsts pārvaldes analītisko spēju paaugstināšana strukturālo reformu ietekmes novērtējumu veikšanai”
2. nodevuma ziņojums

Konsultācijas	Labi attīstīts konsultāciju mehānisms	Ļoti attīstīta sabiedrības iesaistīšanās lēmumu pieņemšanā	Attīstītas ar sadarbības partneriem, neregulāras ar sabiedrību	Labi attīstīts konsultāciju mehānisms	Starp ministrijām un iesaistītajām pusēm, konsultācijas sabiedrības līdzdalības portāls	Starp ministrijām un iesaistītajām pusēm
Apmācība	Obligāta IA pamatu programma ierēdņiem, daļēji pieejama mājas lapā	Nav standartizētas apmācību programmas	Nav standartizētas apmācību programmas	Nav standartizētas apmācību programmas, apmācība notiek federālo aģentūru līmenī	Projektu ietvaros realizētas apmācību programmas	Projektu ietvaros realizētas apmācību programmas
Kvalitātes kontrole	Labākas Regulācijas vienība un Finanšu ministrija	SECO, Administrācijas parlamentārā kontrole, BAG	Attīstīts ārējo uzraudzītāju tīkls Iekšlietu ministrijā un Ekonomikas ministrijā Nacionālā Regulatīvā uzraudzības padome	Attīstīts ārējo uzraudzītāju tīkls, Kongresa Budžeta birojs, OIRA	Tieslietu ministrija	Premjera birojs, Tieslietu ministrija
Politikas plānošanas caurspīdīgums	Labs Paskaidrojošie memorandi publicēti ministriju mājas lapās. Rīcībpolitiku izvērtējumi bieži tiek izdoti atsevišķas publikācijās	Vidējs Publiski pieejami 10 svarīgāko iniciatīvu izvērtējumi	Vājš Likumprojektu koncepcijas nav pieejamas sabiedrībai un interešu organizācijām	Ļoti labs Izvērtēšanas procesa pilnīga publicitāte un regulāra atskaitīšanās	Vidējs Tiek publicēti donoru veiktie rīcībpolitikas izvērtējumi	Labs IA izvērtējumi atrodami MK mājas lapā, programmu izvērtējumi pieejami ministriju mājas lapās.

Secinājumi

1. Valstīs ir sastopama gan centralizēta, gan arī decentralizēta ietekmes izvērtēšanas sistēma. Centralizēts institucionālais ietvars parasti ir tad, ja institūcija, kas atbild par IA, atrodas valdības centrā, piemēram Premjerministra birojā vai Finanšu ministrijā. Decentralizēta sistēma nebalstās un specifisku pārraudzības institūciju, bet gan uz vispusīgu koordināciju starp ietekmes izvērtēšanā iesaistītajām institūcijām ar kopīgu mērķi uzlabot likumdošanas un politikas iniciatīvu kvalitāti. Pienākumi ir skaidri sadalīti starp institūcijām un tās savstarpēji informē viena otru par aktivitātēm, panākot vienošanos horizontālajos jautājumos.
2. Valstīs ir atšķirīgs izvērtējamo jautājumu apjoms. Citas valstis koncentrējas uz specifiskām izvērtējuma jomām, piemēram, administratīvā sloga uz biznesu samazināšanu vai standarta izmaksu modeli, citas, savukārt, veic vispusēju, bet diezgan seklu sociālās, vides, ekonomisko u.c. ietekmes analīzi.
3. Izvērtēšana nav tikai metožu un tehniku kopums, tā ir jāiedzīvina, izveidojot institucionālo struktūru un izprotot tās nepieciešamību.

