

DARBINIEKU IZPRATNE PAR IESTĀDES DARBĪBAS PLĀNOŠANU, IEVIEŠOT IEKŠĒJĀS KONTROLES SISTĒMU PAŠVALDĪBĀ *EMPLOYEES UNDERSTANDING OF INSTITUTIONAL PLANNING BY IMPLEMENTING THE INTERNAL CONTROL SYSTEM IN THE MUNICIPALITY*

Elīna Stapulone

Rēzeknes Tehnoloģiju akadēmija, Elina.stapulone@inbox.lv; Rēzekne, Latvija
Zinātniskā vadītāja: *Iluta Arbidāne, Dr.oec., profesore*

Abstract. *The study “Employees’ Understanding of Institutional Planning by Implementing the Internal Control System in the Municipality” provides a brief summary of the implementation of the internal control system in public administration, highlighting the differences that distinguish the assessment of public administration performance compared to business. The paper analyzes the element of the internal control system “Institutional activity planning” referred to the regulations of the Cabinet of Ministers “Regulations on the internal control system in a direct administration institution” and analyzes the situation in Priekuļi Municipality, evaluating compliance with this element. Questionnaires of municipal employees have been conducted with the aim to find out the understanding of the implementation of the ICS element “Institutional activity planning” and compliance with this element, identifying areas where improvement is needed.*

Keywords: *employees, goals, implementation, internal control, local government.*

Ievads

Valsts pārvaldes darbības mērķis ir tai uzticēto pārvaldes funkciju īstenošana ar iespējami mazākiem resursiem. Lai panāktu efektīvu valsts pārvaldi, tā regulāri ir jānovērtē un jāpilnveido. Iekšējās kontroles sistēma (turpmāk - IKS) ir iestādes risku vadības, kontroles un pārvaldības pasākumu kopums, kura uzdevums ir nodrošināt iestādes:

- mērķu sasniegšanu;
- efektīvu darbību;
- pārskatu ticamību;
- darbības atbilstību tiesību aktiem.

Pētījuma tēmas aktualitāti pamato fakts, ka gan LR Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija, gan Valsts kontrole un Eiropas Savienības finanšu līdzekļu uzraudzības institūciju pārstāvji ir norādījuši uz nepieciešamību ieviest efektīvu iekšējās kontroles sistēmu pašvaldībās.

Šī pētījuma mērķis ir pamatojoties uz iekšējās kontroles sistēmas teorētiskajiem aspektiem (elementiem), izpētīt Priekuļu novada pašvaldības kā iestādes darbības plānošanas procesu un darbinieku izpratni par iestādes mērķiem, prioritātēm un sasniedzamajiem rezultātiem.

Mērķa sasniegšanai tiek izvirzīti sekojoši uzdevumi:

- izpētīt kontroles sistēmas teorētiskos aspektus;
- veikt iekšējās kontroles sistēmas elementa “Iestādes darbības plānošana” izvērtējumu Priekuļu novada pašvaldībā;
- veikt Priekuļu novada pašvaldības darbinieku aptauju, noskaidrojot izpratni par iestādes plāniem, mērķiem un sasniedzamajiem rezultātiem;
- analizēt iegūtos datus un informāciju.

Autore izvirza hipotēzi: Priekuļu novada pašvaldības darbinieku izpratne par iestādes darbības plānošanu ir apmierinoša, bet nepieciešama operatīvo plānu izstrāde ar detalizētāku mērķu un sasniedzamo rādītāju definēšanu, lai veicinātu pašvaldības ekonomisku un efektīvu darbību.

Pētījuma objekts ir Priekuļu novada pašvaldība, pētījuma priekšmets – iekšējās kontroles sistēmas elements – iestādes darbības plānošanas process Priekuļu novada pašvaldībā.

Pētījuma periods ir 2019.-2020.gads.

Pētījumā izmantotās pētīšanas metodes: dokumentu satura analīze, aptauja, datu apstrādes metodes, grafiskā metode.

