

NEPIECIEŠAMĪBA UN PAMATOJUMS VEIKT REĢIONĀLĀS POLITIKAS IEVIEŠANAS IZVĒRTĒŠANU

ASSESSMENT AND JUSTIFICATION OF REGIONAL POLICY IMPLEMENTATION EVALUATION

Anotācija

Reģionālās politika atspoguļo izmaiņas, kas var būt plānotas vai neplānotas un var būt lietderīgas vai tieši pretēji radīt jaunas attīstības atšķirības dažādos reģionos. Lai izvairītos no pēdējā, ir nepieciešams izvērtēt reģionālo politiku, kas ir atslēgas faktors, lai garantētu kvalitatīvu un racionālu reģionālās politikas ieviešanu un veicinātu reģionālo attīstību.

Atslēgvārdi: reģionālā politika, reģionālā attīstība, reģionālās politikas izvērtēšana.

Abstract

A regional policy reflect changes that can be planned or not planned and either be useful or even create new development disparities in regions. To avoid the latter it is necessary to evaluate regional policies, which are a key factor in guaranteeing the quality and rationality of the implementation of a regional policy and are intended to promote regional development.

Keywords: regional policy, regional development, evaluation of regional policy.

Liene AMANTOVA- SALMANE

M.soc.sc., lektore,

Rēzeknes Augstskola,

Ekonomikas fakultāte,

Ekonomikas un vadības

katedra

E-pasts: lienea@yahoo.com

Ievads

Reģionālā politika ir pamats veikt ilgtermiņa un harmonizētu valsts attīstības plānošanu. Reģionālās politikas ieviešana rada apstākļus, kas veicina ekonomisko un sociālo attīstību visā valstī, novēršot negatīvas konsekvences, piemēram, nevienlīdzīgu investīciju piesaisti dažādiem reģioniem un harmonizē ekonomikas attīstību kopumā visā valstī. Kopā ar telpiskās plānošanas politiku, reģionālā politika paredz tādus aspektus kā ekonomikas efektivitāti, sociālo vienlīdzību un dabas aizsardzību.

1995. gadā Eiropas Komisija pirmo reizi organizēja konferenci, kas izvērtēja Eiropas Savienības (ES) Struktūrfondu, kas ir viens no galvenajiem ES reģionālās politikas ieviešanas instrumentiem, darbību. Konferences galvenais mērķis bija analizēt ES struktūrfondu programmu un projektu ietekmi uz reģionu attīstību. Kopš tā laika ES struktūrfondu izvērtēšanas konferences notiek ik pēc diviem gadiem. Tas ļauj secināt, ka īstenotās reģionālās politikas izvērtēšanas problēma vēl aizvien ir ļoti aktuāla un sarežģīta.

Mūsdienu reģionālās politikas jēdziena un darbības prakses izvērtējums sākās divdesmitā gadsimta trīsdesmitajos gados, kad Lielbritānija un ASV uzsāka aktīvu valsts darbību, lai attīstītu problēmreģionus (Fadejevs, 1994).

Pētījuma mērķis ir pierādīt reģionālās politikas ieviešanas izvērtēšanas nepieciešamību.

Lai sasniegtu pētījuma mērķi, izvirzīti šādi uzdevumi: noteikt reģionālās politikas izvērtēšanas aspektus, definēt reģionālās politikas ieviešanas izvērtēšanas ciklu, identificējot tajā stratēģiskās domāšanas vietu, un izstrādāt un analizēt izvērtēšanas sistēmas loģisko modeli.

Pētījumā izmantotas šādas metodes: monogrāfiskā pētījuma metode, zinātniskās literatūras pētīšanas metode, indukcijas un dedukcijas metodes, salīdzināšanas un grafiskās metodes.

Diskusija un rezultāti

Viens no galvenajiem Eiropas Kopienas uzdevumiem ir izstrādāt un veikt darbības, kas stiprina ekonomisko un sociālo kohēziju tās teritorijā. Šīs darbības ļauj veicināt vispārēju un harmonisku ES dalībvalstu attīstību. ES reģionālā politika balstās uz solidaritātes un kohēzijas principiem. Solidaritātes princips ir vērsts uz to reģionu attīstības veicināšanu, kas pēc sociālekonomiskās attīstības rādītājiem atpaliek no ES vidējiem rādītājiem. Kohēzijas principa pamatā ir Eiropas Kopienas līdzsvarotas attīstības veicināšana.

