



**LATVIJAS  
UNIVERSITĀTE**

**Promocijas darba  
kopsavilkums**

---

**Ieva Daniela  
Beinaroviča**

**RĪCĪBPOLITIKAS  
MĀCĪŠANĀS UN MAIŅA PĒC  
ĀRKĀRTAS SITUĀCIJĀM LATVIJĀ**

Rīga 2022



# LATVIJAS UNIVERSITĀTE

SOCIĀLO ZINĀTŅU FAKULTĀTE

**Ieva Daniela Beinaroviča**

## **RĪCĪBPOLITIKAS MĀCĪŠANĀS UN MAIŅA PĒC ĀRKĀRTAS SITUĀCIJĀM LATVIJĀ**

PROMOCIJAS DARBA KOPSAVILKUMS

Doktora zinātniskā grāda iegūšanai politikas zinātnes nozarē  
Apakšnozare: pārvalde un administrācija

Rīga 2022

Promocijas darbs izstrādāts Latvijas Universitātes Sociālo zinātņu fakultātē, Politikas zinātnes nodaļā laika posmā no 2014. gada līdz 2020. gadam.



Šis darbs izstrādāts ar Oslo and Akershus University College of Applied Sciences, Norvēģijā, finansiālu atbalstu.



Šis darbs izstrādāts ar atbalstu EEZ/NFI/S/2015/024 “Mobility in political science and sociology” projekta ietvaros.

Darbs sastāv no ievada, četrām nodaļām, nobeiguma daļas, literatūras saraksta un septiņiem pielikumiem.

Darba forma: disertācija politikas zinātnē, pārvaldes un administrācijas apakšnozarē.

Darba zinātniskā vadītāja: Dr. sc. pol., profesore **Iveta Reinholde**, Latvijas Universitātes Sociālo zinātņu fakultātes Politikas zinātnes nodaļa.

Darba recenzenti:

- 1) **Juris Pupčenoks** (Ph. D.), asociētais profesors, Marista Koledža (Ņujorkas štats, ASV);
- 2) **Inga Lapiņa** (Dr. oec.), vadošā pētniece, Rīgas Tehniskā universitāte;
- 3) **Diana Šaparniene** (Ph. D.), profesore, Klaipēdas Universitāte (Lietuva)

Promocijas darba aizstāvēšana notiks 2022. gada 11. februārī plkst. 15.00 Zoom platformā Latvijas Universitātes Socioloģijas, politikas zinātnes un komunikācijas zinātnes promocijas padomes atklātajā sēdē.

Ar promocijas darbu un tā kopsavilkumu var iepazīties Latvijas Universitātes Bibliotēkā Rīgā, Raiņa bulvārī 19.

Latvijas Universitātes Socioloģijas un sociālā darba, politikas zinātnes un plašsaziņas līdzekļu un komunikācijas zinātnes

promocijas padomes priekšsēdētāja

\_\_\_\_\_  
prof. **Iveta Reinholde**

promocijas padomes sekretāre

\_\_\_\_\_  
**Velta Skolmeistere**

© Latvijas Universitāte, 2022  
© Ieva Daniela Beinaroviča, 2022

ISBN 978-9934-18-766-7

ISBN 978-9934-18-767-4 (PDF)

## ANOTĀCIJA

Promocijas darbā analizēta rīcībpolitikas mācīšanās un maiņa pēc ārkārtas situācijām Latvijā no ārkārtas situāciju pārvaldības kā sociālo zinātņu priekšmeta skatījuma. Promocijas darba virsmērķis ir veikt ex post novērtējumu. Šī darba mērķis ir analizēt Latvijas publiskās pārvaldes institūciju spēju īstenot rīcībpolitikas mācīšanos un rīcībpolitikas maiņu pēc ārkārtas situācijām, analizējot rīcībpolitikas dokumentus, mediju, sabiedrības un politiskās dienaskārtības, kā arī citus saistītos dokumentus trīs dažādu ārkārtas situāciju gadījumu kontekstos, lai sniegtu rekomendācijas korektīvajām darbībām, balstoties uz diagnosticētajiem saskanīgo darbību veicinošajiem vai kavējošajiem faktoriem. Mērķa sasniegšanai konstruēts nepārtrauktās rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas analīzes algoritms. Darbā tiek izmantotas kvantitatīvās un kvalitatīvās izpētes metodes, veicot dokumentu analīzi un mediju monitoringu. Pamatojoties uz gadījumu analīzes laikā gūtajiem pierādījumiem, visi trīs darbā analizētie incidenti klasificējami ar rezultātu F3: "Rīcībpolitikas mācīšanās nav mēģināta/darbības imitācija". Balstoties uz secinājumiem, kas radušies, analizējot rīcībpolitikas mācīšanos vecinošos un kavējošos faktorus, ir secināts, ka Latvijā ir nepieciešama ārkārtas situāciju pārvaldības paradigmas maiņa, savukārt rīcībpolitikas dokumentu izstrādē ir nepieciešami uzlabojumi, kas vērsti uz pašpaļāvības mazināšanu un starptautiskās pieredzes un standartu integrēšanu rīcībpolitikas dokumentu izstrādē.

Atslēgvārdi: *ārkārtas situāciju pārvaldība, katastrofa, katastrofu vadība, rīcībpolitikas mācīšanās.*

# SATURS

IEVADS .....	5
Tēmas izvēles pamatojums un darba aktualitāte .....	5
Darba novitāte, zinātniskā un praktiskā nozīmība .....	6
Darba mērķi, uzdevumi, izpētes jautājumi un metodes .....	7
Promocijas darba aprobācija .....	8
1. PROMOCIJAS DARBA KONCEPTUĀLAIS IETVARS .....	11
1.1. Ar notikumiem saistītais rīcībpolitikas mācīšanās modelis ....	11
1.2. Nepārtrauktās rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas analīzes algoritms .....	11
1.3. Rīcībpolitikas mācīšanos veicinošie un kavējošie faktori .....	15
2. PĒTĪJUMA DIZAINS UN METODOLOĢIJA .....	17
3. PĒTĪJUMA IEROBEŽOJOŠIE FAKTORI UN RISKI .....	22
4. SECINĀJUMI UN IETEIKUMI RĪCĪBPOLITIKĀM .....	24
4.1. Ar notikumiem saistītās rīcībpolitikas mācīšanas modelis ....	24
4.2. Nepārtrauktās rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas analīzes algoritms .....	26
4.3. Rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu veicinošie un kavējošie faktori .....	27
4.4. Ieteikumi attiecībā uz rīcībpolitikas dokumentu satura uzlabojumiem .....	29
IZMANTOTĀS LITERATŪRAS SARAKSTS .....	30

## IEVADS

Par spīti tehnoloģiskajam progresam un ar to saistītajiem cilvēku dzīves kvalitātes uzlabojumiem, tendences ārkārtas situāciju jomā ir acīmredzamas – arvien pieaug to cilvēku skaits, kuru dzīves ietekmē ārkārtas situācijas, pieaug ārkārtas situāciju nodarīto postījumu apjoms, skaits un izmaksas (Coppola, 2006). Par spīti dažādu ārkārtas situāciju faktiskajam biežumam, to sniegtās mācības ne vienmēr tiek apzinātas, formalizētas rīcībpolitikas dokumentos un pēc tam ieviestas praksē. Tas izraisa pārrāvumu katastrofu ciklā – tiek zaudētas vērtīgas zināšanas, palielinās risks, ka atkārtotas ārkārtas situācijas gadījumā radītie zaudējumi pieaugs un būs jāvelta lielāki resursi, lai novērstu ārkārtas situācijas radītās sekas.

### Tēmas izvēles pamatojums un darba aktualitāte

Eiropas Savienības (ES) kontekstā ir novērojamas tādas pašas tendences dabas un tehnoloģisko apdraudējumu radīto ārkārtas situāciju jomā kā citur pasaulē: pieaugošs incidentu skaits, pieaugošas izmaksas un arvien lielāks skarto iedzīvotāju skaits (EEA, 2011). Rīcībpolitikas dokumentos šo izaicinājumu pārvarēšanai iesaka īstenot gatavības un mīkstināšanas pasākumus, izmantot zināšanās balstītu pieeju, iesaistīt kopienas, veikt risku analīzi, veicināt koordināciju un kooperāciju, mācīšanos un zināšanu izplatīšanu, kā arī apzināt pieejamos resursus, lai nodrošinātu to efektīvu izmantošanu un pielāgošanu mainīgajām vajadzībām (Council of the European Union, 2016; Council of the European Union & European Parliament, 2014; European Commission, 2009, 2010b, 2010a).

Latvijā ārkārtas situāciju pārvaldības jautājumi rezonansi ieguva 2013. gadā. Gada laikā trīs incidenti piesaistīja īpaši plašu sabiedrības un rīcībpolitikas veidotāju uzmanību – plūdi pavasarī, kas paņēma vienas sievietes dzīvību, ugunsgrēks Rīgas pili jūnijā un lielveikala “Maxima” sagrūšana, kas paņēma 54 cilvēku dzīvības. Šiem incidentiem sekoja jauna Civilās aizsardzības un katastrofas pārvaldības likuma izstrāde. Likums stājās spēkā 2016. gada 1. oktobrī, tomēr tā potenciāls, lai to piemērotu praksē, tika apšaubīts vēl pirms likuma stāšanās spēkā. Līdz ar to rodas jautājums – vai šajā gadījumā ir notikusi rīcībpolitikas mācīšanās un jaunais likums tika veidots, izmantojot pierādījumus balstītu rīcībpolitikas veidošanas pieeju, vai tomēr tas bija tikai žests, lai demonstrētu šķietamu darbu problēmas risināšanā.

Ārkārtas situāciju pārvaldība ir aplūkojama kā sociālo zinātņu priekšmets, jo ārkārtas situācijām piemīt potenciāls tiešā un netiešā veidā ietekmēt daudzu cilvēku dzīves. No politikas zinātnes publiskās pārvaldes un administrācijas apakšnozares skatījuma ārkārtas situācijas pārbauda publiskās pārvaldes institūciju spēju rīkoties efektīvi gan laika, gan izmaksu perspektīvā – pārbauda

izstrādāto rīcīpolitiku kapacitāti funkcionēt reālajā dzīvē, kā arī atbildīgo institūciju darbinieku kompetenci un spēju multilaterāli sadarboties. 2020. gada notikumi, it sevišķi jaunā koronavīrusa Covid-19 globālās pandēmijas radītās sekas un atmasketās ievainojamības, spilgti ilustrē nepieciešamību veidot rīcīpolitikas dokumentus, kas balstīti pierādījumos – pagātnes pieredzes un aktuālās, faktiskās situācijas izpētē.

## **Darba novitāte, zinātniskā un praktiskā nozīmība**

Darba tēma ir aktuāla un inovatīva, jo dažādu kategoriju ārkārtas situācijas ir daļa no sabiedrības ikdienas un tām piemīt potenciāls ietekmēt daudzu cilvēku dzīves, kā arī sabiedriski un ekonomiski nozīmīgus procesus. Par aktualitāti pētniecībā liecina jaunā Civilās aizsardzības un katastrofas pārvaldīšanas likuma 21. pants: “Lai veicinātu civilās aizsardzības sistēmas attīstību, valsts un pašvaldību institūcijas, juridiskās un fiziskās personas var veikt zinātniskās pētniecības darbu civilās aizsardzības un katastrofas pārvaldīšanas jomā” (Saeima, 2016), kā arī Sendai ietvara katastrofu risku mazināšanai 2015.–2030. gadam pirmā prioritāte “Katastrofu risku izprašana” (UNISDR, 2015), kas ietver datu ievākšanu un analīzi, periodisku risku novērtējumu, ārkārtas situāciju radīto seku un ietekmes analīzi un izprašanu, kā arī gūto zinašanu un mācību izplatīšanu, vietējā līmeņa pārvaldes darbinieku, civilās sabiedrības, kopienu un brīvprātīgo izglītošanu un kapacitātes celšanu.

Darba novitāte un pienesums saskatāms vairākos aspektos, kas uzskaitīti turpmāk.

