

**Latvijas Lauksaimniecības universitāte  
Ekonomikas fakultāte**

**Latvia University of Agriculture  
Faculty of Economics**

**Mg. geogr. Agita Šļara**

**LATVIJAS PAŠVALDĪBU TERITORIJAS ATTĪSTĪBAS  
PROGRAMMU KVALITĀTES IZVĒRTĒŠANAS SISTĒMA**

**QUALITY EVALUATION SYSTEM FOR SELF-GOVERNMENT  
TERRITORIAL DEVELOPMENT PROGRAMMES IN LATVIA**

**PROMOCIJAS DARBA  
KOPSAVILKUMS**

Dr.oec zinātniskā grāda iegūšanai

RESUME,  
of  
**PhD Paper**

Jelgava  
2005

**Promocijas darbs izstrādāts** Latvijas Lauksaimniecības universitātes Ekonomikas fakultātes Ekonomikas katedrā un Dānijā Roskilles universitātē 1999.-2005. gadu periodā.

**Promocijas darba zinātniskā vadītāja** – Dr. habil. oec., LZA akadēmiķe, LLMZA prezidente, LLU profesore Baiba Rivža.

**Promocijas darba zinātniskā aprobācija noslēguma posmā** – Latvijas Lauksaimniecības universitātes Ekonomikas fakultātes Ekonomikas katedras, Uzņēmējdarbības un vadības katedras, Grāmatvedības un finanšu katedras un Informācijas tehnoloģiju fakultātes akadēmiskā personāla pārstāvju 2005. gada 24. maija kopsēdē – **darbs aprobēts iesniegšanai LLU Promocijas padomē Ekonomikas zinātņu nozares apakšnozarē Reģionālā ekonomika.**

**Oficiālie recenzenti:**

**Kazimirs Špoģis** – Dr. habil. agr., LZA korespondētājloceklis, promocijas padomes eksperts, LLU profesors

**Edvīns Vanags** – Dr. habil. oec., LZA akadēmiķis, LU profesors

**Aija Melluma** – Dr. habil. geogr., LZA korespondētājlocekle

**Promocijas darba aizstāvēšana** notiks LLU Ekonomikas zinātņu nozares Agrārās un reģionālās ekonomikas apakšnozaru promocijas padomes atklātā sēdē 2005. gada 28. oktobrī plkst. 10.00 Jelgavā, Svētes ielā 18, 212. auditorijā.

Ar promocijas darbu **var iepazīties LLU Fundamentālajā bibliotēkā**, Lielā ielā 2, Jelgavā.

**Atsauksmes var sūtīt** Promocijas padomes sekretārei Svētes ielā 18, Jelgavā, LV-3001; e-pasts: [efdok@llu.lv](mailto:efdok@llu.lv), fax: 3026980.

**Padomes sekretāre** – Dr. oec., LLU profesore **Līga Mihejeva**.

**Ph.D. Paper has been elaborated** in Latvia University of Agriculture, Faculty of Economics, Department of Economics and in Denmark, Roskilde University in period 1999-2005.

**Scientific supervisor of the PhD paper**– Dr. habil. oec., Full member of Latvian Academy of Sciences, LLMZA president, LUA Professor Baiba Rivža.

**In the final stage of the scientific approbation of the Ph.D.** – at the academic faculty's joint session of the Department of Economics, the Department of Business and Management, Accounting and Finance of the Faculty of Economics and Faculty of Information Technologies of Latvia University of Agriculture on May 24, 2005, the **Ph.D. Paper was approbated to be submitted to the LUA Agrarian and Regional Economics Promotion Council in the sub-branch – Regional Economics.**

**Official reviewers:**

**Kazimirs Špoģis** – Dr. habil. agr., associate member of Latvian Academy of Sciences, expert on the Promotion Council, Professor of LUA;

**Edvīns Vanags** – Dr. habil. oec., full member of the Latvian Academy of Sciences, Professor of University of Latvia;

**Aija Melluma** – Dr. habil. geogr., associate member of Latvian Academy of Sciences.

**The presentation and defence of the Ph.D. Paper** has been scheduled at an open session of the LUA Agrarian and Regional Economics Promotion Council at 10.00 AM, October 28, 2005 in Jelgava, Svētes iela 18, Auditorium 212.