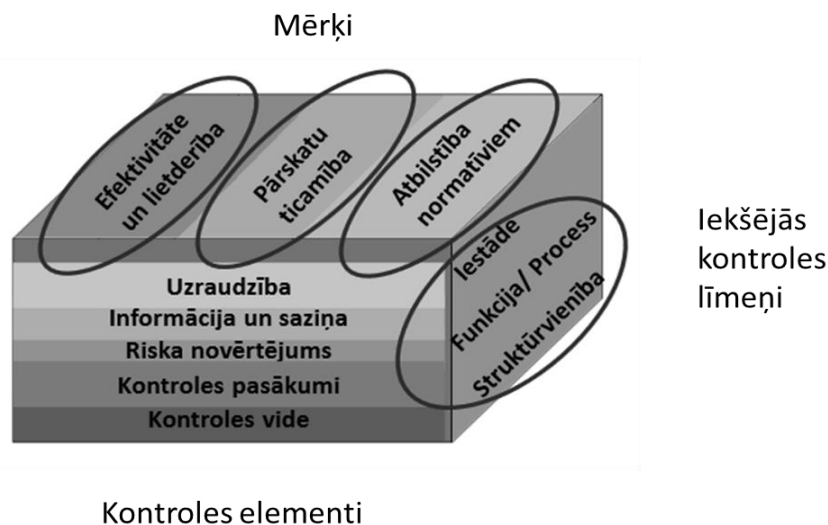
1. Iestādes darbības plānošana kā Iekšējās kontroles sistēmas aspekts

Iestādes darbības plānošana ir vadības pamatfunkcija, kas tiek veikta, lai iestāde spētu veiksmīgi darboties konkrētu mērķu sasniegšanai, tātad nosakot mērķus, iestāde arī definē, ko tā vēlas panākt noteiktā laika ietvarā. Plānošana sevī ietver ne tikai izmērāmu mērķu noteikšanu, bet arī atbilstošu plānošanas dokumentu/ plānu izstrādāšanu, kas jau sīkāk norāda uz veidiem un darbībām, kas ved uz mērķa/ mērķu sasniegšanu, norādot arī šīm darbībām nepieciešamos resursus, tai skaitā, personāla resursus – darbiniekus, to pienākumus un lomas virzībā uz mērķa sasniegšanu. Valsts pārvalde darbojas savādāk nekā biznesa organizācijas. Ja biznesa organizāciju panākumus izskata to peļņa, tad valsts pārvaldē tā ir darbību īstenošana un efektivitāte. Valsts pārvaldes organizācijas tiek vērtētas, izmantojot darbības auditu, novērtējot efektivitāti, produktivitāti un ekonomiju (*Dittenhofer, 2001*).

Iekšējās kontroles sistēma kā stratēģiskās vadības instruments sniedz ietvaru, lai nodrošinātu ekonomisku un efektīvu vidi iestādes darbības mērķu sasniegšanai, tās elementi ir savstarpēji saistīti un papildinoši, nosakot arī to, ka iekšējā kontrole nav atsevišķi pasākumi vai struktūrvienības, bet iestādes darbībā integrēts process, kas aptver visas iestādes darbības jomas. Savukārt IKS nodrošina arī virzību uz labas pārvaldības ieviešanu un nodrošināšanu.

Pastāv dažādi iekšējās kontroles sistēmu modeļi, kas katrs definē savu darbības jomu vai specifiku, un atbilstoši tai arī individuālos sistēmu elementus. Č.Hills un Dž. Jones ir aprakstījuši četrus kontroles sistēmu modeļu veidus, kurus organizācija var izmantot, lai pārraudzītu un koordinētu savas darbības, t.i., finanšu, izpildes, birokrātisko un arī organizācijas kontroli (*Hill, Jones, 1998*).

Mūsdienās, veidojot IKS, pamatā izmanto modeli COSO, kas ir iekļauts Eiropas Komisijas Iekšējās kontroles standartu vadlīnijās INTOSAI „Iekšējās kontroles standartu vadlīnijas valsts pārvaldes vajadzībām” (1.attēls) (*INTOSAI, 2009*).



1. attēls. COSO (IKS) modeļa trīs dimensijas (*Galandere – Zīle, 2018*)

COSO modeļa IKS definīcija ir: *vadības definēts process, kurā iegūta saprātīga pārlicība par organizācijas mērķu sasniegšanu šādās kategorijās: darbību efektivitāte un lietderība; finanšu pārskatu ticamība; atbilstība normatīvajiem aktiem (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, 2013).*

LR Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija, Valsts kontrole un Eiropas Savienības finanšu līdzekļu uzraudzības institūciju pārstāvji, norādot uz nepieciešamību ieviest efektīvu iekšējās kontroles sistēmu pašvaldībās, galvenokārt atsaucas uz 2012.gada 8.maija Ministru kabineta (turpmāk – MK) noteikumiem Nr. 326 “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmu tiešās pārvaldes iestādē”, kuros ir detāli aprakstītas pamatprasības un tās izveidošanas, uzraudzības un uzlabošanas kārtība tiešās pārvaldes iestādēs.