1. Darbā skaidroti dažādi ar ārkārtas situācijas pārvaldību saistīti jēdzieni. Īpaši detalizēti aplūkota ārkārtas situāciju kategorizācija, balstoties uz dažādām tās raksturojošajām pazīmēm. Tas paredz ieguldījumu pētniecības un rīcīpolitikas praksē, veidojot vienotu izpratni par ārkārtas situāciju pārvaldību un attiecīgās jomas jēdzienu konsekventu lietošanu.
2. Darbā veikts pārskats par ārkārtas situāciju pārvaldības kā patstāvīgas disciplīnas ģenēzi publiskās pārvaldes paradigmu kontekstā, uzskatāmi parādot jomu savstarpējo saistību. Tas paredz ieguldījumu pētniecības un rīcīpolitikas praksē, veicot Latvijā unikālu mēģinājumu likt pamatus ārkārtas situāciju pārvaldībai kā jaunai pētnieciskajai disciplīnai valsts publiskās pārvaldes un administrācijas apakšnozares ietvaros, kā arī veicinot pierādījumos balstītas rīcīpolitikas veidošanu.
3. Darbā izstrādāts algoritms nepārtrauktās rīcīpolitikas mācīšanās un maiņas analīzei, balstoties institūciju mācīšanās un rīcīpolitikas mācīšanās un maiņas teorijās. Tas paredz ieguldījumu pētniecības un rīcīpolitikas praksē, piedāvājot rīku rīcīpolitikas analīzei, kas mazina pētnieka spriedumu subjektivitāti un pieprasa objektīvu pierādījumu apkopošanu un analīzi. 2020. gada notikumi, it sevišķi jaunā koronavīrusa Covid-19 globālās pandēmijas radītās sekas un atmasketās ievainojamības, spilgti

ilustrē nepieciešamību veidot rīcībpolitikas dokumentus, kas balstīti pierādījumos – pagātnes pieredzes un aktuālās, faktiskās situācijas izpētē. Nepārtrauktās rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas algoritms ir klasificējams kā derīgs, praktisks rīks, lai nākotnē analizētu rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu pēc Covid-19.

4. Apkopoti un analizēti rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu veicinošie un kavējošie faktori, kas izmantojami rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas konteksta analīzei, lai gūtu padziļinātu izpratni par rīcībpolitikas veidošanas elites uzvedību un ģenerētu priekšlikumus nepieciešamajām korektīvajām darbībām.
5. Promocijas darba zinātniskā novitāte starptautiskā kontekstā – nepārtrauktās rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas analīzes algoritms – ir izmantojama rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas procesa analīzē demokrātiskās sistēmās.
6. Ņemot vērā ārkārtas situāciju pārvaldības kā neatkarīgas nozares neseno vēsturi, trīs ārkārtas situāciju Latvijā detalizēta analīze sniedz devumu globālajam ārkārtas situāciju pārvaldības zināšanu kopumam no postkomunistiskas valsts pieredzes skatījuma.

## **Darba mērķi, uzdevumi, izpētes jautājumi un metodes**

Tehnoloģiju attīstība sniedz līdz šim nebijušas iespējas uzkrāt un analizēt informāciju, zināšanas un pieredzi un apmainīties ar tām. Tomēr, par spīti šīm mācīšanās iespējām, **institūciju un organizāciju mācīšanās no ārkārtas situācijām nav garantēts process, jo to kavē institūciju un organizāciju rezistence pret pārmaiņām**. No šīs promocijas darba centrālās tēzes izriet šī promocijas darba (turpmāk – darbs) **pētāmā problēma** – disonanse starp normatīvajiem uzstādījumiem, kas prasa nepārtrauktu attīstību, un faktisko rīcībpolitikas realitāti. Šo disonansi ir iespējams mazināt, tikai izprotot tās cēloņus un apzināti un konsekventi ieviešot korektīvas darbības, lai pārvērstu nesaskanīgo darbību par saskanīgo darbību. Tādējādi darbs ir vērsts uz to, lai, izpētot empīriskus gadījumus, sniegtu rīcībpolitikas ieteikumus konstatētās nesaskanības korekcijai starp normatīvajiem uzstādījumiem un faktisko rīcībpolitikas realitāti.

Šī darba **mērķis** ir analizēt Latvijas publiskās pārvaldes institūciju spēju īstenot rīcībpolitikas mācīšanos un rīcībpolitikas maiņu pēc ārkārtas situācijām, analizējot rīcībpolitikas dokumentus, mediju, sabiedrības un politiskās dienaskārtības un citus saistītos dokumentus trīs dažādu ārkārtas situāciju gadījumu kontekstos, lai sniegtu ieteikumus korektīvajām darbībām, balstoties uz diagnosticētajiem saskanīgo vai nesaskanīgo darbību veicinošajiem vai kavējošajiem faktoriem.

Mērķa sasniegšanai darbā izvirzīti trīs **izpētes jautājumi**, kas ir orientēti uz specifiskā gadījuma konteksta izpratni:

**J1: Kā rīcībpolitiku mācīšanās notiek praksē, salīdzinot ar darbā konstruēto teorētisko modeli?**

**J2: Kādas kritiskās kļūmes tika identificētas un novērstas vai mazinātas katrā no izvēlētajiem empīriskajiem incidentiem?**

**J3: Kādus rīcībpolitikas mācīšanos veicinošos vai kavējošos faktoros ir iespējams identificēt katrā no izvēlētajiem empīriskajiem incidentiem?**

Darba izstrādei tika izvirzīti šādi **darba uzdevumi**:

1. Izveidot darba konceptuālo ietvaru, kas:
  - a. balstīts teorētiskajā literatūrā par rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas teorijām. Izveidots rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas analīzes rīks;
  - b. papildināts ar faktoriem, kas veicina vai kavē saskanīgo uzvedību – rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu pēc ārkārtas situācijām.
2. Analizēt ārkārtas situāciju pārvaldības ietvaru Latvijā.
3. Izvēlēties trīs ārkārtas situācijas (incidentus) un veikt to analīzi, izmantojot izveidoto konceptuālo ietvaru.
4. Balstoties uz iegūto informāciju, gūt secinājumus par rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu pēc ārkārtas situācijām Latvijā konkrētajos gadījumos.

Lai gūtu atbildes uz izvirzītajiem izpētes jautājumiem, darbā izmantotas gan kvantitatīvas, gan kvalitatīvās **metodes** informācijas ievākšanai un analīzei; veikta gadījuma analīze, mediju monitoring, dokumentu analīze. Empīrisko datu ievākšana tika daļēji strukturēta.

## **Promocijas darba aprobācija**

Pētījuma iestrādes ir pārbaudītas starptautiska mēroga zinātniskās konferencēs un doktorantu skolās. Arī pedagoģiskā prakse, dalība doktorantu skolā Potsdamā, Vācijā un zināšanu paplašināšana, apgūstot ārvalstu universitāšu piedāvātos tiešsaistes kursus, ir palīdzējusi labāk un daudzpusīgāk izziņāt promocijas darbam lietderīgus aspektus, diskutēt par darba rezultātiem plašākā auditorijā, kā arī sniegusi tiklošanās iespējas ar ārkārtas situāciju pētniekiem no citām pasaules valstīm.

## **Dalība starptautiskajās un nacionālā mēroga konferencēs**

- Dalība Latvijas Universitātes 73.konferences politikas zinātnes sekcijā (05.02.2015.). Ziņojums-referāts: *“Latvijas publiskās pārvaldes organizāciju ārkārtas situāciju plānu piemērotība pandēmijas situācijām”*.
- Dalība *Good governance at local self-government: theoretical and practical transformations*, Šauļu Universitāte, Lietuva (16.10.2015.). Ziņojums-referāts: *“Empowerment – a double edged sword?”* līdzautori: D. Kleins.
- Dalība Joint PhD training school *“Contested Administrations – Challenged Politics: Addressing Wicked Problems at Local, National, and International Levels of Government”*, Potsdamas Universitāte, Vācija (13.09.–16.09.2016.). Ziņojums-referāts: Promocijas darba kopsavilkums.

- Dalība “*Urban governance in Europe: Preparing for diversity, social sustainability and migration*”, Oslo and Akershus University College of Applied Sciences, Norway (28.09.–30.09.2016.). Ziņojums-referāts: *Crisis and Emergency Risk Communication and Diverse urban Populations. The two very different cases of Latvia and Norway.*
- Dalība PhD training seminar, Oslo un Akershus augstskolā, Norvēģijā (28.09.–30.09.2016.). Ziņojums: *PhD thesis summary.*
- Dalība *Good governance at local self-government: opportunities and challenges for developing collaborative*, Šauļu Universitāte, Lietuva. (13.10.2016.). Ziņojums-referāts: *Collaborative governance and emergency management: a Latvian case study.*
- Dalība “*Nordic-Baltic defense estates annual conference 2018*”, Tallina, Igaunija (09.–11.09.2018.). Prezentācija: “*Putting the horse before the carriage: Implementing process-based management at the State Centre for Defence Military Sites and Procurement of the Republic of Latvia*”.
- Dalība Nordic-Baltic Defense estates cooperation “*Benchmarking – Investment process*”, Stockholma, Zvedrija (26.–27.03.2019.). Prezentācija-ziņojums: “*Investment (construction) process in Latvia: State Centre for Defense Military Sites and Procurement of the Republic of Latvia*”.
- Dalība Nordic-Baltic Defense estates Cooperation “*Quality and Processes Management Workshop*”, Helsinki, Somija (09.–10.04.2019.). Prezentācija-ziņojums: “*Quality and process management at the State Centre for Defence Military Sites and Procurement of the Republic of Latvia*”.
- Dalība Vilnius University Šiauliai Academy International Scientific Conference *Young researchers for smart societies*, tiešsaistē, (13.05.2021.). Prezentācija-ziņojums “*Missed opportunities for policy learning and change: two Latvian case studies*”.
- Dalība “*Nordic-Baltic defense estates annual conference 2021*”, tiešsaistē (07.09.2021.). Prezentācija-ziņojums: “*Tackling the next big thing: reforming the management of movable property*”.
- Dalība “*Questions of Accountability*”, tiešsaistē (01.–05.11.2021.). Prezentācija-ziņojums: “*Accountability and Procurement During the First Wave of the Covid-19 Pandemic: The Latvian Experience*” (<https://www.worcester.ac.uk/about/academic-schools/school-of-humanities/humanities-research/international-conference/international-conference-presentations-and-papers.aspx>).

## Publikācijas

- “Ārkārtas situāciju pārvaldība”, “Latvijas Intereses Eiropas Savienībā”, 2013/4, 28.–42. lpp.
- “*Empowerment – a Double Edged Sword?*”, līdzautori: D. Kleins, “*Socialiniai tyrimai / Social Research*”. 2015. Nr. 2 (38), 21–32, ISSN 2351-6712 (Online).

- “*Collaborative Governance and Emergency Management: A Case Study of Latvia*”, “*Socialiniai tyrimai / Social Research*”. 2016, Vol. 39 (2), 28–39, ISSN 2351-6712.
- “*Policy learning from influenza and the preparedness of the public health sector: season in Latvia*”, iesniegts publicēšanai *Science Open Research*, 2021, DOI: 10.14293/S2199-1006.1.SOR.2021.0002.v1, pp. 1–16.
- “*Initial and continuous training of local public agents and local elected representatives in Estonia, Latvia and Lithuania*”, līdzautori: Laffranque R. (Estonia), Reinholde I., Vonda A. (Latvia), Astrauskas A. (Lithuanina), iesniegts publicēšanaigrāmatā “*The training of public officials and elected local officials in Europe: Different perspectives from 33 European states*”, pp. 185–224.

## Pasniegtās lekcijas un semināri

Latvijas Universitātes Sociālo zinātņu fakultātē bakalaura un maģistra studiju programmā “Politikas zinātne” apakšnozarē “Pārvalde un administrācija, kā arī pavasara skolas *Eiropas studijas Ukrainas studentiem ietvaros*:

Lekciju un semināru vadīšana prof. I. Reinholdesursos “Publiskā sektora vadība”, “Organizāciju teorija”, “Politikas analīze”, “Ievads publiskajā administrācijā”, “Publiskās administrācijas aktuālās problēmas”, “Governance in the EU”, “Cilvēkresursi politikā”, “Public sector management” (2014–2021).