2. nodevuma ziņojums

4. IA kvalitāte balstās uz efektīviem atskaitīšanās mehānismiem un regulāru sasniegto rezultātu izvērtēšanu. Izvērtēšanas ziņojumu pieejamība un publicitāte ir svarīga atskaitīšanās mehānisma sastāvdaļa.
5. Lietuvas pieredze mums rāda, cik būtisku nozīmi reformu veikšanā spēlē politiskais atbalsts, kas tika nodrošināts gan valsts pārvaldes reformu sākumā 2000. – 2002. gadā, gan arī patlaban, ES projekta ietvaros, ieviešot uzlabojumus uz rezultātu vērsta valsts pārvaldes optimizēšanā. Premjera biroja centieni apmācīt ierēdņus un savienot stratēģiskās plānošanas sistēmu ar izvērtēšanas iniciatīvām būtu vērā ņemama pieredze.
6. Apskatot Šveices un ASV pieeju var secināt, ka ne vienmēr kvalitātes uzraudzība nozīmē tikai kādas centrālās izvērtēšanas vienības varu, kaut arī centrālās vienības atrašanās tuvu valdības centram ir plaši izplatīta prakse. Kaut arī vienībām ir pilnvaras sodīt atbildīgo institūciju, noraidot projektu, tālejošāks uzdevums ir nodrošināt visa izvērtēšanas tīkla kvalitāti un regulāri uzraudzīt to. ASV pieredze parāda, ka izvērtēšanas kvalitāte tiek nodrošināta, uzraudzības funkciju izkaisot pa visu institūciju tīklu caur daudzkārtējām pārbaudēm, nevis ar vienu noteiktu “kontrolieri”. Tādējādi tiek deleģēta atbildība un tāpēc liek visām iesaistītajām pusēm justies atbildīgām par rezultātu.
7. Īrijā un Baltijas valstīs pirmie impulsi politiku un likumdošanas aktu izvērtēšanas sistēmas izveidošanai tika saņemti no ārpuses. Latviju un Lietuvu ietekmes izvērtēšanas sistēmas izveides sākumā vairāk ietekmēja OECD valstu pieredze, bet Īriju – Eiropas Savienības spiediens. Laika gaitā gan Latvijai, gan arī Īrijai nepieciešamība veikt politikas dokumentu un normatīvo aktu ietekmes izvērtēšanu tika iestrādāta likumdošanā, pieeja ietekmes izvērtēšanai ir līdzīga, jo abas valstis ietekmējušās no Lielbritānijas pieredzes.
8. Īrijas ietekmes izvērtēšanas sistēmu raksturo šādas iezīmes:
 - Relatīvi īsā laikā un ārējo spēku ietekmē attīstījusies politiku ietekmes izvērtēšanas institūalizācija;
 - Uz izdevumu efektivitāti vērsti regulāri programmu pārskati, kas pēdējā laikā atspoguļo arī politikas mērķa sasniegšanas pakāpi atbilstoši RIA izvirzītajiem indikatoriem;
 - Uz ad hoc lēmumu bāzes balstīta politiku ex-post izvērtēšana, pārsvarā pakļaujoties ārējo donoru prasībām;
 - RIA tradīciju izplatīšana valsts pārvaldē ne tikai to formāli nostiprinot likumdošanā, bet arī veicot intensīvas valsts pārvaldes darbinieku apmācības.
9. Šveices izvērtēšanas procesa attīstību nozīmīgi ietekmēja izkoptas akadēmiskās vides tradīcijas, sevišķi sociālajās zinātnēs, un nepieciešamība rast risinājumus reģionālās politikas sekmīgai ieviešanai. Tā kā izvērtēšanas prakse pārsvarā ir decentralizēta, izvērtētāju kapacitāte un procedūras federālā, kā arī kantonu līmeņa iestādēs ir atšķirīgas. Vietējā līmeņa politikas izvērtējumi bieži vien balstīti uz kvalitatīvo metožu izmantošanu, jo iedzīvotāju skaits ir nepietiekams, lai izveidotu reprezentatīvu izlasi.
10. Šveice ir valsts kurā iedzīvotājiem tiek plaši piedāvātas demokrātiskās līdzdalības iespējas. Līdz ar to rodas jautājums, vai līdzdalība politikas procesos pati par sevi ir politikas izvērtēšanas iespējamība un tādēļ centralizēts regulējums no valsts puses nav nepieciešams.
11. Kaut arī pēdējās dekādes laikā Vācija ir spērusi soļus pretim vienotas ietekmes izvērtēšanas politikas veidošanai, tās sistēma vēl aizvien ir sadrumstalota, ar šauri specializētu un uz