Šajā pētījumā tiek skatīts Iekšējās kontroles sistēma elements “Iestādes darbības plānošana”, par kuru MK noteikumu 5.pantā ir noteikts:

5. Iestādes darbības plānošanai:

- 5.1. noteikts iestādes mērķis un vērtības;
- 5.2. apstiprināti institūcijas vadības dokumenti;
- 5.3. noteikti sasniedzamie darbības rezultāti;
- 5.4. amatpersonām un darbiniekiem noteikti mērķi un uzdevumi atbilstoši institūcijas vadības dokumentiem (*Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmu tiešās pārvaldes iestādē, 2012*).

Tāpat primāri ir nepieciešams noskaidrot, vai iestādei ir noteikts mērķis un vērtības, vai tie ir apstiprināti vadības dokumentos, vai ir noteikti sasniedzamie darbības rezultāti un darbiniekiem ir noteikti pakārtoti mērķi kopējiem iestādes mērķiem.

Ir skaidrs, ka pastāv statistiski nozīmīgas atšķirības organizāciju sniegtajā (darbības rezultātos) starp tām organizācijām, kurām ir skaidri norādītas organizācijas vērtības, un tām organizācijām, kuras netieši norāda savas vērtības, kā arī tām organizācijām, kurās vispār nav definētas vērtības (*Gorenak, Košir, 2012*). Mērķis un vērtības nav abstrakti termini, no kuriem būtu jāvairās vai arī mērķu un vērtību definēšanu jāuztver kā sarežģītu procesu, jo ir skaidrs, ka kā ikvienam indivīdam personīgi, tā arī organizācijai ir nepieciešams mērķis un skaidras vērtības, kurām atbilst tās darbība (*Kenny, 1994*).

Pasaulē veiktie pētījumi liecina, ka darbiniekiem ir dažāda izpratne par to, cik svarīgi ir zināt un izprast iestādes un attiecīgi savus mērķus un uzdevumus. Veicot auditu un konstatējot, ka darbiniekiem nav noteikti mērķi vai nav izpratnes par savu darbību mērķu atbilstību kopējiem iestādes mērķiem atbilstoši iestādes vadības dokumentiem, ir svarīgi to skaidrot darbiniekiem, tādējādi palīdzot uzlabot procesus un procedūras (*Reichborn-Kjennerud, Carrington, Jeppesen, Taro, 2018*).

2. Priekuļu novada pašvaldības darbības plānošana

2015.gadā ir izstrādāta Priekuļu novada attīstības programma 2015. – 2021.gadam, tomēr jāņem vērā, ka šis dokuments ir novada attīstības programma, kura balstās uz novada kā teritorijas resursiem, iespējām un izaugsmes potenciālu un tikai virspusēji skar jautājumus, kas attiecas uz pašvaldību kā institūciju.

Priekuļu novada Attīstības programmā 2015. – 2021.gadam kā vidējā termiņa prioritāte ir minēta pašvaldības pārvaldības efektivitāte:

Vidējā termiņa prioritāte Nr.3 - Pašvaldības pārvaldības efektīvas darbības stiprināšana
Prioritātes mērķis ir nodrošināt kvalitatīvus pašvaldības sniegtos pakalpojumus iedzīvotājiem un uzņēmējiem, efektīvu novada attīstības procesu vadību un uzlabot savstarpējo komunikāciju.

Prioritāte vērsta uz pašvaldības sniegto pakalpojumu kvalitātes paaugstināšanu, veicinot gudru un inovatīvu pārvaldību. Sadarbības un atgriezeniskās saites veicināšana starp pašvaldību, iedzīvotājiem, uzņēmējiem un NVO (Priekuļu novads, 2015).

Atbilstoši tai ir noteikts rīcības virziens un uzdevumi (2.attēls).