# 1. PROMOCIJAS DARBA KONCEPTUĀLAIS IETVARS

## 1.1. Ar notikumiem saistītais rīcībpolitikas mācīšanās modelis

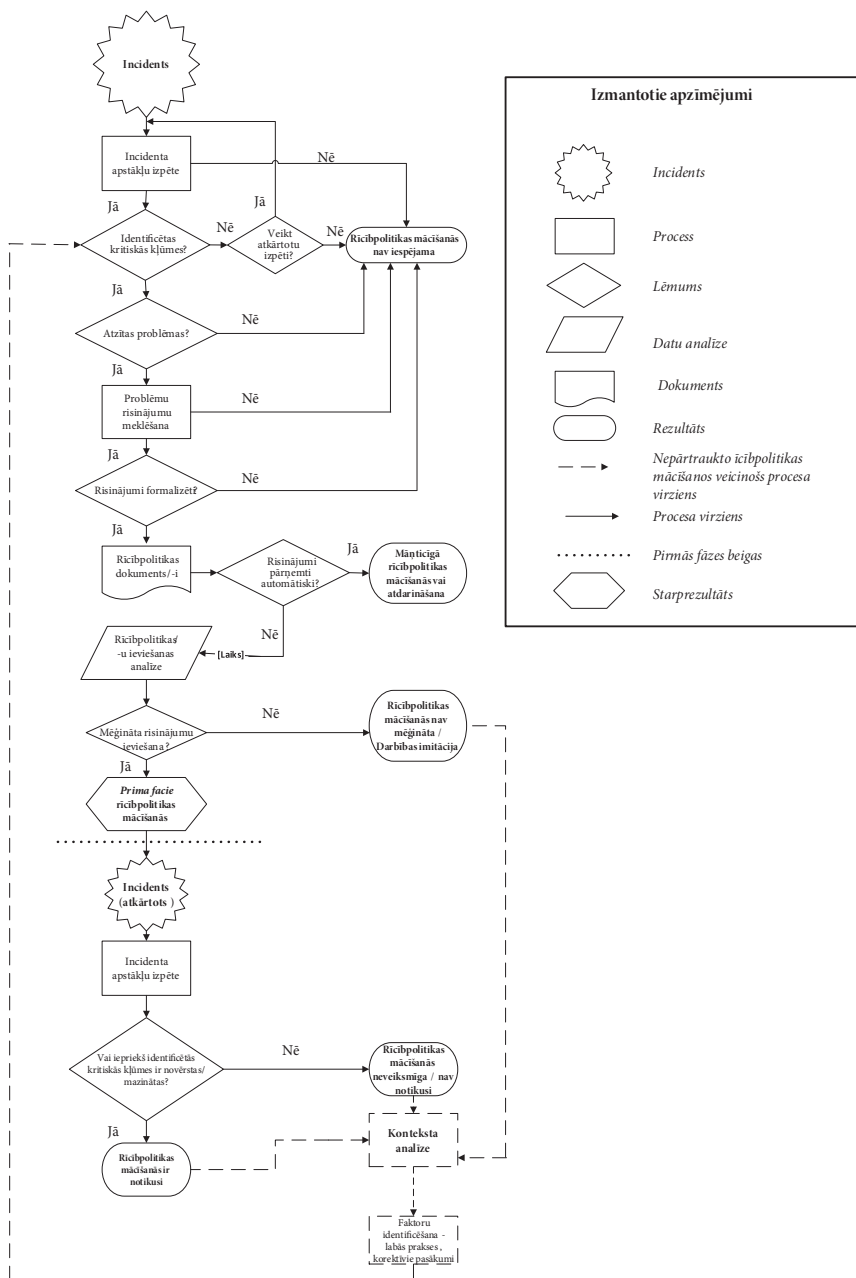
Balstoties astoņās rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas teorijās, Tomass A. Birklands piedāvā ar notikumiem saistītās rīcībpolitikas mācīšanās modeli. Autors izstrādājis šo modeli, lai 1) skaidrotu un ilustrētu rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas procesu pēc ārkārtas situācijām cēloņu un seku veidā, balstoties dažādās teorijās par rīcībpolitikas veidošanas procesā iesaistīto ieinteresēto pušu darbībām, un 2) norādītu uz “datiem, kas nepieciešami, lai konkrēto gadījumu izprastu” (Birkland, 2006, p. 17). Birklanda modeli (**rīcībpolitikas mācīšanās**) tiek skaidrota, izmantojot Būzenberga (**rīcībpolitikas mācīšanās definīciju**): “**Process, kura ietvaros indivīdi izmanto jaunu informāciju un idejas rīcībpolitikas lēmumu pieņemšanā**” (Busenberg, 2001, p. 173). Spriedums, vai mācīšanās ir notikusi, ir kvalitatīvs un katram gadījuma kontekstam specifisks – iegūtie **secinājumi nav vispārināmi** (Birkland, 2006, p. 21).

Nepieciešamie empīriskie dati, lai izdarītu spriedumu, izriet no sešām prepozīcijām:

1. lielākā daļa vai visi rīcībpolitikas domēna dalībnieki vēlas risināt problēmas, kuras ir atklājis uzmanību piesaistošais notikums, bet piedāvātie risinājumi, visticamāk, ir atkarīgi no šo dalībnieku interesēm un motivācijas;
2. tikai daži notikumi iegūs visvairāk uzmanības;
3. grupu mobilizācija ir saistīta laikā ar konkrētu uzmanību piesaistošo notikumu;
4. grupu mobilizāciju pavadīs pieaugums diskusijās par rīcībpolitikas idejām;
5. starp rīcībpolitikas idejām un izmaiņām pastāv saikne. Respektīvi, izmaiņas visdrīzāk notiks tad, kad idejas kļūst nozīmīgākas pēc notikumiem, nekā tad, kad tās nekļūst;
6. mācīšanās laika gaitā var panīkt (*decay*). (Birkland, 2006, pp. 17–20).

## 1.2. Nepārtrauktās rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas analīzes algoritms

Izmantojot teorijas, kuras Birklands izmantojis **ar notikumiem saistītā rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas modeļa** konstrukcijā, kā arī pievienojot elementus no **organizāciju mācīšanās no retiem notikumiem taksonomijas modeļa**, ir iespējams konstruēt algoritmu (t. i., **standartu**, ar ko veikt iegūtās informācijas salīdzinājumu), ar kura palīdzību potenciāli ir iespējams konstatēt vairāk nekā tikai *prima facie* rīcībpolitikas mācīšanās faktu (1.2.1. attēls). Iegūtie secinājumi joprojām saglabājas kontekstam specifiski un nav vispārināmi, tomēr



1.2.1. attēls. Nepārtrauktās ricinājumu mācīšanās un maiņas analīzes algoritms

ar šī algoritma palīdzību tiek mazināts sprieduma subjektīvais veids, pieprasot objektīvu radītāju izvērtēšanu attiecībā pret identificētajām kritiskajām kļūmēm.

Procesa katalizators ir ārkārtas situācija – specifisks incidents (incidents 0 jeb incidents, attiecībā pret kuru tiks veikts salīdzinājums), kas radījis šoku un sistēmas satricinājumu. Nākamais solis (1.1.) ir incidenta apstākļu izpēte. Šis process norisinās tad, kad ir noslēgusies katastrofas cikla atbildes fāze un atgūšanās fāze tuvojas noslēgumam, un jau ir iesākusies samazināšanas fāze. Pēc incidenta izpētes veikšanas ir nepieciešams noteikt, vai incidenta izpētes rezultātā ir identificētas kritiskās kļūmes<sup>1</sup> (J1), kas izraisīja incidentu. Ja problēmas, kas izraisīja kritiskās kļūmes, netiek identificētas, rīcībpolitikas mācīšanās nav iespējama. Tāpat kā soli 1.1. – ja kritiskās kļūmes zināmas, to atkārtošanos nākotnē nav iespējams novērst (F1).

Nākamais kritiskais solis ir problēmas atzišana (J2). Tai ir jānotiek iespējami augstākajā hierarhijas līmenī. Problēma ir jāatzīst aktoriem, kam ir tiesības un vara padarīt korektīvo darbību īstenošanu saistošu. Ja problēma netiek atzīta, to nav iespējams risināt – rīcībpolitikas mācīšanās ir neiespējama (F1).

Pēc problēmas atzišanas nākamais solis ir pēc būtības piemērotu problēmas risinājumu meklēšana un piedāvāšana (1.2.). Problēmas risinājums vērtējams kā pēc būtības piemērots, ja, kritiski izvērtējot, tam piemīt potenciāls novērst vai mazināt kritiskās kļūmes pamatcēloņa problēmu vai problēmu kopumu. Problēmas risinājumu meklēšanai problēmas atzišana ir nozīmīgs faktors, jo pēc būtības piemērota risinājuma izstrādei ir nepieciešama padziļināta izpratne par katras problēmas pamatcēloni vai cēloņiem. Lai gūtu šo izpratni, vienas institūcijas kompetence var nebūt pietiekama – var nākties piesaistīt konsultantus, akademiķus, interešu grupu pārstāvjus. Lai nodrošinātu nepieciešamo kompetenci, ir nepieciešama resursu autorizācija. Ja nepieciešamie resursi netiek nodrošināti un netiek īstenota problēmu risinājumu meklēšana, rīcībpolitikas mācīšanās nav iespējama (F1).

Pēc tam, kad ir identificēti potenciālie problēmas pamatcēloņa risinājumi, tos ir nepieciešams formalizēt rīcībpolitikas dokumentos (1.3.), pieņemot rīcībpolitikas lēmumus. Pēc tam, kad ir notikusi piedāvāto risinājumu formalizēšana rīcībpolitikas dokumentos – pieņemti rīcībpolitikas lēmumi – ir jāizvērtē, vai formalizētie risinājumi ir balstīti situācijas izvērtējumā un ir kontekstam pielāgoti vai arī tika pārņemti automātiski (J4). Automātiska risinājumu pārņemšana, atdarinot citur pieņemtas un ieviestas prakses, ir stratēģija, kuru var izmantot tad, kad pietrūkst nepieciešamās kompetences un resursu vai nepieciešams demonstrēt aktīvu darbību problēmas risināšanā. Ja nākotnē šo automātiski pārņemto risinājumu ieviešana ir uzrādījusi uzlabojumus, tad tā ir veiksmīga, nevis apzināts sasniegums.

---

<sup>1</sup> Ar kritiskajām kļūmēm šajā gadījumā tiek saprasti “pagriezienu punkti” vai “krustceles” (darbības, bezdarbība, lēmumi utt.) ārkārtas situācijas hronoloģijā, kuras bija izšķirošas tālākai notikumu attīstībai.

Pēc tam, kad ir pieņemti rīcībpolitikas lēmumi, izstrādāti un spēkā stājušies rīcībpolitikas dokumenti, ir nepieciešams laiks, lai rīcībpolitikas dokumentā iekļautie risinājumi tiktu ieviesti. Kā pirmais atskaites punkts var tikt izmantots pašā rīcībpolitikas dokumentā norādītais ieviešanas termiņš. Papildus iespējams veikt arī vidējā termiņa novērtējumu, lai identificētu ieviešanas procesa problēmas un savlaicīgi piemērotu korektīvās darbības. Ja tāds nav norādīts, kā alternatīvu atskaites punktu ir iespējams izmantot Sabatjera norādīto desmit gadu periodu vai veikt ikgadēju novērtējumu, sastādot progresa ziņojumu.

Balstoties uz rīcībpolitikas ieviešanas laikā iegūto skaitļu un faktu, kā arī Birklanda norādīto *prima facie* mācīšanās pierādījumu izvērtējumu, ekspertiem ir jāsniedz atzinums par to, vai attiecīgās rīcībpolitikas ieviešana ir mēģināta (J5). Ja dati un *prima facie* (rīcībpolitikas) mācīšanās pierādījumi liecina par mēģinājumu ieviest rīcībpolitikā iekļautos risinājumus kritisko kļūdu pamatcēloņu problēmas vai problēmu kopuma novēršanai, ir iespējams secināt, ka ir notikusi *prima facie* rīcībpolitikas mācīšanās (R1). Respektīvi, ir iespējams prognozēt, ka līdzīga incidenta novēršana, atbildes un atgūšanās pasākumi nākotnē varētu tikt īstenoti efektīvāk laika, resursu izlietojuma un mērķu sasniegšanas skatījumā.