ES tikai 2000.-2006. gada struktūrpolitikas plānošanas periodā ir ieviesta realizēto programmu un projektu indikatoru sistēma, kas ļauj noteikt īstenoto darbību efektivitāti. Latvijā 2007.-2013. gada programmēšanas periodam izstrādātajā Valsts stratēģiskajā ietvardokumentā, kas ir papildināts ar trijām Darbības programmām, ir ieviesta kvantitatīvo indikatoru sistēma. Ir noteikti šādi rādītāji – uzlaboto augstākās izglītības programmu skaits atbilstoši darba tirgus vajadzībām, jaunuzcelto vai paplašināto pirmsskolas izglītības iestāžu skaits, atbalstīto ģimenes ārstu prakšu skaits, rekonstruēto tranzītielu kopgarums, u.c. Darbības programmu papildinājumi satur ļoti daudzus uzraudzības rādītājus, kas savā starpā ir grūti salīdzināmi. Tādēļ ir jādefinē ne tikai kvantitatīvie, bet arī kvalitatīvie kritēriji, kas palīdz salīdzināt un novērtēt ieviesto aktivitāšu iznākumu – rezultativitāti un efektivitāti. Papildus autore uzskata, ka kritēriji ir jādefinē arī saskaņā ar izvirzītajām valsts attīstības prioritātēm – kritērijiem vienmēr jāatbilst prioritārajiem politikas mērķiem, piemēram, bezdarba pieauguma samazināšana u.c.

Reģionālās politikas izvērtēšanā var izdalīt šādus trīs aspektus.

1. Reģionālās politikas izstrādes kvalitāte.

Tiek rastas atbildes uz šādiem jautājumiem:

- kas izstrādā reģionālo politiku;
- kā izstrādā reģionālo politiku (kādi līdzekļi un metodes tiek pielietotas);
- cik ilgā laikā tiek izstrādāta politika;
- cik lielā mērā izstrādes procesā tiek iesaistīta sabiedrība.

2. Reģionālās politikas satura kvalitāte.

Tiek rastas atbildes uz šādiem jautājumiem:

- vai reģionālās politikas vadlīnijas atbilst ES reģionālās politikas vadlīnijām;
- vai reģionālās politikas mērķi atbilst nacionālās politikas mērķiem;
- vai ir definētas atbilstošas reģionālās politikas prioritātes.

3. Reģionālās politikas ieviešanas kvalitāte.

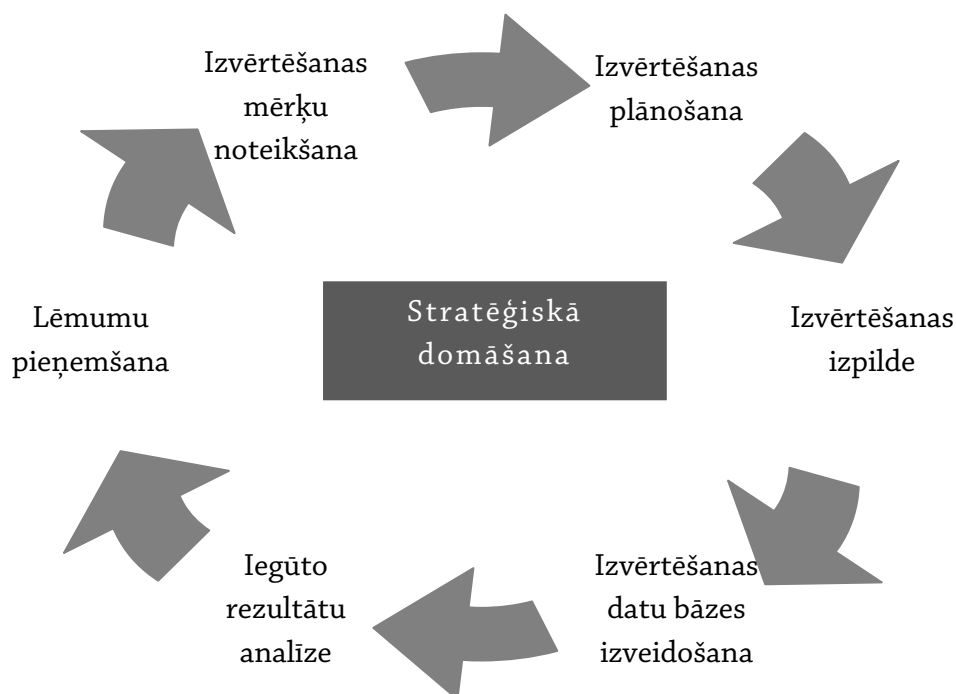
Tiek rastas atbildes uz šādiem jautājumiem:

- vai sasniegti iepriekš izvirzītie mērķi;
- vai ir izvēlēti pareizie instrumenti (ES struktūrfondi, valsts un pašvaldību subsīdijas, mērķdotācijas, brīvo un speciālo ekonomisko zonu izveide u.c.) reģionālās politikas ieviešanai un kāda ir to iedarbība;
- vai izvēlēta pareiza ieviešanas organizatoriskā struktūra.

