

## **REALIZĒTĀS REĢIONĀLĀS POLITIKAS IZVĒRTĒŠANAS METODES**

### **Abstract**

#### **The methods of evaluation of realised regional policy**

Regional policy is a government statement and focused action for regional development. Evaluation provides directions for the correction of programmes and the same time is the starting point for planning new actions. Evaluation is an integral part of any policy. Regional policy reflect changes that can be planned or not planned and either be useful or even create new disparities. 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 regional policy and are intended to promote regional development. After the subject of evaluation is selected and main issues are stated, it is important to choose the response method by which the evaluation will be conducted. The issue of appropriate evaluation methods is particularly acute because exists different quality assessment methods, but none of them do not provide answers to all questions. In addition there is also another important factor that limits the choice of method - the cost. The aim of the paper is to explore the regional policy evaluation methods and to determine how obtained results can be used.

Key words: regional policy, regional development, evaluation methods.

*Atslēgas vārdi – reģionālā politika, reģionālā attīstība, izvērtēšanas metodes.*

### **Ievads**

Izvērtēšana ir jebkuras politikas neatņemama sastāvdaļa. Nosakot skaidrus realizējamās reģionālās politikas uzdevumus un mērķus katrā līmenī, var parādīt investēto finanšu līdzekļu ietekmi uz atsevišķas teritorijas ekonomisko, sociālo, vides u.c. attīstību. Jau realizētās reģionālās politikas izvērtēšana palīdz noteikt plānotās politikas mērķus un uzdevumus. Nākotnē tas ļauj atklāt to, vai šie noteiktie mērķi ir sasniegti un uzdevumi ir izpildīti.

Pēc tam, kad ir izraudzīts izvērtēšanas priekšmets un galvenie apskatāmie jautājumi, ir būtiski izvēlēties atbilstoši metodi, ar kuru izvērtēšana tiks veikta. Iespējamās izvērtēšanas metodes ir jāpārziņina ne tikai izvērtēšanas veicējiem (personām vai uzņēmumiem), bet arī izvērtēšanas pasūtītājiem (pašvaldības, reģiona, valsts pārvaldes darbiniekiem). Pasūtītājiem ir jāpārziņina vismaz pamatinformācija – pieejamās izvērtēšanas metodes, to iespējas un ierobežojumi, jo ir lielas atšķirības dažādu metožu tehniskās sarežģītības līmeņos, kas ietekmē arī metodes izmaksu līmeni.

Pētījuma mērķis ir izpētīt reģionālās politikas izvērtēšanas metodes un noteikt iegūto rezultātu izmantošanas iespējas. Lai sasniegtu mērķi, izvirzīti šādi uzdevumi: raksturot pielietojamākās reģionālās politikas izvērtēšanas metodes un klasificēt reģionālās politikas izvērtēšanas metodes.

Pētījuma novitāte ir - piedāvāta reģionālās politikas ieviešanas izvērtēšanas metožu klasifikācija.

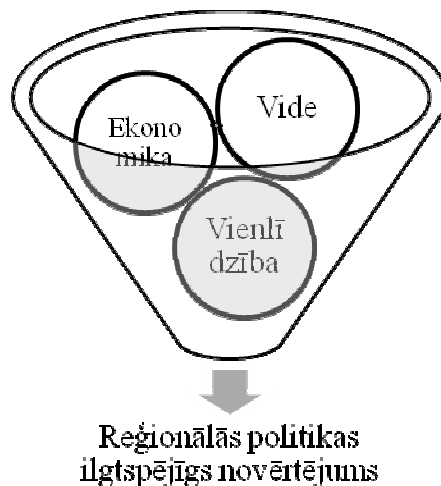
Pētījumā izmantotas šādas metodes: zinātniskās literatūras pētīšanas metodes, salīdzināšanas un grafiskās metodes.