The **Ph.D. Paper is available at the LUA Fundamental Library at Lielā iela 2, Jelgava.**

**Comments are to be sent** to the secretary of the Promotion Council at Svētes iela 18, Jelgava, LV-3001; e-pasts: [efdok@llu.lv](mailto:efdok@llu.lv), fax: 3026980.

**Secretary of the Council** – Dr. oec., LUA Professor **Līga Mihejeva.**

## CONTENTS

INTRODUCTION.....	5
1. THEORETICAL ASPECTS OF THE ESSENCE OF QUALITATIVE DEVELOPMENT PLANNING AND PROGRAMME EVALUATION PRINCIPLES; FOREIGN PRAXIS.....	13
2. LEGISLATIVE PROVISION FOR DEVELOPMENT PLANNING AND EVALUATION.....	17
3. SELF –GOVERNMENT DEVELOPMENT PLANNING QUALITY EVALUATION IN LATVIA .....	22
CLOSING	42
CONCLUSIONS.....	42
PROBLEMS AND PROPOSALS FOR THEIR SOLUTION.....	43

## SATURS

PROMOCIJAS DARBA KOPSAVILKUMS.....	46
ĪEVADS.....	47
1. KVALITATĪVAS ATTĪSTĪBAS PLĀNOŠANAS BŪTĪBAS UN PROGRAMMU IZVĒRTĒŠANAS PRINCIPU TEORĒTISKIE ASPEKTI UN ĀRVALSTU PRAKSE.....	54
2. TIESISKAIS NODROŠINĀJUMS ATTĪSTĪBAS PLĀNOŠANAI UN IZVĒRTĒŠANAI.....	57
3. PAŠVALDĪBU ATTĪSTĪBAS PLĀNOŠANAS KVALITĀTES IZVĒRTĒJUMS LATVIJĀ .....	63
NOSLĒGUMS	81
SECINĀJUMI.....	81
PROBLĒMAS UN TO RISINĀŠANAS PRIEKŠLIKUMI.....	82

## INTRODUCTION

### TOPICALITY OF THE RESEARCH

The **topicality** of this research paper is determined by **three main problem blocks**. The **first** of them is connected with **effectiveness of the European Union (EU) financial aid** for regional development. **Programme and project evaluation is of essential importance in the EU structural and cohesion policy**; in the context of every programme, project evaluation indicators and institutions or specialists responsible for the programme evaluation and monitoring, must be defined. **Programme and project evaluation in the EU is a topical issue**, therefore mastering experience of the EU Member States and other countries with a developed evaluation system, would help to find the best solutions in evaluation of programmes and elaboration of programme evaluation principles and procedures.

European Commission organised its first conference on evaluation of EU Structural Funds in Brussels in 1995, the main issue on the agenda was the programme and project evaluation in the context of the EU Structural Funds. **EU Structural Fund evaluation conferences take place every second year**, so we may conclude that evaluation problem in the EU is still urgent and complicated.

The **second** problem block follows **local government territorial development planning in Latvia**.

When elaborating territorial development programmes for local and regional self-governments which serve as a basis for attracting EU Structural Funds in the regions in Latvia, **the quality of the drafted territorial development programmes has not been evaluated in Latvia**. Therefore, it is necessary to analyse the gained achievements and their effectiveness in the spatial planning, as well as appropriate utilisation of money for this purpose with an aim to improve the development planning. Planning is particularly significant in the process of receiving financial help from the European Union which is based on long term programming principles.