Reģionālās politikas ieviešanas kvalitātes analīze sniedz vajadzīgo informāciju, kas var veicināt reģionālo attīstību. Analīze ļauj izpētīt atsevišķu reģionālās politikas instrumentu nozīmīguma pakāpi. Politikas ieviešanas izvērtēšana ir viena no reģionālās politikas attīstības svarīgākajām komponentēm un atvieglo politikas turpmāko ieviešanu. Autore savā pētījumā turpmāk analizē reģionālās politikas ieviešanas izvērtēšanas nepieciešamību.

Reģionālās politikas ieviešanas izvērtēšana ir politikas ieviešanas procesa turpinājums. Izvērtēšana sekmē gan aktivitāšu un pielietoto reģionālās attīstības instrumentu plānošanu, gan palīdz pielāgoties mainīgajām iekšējās un ārējās vides prasībām. Autore piedāvā reģionālās politikas ieviešanas izvērtēšanas ciklu, kas sastāv no savā starpā cieši saistītiem secīgi sakārtotiem sešiem posmiem (1. attēls).

1. Izvērtēšanas mērķu noteikšana.
2. Izvērtēšanas plānošana.
3. Izvērtēšanas izpilde.
4. Izvērtēšanas datu bāzes izveidošana.
5. Iegūto rezultātu analīze.
6. Lēmumu pieņemšana.



1. attēls. Reģionālās politikas ieviešanas izvērtēšanas cikls

Avots: Autores veidota konstrukcija

Galvenais izvērtēšanas mērķis ir identificēt īstenotās reģionālās politikas atšķirības no plānotās un izanalizēt noviržu, ja tādas rodas, cēloņus.

Izvērtēšanas process ir atkarīgs no iesaistīto vērtētāju stratēģiskās domāšanas, pieredzes, kompetencēm un spējas sasaistīt vērtēšanas procesu ar reģionālās politikas īstenošanas vīziju.

Izvērtēšanas plānošana ir neatņemama reģionālās politikas izvērtēšanas vadības procesa sastāvdaļa.

Izvērtēšanas izpilde tiek veikta, savācot un apkopojot statistiskos un struktūras datus. Šajā procesā svarīgi ir tie rādītāji, kas ļauj izmērīt ieviestās politikas panākumus, piemēram, efektivitāti. Šajā posmā tiek noteikta izvēlēto reģionālās politikas ieviešanas instrumentu pamatotība – vai ir izvēlēti pareizie instrumenti plānotās politikas ieviešanai.

Nākamais posms ir datu bāzes izveidošana. Turpmāk šie dati tiek analizēti. Analīzes rezultāti ir pamats lēmumu pieņemšanai par reģionālās politikas īstenošanas tālāko attīstību un gaitu.

Veicot politikas ieviešanas izvērtēšanu, papildus uzmanība ir jāpievērš šādiem faktiem.

- Izvērtēšana ir sistemātisks process. Tā ir jāveic regulāri, lai iegūtā informācija būtu aktuāla un varētu nekavējoties ieviest nepieciešamās korekcijas realizējamajā reģionālajā politikā, ieskaitot mērķu un vadlīniju maiņu
- Izvērtēšana nav tikai faktu konstatācija, bet arī to analīze ar mērķi pieņemt lēmumus, kas saistīti ar turpmākās reģionālās politikas īstenošanu.

Angļu reģionālās politikas speciālisti Armstrongs un Teilors (Armstrongs, Teilors, 2000) definē šādus jautājumus, saistītus ar reģionālās politikas ieviešanas izvērtēšanu, ko pamatoti varētu izmantot arī Latvijā.

- Kas ir jāsasniedz, realizējot reģionālo politiku?
- Kādai ietekmei ir jābūt, realizējot reģionālo politiku, un kā tiks mērīts reģionālās politikas ieviešanas iznākums?
- Kādu instrumentu pielietošanai ir vislielākā ietekme, lai sasniegtu reģionālās politikas mērķus?
- Vai kāda pagātnes pieredze sniedz informāciju par efektīviem reģionālās politikas instrumentiem?