juridiskajām zinātnēm dominējošu ministrijas darbinieku kapacitāti. Vēsturiski Vācijas federālisms ir radījis vairākus savstarpēji neatkarīgus pētnieku - ministriju tīklus, kas sadarbojas specializētās jomās un veic *ad hoc* ministriju pasūtītus pētījumus problēmjautājumos. Vairums zinātniski pētniecisko institūtu tiek finansēti no federālā vai federālo zemju budžeta (piemēram, *Max Planck Society* vai Vācu pētnieku asociācija (DFG vai DeGEval)), bet universitātes – no federālo zemju budžetiem. Līdz ar to iespējama cieša sadarbība starp pētniekiem, zinātniekiem un ministrijām, kas pasūta pētījumus.

12. No Vācijas Latvija var smelties pieredzi, kā ministrijai sadarboties ar pētniecības institūtiem, pasūtot tai nepieciešamo informāciju un to arī izmantojot. Šajā gadījumā Vācijas noslēgtie komunikācijas tīkli ir pozitīvs piemērs, jo sadarbība balstās arī uz neformālām attiecībām.
13. Pēdējos gados radusies Vācijas valdības interese par ilgtspējas izvērtējuma iekļaušanu ietekmes izvērtējumos vieš cerības, ka Labākas regulācijas iniciatīva, tajā skaitā arī ietekmes izvērtēšanas attīstība pievērsīs uzmanību ne tikai administratīvā sloga izmaksu samazinājumam, bet arī plānotās valsts intervences ieguvumu aprēķinam sociālajā un ekonomiskajā kontekstā.
14. Latvijā ieviestā IA sistēma gan ieviestās regulatīvās bāzes, gan arī institucionālajā ziņā neatpaliek no apskatīto valstu ieviestās struktūras. Latvijai trūkst politiskās ieinteresētības, kā tas pašlaik ir Lietuvas gadījumā, valsts atbalsta lietišķo pētījumu veikšanai, kā tas ir Vācijā, detalizētas, obligātas un publiski pieejamas apmācību organizācijas (Īrija), kā arī ilgstošas izvērtēšanas pieredzes (ASV).

Ieteikumi

Valsts noturīga un lietderīga ietekmes izvērtēšanas sistēma balstās uz vairākiem priekšnoteikumiem:

- Ietekmes izvērtēšana ir viens no politikas veidošanas posmiem un iekļaujas valsts budžeta un politikas plānošanas procesā;
- valsts pārvaldes darbinieki un sabiedrība ir ieinteresēta izvērtējuma veikšanā un iegūtajos rezultātos
- valstī kopumā ir nodrošināta administratīvā kapacitāte veikt izvērtējumus;
- valstī ir nodrošināta iespēja sabiedrībai sekot līdzi izvērtējuma rezultātiem.

Lai Latvija nostiprinātu jau izveidotās tradīcijas un attīstītu jaunas iemaņas, nepieciešama darbības uzlabošana, tiecoties uz iepriekš minētajiem priekšnoteikumiem. Vienā no punktiem Latvija ir līdzvērtīga vai pat priekšā apskatītajām valstīm. Tā ir izvērtējumu un pētījumu pieejamības nodrošināšana. Līdz ar to ieteikumi izkārtoti atbilstoši pārējiem trijiem darbības virzieniem:

1. **Izvērtēšanas ieintegrēšanai budžeta un rīcībpolitikas plānošanas procesā un valsts pārvaldes darbinieku izpratnes veicināšanai par izvērtēšanas lomu** pētnieki iesaka:
 - a) Integrēt politikas izvērtēšanas rezultātus programmu vadības sistēmās un vispārīgajā rīcībpolitikā formulēšanas procesā. Lietuvas pieredzes analīze rāda, ka valsts darbinieku izpratnes līmenis par ietekmes izvērtēšanas nepieciešamību ir augstāks, ja tas redz procesu saistību un mehāniski neatkārtoto darbības tikai tāpēc, ka tas uzdots ar Ministru kabineta rīkojumu. Latvijas kontekstā pētnieki iesaka aktivizēt ministriju un aģentūru darbības

stratēģiju aktualizāciju, iekļaujot tajā nepieciešamību paredzēt sistemātisku likumdošanas iniciatīvu un rīcībpolitiku izvērtēšanu;

- b) Izvērtēt iespējamību katrai ministrijai sastādīt ex-post likumu un rīcībpolitiku izvērtēšanas gada plānu un nepieciešamos izdevumus izvērtēšanas veikšanai atspoguļot ministriju rīcības stratēģijās.

2. Pētījumu izmantojamības paaugstināšanai ieteicamas šādas aktivitātes:

- a) Rast iespēju no valsts budžeta finansētajiem pētījumiem līdzsvarot fundamentālajiem un lietišķajiem pētījumiem piešķirtā finansējuma proporcijas;
- b) 2011. gada 29. marta MK noteikumos Nr.227 "Fundamentālo un lietišķo pētījumu projektu izvērtēšanas, finansēšanas un administrēšanas kārtība" aprakstītā procedūra galvenokārt attiecināma uz fundamentālajiem pētījumiem, tādēļ noteikumos nepieciešami punkti, kas precizētu lietišķo pētījumu pieprasījuma kārtību, kā arī pieteikumu izvērtēšanas kritērijus. Viens no ieteikumiem varētu būt līdz ar projekta pieteikumu iesniegt ministrijas pamatojumu pētījuma veikšanai un tā izmantošanas tālāku plānojumu;
- c) Lai izvairītos no “atvilkņu” dokumentiem, nepieciešams izstrādāt uzraudzības procedūru, kas nodrošinātu no valsts budžeta finansēto pētījumu ieteikumu izskatīšanu, izvērtēšanu un attiecīgu iestrādāšanu politikas dokumentos vai normatīvajos aktos. Gadījumā, ja ministrija ignorē šo nosacījumu, paredzēt iespēju, ka tā nesaņem finansējumu nākotnes lietišķajiem pētījumiem.

3. Valsts pārvaldes darbinieku kapacitātes uzlabošanai būtu vēlams:

- a) Koncentrēt iekšējos pētījumus vairāk uz rīcībpolitikas vai likumdošanas iniciatīvas ieviešanas procesa starpposmu izvērtēšanām, kā arī ex-post rezultātu sasniegšanas pakāpes izvērtēšanām, bet ārējo ekspertu pētījumus – uz prognozēm balstītiem ex-ante izvērtējumiem politiku plānošanai ar būtisku sociālekonomisko ietekmi.
- b) Ņemot vērā Īrijas pieredzi, izstrādāt pamata zināšanu līmeņa obligātos ietekmes izvērtēšanas kursus ierēdņiem;
- c) Valsts kancelejai būt par koordinējošo institūciju sociālā pētnieku un politikas veidotāju tīkla izveidošanai un regulārai informācijas apmaiņai par ministriju praksi. Šeit kā piemērs varētu kalpot iecerētā Lietuvas iniciatīva.