### **Diskusijas un rezultāti**

Reģionu identificēšana un novērtēšana ir viens no reģionālās politikas jautājumiem. Mūsdienu reģionālās politikas jēdziena un darbības prakses izvērtējums sākas divdesmitā gadsimta trīsdesmitajos gados, kad Lielbritānija un ASV uzsāka aktīvu valsts darbību, lai attīstītu problēmreģionus (Fadejevs 1994). Tādēļ Eiropā reģionālās politikas novērtēšana vairāk attīstījās tajās valstīs, kas bija saistītas ar ASV. Sākot ar divdesmitā gadsimta septiņdesmitajiem gadiem politikas novērtējuma nepieciešamības ideja sāka iesakņoties lielākajā Eiropas valstu daļā. Taču lielākajā Eiropas valstu daļā novērtēšanas prakse radās pēc Struktūrfondu ieviešanas, jo 1988.gadā tika izstrādātas pirmās Struktūrfondu ietekmes izvērtēšanas vadlīnijas. Tādējādi realizēto Struktūrfondu projektu ietekmes izvērtēšanas nepieciešamība ir kļuvusi par galveno virzītājspēku šī jautājuma attīstībai un vienotas pieejas meklējumiem Eiropas Savienībā (ES). Īpaši aktuāls šis jautājums kļuva pēc kohēzijas politikas izveidošanas un ieviešanas. Realizējot ES 2000. – 2006.gada plānošanas perioda kohēzijas politiku, Reģionālās politikas ģenerāldirektorātam nācās izstrādāt *ex post* vērtēšanas metodoloģiju vairāk kā 230 dažāda apjoma un satura mērķa programmām 25 dalībvalstīs. Arī realizējot nākamā plānošanas perioda 2007. – 2013.gadam ES reģionālo politiku, turpinās diskusijas par atbilstošāko un izmaksu ziņā efektīvāko investēto līdzekļu atdeves izvērtēšanas metodi. Latvijā realizētās reģionālās politikas izvērtēšanas jautājums arī kļuva aktuāls, jo radās nepieciešamība izvērtēt ES Struktūrfondu projektu ietekmi.

Reģionu izvērtēšana ilgspējīgas attīstības kontekstā ir teorētiski plaši pētīta, taču pastāv dažādi viedokļi par to, kādas dimensijas ir jāņem vērā. Lielākā daļa autoru uzskata, ka novērtēšana ir jābalsta uz trijām dimensijām jeb sfērām, kas ir jāvērtē – sociālo, ekonomisko un vides. Taču atsevišķi autori pievērš uzmanību arī jaunai dimensijai – institucionālajai jeb pārvaldes dimensijai. Atsevišķi pētījumi uzsver arī tādas dimensijas kā finanšu, kultūras, dzīves kvalitātes u.c.

Autore piekrīt Valentina un Spangenberg (Valentin, Spangenberg 2000: 381) uzskatam, ka nepietiek tikai identificēt atsevišķas dimensijas, bet ir jānodrošina arī šo dimensiju ilgspējīga mijiedarbība. Autori īpaši uzsver ekonomikas interešu un vides faktoru mijiedarbību, pievienojot arī sociālo aspektu, kas ir saistīts arī ar vienlīdzīgu pieejamību ierobežotajiem vides resursiem.



**Avots: Autores veidota konstrukcija**

### **1.attēls. Reģionālās politikas izvērtēšanas dimensijas.**

Reģionālās politikas ilgtspējīgs novērtējums ir tāds novērtējums, kurš apmierina ne tikai pašreizējās vajadzības, bet būs izmantojams arī nākotnē.

Politikas izvērtēšanu, kas tiek balstīta uz šīm trīs dimensijām ES institūcijas dēvē par konteksta indikatoriem, kas ļauj izvērtēt kā realizētās politikas mērķi ir sasniegti (European Commission 2007). Šādu dimensiju pielietojums Latvijā ļauj iegūtos datus salīdzināt ne tikai ar pārējām ES dalībvalstīm, bet arī ar citām pasaules valstīm, jo arī Apvienoto Nāciju Organizācija izmanto šīs dimensijas (United Nations Development Programme 2009).

Raksturojot politikas ieviešanas izvērtēšanas nepieciešamību, ir jāpievērš uzmanība arī iegūto rezultātu izmantošanai. Iegūtos izvērtēšanas rezultātus ir jāizmanto maksimāli plaši. Kā galvenos šo datu lietotājus var minēt:

1. politikas veidotāji, piemēram, politiķi, vietējās amatpersonas;
2. valsts un vietējo pārvaldes institūciju darbinieki;
3. akadēmiskais personāls;
4. uzņēmumu vadītāji;
5. iedzīvotāji.

Katra no šīm grupām izvērtēšanas rezultātā iegūto informāciju uztver dažādi, piemēram, politikas veidotāji kā instrumentu tālākajiem lēmumiem un politiskajai atbildībai, bet akadēmiskais personāls pētījumu veikšanai un jaunu teoriju radīšanai. Autore uzskata, ka par realizētās politikas rezultātiem ir jāsniedz plaša, publiski pieejama informācija arī atbilstošās teritorijas uzņēmumiem un iedzīvotājiem. Sasniedzot informāciju, ilgtermiņā ir iespējams saņemt atbalstu no uzņēmumiem un iedzīvotājiem, kur tiek realizēti politikas instrumenti.