Vidējā termiņa prioritāte nr.3 Pašvaldības pārvaldības efektīvas darbības stiprināšana	
Rīcības virziens nr. 1 Pārvaldība	Uzdevums nr.14 Uzlabot pašvaldības iekšējās pārvaldības kvalitāti Uzdevums nr.15 Uzlabot ārējo sadarbību un komunikāciju

2.attēls. Vidējā termiņa prioritātes “Pašvaldības pārvaldības efektīvas darbības stiprināšana” raksturojums

Priekuļu novada attīstības programmā 2015. – 2021.gadam minēto prioritāti un tai sekojošo rīcības virzienu un uzdevumus varētu definēt kā iestādes mērķus, kuriem seko nākamā līmeņa dokumenti – iestādes darbības stratēģija un detalizēts gada darba plāns, kas jau precīzāk norāda veidus, kā notiks virzība uz mērķu un vērtību sasniegšanu konkrētā gada ietvaros. Šie dokumenti tiek izstrādāti līdz ar gada budžeta sagatavošanu. Gada darba plāna un gada budžeta pozīciju salāgošana ar attīstības plānošanas dokumentiem ir vēl viena būtiska lieta, uz ko pašvaldībām ir norādījusi LR Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija, un ko atsevišķas pašvaldības jau veiksmīgi īsteno.

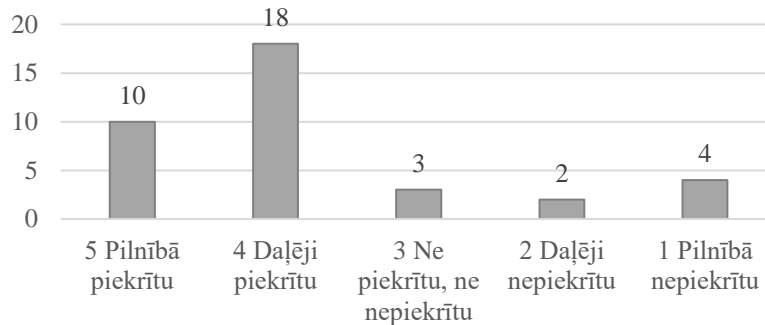
3. Priekuļu novada pašvaldības darbinieku izpratne par iestādes mērķiem un uzdevumiem

Priekuļu novada pašvaldībā, izvērtējot IKS ieviešanas procesu 2019.gada decembrī tika veikta pašvaldības darbinieku elektroniska aptauja ar mērķi noskaidrot pašreizējās darbinieku zināšanas un izpratni par dažādiem IKS elementiem. Aptauja tika organizēta anonīmi elektroniskā veidā 64 Priekuļu novada pašvaldības vidējā līmeņa darbiniekiem. Atpakaļ tika saņemtas 37 anketas, kas ir 58% no kopējā respondentu skaita. Anketas struktūru veido jautājums un apgalvojums, kas atbilst iekšējās kontroles sistēmas elementam “Iestādes darbības plānošana”, atbildes tika vērtētas pēc Likerta skalas ar vērtējumu 1-5 punktu skalā, kur 5 ir pilnībā piekritu, bet 1 – pilnībā nepiekritu.

Gada darba plāns vienlaikus ir arī dokuments, kur ikgadējie darbi un uzdevumi ir saistīti ar konkrētām struktūrvienībām un darbiniekiem, kas atbild par to izpildi. Tādējādi arī darbiniekam ir vieglāk izprast un novērtēt savu lomu pašvaldības struktūrā un procesos, kā arī identificēt savu lomu un nozīmi kopējā virzībā uz mērķi un mijiedarbojoties ar citām struktūrvienībām un kolēģiem.