Savukārt tad, ja gūtie pierādījumi neliecina par veiksmīgu rīcībpolitikas mācīšanos (F4), ir iespējams diskutēt par to, kāpēc nav mēģināta rīcībpolitikas mācīšanās vai ir notikusi darbības imitācija, piemēram, institūcijas gada darba pārskatos tiek uzskaitītas dažādas rīcībpolitikas ieviešanas aktivitātes, bet trešās puses novērtējuma ietvaros iegūtie dati, skaitļi un pierādījumi neliecina par reālu progresu izvīrīto rīcībpolitikas mērķu sasniegšanā.

Spridums par *prima facie* rīcībpolitikas mācīšanās fakta identificēšanu noslēdz algoritma pirmo fāzi. Lai spriestu par ieviesto rīcībpolitikas risinājumu faktisko efektivitāti, ir nepieciešama praktiska testēšana – maksimāli līdzīgs atkārtots incidents (incidents-1). Kā jau norādīts, divi identiski incidenti – ārkārtas situācijas – praksē nav iespējami.

Pēc tam, kad ir noticis atkārtots, līdzīgs incidents (incidents-1), ir jāveic incidenta apstākļu izpēte (2.1.), lai noskaidrotu, vai iepriekšējā incidenta apstākļu izpētē identificētās kritiskās kļūmes ir atkārtājušās un to pamatā esošās problēmas – novērstas vai mazinātas (J6). Ja tas ir noticis, ir iespējams izteikt pamatotu apgalvojumu, ka ir notikusi rīcībpolitikas mācīšanās (R2). Ja incidenta apstākļu izpētes gaitā nav gūti pierādījumi, ka veiktās darbības ir novērsušas vai mazinājušas incidenta-0 apstākļu izpētes rezultātā identificētās kritiskās kļūmes, ir iespējams secināt, ka rīcībpolitikas mācīšanās bijusi neveiksmīga. Papildus incidenta-1 apstākļu analīzes gaitā var atklāties jaunas kritiskās kļūmes, kuras līdz šim nav tikušas identificētas. Lai notiktu nepārtraukta rīcībpolitikas mācīšanās, ir nepieciešams veikt konteksta, kurā notikusi rīcībpolitikas ieviešana vai neieviešana, analīzi (3.).

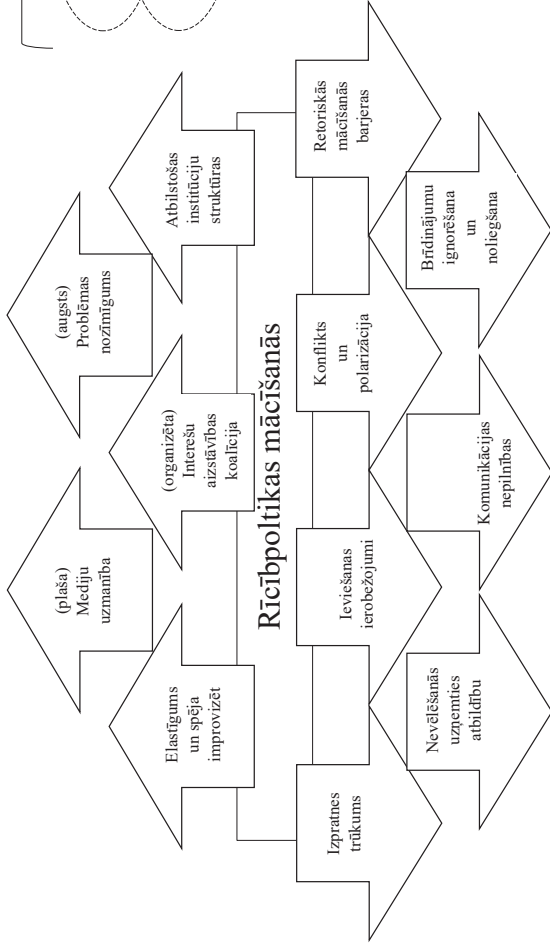
Ja konstatēts, ka rīcībpolitikas mācīšanās nav mēģināta vai rīcībpolitikas mācīšanās bijusi neveiksmīga (F4), konteksta analīze (3.) ir kā rīks, ar kura palīdzību identificēt faktorus, kas konkrētajā gadījumā ir kavējuši rīcībpolitikas

mācīšanos un maiņu. Balstoties uz šo informāciju, ir iespējams izstrādāt un ieviest korektīvos pasākumus (R3) un atkārtoti mēģināt īstenot rīcībpolitikas mācīšanās (un maiņas) algoritma pirmo fāzi. Savukārt gadījumos, kad iegūtie pierādījumi liecina, ka ir notikusi rīcībpolitikas mācīšanās, konteksta analīze sniedz informāciju par faktoriem, kas veicināja rīcībpolitikas mācīšanos, tādējādi radot labās prakses, kas var izrādīties noderīgas citām institūcijām. Savukārt “incidents-1” pārtop par “incidentu-0”, un nepārtrauktās rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas process atsākas no kritisko kļūmju identifikācijas soļa.

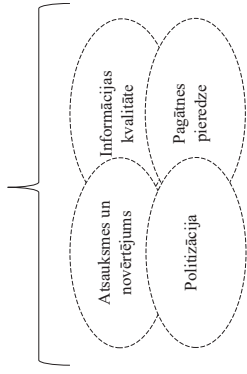
### **1.3. Rīcībpolitikas mācīšanos veicinošie un kavējošie faktori**

Rīcībpolitikas veidošanas fona faktoru analīze rada pamatu notikumu attīstības gaitas skaidrojumam. Balstoties uz analīzes gaitā iegūto informāciju, attiecīgi var tikt identificētas labās prakses vai nesaskanīgā darbība, kuru nepieciešams novērst ar korektīvajiem pasākumiem. Šie faktori var būt daļa no rīcībpolitikas veidojošo un īstenojošo publiskās pārvaldes **institūciju** gan **iekšējās**, gan **ārējās vides**.

Kā to uzskatāmi parāda 1.3.1. attēls, rīcībpolitikas mācīšanās veiksmīga norise ir apdraudēta jau pēc savas būtības, jo faktoru skaits, kas var kavēt rīcībpolitikas mācīšanos, ir daudz lielāks nekā to veicinošo faktoru skaits. Rīcībpolitikas mācīšanos kavējošo faktoru radītā apdraudējuma mazināšana ir iespējama tikai tad, ja rīcībpolitikas veidotāji ir informēti par šie faktoriem un mērķtiecīgi darbojas, lai mazinātu minēto apdraudējumu. Līdz ar to īpaši nozīmīgi ir tie faktori, kuru veicinošā vai kavējošā ietekme ir atkarīga no konteksta, mediju kvalitātes, kā arī pašu rīcībpolitikas veidotāju, akademiķu, praktiķu un citu iesaistīto pušu pieredzes un ambīcijām, esošajām zināšanām un atvērtības jaunām zināšanām, kā arī sabiedrībā valdošajām vērtībām.



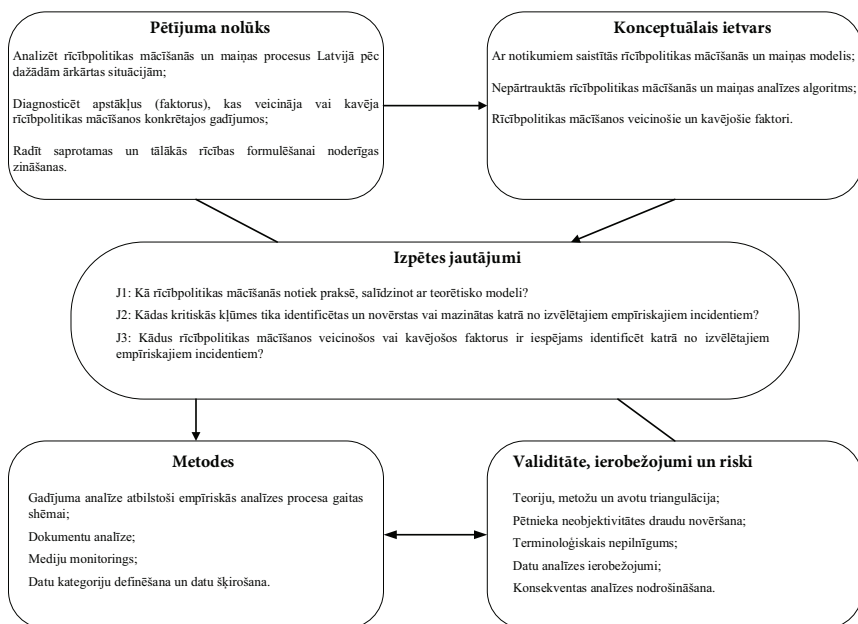
Faktora ietekme uz rīcīpolitikas mācīšanās varbūtību atkarīga no konteksta.



1.3.1. attēls. Rīcīpolitikas mācīšanos veicinošo un kavējošo faktoru apkopojums

## 2. PĒTĪJUMA DIZAINS UN METODOLOĢIJA

Promocijas darbs ir izstrādāts, izmantojot Džosefa Maksvela (*Joseph A. Maxwell*) piedāvāto **interaktīvo pētījuma modeli**. Šis modelis tika izvēlēts, jo tajā izpētes jautājumi ir nevis sākuma punkts, bet gan centrālais elements, kas ir cieši saistīts ar citiem elementiem. Tas nozīmē, ka izpētes gaitā ir iespējams modificēt izvirzītos izpētes jautājumus, balstoties, piemēram, uz izmaiņām mērķos vai izpētes laikā gūtajām zināšanām. Konkrētā darba pētījuma dizainu ilustrē 2.1. attēls:



2.1. attēls. Pētījuma modelis

**Pētījuma objekts** ir Latvijas publiskās pārvaldes institūcijas, kas laika un izmaksu ziņā ir atbildīgas par efektīvu ārkārtas situāciju pārvaldību un to radīto seku mazināšanu un novēršanu, kā arī gatavības plānošanu ārkārtas situācijām. **Pētījuma subjekts** ir iepriekš minēto Latvijas publiskās pārvaldes institūciju spēja mācīties no ārkārtas situācijām un gūtās mācības formalizēt rīcībpolitikas dokumentos vai ieviest citus identificēto problēmu risinājumus.

**Pētījuma nolūks** ir analizēt rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas kontekstu Latvijā pēc dažādām ārkārtas situācijām. Attiecīgā pētījuma nolūka definīcija nosaka to, ka šis ir **kvalitatīvais pētījums**, kas orientēts uz konteksta, kurā notikusi konkrēto notikumu attīstība, izprašanu. Konteksta izprašana, savukārt

palīdz attīstīt kauzālos skaidrojumus tam, kā konkrēti notikumi – jeb ārkārtas situācijas šī darba kontekstā – ir ietekmējuši citus notikumus – jeb rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu šī darba kontekstā.

**Darba virsmērķis** ir veikt *ex post* novērtējumu. Darba **mērķis** ir analizēt Latvijas publiskās pārvaldes institūciju spēju īstenot rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu pēc ārkārtas situācijām, analizējot rīcībpolitikas dokumentus, mediju, sabiedrības un politiskās dienaskārtības un citus saistītos dokumentus trīs dažādu ārkārtas situāciju gadījumu kontekstos, lai sniegtu rekomendācijas korektīvajām darbībām, balstoties uz diagnosticētajiem saskanīgo darbību – rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu pēc ārkārtas situācijām – veicinošajiem vai kavējošajiem faktoriem. Darba **praktiskais nolūks** izriet no pētījuma nolūka, kas ir “radīt zināšanas, kuras būtu uzticamas un pieredzē verificējamās gan cilvēkiem, kas tiek pētīti, gan citiem” (Maxwell, 1996, p. 21). Respektīvi, kvalitatīvā pētījuma rezultātā iegūtajai specifiskā konteksta izpratnei piemīt lielāks sagaidāmais praktiskais derīgums tālākās rīcības formēšanā gan praktiķiem jeb rīcībpolitikas veidotājiem šī darba kontekstā, gan akadēmiķiem. Konteksta izpratne palīdz identificēt kļūmes un diagnosticēt sistēmas vājības, tādējādi sniedzot atbildi uz jautājumu: “Kādēļ situācija attīstījās tieši tā un ne citādi?”, un radīt pamatu priekšlikumiem, kā nākotnē novērst vai mazināt identificētās kļūmes, sistēmas vājās vietas un to radītās sekas.