Development planning problems and issues on the local municipal level, regional and national level in a wider context have been investigated by (in the alphabetic order): J. Kaktiņš, R. Kamīte, A. Kazinovskis, S. Keišs, O. Krastiņš, A. Krūms, M. Krūzmētra, A. Lielmežs, I. Marana, A. Melluma, A. Miglavs, V. Nešpors, O. Nikodemuss, A. Pīlēģis, M. Pūķis, Z. Rags, B. Rivža, P. Rivža, A. Roze, I. Roze, D. Saktiņa, P. Šķiņķis, L. Švānberga, I. Vaidere, E. Vanags, I. Vilka, L. Začesta, Ē. Zunda u.c. Yet the main scientific problems blocks are especially urgent in the sphere of evaluation and have been researched very little.

Evaluation of self-governmental development planning is important in the experienced EU countries, and especially in the new Member States, as well as in EU enlargement candidate states, for example, Croatia, where self-government development planning process is a new instrument by means of which it is possible to achieve structural, socially favourable economic changes.

In Latvia the State Regional Development Agency has the right to manage the grant schemes of the EU European Regional Development Fund, within the framework of which self-government territorial development programmes have a significant part. Support programme for specially supported areas is closely connected with the support

programme for spatial planning as it is an instrument that may help to partly fulfil activities from the priorities set by Latvia Development Plan.

**In this research the author has analysed territorial development programmes drafted by local municipalities** and their contribution to the development of the territory, methodological materials for elaboration of local municipalities spatial planning and compiled and analysed foreign experience in drafting and introduction of regional development policy. Taking into consideration this experience, **the author has designed proposals for evaluation of the planning documentation and the process quality in Latvia**, as it is impossible to evaluate territorial development programmes of general character, and they do not reach their goal in the essence – to facilitate the development processes in the territory.

#### HYPOTHESIS OF THE PH.D. PAPER

While accomplishing the evaluation of territorial development programmes of local municipalities **it is possible to improve the quality of development planning documents and their implementation, and this would facilitate long term integrated development of the local territory.**

**OBJECT OF THE RESEARCH** – territorial development programmes of Latvia's local municipalities.

**SUBJECT OF THE RESEARCH** – territorial development programme quality and evaluation in self-governments.

#### PROBLEMS OF THE RESEARCH

- Territorial development programme quality and evaluation in local municipalities in Latvia
- Effectiveness of state financing for planning the development of local governments
- The process of elaborating planning documentation: open to the society or restricted for it
- Institutional provision for development planning

#### RESEARCH GOALS AND OBJECTIVES

The goal of the PhD paper is to evaluate the development planning system in Latvia and several foreign countries; and to design a development planning quality evaluation system.

To reach the goal, the following **objectives** were set during the research:

1. To explore the territorial development planning situation in Latvia on the level of local municipalities.
2. To analyse and evaluate the quality of the existing territorial development programmes in local municipalities.
3. To make a survey of planning specialists in local municipalities on development planning.

4. To compile and study the national level planning documents and their legal basis for development planning in Latvia.
5. To study the praxis of the EU Member States and other European states in development planning and evaluation of local municipalities.
6. To design an evaluation system for the effectiveness of self-governmental development planning programmes.

#### **RESEARCH METHODS**

The following methods have been used for the research: monographic survey, normative documents analysis, SWOT, PEST analyses,  $\chi^2$  criteria method, comparative analysis, expert evaluation, dynamics row analysis, methods of surveys and structured interviews. Within the framework of the research, interviews have been taken in Finland, Sweden and Denmark.

To get a sufficiently wide overview of procedures and achievements of the development planning processes, as well as planning limitation and facilitation factors, the author has chosen local municipalities of Krāslava, Gulbene, Bauska and Saldus Districts of the Republic of Latvia as research territories. The research regions were chosen by the territorial principle – one district from each planning region to evaluate regional differences in development planning in Latvia. Riga planning region was not included in the research as it is a highly urbanised area in Latvia, so local municipalities of Riga Region are not comparable to municipalities of the other four regions regarding development planning. Altogether the research territory covers 75 local municipalities, but 120 municipalities have undergone comparative and generalising decision making analysis.