8. Izmantotā literatūra un izziņas avoti

1. Adelle, C. *A Summary of User Needs and Expectations with Regards to Impact Assessment*, LIAISE, 2010
2. *Analytical Perspectives. Budget of the U.S. Government. Fiscal Year 2011.*, Office of Management and Budget.
3. Arndt, C. and Bounds, G. *Regulatory Management Indicators, Estonia*. OECD, 2011
4. *Assessing the Effects of Public Health Policies and Actions. Evaluation Strategic Framework*, Federal Office of Public Health, Switzerland, December 2005
5. Boyle, R. *Two-Tiered Approach: Evaluation Practice in the Republic of Ireland* in Furubo J. E., Rist R. C. and Sandahl R. *International Atlas of Evaluation*. NJ: Transaction Publishers, 2002.
6. Boyle, R. *Evaluation Capacity Development in the Republic of Ireland*, ECD Working Paper Series 14. Washington, DC: World Bank, 2005.
7. Bussmann, W. *Democracy and Evaluation's Contribution to Negotiation, Empowerment and Information. Some Findings From Swiss Democratic Experience*, Evaluation, 1996, Vol. 2
8. Bussman, W. *The Emergence of Evaluation in Switzerland*, Evaluation Vol. 14, 2008.
9. Dvorak, J. *A Theoretical Interpretation of Policy Evaluation in the Context of Lithuanian Public Sector Reform*. Baltic Journal of Law & Politics, Vol.1, 2008.
10. *Exploring the German RIA puzzle*, ENBR working paper
11. *Evidence-Based public policy options to reduce future prison construction, criminal justice costs and crime rates*, Olympia: Washington State Institute for Public Policy, 2006
12. Galimberti, J. *Best Practices and Innovations in Government: Perspectives, Challenges and Potential*, IPAC, 2006
13. Goggin, I. and Lauder, G. *The Case of Education. Review of the Operation of Regulatory Impact Analysis*. Dublin: Goggin Lauder, 2008.
14. Hujer, R. and Caliendo, M. *Evaluation of Active Labour Market Policy: Methodological Concepts and Empirical Estimates*, IZA DP Nr. 236, Institute for the Study of Labor, 2000.
15. Hujer, R. and Caliendo, M. *New Evidence on the Effects of Job Creation Schemes in Germany – A Matching Approach with Threefold Heterogeneity*, IZA DP Nr. 750, Institute for the Study of Labor, 2003.
16. Informācija pilsoņiem, Īrijas Pilsoņu informācijas padome
http://www.citizensinformation.ie/en/education/primary_and_post_primary_education/teachers_and_schools/schools_inspectorate.html
17. Jacob, K. *The Practice of Impact Assessment in Europe*, Berlin: Freie Universität, 2009.
18. Lechner, M. and Wunsch, C. *Active Labour Market Policy in East Germany*, Economics of Transition, Volume 17 (4), 2009
19. Marlene, M. and Loud, L. *Setting Standards and Providing Guidelines. The Means Toward What End?* Evaluation Vol.10, 2004.
20. McNamara, G. and O'Hara, J. *Developing a Culture of Evaluation in the Irish Public Sector*, Evaluation Vol.15, 2009.
21. Radaelli, C. *Desperately Seeking Regulatory Impact Assessments: Diary of a Reflective Researcher*, Evaluation Vol. 15, 2009.

22. Renda, A. *Impact assessment in the EU. The State of the Art and Art of the State*, Brussels:Centre for European Policy Studies, 2006.
23. *Regulatory Performance: Ex-post Evaluation of Regulatory Policies*. Paris:OECD, 2003.
24. Saarniit, L. *Policy Development, Monitoring and Evaluation: The Role of Ministries in the Policy Cycle*. Estonia, SIGMA
25. Spinatsch, M. *Evaluation in Switzerland:Moving Toward Decentralized System* in Furubo J. E., Rist R. C. and Sandahl R. *International Atlas of Evaluation*. NJ: Transaction Publishers, 2002.
26. Staronova, K. *Regulatory Impact Assessment:Formal Institutionalization and Practice*, Journal of Public Policy, Vol.30, 2010
27. *Study on the socio-economic impact of interoperable electronic health record (EHR) and ePrescribing systems in Europe and beyond*, <http://www.ehr-impact.eu/>
28. The White House Office of Management and Budget. Circular No. A-94 Revised: Guidelines and Discount Rates for Benefit-Cost Analysis of Federal Programs:
http://www.whitehouse.gov/omb/circulars_a094
29. Vedung, E. *Four Waves of Evaluation Diffusion*, Evaluation Vol.16, 2010.
30. WiBe-Team (2008): WiBe – Konzept zur Wirtschaftlichkeitsberechnung: Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und Kosten-Nutzen-Analysen von Projekten, Vorhaben und finanzwirksamen Maßnahmen: <http://www.wibe.de/konzept/konzept.html>
31. Widmer, T. and Neuenschwander, P. *Embedding Evaluation in the Swiss Federal Administration*.
32. *Purpose, Institutional Design and Utilization*, Evaluation Vol. 10, 2005.
33. Willoughby, K. and Benson, P. *Program Evaluation, Performance Budgeting and PART: The U.S. Federal Government Experience*, Atlanta:Georgia State University, 2011.