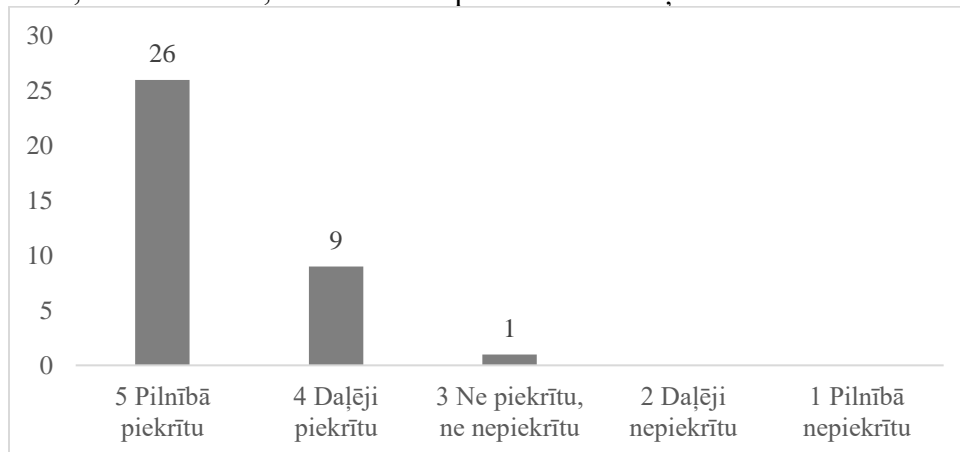
Kā var redzēt 3.attēlā lielākā daļa no pašvaldības darbiniekiem skalā no 5 līdz 1 ir norādījuši, ka tiem ir pieejams darba plāns un ir skaidras darba prioritātes.

Priekuļu novada pašvaldībā 2017.gada rudenī tika veikts “Priekuļu novada pašvaldības funkciju audits”, kur tika norādīts, ka lēmējvarai būtu jānosaka kopējie stratēģiskie, izmērāmi mērķi katrai jomai. Savukārt katram darbiniekam, saistībā ar stratēģiskiem mērķiem, ir jānosaka konkrēti sasniedzami gada, ceturksņa, mēneša mērķi. Izvērtējot šo aspektu plašāk, ir secināts, ka katram darbiniekam un katrai iestādei ir jānācās plānot savu laiku, un darbiniekiem ir jāzina, ka tie tiek kontrolēti, tātad darbiem un to izpildei ir nepieciešams noteikt termiņus. Tas nozīmē, ka nedēļas vai mēneša ietvaros nodaļu vadītājiem ir jāorganizē nelielas sanāksmes un jānosaka sasniedzamos rezultātus, atbildīgos un termiņus.



3.attēls. Priekuļu novada pašvaldības darbinieku atbildes uz aptaujas jautājumu “Pašvaldības gada darba plāns ir pieejams un jums ir skaidras prioritātes” (autores veidots)

Vienlaikus darbinieku aptaujas rezultāti (4.attēls) liecina, ka lielākā daļa darbinieku jau šobrīd uzskata un ir pārliecināti, ka to darba izpildes termiņi ir noteikti. Visticamāk, nepieciešams pilnveidot veidu, kā tiek fiksēti, uzraudzīti un pārbaudīti termiņi.



4.attēls. Priekuļu novada pašvaldības darbinieku atbildes uz aptaujas jautājumu “Vai jūsu darbiem ir noteikti termiņi?” (autores veidots)

Apkopojot šos secinājumu, darba autore ir guvusi apstiprinājumu izvirzītajai hipotēzei, ka Priekuļu novada pašvaldības darbinieku izpratne par iestādes darbības plānošanu ir apmierinoša, bet nepieciešama operatīvo plānu izstrāde ar detalizētāku mērķu un sasniedzamo rādītāju definēšanu, lai veicinātu pašvaldības ekonomisku un efektīvu darbību.

Secinājumi un priekšlikumi

Raksturojot MK noteikumos “Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmu tiešās pārvaldes iestādē” minēto IKS elementu “Iestādes darbības plānošana” Priekuļu novada pašvaldībā ir secināms, ka:

1. Pašvaldībai ir definēti mērķi un tie ietverti vadības dokumentos.
2. Pašvaldības darbinieku anketēšana rāda, ka lielākā daļa darbinieku piekrīt, ka tiem ir pieejams pašvaldības gada darba plāns un ir skaidras gada prioritātes.
3. Vienlaikus pašvaldībā nav vadības dokumenta, kurā būtu detalizēti noteikti sasniedzamie rādītāji.
4. Visticamāk darbinieku izpratne par gada darba plāna uzdevumiem un attiecīgi no tiem izrietošajiem rezultatīvajiem rādītājiem nosaka to, ka lielais vairums darbinieku uz jautājumu

“Vai jūsu darbiem ir noteikti termiņi?” atbild apstiprinoši, tā radot iespaidu, ka darbinieki kopā virzās uz iestādes mērķu sasniegšanu.