Darba **konceptuālais ietvars** balstās autores veidotajā **nepārtrauktās rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas algoritmā**. Lai gūtu detalizētāku izpratni par katra konkrētā gadījuma kontekstu, empīriskajā analizē izmantots arī **ar notikumiem saistītās rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas modelis**, kuru izveidojis T. A. Birklands. Šis modelis balstās astoņās dažādās teorijās par rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu, tādējādi veidojot plašu konceptuālo ietvaru. Papildus identificēti **rīcībpolitikas mācīšanos veicinošie un kavējošie institūciju iekšējās un ārējās vides faktori**.

Lai sasniegtu izvirzītos mērķus, tika formulēti šādi **izpētes jautājumi**, kas ir aprakstoši un uz konteksta izpratni orientēti:

**J1: Kā rīcībpolitiku mācīšanas notiek praksē, salīdzinot ar teorētisko modeli?**

**J2: Kādas kritiskās kļūmes tika identificētas un novērstas vai mazinātas katrā no izvēlētajiem empīriskajiem incidentiem?**

**J3: Kādus rīcībpolitikas mācīšanos veicinošos vai kavējošos faktorus ir iespējams identificēt katrā no izvēlētajiem empīriskajiem incidentiem?**

Tā kā darbā izmantotais konceptuālais ietvars un no tā izrietošie izpētes jautājumi ir kvalitatīvi un uz kontekstam specifisku analīzi vērsti, lai diagnosticētu iznākumu cēloņus, darbā netiek izvirzīta hipotēze.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Hipotēzes neizvirzīšana nav pretrunā ar Latvijas Republikas Ministru kabineta 2005. gada 31. decembra noteikumiem Nr. 1001 “Zinātniskā doktora grāda piešķiršanas (promocijas) kārtība un kritēriji”, kuros netiek definēti promocijas darba saturs elementi.

Analizējamās problēmas kompleksais veids padara hipotēzes izvirzīšanu darbā neproduktīvu, jo hipotēzi nav iespējams pakļaut kritiskai testēšanai. Kompleksās problēmas ir sabiedriskās problēmas, kurām nav skaidra definējuma un skaidra risinājuma (Rittel & Webber, 1973). Šīm problēmām ir raksturīgas turpmāk uzskaitītās 10 pazīmes, kas padara tās kompleksas:

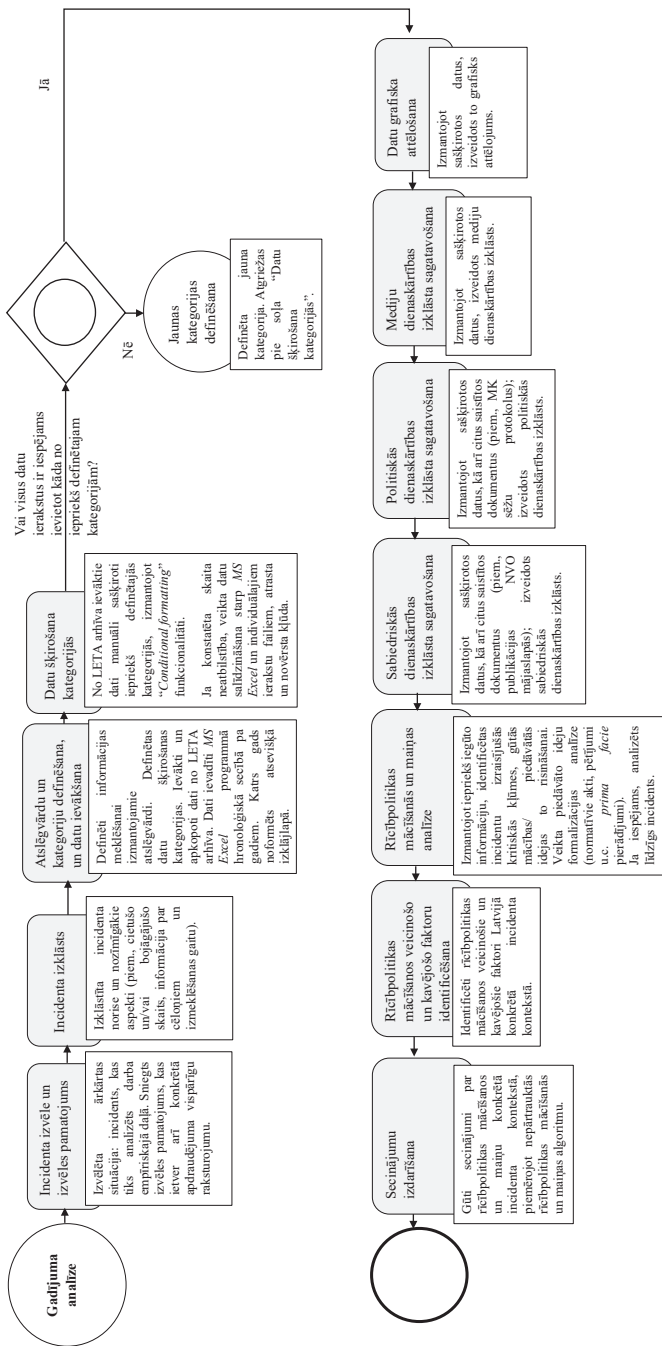
- 1) tām nav definitīva formulējuma;
- 2) tām nav “beigu”;
- 3) to risinājumi nav “pareizi-vai-nepareizi”, bet gan “labi-vai-slikti”;
- 4) to risinājumiem nav tūlītēja vai absolūta testa;
- 5) to risinājumiem ir tikai viena iespēja;
- 6) “tām nav saskaitāmu potenciālo risinājumu, kā arī nepastāv labi aprakstītu atļauto darbību kopa, ko varētu iekļaut plānā”;
- 7) unikalitāte;
- 8) “ikviena kompleksā problēma var tikt klasificēta kā citas problēmas simptoms”;
- 9) skaidrojuma izvēle nosaka problēmas risinājuma dabu;
- 10) plānotajam nav tiesību kļūdīties (Rittel & Webber, 1973, pp. 136–143).

Atbildes uz pirmo izpētes jautājumu J1 tika gūtas, balstoties uz izveidotajiem incidentu izklāstiem. Atbildes uz otro izpētes jautājumu J2 tika gūtas, salīdzinot uz J1 rastās atbildes ar normatīvajiem aktiem un rīcībpolitikas dokumentiem, kas izstrādāti un apstiprināti pēc konkrētā incidenta. Visbeidzot atbildes uz trešo izpētes jautājumu J3 tika gūtas, salīdzinot rīcībpolitikas mācīšanās un maiņu veicinošos un kavējošos faktorus ar Latvijas situācijas kontekstu attiecībā pret identificēto kritisko kļūmju novēršanu.

Darbā izmantotas gan kvantitatīvās, gan kvalitatīvās **metodes** informācijas ievākšanai un analīzei, kas loģiski izriet no darba konceptuālā ietvara. **Gadījuma analīze** tika veikta, izmantojot empīriskās gadījuma analīzes procesa gaitas shēmu (2.2. attēls).

Balstoties uz šo shēmu un uz **nepārtrauktās rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas algoritmu**, un uz **ar notikumiem saistītās rīcībpolitikas mācīšanas un maiņas modeli**, darba empīriskā daļa galvenokārt balstījās **dokumentu analīzē**. Tika izdalītas šādas **analīzes vienības**: 1) individuāli ieraksti/publikācijas, kas izgūti no LETA arhīva (mediju dienaskārtība) un no iesaistīto pušu mājaslapām, un citiem ziņu avotiem (sabiedriskā dienaskārtība); 2) Ministru kabineta sēžu protokoli, kas izgūti no vietnēm *tap.mk.gov.lv* un *www.likumi.lv* (politiskā dienaskārtība), un 3) tiesību akti un rīcībpolitikas plānošanas dokumenti, kas izgūti no vietnēm *www.likumi.lv* un *polsis.mk.gov.lv*.

Mediju dienaskārtības izveidošanai iegūto kvalitatīvo datu analīzei tika piemērota **kategorizācijas stratēģija**. Ievāktie dati tika **kodēti**, piemērojot induktīvi radītas tematiskās datu **kategorijas, kas katra gadījuma ietvaros tika individuāli definētas**. Nepieciešamības gadījumā tematiskās datu kategorijas tika pārdefinētas, papildinātas un dati tika šķiroti atkārtoti – atbilstoši jaunajām datu kategorijām. Datu kodēšana notika, izmantojot programmas *MS Excel*



2.2. attēls. Empīriskās gadījuma analīzes procesa gaita

funktionalitāti “*Conditional formatting*”. Kad datu šķirošana tika noslēgta, tika izmantota datu filtrēšanas funkcionalitāte un ģenerēti attēli.

Lai ierobežotu rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas analīzes posmā aplūkojamo rīcībpolitikas dokumentu un tiesību aktu apjomu, ierakstu meklēšana vietnē [www.likumi.lv](http://www.likumi.lv) notika, piemērojot Entonija Dovnsa (*Anthony Downs*) **problēmas uzmanības cikla** (*Issue attention cycle*) **modeli**. Modelis sastāv no piecām fāzēm: 1) pirmsproblēmas fāze; 2) satrauktas atklāšanas un eiforiska entuziasma fāze; 3) izmaksu aptveršana; 4) intereses intensitātes samazināšanās fāze un 5) pēcproblēmas fāze (Gupta & Jenkins-Smith, 2015).

Empīriskajā daļā analizēto gadījumu izvēle balstījās uz šādiem kritērijiem:

- ārkārtas situācijas kategorija, tips un biežums;
- ārkārtas situācijas potenciāls piesaistīt uzmanību;
- sabiedrības vērtības, kuras sevī (netieši) iemieso konkrētās ārkārtas situācijas pārvaldīšana;
- īpašas pazīmes, piemēram, precedents, cietušo/bojāgājušo skaits.

### 3. PĒTĪJUMA IEROBEŽOŠIE FAKTORI UN RISKI

Identificēti šādi turpmāk minētie pētījumu ierobežojošie faktori un riski.

**Terminoloģiskais nepilnīgums.** Ar ārkārtas situāciju nozari saistītajā terminoloģijā atspoguļojas viena no sociālajām zinātnēm raksturīgākajām problēmām – vienotu, neapstrīdētu izmantoto jēdzienu definīciju trūkums. Tādējādi jēdzieni bieži vien tiek izmantoti kā sinonīmi vai dažādi autori, analizējot vienu un to pašu incidentu, izmanto dažādus jēdzienus tā apzīmēšanai. Papildus terminoloģiskais nepilnīgums izriet arī no latviešu valodas īpatnībām, jo ir jēdzieni, kam latviski nav tulkojuma, vai vairākiem jēdzieniem ir vienāds tulkojums, kā rezultātā tiek zaudētas oriģinālajiem jēdzieniem piemītošas būtiskas nianšes. Ārkārtas situāciju definēšanai tika izmantotas Bila Faulknera piedāvātās definīcijas, jo tās nošķir dažādas ārkārtas situācijas, identificējot katrai ārkārtas situāciju kategorijai raksturīgas pazīmes, tādējādi nodrošinot to operacionalizācijas iespējas. Papildus, tika ieviests jauns jēdziens “katastrofisks notikums”, lai uzsvērtu atšķirības starp jēdzieniem “*disaster*” un “*catastrophe*”, kas līdz šim tika tulkoti, izmantojot vienu un to pašu vārdu – “katastrofa”.