Jautājums par atbilstošu vērtēšanas metožu izmantošanu īpaši aktuāls, jo pastāv dažādas kvalitatīvas vērtēšanas metodes, taču neviena no tām nesniedz atbildes uz visiem interesējošiem jautājumiem. Papildus pastāv arī otrs svarīgs faktors, kas ierobežo metodes izvēli – izmaksas. Lai veiktu kvalitatīvu vērtēšanu, vienam no pirmajiem lēmumiem ir jābūt par vērtēšanas jomas izvēli. Tikai tad var izvēlēties atbilstošu metodi. Papildus ir jāuzsver, ka atbilstošas metodes izvēle ir iespējama tikai tad, ja darba grupā tiek pieaicināti nozares speciālisti un akadēmiskie pētnieki. Ir jāpievērš uzmanība arī tam, ka katrai metodei ir savi ierobežojumi un rezultāti var izrādīties kļūdaini. Pielietojot jebkuru metodi, var izprast tikai nelielu daļu no sarežģītās sabiedrības, kurā mēs dzīvojam.

Apkopojot autore secina, ka galvenie, bet ne vienīgie, reģionālās politikas vērtēšanas metodes izvēlēs faktori ir:

- reģionālās politikas jomas definēšana, piemēram, transporta pieejamība, ūdenssaimniecības sistēmas pieejamība u.c.;
- metodes izmaksas;
- iegūto datu lietotāji.

Autore piedāvā reģionālās politikas īstenošanas novērtējumu izmantot arī kā:

- plānošanas instrumentu – turpmāk, plānojot reģionālās attīstības atbalsta programmas, ņemt vērā realizēto programmu rezultātus;
- efektivitātes instrumentu – pamatojoties uz iepriekšējiem rezultātiem, nākamās programmas tiks plānotas efektīvākas;
- institucionālās stiprināšanas instrumentu – attīstās sadarbība starp reģionālajā attīstībā iesaistītajām institūcijām;
- atbildības instrumentu – atbildība par sākotnēji izvirzīto mērķu sasniegšanu.

Salīdzinoši maz reģionālās politikas vērtēšanai izmanto ietekmes vērtēšanu no hipotētiska pieņēmuma par pretējo - izmantojot pieņēmumu par pretējo, tiek rekonstruēta notikumu gaita gadījumā, ja pasākums netiktu īstenots. Piemēram, lai novērtētu atbalsta programmu, kas paredzēta jaunu uzņēmumu attīstīšanai noteiktā reģionā, būtu svarīgi salīdzināt to uzņēmumu attīstību, kuri saņem atbalstu, ar tādu uzņēmumu grupu, kuri šādu atbalstu nesaņem. Papildus sarežģījumus reģionālās politikas izvērtēšanā rada arī tas, ka iegūtos vērtēšanas rezultātus vienā teritorijā nevar attiecināt uz citu, jo reģionālās attīstības programmas nevar replicēt citā teritorijā un iegūt identiskus rezultātus.

Autore piedāvā šādu reģionālās politikas izvērtēšanas metožu klasifikāciju.

| Reģionālās politikas izvērtēšanas metožu klasifikācija   |  |  |  |
|--|--|--|--|
| <b>Alternatīvu izvērtēšanas metodes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Izmaksu efektivitātes analīze</li> <li>•Izmaksu un ieguvumu analīze</li> </ul> | <b>Aptaujāšana</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Atbalsta saņēmēju aptaujas</li> <li>•Kontrolgrupas vērtējumi</li> </ul> | <b>Hipotētisko pieņēmumu metodes</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Randomizācija</li> <li>•Instrumentālo mainīgo metode</li> </ul> | <b>Modelēšana</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>•Makroekonomiskie modeļi (piemēram, HERMIN, QUEST)</li> <li>•Nozares modeļi (piemēram, TRANSTOOLS)</li> <li>•Četru kapitālu metode</li> </ul> |

Avots: Autores veidota konstrukcija

Alternatīvu izvērtēšanas metožu pamatā ir visu projekta izdevumu un ieguvumu analīze salīdzinājumā ar alternatīviem projektiem. Šo pieeju izmanto arī gadījumos, ja ir jāpieņem lēmums par alternatīvu projektu apstiprināšanu – finansējums tiek piešķirts tam projektam, kas var uzrādīt lielākus ieguvumus salīdzinot ar izmaksām. Lai rezultātus varētu izsvērt, izmaksas un ieguvumi tiek izteikti naudā.