Analizējot jautājumu, par reģionālās politikas ieviešanas iznākumu mērīšanu, ir jāpielieto gan kvantitatīvie, gan kvalitatīvie rādītāji.

Izvērtēšanas procesā rodas liels rādītāju skaits, kas būtiski sarežģī izvērtēšanu. Tāpēc ieteicams ir atstāt būtiskākos un raksturīgākos rādītājus. Papildus jāveic regulāra analīze, kas ļautu aktualizēt nepieciešamos rādītājus atkarībā no mainīgajiem ārējās vides apstākļiem.

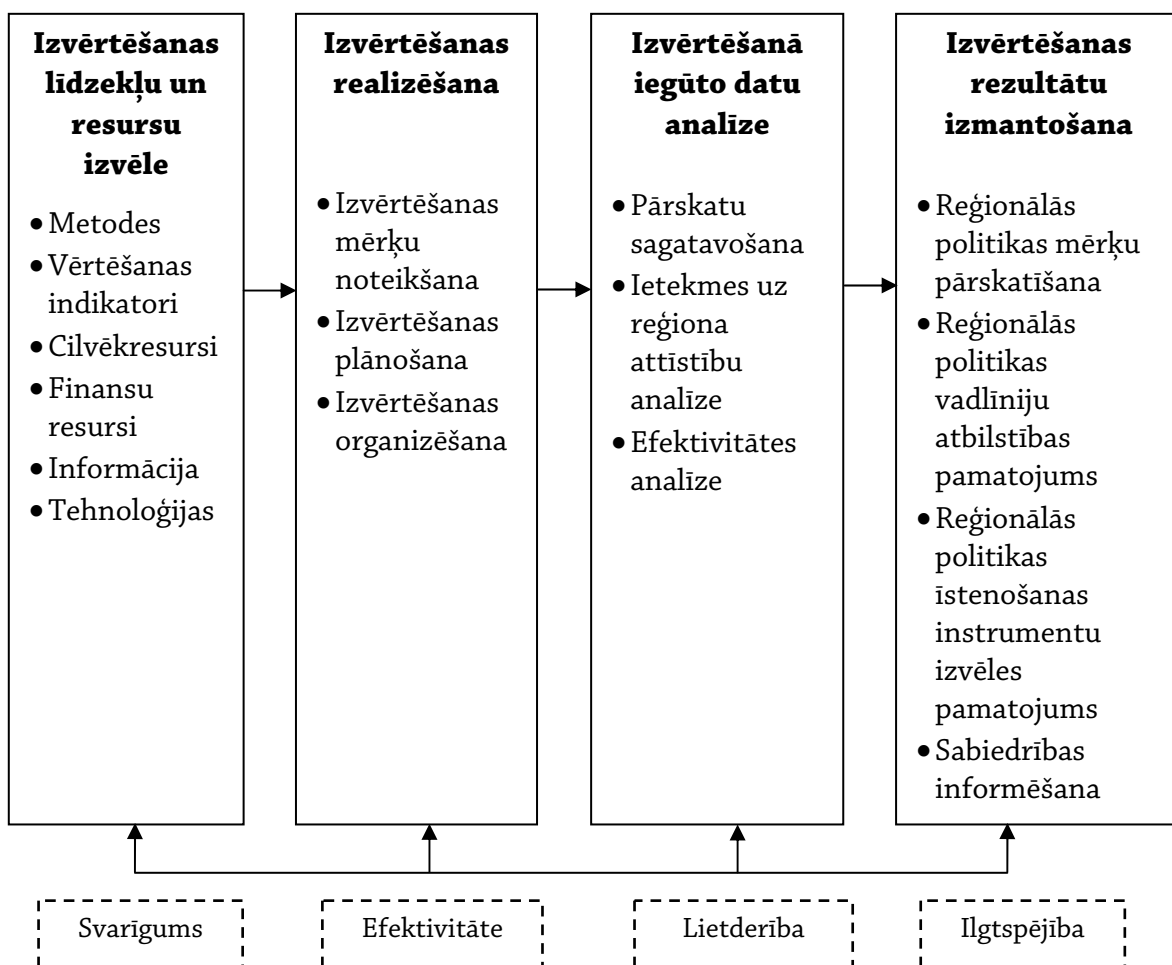
Autore piekrīt Osborna un Gaeblera (Osborns, Gaebler, 1992) viedoklim par politikas ieviešanas izvērtēšanas nepieciešamību, ko pamato šādi apgalvojumi.