**Datu analīzes ierobežojumi.** Atbilstoši darbā izveidotajam konceptuālajam ietvaram katra incidenta specifiskā konteksta analīzei nepieciešams apjomīgs datu daudzums. Datu analīze un šķirošana tika veikta manuāli, kas attiecīgi rada no cilvēciskā faktora izrietošus riskus. Lai risinātu ar datu apjomu saistītos ierobežojumus un riskus, pirmkārt, tika definēti un pielāgoti atslēgvārdi, kuri tika izmantoti datu ievākšanas fāzē, izmantojot dažādu datubāžu piedāvātās meklēšanas funkcijas. Papildus tika ierobežots arī izmantojamo datubāžu skaits, lai padarītu datu kopu pārvaldāmu, novērstu datu dublēšanos un pārmērīgā datu apjoma radīto situācijas izklāsta izkropļojumu. Otrkārt, tika noteiktas un pētījuma veikšanas gaitā papildinātās kategorijas, kādās dati ievietojami katra gadījuma (incidenta) kontekstā. Treškārt, lai mazinātu ar cilvēcisko faktoru saistītos riskus, tika izmantota datu validācija, vienādo ierakstu atlasīšanas funkcija un atkārtota pārbaude, datu kopās ietilpstošo vienību skaita salīdzināšana ar meklēšanas rezultātā uzrādīto datu vienību (ierakstu) skaitu, veicot atkārtotas manuālas pārbaudes, salīdzināšanu un modifikāciju, ja nepieciešams.

**Konsekventas analīzes nodrošināšanas risks.** Kā jau tika uzsvērts, ikviena ārkārtas situācija ir unikāla. Līdz ar to arī incidenta analīze ir kontekstam specifiska. Lai nodrošinātu gadījumu (incidentu) analīzes konsekvenci, katrs gadījums (incidents) tiks analizēts, izmantojot 3.2. attēlā ilustrēto empīriskās gadījuma analīzes procesa gaitas shēmu.

**Rezultātu integrācija rīcībpolitikās.** Šajā kontekstā pastāvošos riskus un ierobežojumus ir grūti objektīvi novērtēt. Pirmkārt, rīcībpolitikas mācīšanās īstenošana ir apzināta indivīdu un institūciju darbība, kam ir jābūt integrētai konkrētās institūcijas kultūrā. Tā kā ārkārtas situācijas ir kompleksas problēmas, uz rīcībpolitikas mācīšanos vērstai kultūrai būtu jāpastāv visā publiskajā

pārvaldē, visos tās līmeņos. Otrkārt, mācīšanās no ārkārtas situācijām var tikt ignorēta, jo katastrofiski notikumi un katastrofas ir zemas varbūtības un augstu izmaksu notikumi. Zemā varbūtība var būt kā demotivējošs faktors veltīt resursus incidentu izpētei un gūto mācību formalizēšanai rīcībpolitikas dokumentos. Treškārt, tā kā akademiķu un rīcībpolitikas veidotāju dienaskārtības pārklājas tikai ļoti retos gadījumos, pastāv “rīcībpolitikas pārneses” problēmas. Papildu ierobežojumi un riski šī pētījuma rezultātu integrācijai rīcībpolitikās tiks identificēti darba secinājumu sadaļā, pēc tam, kad tiks analizēti rīcībpolitikas mācīšanās veicinošie un kavējošie faktori izvēlēto gadījumu (incidentu) kontekstā. Balstoties uz analīzes rezultātiem, būs iespējams piedāvāt risinājumus aplūkoto ierobežojumu un risku risināšanai.

## 4. SECINĀJUMI UN IETEIKUMI RĪCĪBPOLITIKĀM

Rīcībpolitikas mācīšanās un maiņa pēc ārkārtas situācijām galvenokārt tiek pētīta, analizējot dokumentus un mēģinot identificēt *prima facie* pierādījumus. Rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas izpēte ir būtiska vairāku iemeslu dēļ. Pirmkārt, tā ļauj identificēt valdošās politiskās elites skatījumu uz pastāvošo realitāti. Otrkārt, rīcībpolitikas mācīšanās un to veicinošo un kavējošo faktoru apzināšana mazina ievainojamību, kas saistīta ar kļūdu atkārtotu pieļaušanu. Treškārt, rīcībpolitikas mācīšanās procesa izpēte ļauj spriest par konkrētajā sabiedrībā valdošajām vērtībām.

Darba ietvaros tika analizēti trīs gadījumi (incidenti) – “Reģu” ugunsgrēks, 2006./2007. gada gripas sezona Latvijā un Zolitūdes traģēdija. Gadījuma izpētes galvenie rezultāti apkopoti tabulā (Pielikums).

### 4.1. Ar notikumiem saistītās rīcībpolitikas mācīšanas modelis

T. A. Birklands “Ar notikumiem saistītās rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas modeļa” kontekstā izvirza sešas prepozīcijas, kas norāda gan uz sagaidāmo rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas procesa virzību pēc ārkārtas situācijām, gan uz datiem, kurus nepieciešams analizēt (Birkland, 2006).

#### 1. prepozīcija – tikai neliels skaits notikumu iegūs visvairāk uzmanības

Lai gan mediji pievērš uzmanību arī neliela mēroga ārkārtas situācijām, piemēram, pieminot tās iepriekšējās diennakts notikumos kriminālziņu sadaļā, tikai tādi notikumi, kas nodara vislielākos zaudējumus – materiālos un cilvēku dzīvības, gūst visvairāk uzmanības. Darba ietvaros to skaidri atspoguļo arī gadījumu (incidentu) analīze. Zolitūdes traģēdija guva daudz lielāku mediju uzmanību nekā “Reģu” ugunsgrēks vai ikgadējā gripa. Zolitūdes traģēdija arī spēja noturēt mediju uzmanību ilgāk nekā pārējie divi analizētie incidenti. “Reģu” ugunsgrēka gadījumā mediju uzmanība krasi saruka jau mēnesi pēc incidenta, savukārt gripas gadījumā mediju uzmanība fluktuē atbilstoši gripas sezonas norisei Ziemeļu puslodē. Savukārt Zolitūdes traģēdijas gadījumā periodisku mediju uzmanību incidentam pievērš tiesas process, kas noslēdzās 2020. gadā.

Secinājums – šī darba kontekstā 1. prepozīcija apstiprinās.

#### 2. prepozīcija – uzmanību piesaistošie notikumi izraisa grupu mobilizāciju

Ārkārtas situācijām atkarībā no to mēroga un apjoma, kā arī atkarībā no to atklāto rīcībpolitikas nepilnību apjoma piemīt potenciāls mobilizēt plašas sabiedrības grupas. Grupu mobilizācija ir nozīmīgs faktors, jo interešu grupas un

koalīcijas ir gan kā ideju ģeneratori, gan kā rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu veicinošs faktors, turpinot pievērst plašākas sabiedrības, mediju un rīcībpolitikas veidotāju uzmanību identificētajām problēmām. Promocijas darbā analizēto gadījumu (incidentu) kontekstā netika identificēta plaša interešu grupu mobilizācija – “Reģu” ugunsgrēka gadījumā nav iespējams diskutēt par interešu grupu mobilizāciju; gripas gadījumā mobilizācija ir niecīga un sporādiska, kā arī galvenokārt uz iekšu – interešu aizstāvības koalīcijas dalībniekiem – vērsta; savukārt Zolitūdes traģēdijas gadījumā izveidojās neliela interešu aizstāvības grupa, kurai nav iespējams piedēvēt nozīmīgu ietekmi pār sabiedriskajā un politiskajā dienaskārtībā cirkulējošajām idejām un problēmjaudājumiem.

Secinājums – šī darba ietvaros analizēto gadījumu kontekstā 2. prepozīcija neapstiprinās.

### **3. prepozīcija – attiecības starp notikumiem, idejām un rīcībpolitikas maiņu**

Birklands norāda, ka pēc ārkārtas situācijām netiek radītas jaunas idejas, bet gan tiek radīta iespēja pastiprināti diskutēt par jau esošajām idejām. Latvijā analizēto gadījumu kontekstā rīcībpolitikas elites ir parādījušas tendenci saglabāt pastāvošo *status quo* un veikt nelielus pielāgojumus jau esošajās rīcībpolitikās, kā arī pārņemt jau esošu starptautisko praksi un standartus. Līdz ar to nav iespējams diskutēt par ideju jaunradi. Turklāt pazīmes, kas liecinātu par potenciālu rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu, ir iespējams identificēt tikai Zolitūdes traģēdijas gadījumā (pirmšķietamas sociālās mācīšanās teorijas otrās kārtas mācīšanās un izmaiņu pazīmes būvniecības nozares regulējumā).

Secinājums – šī darba ietvaros 3. prepozīcija apstiprinās.

### **4. prepozīcija – tikai dažas problēmas ir pavisam jaunas**

Neviens no promocijas darba ietvaros analizētajiem gadījumiem nav pilnīgi unikāls pasaules, un arī Latvijas, pieredzes kontekstā, līdz ar to šī prepozīcija promocijas darbā aplūkoto gadījumu kontekstā skaidri apstiprinās.

### **5. prepozīcija – uzmanību koncentrējošie notikumi un prezumpcijas pret pārmaiņām**

Birklands norāda, ka nozīmīgas diskusijas par idejām un no tām izrietoša rīcībpolitikas mācīšanās un maiņa pēc ārkārtas situācijām nav garantēta. Latvijā analizēto gadījumu kontekstā identificētās izmaiņas ir notikušas bez diskusijas par idejām. Gan “Reģu” ugunsgrēka, gan Zolitūdes traģēdijas gadījums radīja sajūtu, ka ir nepieciešamas izmaiņas. Līdz ar to notika ideju pārņemšana, tās pielāgojot valsts vajadzībām, piemēram, Eirokodeksi. Savukārt gripas gadījumā Latvijai nav izdevies sasniegt starptautiski rekomendētās normas, kā arī netiek

piemēroti citi risinājumi, piemēram, garantētās medikamentu piegādes līgumu slēgšana, medikamentu uzkrājumu veidošana vai starptautiski atzītu ārkārtas situācijas pārvaldības protokolu ieviešana slimnīcās.

Viens no iemesliem šo diskusiju trūkumam ir iztrūkstoša interešu grupu mobilizācija, kas idejas piedāvātu un uzturētu diskusiju par tām. Pat ja interešu aizstāvības koalīcijai – grupu kopumam – izdodas mobilizēties, šī mobilizācija ir sporādiska un īslaicīga. Kā liecina izpētes laikā iegūtie pierādījumi, konkrēto incidentu kontekstā mediji bija daudz vairāk ieinteresēti politiskajās peripetijās. Līdz ar to rīcībpolitikas elitēm bija iespēja pārņemt un nedaudz pielāgot jau gatavas idejas, nopietni neapdraudot pastāvošo *status quo*.

Secinājums – šī darba ietvaros 5. prepozīcija apstiprinās.

## 6. prepozīcija – mācību un laika attiecības

2019. gada aprīlī izcēlusies ažiotaža ap Deglava tilta, Rīgā, bīstamo tehnisko stāvokli liecina, ka Latvijā ātri tiek aizmirstas ārkārtas situāciju sniegtās mācības. Arī tas, ka gadiem ilgi notiek hroniska VUGD sniegto atzinumu ignorēšana, nenovēršot identificētās neatbilstības ugunsdrošības prasībām, liecina, ka “Reģu” ugunsgrēka sniegtās mācības ir zudušas no sabiedrības un institucionālās atmiņas. Turklāt fakts, ka veselības aprūpes jomā gatavība ārkārtas situāciju pārvaldībai ir kritiski sliktā stāvoklī pat pēc Zolitūdes traģēdijas radītā šoka sistēmai, liecina, ka veselības nozarē pastāvošā pašapmierinātība ir spēcīgāka par ārkārtas situāciju radīto impulsu mācīties vai vismaz veikt izmaiņas bez mācīšanās, pārņemot starptautiskas prakses, standartus un ievērojot rekomendācijas.