Noderīgi resursi

1. WWW. Virtual Library: Evaluation. The World Wide Evaluation Information Gateway.
<http://www.policy-evaluation.org/>
Lapā atrodamas saites uz izglītojošiem materiāliem, dažādu izvērtēšanas biedrību publikācijām, zinātniskajiem žurnāliem u.c. ar izvērtēšanu saistītu informāciju.
2. Vašingtonas pavalsts Sabiedrības veselības skola. Health Impact Assessment. Information & Insight for Policy Decisions. <http://www.ph.ucla.edu/hs/health-impact/whatishia.htm>
Lapā atrodams viss par ietekmes novērtēšanu uz veselību: metodes, publikācijas, apmācību materiāli, kā arī IA ziņojumu arhīvs par ASV veiktajiem izvērtējumiem.
3. Jaunzēlandes Finanšu ministrijas izstrādātā ietekmes izvērtēšanas rokasgrāmata
<http://www.treasury.govt.nz/publications/guidance/regulatory/impactanalysis>
4. ESAO izstrādātā IA rokasgrāmata www.oecd.org/dataoecd/48/14/44789472.pdf
5. Dienvidaustrālijas valdības publicētā ietekmes izvērtēšanas rokasgrāmata
http://www.competitivesa.biz/download/redtape/Better%20Regulation%20Handbook_Jan2010.pdf

Pielikums Nr.1. Īrijas IA dokumenta struktūra

1. IA kopsavilkums

[Šo kopsavilkumu vajag pievienot visiem IA, lai sniegtu informāciju par normatīvā akta būtību un apsvērtajām alternatīvām.]

IA kopsavilkums			
Ministrija/Aģentūra		Normatīvā akta nosaukums	
Pakāpe: (piemēram, iekšējs projekts, konsultācijas, normatīvā akta būtība, normatīvā akta teksts)		Datums:	
Attiecināmās publikācijas:			
Pieejams lejupielādei: http://www.			
Kontaktpersona:		Tālrunis:	
Kādas politikas alternatīvas tika apsvērtas? Lūdzu apkopojiet izmaksas, ieguvumus un ietekmi attiecībā uz katru alternatīvu un norādiet, vai tika identificēta ieteicamā alternatīva.			
1.			
2.			
3.			
Ieteicamā alternatīva:			
ALTERNATĪVAS			
	IZMAKSAS	IEGUVUMI	IETEKME
1			
2			
3			

2. Politikas būtības un mērķa apraksts

[Aprakstiet politikas būtību un mērķus. Pievienojiet informāciju par pastāvošo problēmu un tās identificējošiem faktoriem, kāpēc tā jārisina tagad un ko ierosinātā iniciatīva atrisinās. Jūs varat iekļaut informāciju par esošo likumdošanu un datus, kas raksturo pašreizējo situāciju. Sīkāka informācija jāpievieno pielikumā. Skaidri definējiet mērķus. Norādiet atšķirību starp vispārīgajiem un neatliekamajiem mērķiem un koncentrējaties uz tiem.]

3. Alternatīvu identifikācija un apraksts

[Identificējiet un izpētiet alternatīvas. Identificējiet un aprakstiet alternatīvas (parasti jāanalizē vismaz trīs alternatīvas, ieskaitot “nav izmaiņu politikā” alternatīvu). Ja iespējams, ir jāidentificē alternatīvas arī bez regulatīvas iejaukšanās.]