**Key words:** development planning, quality, programme evaluation, evaluation system and evaluation capacity.

#### **SCIENTIFIC NOVELTY OF THE RESEARCH**

- ❑ Original research has been done in elaboration and qualitative evaluation of development programmes of municipal territories. The designed territorial development programmes have been evaluated in an integrated way, top executives and planning specialists of the local municipalities have been interviewed regarding the implementation and introduction of the drafted documents.
- ❑ Motivated evaluation of legal and financial aspects of municipal territorial development planning has been accomplished. Doing research on utilisation of financial aid in separate planning activities.
- ❑ A perfected hierarchical structure and competences in evaluation of territorial development programmes have been designed.
- ❑ A new territorial development programme evaluation model has been developed, indicating five evaluation processes for it, and criteria for each process have been defined.
- ❑ For the first time the project gains and problems financed from specially supported areas support programme have been evaluated.

#### **THEORETICAL AND PRACTICAL SIGNIFICANCE OF THE RESEARCH**

Results of this research may be used for elaboration of changes in legislation in municipal territorial development planning, financing procedures and for improvement of methodology in elaboration of territorial development programmes, as well as for stating tasks and functions of local municipalities in the development planning within the framework of county formation programme. In future qualitatively elaborated territorial development programmes will facilitate attraction of the European Union Structural Funds to Latvian local municipalities. The achieved results may be used for creation of territorial development planning systems in local municipalities, for example, in Croatia, Slovenia, to escape mistakes made by Latvia.

For Latvia as a Member State of the European Union it is important to put the results of this research into circulation as soon as possible as municipal development programmes serve as a basis for receiving the European Union Structural Funds that help to implement a great part of actions and projects included in the qualitative development document. The research results may be used for development of study courses “Regional Policy”, “State Administration and Self-governments”, “Company Strategy” and “Tourism Planning” on a Bachelor’s and Master’s level in professional studies at higher education institutions. It is also possible to design a new study course “Programme Evaluation” for social sciences departments.

Results of the research may be used widely: for university research work, elaborating Bachelor’s, Master’s and PhD papers, in applied research in regional development and planning, and in the state administration study directions.

#### **PUBLICITY**

Regarding the contents of the PhD Paper, the author has published **10** articles in international and other editions recognised by the Latvian Scientific Council:

1. **Personality Role in Socio Economic Programme Implementation in Rural Areas**//International scientific conference on “Use of Local and Regional Factors in Social-economic Activation of Rural Areas” proceedings. Agricultural University in Szczecin, 2002.
2. **Possibilities of the Increasing Impact of Development Planning on Rural Municipalities in Latvia**//7<sup>th</sup> Baltic –Nordic conference in Ystad, 2002, 8 p. (with co-author) (Electronic format on web.nordregio.se; CD).
3. **Diversification of Rural Economies on All Decision Making Levels**//Estonian Agricultural University international scientific conference “Agriculture in Globalising World” proceedings. Tartu Agricultural University, 2001.
4. **Value of Territorial Development Planning**//“Youth seeks progress 2001” paper collection of scientific conference of PH.D. Lithuanian University of Agriculture”, 2001 –pp. 173-177.
5. **Territorial Development Promotion Decreasing Differences Among Regions (Teritoriju attīstības sekmēšana, mazinot reģionu atšķirības)**//International scientific conference “Science for Rural Development” reports. - Jelgava, Latvia University of Agriculture, 2001 –pp. 103-107.