Secinājums – šī darba ietvaros 6. prepozīcija par laika un mācību negatīvajām attiecībām apstiprinās.

## 4.2. Nepārtrauktās rīcībpolitikas mācīšanās un maiņas analīzes algoritms

Pamatojoties uz gadījumu analīzes laikā gūtajiem pierādījumiem, visi trīs darbā analizētie incidenti klasificējami ar rezultātu F3: “Rīcībpolitikas mācīšanās nav mēģināta/darbības imitācija”. Veicot incidentu *ex post* konteksta analīzi (3.), katrā no analizētajiem gadījumiem tika identificēti faktori, kas kavēja vai vecināja rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu, tādējādi ļaujot spriest par pārņemamajām labajām praksēm vai nepieciešamajām korektīvajām darbībām (R3).

Ir iespējams secināt, ka darba ietvaros pētīto incidentu kontekstā pastāv augsta institucionālā pretestība/inerce pret *status quo* izmaiņām un rīcībpolitikas risinājumu ieviešanu praksē. Izteiktas ir tendences noliegt un ignorēt brīdinājumus, kā arī mēģinājumi neuzņemties atbildību par notikušo vai potenciālu apdraudējumu un mēģinājumi vainu “pārcelt” uz citu personu vai institūciju. Līdz ar to netika identificēta “labvēlīga augsne”, kas vecinātu rīcībpolitikas mācīšanos un izmaiņas pēc ārkārtas situācijām.

“Reģu” incidenta gadījumā rīcībpolitikas mācīšanās un maiņa nav notikusi – tā bija neiespējama *per se*. Lai gan kritiskās kļūmes un problēmas tika identificētas un to potenciālie risinājumi tika formalizēti īstermiņa rīcībpolitikas plānošanas dokumentā “Plāns ugunsdrošības stāvokļa uzlabošanai valsts sociālās aprūpes centros”, atkārtoti pārbaužu rezultāti liecināja, ka identificētās problēmas joprojām pastāv. Situāciju pasliktināja fakts, ka labklājības ministre noraidīja VUGD veikto pārbaužu rezultātus, tādējādi noliedzot problēmu, pastiprinot VSAC un citās veselības aprūpes institūcijās pastāvošo pašapmierinātību un apšaubot VUGD profesionalitāti un uzticamību.

2006./2007. gada gripas sezonas *ex post* konteksta analīzes gaitā iegūtie pierādījumi liecina, ka Veselības ministrijas informatīvajā 2005. gada ziņojumā “Par rīcību gripas pandēmijas gadījumā” identificējamās problēmas nav atrisinātas – līgums par garantēto pretgripas vakcīnu piegādi netika noslēgts; Latvijā augstākais sasniegtais pretgripas vakcinācijas līmenis ir 1,1 %, kas ir tālu no PVO un ESKC rekomendētajiem 75 %; ārstniecības personas pretgripas vakcīnas iegādājas par saviem līdzekļiem; veselības nozarē joprojām trūkst finansējuma, lai apmaksātu veselības aprūpes profesionāļu darba virsstundas, un epidemioloģiskajā uzraudzībā piedalās mazāk nekā puse no valstī esošajām slimnīcām.

Zolitūdes traģēdijas gadījumā ir pārāgri spriest par to, vai *prima facie* rīcībpolitikas mācīšanās un maiņa (R1) notikusi. Saskaņā ar Sabatjeruir nepieciešami vismaz 10 gadi, lai spriestu par rīcībpolitikas izmaiņām. Ir veiktas plašas izmaiņas būvniecības jomas regulējumā, pieņemti jauni standarti, piemēram, pieņemts “Civīlās aizsardzības un katastrofas pārvaldīšanas likums”, izstrādāts jauns “Valsts katastrofu medicīnas plāns”, skolās ieviests civilās aizsardzības kurss, noteiktas minimālās prasības šī kursa saturam un noteikta obligātā evakuācija trauksmes gadījumā. Tomēr, lai noskaidrotu ieviesto risinājumu praktisko darbību, ir nepieciešama testēšana praksē, kas var notikt tikai tāda paša tipa ārkārtas situācijas gadījumā. Ja ņemam vērā 2019. gada aprīlī izcēlušos aģiotāžu ap Deglava tilta, Rīgā, tehnisko stāvokli, tad ir jāizvirza negatīvs situācijas priekšnovērtējums. Zolitūdes traģēdija satricināja Latvijas sabiedrību, novietojot uzmanības centrā apdraudējumu, kas līdz tam tika ignorēts. Par spīti tam, ir pieļauta situācija, ka tilta tehniskais stāvoklis kļuva tik slikts, ka tiltu drošības apsvērumu dēļ nācās uz laiku slēgt satiksmei. Tas savukārt rada pamatu pieņēmumam, ka arī šajā gadījumā ir notikusi institucionāla pretošanās problēmas risinājumu ieviešanai praksē.

### **4.3. Rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu veicinošie un kavējošie faktori**

Reģu” ugunsgrēka un 2006./2007. gada gripas sezonas gadījumā iztrūkst visi nepieciešamie institūciju ārējās vides faktori – mediju uzmanība, jautājuma nozīmīgums un spēcīgas interešu aizstāvības koalīcija, kas potenciāli varētu veicināt rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu. Rīcībpolitikas mācīšanās un

maiņa nenotika par spīti tam, ka pastāvēja skaidra izpratne par nepieciešamo rīcību, netika īstenota pašcenzūra vai izmantota pārāk tehniska valoda. Abos gadījumos ir iespējams diskutēt par atbildības neuzņemšanos un brīdinājumu ignorēšanu kā rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu kavējošiem faktoriem. Kā jau minēts, "Reģu" ugunsgrēka gadījumā labklājības ministre atteicās pieņemt VUGD veikto pārbaužu rezultātus, tādējādi noliedzot brīdinājumus par pastāvošo apdraudējumu. Papildus notika mēģinājumi atbildību par incidentu novelt uz VSAC "Reģi" incidenta brīdi strādājošo nakts maiņas dežurantu. Savukārt gripas gadījumā par brīdinājuma ignorēšanu liecina jau minētā identificēto kritisko kļūmju nerisināšana un pašaušanās uz pagātnes darbību efektivitāti nākotnes apdraudējuma kontekstā.

Zolitūdes traģēdijas gadījumā ir iespējams diskutēt par rīcībpolitikas mācīšanās atdarināšanu un maiņu, kuru veicināja mediju uzmanība un problēmas nozīmīgums, kuru radīja paša incidenta unikalitāte. Tehnoloģiskā attīstība sniedza unikālu iespēju reāllaikā sekot līdzi notikumiem incidenta vietā un piešķīra tiem papildu cilvēcīgumu. Glābšanas darbos iesaistītie dienesti saņēma gan sabiedrības, gan politiskās elites atzinību un pozitīvu novērtējumu. Tomēr, par spīti incidenta apjomam un sniegtajām mācībām, incidenta *ex post* konteksta izpētes laikā tika iegūti pierādījumi, kas liecina, ka jau ir notikusi incidenta sniegto mācību "aizmirstāšana" un ir pieaudzis risks, ka nākotnē notiks brīdinājumu ignorēšana un noliegšana. Piemēram, Deglava tilta, Rīgā, bīstamais tehniskais stāvoklis un ar to saistītā ažiotaža medijos. Diskusijas par nepieciešamību investēt tiltu tehniskā stāvokļa uzlabošanā medijos tika aizsāktas jau 2011. gadā un aktualizējās pēc 2013. gada Zolitūdes traģēdijas. Tomēr, par spīti Zolitūdes traģēdijas sniegtajām mācībām, sociālajos medijos iedzīvotāji pauda neapmierinātību ar tilta slēgšanas radītajām neērtībām, ignorējot slēgšanas pamatā esošos drošības apsvērumus.

Kā pamatcēloni identificētajiem rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu kavējošajiem institūciju iekšējās un ārējās vides faktoriem ir iespējams izvirzīt Latvijas vēsturiskās attīstības kontekstu. Dažādu ārkārtas situāciju sniegtās mācības nav valsts institucionālajā atmiņā. Šo "neatcerēšanos" veido gan PSRS pastāvošā cenzūra, gan pēc PSRS sabrukšanas sekojošais neskaidrību un sajukuma periods, ko radīja nepieciešamība radīt jaunas sistēmas un institūcijas. Vēlme iekļauties Rietumu pasaulē, tostarp ES un NATO, radīja noteiktas prioritātes, piemēram, neatkarības starptautiskās atzišanas panākšanu, cilvēktiesību jautājumu sakārtošanu, funkcionējoša valsts pārvaldes aparāta izveidošanu u. c. Līdz ar to zemas varbūtības un augstu izmaksu notikumi, ja tās neveidoja militārs apdraudējums, neatradās ne politiskās, ne sabiedriskās dienaskārtības centrā.

Papildus aizmirstāšana, apdraudējuma/brīdinājumu ignorēšana un noliegšana rada arī pašapmierinātības risku, kas rada nelabvēlīgās mijiedarbības ciklu, tādējādi arvien pazeminot varbūtību, ka notiks apzināta un veiksmīga rīcībpolitikas mācīšanās un maiņa. Tiek paaugstināts risks, ka izmaiņas, ja tādas notiks, būs rezultāts spiedienam rīkoties – atdarināšana vai mānīcīgā mācīšanās,

automātiska citur pieņemtas prakses pārņemšana. Tas rada augstu risku, ka pieņemtās izmaiņas un uz to pamata radītie rīcībpolitikas dokumenti un ārkārtas situāciju pārvaldības plāni praksē nedarbosies.

Ņemot vērā iegūtos pierādījumus, ir iespējams izvirzīt apgalvojumu, ka no ārkārtas situāciju pārvaldības ģenēzes perspektīvas Latvijā ārkārtas situāciju pārvaldība atrodas pārejas periodā starp “Civilās aizsardzības ēru” un “Visaptverošās aizsardzības paradigmu”, jo rīcībpolitikas dokumentos dominējoša joprojām ir militārā apdraudējuma perspektīva.

#### **4.4. Ieteikumi attiecībā uz rīcībpolitikas dokumentu satura uzlabojumiem**

Pierādījumos balstīta rīcībpolitikas veidošana pieprasa pamatotību, korektu datu atspoguļojumu un analīzi, atbildību un kompetences atspoguļojumu, skaidru mērķu un uzdevumu formulējumu (Banceviča, 2016), kā arī regulāru uzraudzību un elastīgumu attiecībā uz pielāgojumu veikšanu atbilstoši konstatētajam progresam vai traucējumiem. Rekomendētās korektīvās darbības rīcībpolitikas veidošanai loģiski izriet no paradigmas maiņas perspektīvas, darba empīriskajā daļā diagnosticētajām nesaskanīgajām darbībām un identificētajiem rīcībpolitikas mācīšanas un maiņu kavējošajiem faktoriem, kas uzskaitīti turpmāk:

- faktiskās situācijas apzināšana un atzīšana;
- samērīguma un loģiskās secības principu ievērošana rīcībpolitikas dokumentos;
- starptautiskās pieredzes un standartu izmantošana rīcībpolitikas dokumentu izstrādē;
- apzināta, mērķtiecīga pārmaiņu vadība un cilvēkresursu attīstība;
- publiskās pārvaldes institūciju konkurētspējas paaugstināšana;
- sabiedrības izglītošana un attieksmes maiņa.