4. Izmaksu, ieguvumu un ietekmes analīze VISĀM alternatīvām

[Veiciet detalizētu izmaksu, ieguvumu un ietekmju analīzi, lietojot multikritēriju analīzi un izmaksu-ieguvumu analīzi, kur vien iespējams. Ietekmi izsakiet naudas izteiksmē vai kvantificējiet. Ņemiet vērā tiešās un netiešās izmaksas un ieguvumus, ieskaitot likuma ieviešanas izmaksas. Skaidri aprakstiet, kurš segs izmaksas un kurš iegūs ieguvumus. Iniciatīvām ar nozīmīgu ietekmi veiciet padziļinātu un strukturētu analīzi. Ņemiet vērā ieviešanas riskus, kā arī aprakstiet pieņemumus veiktajai izmaksu – ieguvumu analīzei.

Izpētiet sekojošu ietekmi (pēc attiecinātības)

- uz nacionālo konkurētspēju
- uz sociāli izolētām un jutīgām grupām
- uz vidi
- vai tiek izraisītas nozīmīgas politikas izmaiņas ekonomiskajā tirgū, ieskaitot ietekmi uz patērētājiem un konkurētspēju.
- uz pilsoņu tiesībām
- uz likumdošanas prasību ieviešanu
- uz Ziemeļu – Dienvidu un Austrumu – Rietumu attiecībām.]

5. Konsultācijas

[Veiciet strukturētu un atklātu konsultāciju procesu. Ziņojiet, ar ko notika konsultācijas, kādi viedokļi tika izteikti un kā jūs uz tiem reaģējāt. Nodrošiniert pietiekamu termiņu atbildēm un procesa atklātumu un caurspīdīgumu. Aprakstiet izteiktos viedokļus un kā tie tika ieintegrēti priekšlikumā.]

6. Ieviešana

Detalizēti aprakstiet ieviešanas procesu VISĀM alternatīvā, kā arī ieviešanai nepieciešamos resursus. Kura institūcija ir atbildīga par ieviešanu? Aprakstiet atskaitīšanās procesus. Kādi ir ieviešanas termiņi? Kā tos vislabāk panākt? Vai efektīvai ieviešanai ir pietiekami resursu? Ja tiek plānotas inspekcijas, vai tām ir pietiekoši resursu?

7. Atskaitīšanās

Identificējiet atskaitīšanās mehānismus un rezultātos rādītājus VISĀM alternatīvām. Identificējiet datu avotus (ikgadējie pārskati, ziņojumi parlamentam, iesaistīto pušu aptaujas u.c.), kas tiks lietoti indikatoru mērīšanai.

8. Publikācija

Publicējiet IA ministrijas mājas lapā. Ja ministrijai ir likumdošanas lapa, tad IA jāpublicē blakus attiecīgajam likumam. Ja šādas lapas nav, IA ir jāpublicē speciālā nodaļā, kur tiek apkopoti IA.

Pielikums Nr.2. Īrijas paskaidrojošo memorandu valdībai struktūra

1. Lēmuma būtība

Lēmuma būtību izskaidrojiet īsi un ar saprotamām frāzēm

2. Lēmuma kopsavilkums

Sniedziet lēmuma kopsavilkumu ar nolūku veicināt nepieciešamo izpratni par nepieciešamajām darbībām un lēmuma ieviešanas izmaksām.

3. Starpinstitūciju saskaņošanas laikā izteiktie viedokļi

Atspoguļojiet jūsu attieksmi pret izteikto viedokli un to pamatojiet.

4. Ietekmes izvērtēšanas būtība

Iekļaujiet veiktā ietekmes izvērtējuma pamatdatus, pilno ietekmes izvērtējumu pievienojot paskaidrojošā memoranda pielikumā.

5. Ieviešanas laika grafiks (ja attiecināms)

6. Paziņojums presei (ja attiecināms)

Norādiet, vai nepieciešams paziņojums medijos. Ja nepieciešams, pievienojiet preses relīzes tekstu.