Izmaksu - ieguvumu jeb resursu – rezultātu modeļa pamatā ir mikroekonomiskā struktūra, un tie paļaujas uz kalibrēšanu. Ņemot vērā to, ka šis modelis var neatspoguļot dinamiskos faktorus, to veiksmīgāk var pielietot statistisku un salīdzinošu pētījumu veikšanai (Lolos 2001). Šīs analīzes mērķis ir noskaidrot visus iespējamās ietekmes veidus, piemēram, finanšu, ekonomisko, sociālo, vides u.c. un piešķirt tiem naudas vērtību. Reģionālajā politikā izmaksu un ieguvumu analīzi piemēro, lai novērtētu konkrēta investīciju projekta atbilstību ES reģionālās politikas mērķiem dažādos analīzes līmeņos - tādēļ ir jālemj par to, kuras izmaksas un ieguvumus ņemt vērā. Tas parasti ir atkarīgs no projekta lieluma un jomas. Var ņemt vērā ietekmi pašvaldības, reģionālā, nacionālā un arī Eiropas Savienības līmenī (Jackson 1986: 516).

Aptaujāšana var tikt izmantota īpašu novērtēšanas mērķu sasniegšanai, jo veidojot kontrolgrupas, var saņemt atbildes uz specifiskiem jautājumiem, piemēram, var novērtēt cik liels ir dubultās finansēšanas risks ES līdzfinansētajos projektos. Šo metodi var izmantot, lai atbildētu uz jautājumu - kāpēc attiecīgs pasākumu kopums rada plānotu vai neplānotu ietekmi, kas un kādā kontekstā šo ietekmi izjūt. Šīs pieejas rezultātā var iegūt ne tikai ietekmes rezultātus skaitliskā izteiksmē, bet arī stāstījumu. Pielietojot šo metodi, autore uzsver, ka ir būtiski izvēlēties atbilstošus kritērijus kontrolgrupas izveidei, jo, pamatojoties uz to, ka

reģionālās attīstības programmas nevar identiski replicēt, vienīgais veids, kā gūt iespējami precīzākas atbildes uz jautājumiem, ir izveidot atbilstošas kontrolgrupas.

Visas iepriekš apskatītās metodes analizē atbalsta programmu rezultātus relatīvi šaurā nozīmē. Tās nespēj aptvert ekonomiku kopumā un nespēj skaidri uzrādīt konkrētās atbalsta programmas mijiedarbību ar valsts ekonomiku kopumā. To var risināt izmantojot modelēšanu, kuras mērķis ir replicēt galvenos mehānismus, kas raksturo reģiona vai valsts tautsaimniecību kopumā. Pielietojot šo metodi, var rast atbildi, piemēram, uz šādu jautājumu - vai atbalsts inovatīviem uzņēmumiem tiešām palielina saražotās produkcijas apjomu ar augstu pievienoto vērtību, vai arī tā rezultātā uzņēmumi, kuri atbalstu nesaņem, tiek izstumti no tirgus un saražotās produkcijas apjums kopumā nepalielinās.

Var tikt pielietoti dažādi modelēšanas veidi, lai novērtētu veikto ieguldījumu ietekmi uz reģiona tautsaimniecību. Šie ir visplašāk pielietotie (pēc Lolos 2001):

1. HERMIN modeļa pamatā ir HERMES modelis, kuru 1982.gadā izstrādāja d'Alcantara un Italianer (d'Alcantara, Italianer) dažādu enerģētikas sektora jautājumu analizēšanai. Vēlāk Džons Bredlijs (John Bradley) pielāgoja šo modeli un paredzēja to īpaši ES Struktūrfondu ietekmes modelēšanai Īrijā 1989. - 1993.gadā. Vēlākajos periodos tas tika piemērots arī Polijā un citās Centrālās un Austrumeiropas valstīs (arī Latvijā 2004. - 2006.gada programmēšanas perioda analīzei). HERMIN modelis ļauj aplūkot gan pieprasījuma puses, gan piedāvājuma puses ietekmes (Bradley, Untiedt 2007).
2. QUEST modeli izmanto neoklasiskās ražošanas funkciju piedāvājuma pusē. Šis modelis tika izstrādāts, lai simulētu un analizētu mainīgos makroekonomikas finanšu politikas rādītājus, kas saistīti ES paplašināšanos, piemēram, lai novērtētu monetārās politikas ietekmi uz valsts izdevumu samazināšanu.
3. ECOMOD modelis tiek izmantots, lai novērtētu fondu ietekmi visās jaunajās ES dalībvalstīs programmēšanas periodā no 2007. - 2013.gadam sešos darbības veidos: lauksaimniecība, ražošana, progresīvo tehnoloģiju ražošana, pakalpojumi, celtniecība un valsts pārvalde.
4. Četru kapitālu modelis, kas izdala dabas, cilvēku, sociālo un saražoto materiālu vērtību kapitālus, ilgtspējīgas attīstības novērtēšanai (Ekins, Dresner, Dahlström 2008)