## IZMANTOTĀS LITERATŪRAS SARAKSTS

1. Banceviča, M. (2016). *Veselibas stāvokļa nevienlīdzība Latvijā*. Latvijas Universitāte. Retrieved from [https://dspace.lu.lv/dspace/bitstream/handle/7/31852/298-53143-Bancevica\\_Marta\\_mb07045.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.lu.lv/dspace/bitstream/handle/7/31852/298-53143-Bancevica_Marta_mb07045.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
2. Birkland, T. A. (2006). *Lessons of disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
3. Busenberg, G. J. (2001). Learning in Organizations and Public Policy. *Journal of Public Policy*, 21(2), 173–189. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/4007775>
4. Coppola, D. P. (2006). *Introduction to international disaster management*. Burlington, MA: Elsevier Inc. Retrieved from [http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf%5Cnhttp://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=-s6oxEraqWWwC&oi=fnd&pg=PP2&dq=Introduction+to+International+Disaster+Management&ots=tQkh9B273s&sig=HOqjpkOH1Plt\\_SsuTc0K4m-lmI4](http://medcontent.metapress.com/index/A65RM03P4874243N.pdf%5Cnhttp://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=-s6oxEraqWWwC&oi=fnd&pg=PP2&dq=Introduction+to+International+Disaster+Management&ots=tQkh9B273s&sig=HOqjpkOH1Plt_SsuTc0K4m-lmI4)
5. Council of the European Union. (2016). Regulation (EU) 2016/369 of 15 March 2016 on the provision of emergency support within the Union – OJ L 70/1. *Official Journal of the European Union*, (2012), 70/1-70/6. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0369&from=EN>
6. Council of the European Union, & European Parliament. (2014). Regulation (EU) No 377/2014 of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 establishing the European Voluntary Humanitarian Aid Corps (“EU Aid Volunteers initiative”). *Official Journal of the European Union*, 2014(L122), 44–66. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0375&from=EN>
7. EEA. (2011). Disasters in Europe: more frequent and causing more damage — European Environment Agency. Retrieved January 21, 2018, from <https://www.eea.europa.eu/highlights/natural-hazards-and-technological-accidents>
8. European Commission. (2009). A Community approach on the prevention of natural and man-made disasters. Brussels, Belgium. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52009DC0082:EN:NOT>
9. European Commission. (2010a). *Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management* (No. SEC(2010) 1626 final). *Commission Staff Working Paper*. Brussels, Belgium. Retrieved from [http://ec.europa.eu/echo/civil\\_protection/civil\\_prevention\\_risk\\_assessment.htm](http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil_prevention_risk_assessment.htm)
10. European Commission. (2010b). Towards a stronger European disaster response: the role of civil protection and humanitarian assistance (Text with EEA relevance). Brussels, Belgium. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0600:EN:NOT>
11. Gupta, K., & Jenkins-Smith, H. (2015). Anthony Downs, “Up and Down with Ecology: The ‘Issue-Attention’ Cycle.” *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199646135.013.34>
12. Maxwell, J. A. (1996). *Qualitative research design: An interactive approach*. (G. Dickens, Ed.). London: Sage Publications.

13. Rittel, H., & Webber, M. (1973). Planning Problems are Wicked Problems. *Policy Sciences*, 4(155–69), 135–144.
14. Saeima. Civilās aizsardzības un katastrofas pārvaldīšanas likums (2016). Latvijas Republikas Saeima. Retrieved from <http://likumi.lv/ta/id/282333-civilas-aizsardzibas-un-katastrofas-parvaldisanas-likums>
15. UNISDR. (2015). Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015–2030. *Third World Conference on Disaster Risk Reduction, Sendai, Japan, 14–18 March 2015*, (March), 1–25. <https://doi.org/A/CONF.224/CRP.1>

Tabula 1. Izpētes rezultātu apkopojums

Ārkārtas situācijas kategorija, tips un biežums:	"Reģu" ugunsgrēks	Gripa	Zolitūdes traģēdija
<p><b>Gads</b></p> <p><b>J1: Kā rīcībpolitiku mācīšanas notiek praksē, salīdzinot ar teorētisko modeli?</b></p>	<p>2007.</p> <p>Tika veikta incidenta apstākļu izpēte (1.1.1) un identificētas kritiskās kļūmes (J1a – jā). Identificētajām un atzītajām problēmām (J2 – jā), kas izraisīja kritiskās kļūmes, tika atrasti risinājumi (1.2.), kurus formalizēja iestermīna rīcībpolitikas dokumentā un jaunā būvnormatīvā (J3 – jā; 1.3.). Formalizētie risinājumi netika pārņemti automatiski (J4 – nē).</p> <p>Process apstājās pie rīcībpolitikas faktiskās ieviešanas praksē (J5 – nē).</p> <p>Rezultāts – F3: rīcībpolitikas mācīšanās nav mēģināta/darbības imitācija.</p> <p>Konkrētajā gadījumā, ņemot vērā situācijas kontekstu, rīcībpolitikas mācīšanās un maiņa klasificējama kā neiespējama.</p>	<p>2006./2007. (sezonāli)</p> <p>Incidentu apstākļu izpēte (1.1.) – virspusēja un nepilnīga – tika veikta. Sistēmā pastāvošās problēmas un kritiskās kļūmes, un to novēršanai piedāvātie rīcības scenāriji formalizēti (J3 – jā; 1.3.) informatīvajā ziņojumā. Tāpat pastāvošās problēmas klasificējamas kā atzītas (J2 – jā). Piedāvātie risinājumi netika pārņemti automatiski (J4 – nē).</p> <p>Process apstājās pie rīcībpolitikas risinājumu faktiskās ieviešanas praksē (J5 – nē).</p> <p>Rezultāts – F3: rīcībpolitikas mācīšanās nav mēģināta/darbības imitācija.</p>	<p>2013.</p> <p>Incidentu apstākļu izpēte (1.1.) tika veikta. Tā kā sabiedriskās komisijas mēģinājums veikt incidentu apstākļu izpēti beidzās, vēl nesācies, tika pieņemts lēmums veidot parlamentārās izmeklēšanas komisiju un veikt atkārtotu incidentu apstākļu izpēti (J1b – jā). Incidenta kritiskā kļūme – nesakārtotā likumdošana būvniecības jomā – tika identificēta un atzīta (J1a – jā; J2 – jā). Problēmas risinājumi (1.2.) – Eurokodeksu tulkošana, savu valsts pielikumu izstrāde un reģistrēšana – tika formulēti un formalizēti nekaņējoties (J3 – jā; 1.3.). Izstrādāts un pieņemts jauns Būvniecības likums. Rīcībpolitikas risinājumi netika pārņemti pilnībā automatiski, par ko liecina nepieciešamība izstrādāt Eurokodeksiem savu valsts pielikumus (J4 – nē).</p> <p>Process apstājās pie rīcībpolitikas risinājumu faktiskās ieviešanas praksē (J5 – nē). Ieviesta apmēram 1/3 daļa parlamentārās izmeklēšanas komisijas ieteikumu.</p> <p>Pirmšķietamais rezultāts – F3: rīcībpolitikas mācīšanās nav mēģināta/darbības imitācija.</p>

<p><b>J2: Kādas kritiskās klūmes tika identificētas un novērstas vai mazinātas katrā no izvēlētajiem empiriskajiem incidentiem?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Neadekvāti ugunsdrošības pasākumi valsts sociālās aprūpes centrā "Rēģi" (un VSAC kopumā), t. sk. darbinieku izglītības trūkums, nepilnības iekšējās kārtības noteikumos attiecībā uz smēķēšanu un elektroīetaišu ekspluatāciju – novērsts daļēji.</li> <li>• Nepietiekams cilvēkresursu nodrošinājums un neadekvāta darba plānošana VSAC – nav novērsts.</li> <li>• Finansējuma neatbilstība deleģēto funkciju izpildei – nav novērsts.</li> <li>• Būvniecības normu un elektrodrošības pasākumu neievērošana – novērsts daļēji (atbilstoši katras veselības aprūpes iestādes VUGD pārbaūžu rezultātiem).</li> <li>• Novēcojusi ugunsdzēsības tehnika (VUGD) – nav novērsts.</li> <li>• Novēcojusi cilvēku ar garīgās veselības traucējumiem aprūpes rīcībpolitika un no tās izrietoši cilvēktiesību pārkāpumi – nav novērsts.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nepietiekams pretgripas vakcīnu skaits (pandēmijas gadījumā) – nav noslēgts garantētas pretgripas vakcīnu piegādes līgums.</li> <li>• Zems iedzīvotāju vakcinācijas līmenis – nav novērsts.</li> <li>• Garantēta to sabiedrības grupu vakcinācija, kas atbild par sabiedriskās kārtības nodrošināšanu un veselības aprūpi – nav novērsts.</li> <li>• Nepietiekami antimikrobiālo līdzekļu krājumi gripas (pandēmijas) radīto komplikāciju ārstēšanai – nav novērsts.</li> <li>• Nepietiekams finansējums epidēmioģiskajai uzraudzībai, ārstniecības personu vīrusstundu darba apmaksai, sakaru un loģistikas pasākumu nodrošināšanai (pandēmijas gadījumā) – nav novērsts.</li> </ul>	<p>Nesakārtotā normatīvā bāze būvniecības jomā, kā arī Valsts būvinspekcijas reorganizācija (t. i., likvidācija) 2009. gadā. Nepastāvot sakārtotai normatīvajai bāzei (t. i. standartam), joma nav pārskatāma, piem.:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• nav vienotas izpratnes par kvalitātes un drošības prasībām;</li> <li>• netiek veikta nepieciešamā uzraudzība;</li> <li>• netiek identificēti apdraudējumi un definētas korektīvās darbības.</li> <li>• Veiktas korektīvās darbības (<b>atdarināšana</b>);</li> <li>• pārtulkoti 48 standarti (no 58) un to papildinājumi, izstrādāts 21 nacionālais pielikums (2015. gads);</li> <li>• 2014. gada 1. oktobrī darbu sāka Būvniecības valsts kontroles birojs.</li> </ul>
---	--	--	--

<p><b>J3: Kāduš rīcībpolitikas mācīšanos veicīnošos vai kavējošos faktoros ir iespējams identificēt katrā no izvēlētajiem incidentiem?</b></p>	<p>Iztrūkst visi ārējās vides faktori, kas veicina rīcībpolitikas mācīšanos – nepietiekama mediju uzmanība, incidentam nesekoja nopietnas diskusijas par problēmas risinājumiem, rīcībpolitikas darbības sfērā (jomā) netika identificēta interešu aizstāvības grupa, kas nodrošinātu problēmas vietu politiskajā dienaskārtībā</p> <p>Papildus tika identificēta brīdinājuma ignorēšana un noliegšana, nevēlēšanās uzņemties atbildību, nekritiska pašapmierinātība un augsts organizacionālās pretošanās/merces līmenis (VSAC).</p>	<p>Mediju uzmanība un problēmas/jautājuma nozīmīgums nav klasificējami kā rīcībpolitikas mācīšanos un maiņu veicinoši faktori.</p> <p>Rīcībpolitikas darbības sfērā pastāv interešu aizstāvības koalīcija, kas cenšas aktualizēt dažādus veselības aprūpes jautājumus politiskajā dienaskārtībā, tomēr tās centieni ir sporādiski un nav vainagojušies ar vērā nemamiem panākumiem.</p> <p>Rīcībpolitikas mācīšanās kavējošo faktoru kontekstā iespējams diskutēt par nevēlēšanos uzņemties atbildību, retoriskajām mācīšanās barjerām un brīdinājumu ignorēšanu un noliegšanu.</p> <p>Pieejamās informācijas ierobežotība un zemā kvalitāte.</p>	<p>Rīcībpolitikas mācīšanos veicināja incidenta unikālitate un radītais šoks, pastiprināta mediju uzmanība un jautājuma nozīmīgums visai sabiedrībai kopumā – potenciāli apdraudēts bija ikviens iedzīvotājs.</p> <p>Darbības sfērā pastāv interešu aizstāvības grupa, kuras aktivitātes ir diezgan sporādiskas. Tomēr tās galvenais resurss ir incidenta radītais šoks pastāvošajam <i>status quo</i> un emocionālais komponents.</p> <p>Uzreiz pēc incidenta samazinājās risks, ka notiks brīdinājumu ignorēšana un noliegšana.</p> <p>Atiecībā uz atsauksmēm un novērtējumu glābšanas darbos iesaistītie dienesti saņēma gan sabiedrības, gan politiskās elites atzinību un pozitīvu novērtējumu.</p> <p>Visnegatīvāko novērtējumu šī incidenta kontekstā saņēma Rīgas dome, kas joprojām nav atrisinājusi Zolitūdes traģēdijas patstāvīgas piemīņas vietas izveidi, kā arī fakts, ka tiesas process noslēdzās tikai 2020. gada sākumā.</p>
--	---	---	--