Priekšlikumi, kas izriet no pētījuma gaitā secinātā:

1. Lai arī iestādes mērķis ir definēts, tomēr nepieciešams vērst uzmanību uz rīcības dokumentu izstrādi, kur jānosaka detalizētus mērķus, uzdevumus un rezultātus;
2. Jānodrošina, ka mērķi, uzdevumi un rezultāti ir precīzi un strukturēti aprakstīti, sasniedzami un ar noteiktu termiņu.
3. Jānodrošina, ka lietojot vadības dokumentus, darbinieki pārzinātu sev izvirzītos mērķus, uzdevumus un termiņus, kā arī saskatītu kopsakarību ar pašvaldības virsmērķi.

Izmantotie avoti un literatūra

1. *Noteikumi par iekšējās kontroles sistēmu tiešās pārvaldes iestādē* (08.05.2012.). LR Ministru kabineta noteikumi Nr.326. <https://m.likumi.lv/doc.php?id=247746>, sk. 20.02.2020.
2. Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (2013). *Internal Control — Integrated Framework Executive Summary*. Retrieved 10.03.2020 from <https://www.coso.org/Documents/990025P-Executive-Summary-final-may20.pdf>
3. Dittenhofer, M. (2001). Performance auditing in governments. *Managerial Auditing Journal*, 16 (8), pp. 438-442. <https://doi.org/10.1108/02686900110403136>
4. Galandere – Zīle, I. (28.03.2018). *Iekšējās kontroles sistēma kā stratēģiskās vadības instruments. Atvērtā lekcija pašvaldībām*. [Prezentācija]. Rīga: VARAM. http://old.varam.gov.lv/files/text/Valsts_kase_2018_03_IKS.pdf, sk. 10.03.2020.
5. Gorenak, M., Košir, S. (2012) The Importance of Organizational Values for Organization. *Management, Knowledge and Learning. International Conference*, pp. 563-568.
6. Hill, C.W.L., Jones, G. (1998). *Strategic Management: an Integrated Approach*. ASV: Houghton Mifflin Company, 460 p.
7. INTOSAI (2009). *Iekšējās kontroles standartu vadlīnijas valsts pārvaldes vajadzībām*. https://www.knab.gov.lv/upload/free/intosai_ik_vadlinijas.pdf, sk. 15.03.2020.
8. Kenny, T. (1994). From Vision to Reality Through Values. *Management Development Review*, 7 (3), pp. 17–20. <https://doi.org/10.1108/09622519410060375>
9. Priekuļu novads (24.09.2015). *Attīstības programma 2015. – 2021.gadam*. [http://www.priekuli.lv/images/Attistibas-programma/Priekulu_novada_attistibas_programma .pdf](http://www.priekuli.lv/images/Attistibas-programma/Priekulu_novada_attistibas_programma.pdf), sk. 10.03.2020.
10. Reichborn-Kjennerud, K., Carrington, T., Jeppesen, K., Taro, K. (2018). A New Organisation of Public Administration: From Internal to External Control. *Comparative Social Research*, 33, pp. 225-243. <https://doi.org/10.1108/S0195-63102018000033015>

Summary

The aim of this research is to study the planning process of Priekuli municipality and the employees' understanding of the institution's goals, priorities and achievable results based on the theoretical aspects (elements) of the internal control system.

The topicality of the research is justified by the fact that both the Ministry of Environmental Protection and Regional Development of the Republic of Latvia, the State Audit Office and representatives of the European Union financial supervision institutions have pointed to the need to implement an effective internal control system in local governments in Latvia.

The following research methods were used in the research: document content analysis, questionnaire and data processing methods.

A survey was conducted during the study, interviewing 37 employees and finding out their answers to two questions - the statements “The municipality's annual work plan is available and you have clear priorities” and “Are there deadlines for your work?”.

The main conclusions of this study are as follows - the municipality has defined objectives and they are included in the management documents. Surveys of municipal employees show that

the majority of employees agree that they have access to the municipal annual work plan and annual priorities are clear. Although there are no management documents detailing the indicators to be achieved, their logical consequence can be seen from the annual work plan. Most employees to the question "Are there deadlines for your work?" answer in the affirmative, thus giving the impression that the staff are working together to achieve the institution's objectives.

Although the purpose of the institution is defined, it is necessary to pay attention to the development of action documents, where detailed goals, tasks and results are defined, ensuring that they are accurately and structured, achievable and on time, so that employees know the set goals and tasks, as well as to see the connection with the overarching goal of the local government.