Alternatīva un, iespējams, arī plašāk izmantota pieeja ir izmantot dažādu metožu kombināciju, lai novērtētu atsevišķu reģionu vai visu valsts ekonomiku kopumā. Pareizas izvēles pamatā ir atbilstoša teorētiska izpratne. Ja tiek izmantoti reģionālās attīstības instrumenti, ir jāņem vērā arī papildus efekts, piemēram, kā ieguldījumi tehnoloģijās ietekmē IKP un pieaugumu caur

tautsaimniecības piedāvājuma pusi. Papildus ir jāņem vērā netiešā ietekme (*spill - overs*), jo ieguldot vienā sektorā, tas atstās ietekmi uz visu ekonomiku.

### Secinājumi un ieteikumi

1. Lai iegūtu objektīvu rezultātu, iegūtie pētījumu rezultāti ir jāsalīdzina ar līdzīgiem vai saistītiem pētījumiem.
2. Modeļa izvēles pamatā ir vairāki faktori, taču autore uzskata, ka noteikti ir jāņem vērā arī valsts specifika - ir jādefinē atsevišķi sektori, kuriem ir īpaša nozīme kāda reģiona attīstība, piemēram, tūrisms. Papildus ļoti liela uzmanība ir jāpievērš datu kvalitātei – jo kvalitatīvāki un aktuālāki būs veiktā pētījuma pamatdati, jo reālāk tiks atspoguļota situācija.
3. Katrai valstij un reģioniem ir jābūt atbildīgiem par realizētās reģionālās politikas izvērtēšanu. Tas ir galvenais stūrakmens jaunu reģionālās politikas instrumentu izvēlei un realizēšanai.

### Bibliogrāfija

1. The Treaty establishing the European Community, Article XVII “Economic and Social Cohesion”
2. Reģionālās politikas pamatnostādnes, apstiprinātas ar MK 02.04.2004 rīkojumu Nr.198
3. Latvijas Attīstības plāns (Vienotais programmdokuments) 1.mērķa programma 2004. - 2006.gadam. <http://www.esfondi.lv/page.php?id=420> (2008.24.10.)
4. Armstrong H., Taylor I. *Regional economic and policy*. 3rd Edition – Wiley-Blackwell:, 2000. – 448 p.
5. Vaidere I., Vanags E., Vanags I., Vilka I. *Reģionālā politika un pašvaldību attīstība ES un Latvijā*. – Rīga: LUAA un Latvijas Statistikas institūts, 2006. – 295 lpp.
6. Vanags E. Vilka I. *Pašvaldību darbība un attīstība*. – Rīga: LUAA, 2005. – 384 lpp.
7. Valenin, A., Spangenberg, J.H. (2000) A guide to community sustainability indicators. *Environmental Impact Assessment Review*. Nr. 20: 381-392.
8. European Commission (2007) *The resources of the evaluation of socio-economic development. Regional policy – Inforegio*. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/evalised/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalised/index_en.htm) [2011.01.27]
9. United Nations Development Programme (2009) *Handbook on planning, monitoring and evaluating of development results*. <http://www.undp.org/evaluation/handbook/> [2011.01.27]
10. Lolos, S.E.G. (2001) *The Macroeconomic Effect of EU Structural Transfers on the Cohesion Countries and Lessons for the CEECs, Interim Report*. <http://www.iiasa.ac.at/Research/ETI/docs/Catching-Up/publications.html> [2011.02.01]

11. Bradley, J., Untiedt, G. (2007) Do economic models tell us anything useful about Cohesion Policy impacts? GEFRA Working Paper: Nr. 3 <http://www.gefra-muenster.org/downloads/doc/GEFRA-WP-2007-3.pdf> [2011.02.04.]
12. Ekins, P., Dresner, S., Dahlström, K. (2008) The four - capital method of sustainable development evaluation. Eur. Env. Nr.: 18: 63-80. <http://web.ebscohost.com/ehost/detail?hid=110&sid=b65d39e5-6041-4b2e-8ac4-3e08ac2a8c12%40sessionmgr112&vid=1&bdata=Jmxhbmc9ZXMMmc2l0ZT1laG9zdC1saXZl#db=bth&AN=31652604> [2011.02.07.]
13. Jackson, R.W. (1986) The Full-Distribution Approach to Aggregate Representation in the Input-Output Modeling Framework. Journal of Regional Science. Nr. 3: 515-531.