1. Ja jūs nevarat izmērīt darbības rezultātus, jūs nevarat atšķirt panākumus no neveiksmēm un kļūdām.
2. Ja jūs neredzat panākumus, jūs nevarat atlīdzināt par tiem.
3. Ja jūs nevarat atlīdzināt par panākumiem, jūs, iespējams, veiciniet kļūdas.
4. Ja jūs neredzat panākumus, jūs nevarat mācīties no tiem.
5. Ja jūs nevarat atklāt kļūdas, jūs nevarat tās izlabot.
6. Ja jūs varat parādīt pozitīvus rezultātus, jūs varat saņemt sabiedrības atbalstu.

Kā pierāda iepriekš minētie apgalvojumi, darbības rezultāta izmērīšana un izvērtēšana ir cieši saistīta ar panākumu un neveiksmju analīzi. Tikai veicot šo analīzi ir iespējams pieņemt argumentētus lēmumus attiecībā uz realizējamo un plānoto reģionālo politiku. Svarīgs ir arī fakts, ka, tikai sasniedzot īstenotās politikas pozitīvus rezultātus, ilgtermiņā ir iespējams saņemt atbalstu no reģiona iedzīvotājiem, kur tiek realizēti reģionālās politikas instrumenti.

Autore ir izstrādājusi reģionālās politikas ieviešanas izvērtēšanas sistēmas loģisko modeli (2. attēls), kurā ir attēloti izvērtēšanu raksturojošie posmi, to skaidrojumi un svarīgākie raksturojošie rādītāji, kuriem ir jāatbilst katram posmam.

Ar izvērtēšanā iegūto datu analīzes raksturojošo rādītāju – efektivitāte – ir jāsaprot gan ekonomisko efektivitāti, gan funkcionālo efektivitāti. Ekonomiskā efektivitāte ir resursu patēriņš uz vienu izpildes rādītāja vienību. Savukārt funkcionālā efektivitāte parāda, vai programmas vai projekta ieviešana ir sasniegusi vēlamo rezultātu un atbilstošu kvalitāti, un papildus atbild uz jautājumu – vai programmas vai projekta ieviešana atbilst paredzētajiem reģionālās politikas mērķiem.



2. attēls. Reģionālās politikas ieviešanas izvērtēšanas sistēmas loģiskais modelis

Avots: Autores veidota konstrukcija

Visu reģionālās politikas ieviešanas izvērtēšanas posmu raksturojošie rādītāji ir šādi (2. attēls):

- svarīgums;
- efektivitāte;
- lietderība;
- ilgtspējība.

Secinājumi un ieteikumi

1. Reģionālās politikas ieviešanas izvērtēšanu var definēt kā regulāru iegūto rezultātu, ieguvumu un programmu vai projektu ietekmes uz reģionālo attīstību salīdzināšanu ar plānoto.
2. Izvērtēšanas rezultātu analīze ir pamats reģionālajās politikas izmaiņu konstatēšanai un prognozēšanai un pats būtiskākais – turpmāko lēmumu pieņemšanai.

3. Novērtēšanas gaitā jāpielieto ne tikai kvantitatīvie, bet arī kvalitatīvie rādītāji.
4. Iegūtos izvērtēšanas rezultātus ir jāizmanto maksimāli plaši – pārskatot reģionālās politikas vīziju, vadlīnijas, mērķus, prioritātes.
5. Par iegūtajiem izvērtēšanas rezultātiem ir jāsniedz informācija sabiedrībai.

Literatūras saraksts

1. Armstrong, H., Taylor, I. Regional economic and policy. 3rd Edition – Wiley-Blackwell, 2000. – 448 p.
2. LR MK rīkojums Nr. 198 „Reģionālās politikas pamatnostādnes” (02.04.2004.). Latvijas Vēstnesis. 2004.gada 7.apr.
3. Osborne, D., Gaebler, T. Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. – New York: Addison – Wesley Publishing Co, 1992. – 412 p.
4. Vaidere, I., Vanags, E., Vanags, I., Vilka, I. Reģionālā politika un pašvaldību attīstība ES un Latvijā. – Rīga: LUAA; LSI, 2006. – 295 lpp.
5. Vanags, E., Vilka, I. Pašvaldību darbība un attīstība. – Rīga: LUAA, 2005. – 384 lpp.