6. **The Importance of the Level of Local Government Participation in Territorial Development Planning**//Humanities and Social Sciences. Latvia, 1(30), University of Latvia, 2001 –pp. 153-161.
7. **Cross Border Cooperation - Promoter of Tourism Development**//European Regional Sciences Association congress 2004 Portugal, Porto, 25.-28. August 2004. (CD, [www.ersa.org](http://www.ersa.org)) Abstracts compilation, pp. 333-334.
8. **Regional Strategies in the Baltic Countries**//European Regional Sciences Association congress 2003, Finland, Jyvaskyla, 27.-30. August, 2003. University of Jyvaskyla (CD, [www.ersa.org](http://www.ersa.org)) Abstracts compilation, pp. 296-297.
9. **Development Planning Regions and Their Activities in Latvia**//Rural development: contents, models and policies in the E.U. towards the 21st century. EU international project HELP seminar, Perugia, Italy, 18-19 June, 1999. Seminar Publications. – Perugia: Perugia University, 1999 - pp. 46-49.
10. **Evaluation of Self-governmental Programmes/Pašvaldību attīstības programmu izvērtēšana**//Second World Latvian Congress, Riga, Latvia, 14 – 15 August, 2001: Congress proceedings – Latvia: Riga, 2001– pp. 88.

The author has 12 other publications

1. **Lack of Integrated Competences in Regional and Local Planning**//Annual proceedings ICTE in Regional Development, Vidzeme University College, 2005 – pp.1-7.
2. **Core Competences in Evaluation System of Local Planning**//The 6<sup>th</sup> International Conference on the Baltic Studies in Europe. The Baltic Way in Europe. Revolution and Evolution. Valmiera, June, 2005 – pp. 76
3. **Strategic planning approach in sparsely populated local municipalities**//18<sup>th</sup> European Advanced Studies Institute on Regional Science. - Poland: Lodz, Krakov, June, 2005. – 10. lpp (full paper CD).
4. **Evaluation of regional development policy in Latvia**//17<sup>th</sup> European Advanced Studies Institute on Regional Science. - Croatia: Split, June, 2004.– 18. lpp (full paper).
5. **Tourism and Recreation in Local Municipality Programmes.** //International scientific conference “Sustainable Tourism Development: Trends, Experience, Possibilities” proceedings . - Riga: Business School “Turība”. 2003 – 287 –295 pp.
6. **Innovative Cluster in Latvia: Territorial Development Programme**//Rēzekne Higher School international scientific conference “The Traditional and the Innovative in Sustainable Development of Society”. - Rezekne, 2002. – 419 – 425 pp.
7. **Choice Factor in Tourism Planning**//10 Nordic Tourism Research Symposium. Finland: Vasa, 2001. – 11p. (with co-author) (electronic compilation).
8. **Informative and Spatial Accessibility of Sacral Tourism in Latgale**// **Sakrālā tūrisma informatīvā un telpiskā pieejamība Latgalē**// Third Latvian Congress of geographers. Geography of Latvia in European Dimensions. – Riga: University of Latvia, 2004. – 73 -75 pp.

9. **Financial Investments in Specially Supported Areas**//International Conference “Information Society and Modern Business”. - Ventspils, 2003. – 293 -299 pp.
10. **Latvia’s Self-government Development Planning Problems**//National Economy and Education, Integrating into Europe. International scientific conference proceedings. - Jelgava, Latvia University of Agriculture, 1999. – pp. 20 – 23.
11. **Sustainable and Balanced Planning of Latvian Rural Territories**//Conference “Sustainable Development in Latvia” theses compilation. - Riga: Latvia University, 2002. – pp. 110 -111. (co-author).
12. **“Regional Development in Latvia”**. – Riga: VSIA “Regional Development”, 2003 (co-author).

**The author has reported** on the contents of the PhD Paper **in 16 International scientific conferences, congresses, symposia and summer institutes, 9 of these in foreign countries** (the Netherlands, Sweden, Finland, Portugal, Poland, Croatia, Estonia and Lithuania).

1. 45<sup>th</sup> Congress of the European Regional Science Association 2005, Amsterdam, Netherlands, 23 – 27 August, 2005 (section head)
2. 18. European Regional Science Association Summer Institute, Krakov, Poland, 30 June – 9 July, 2005
3. The 6<sup>th</sup> Conference on the Baltic Studies in Europe, Valmiera, Latvia, 17 – 19 June, 2005
4. 44<sup>th</sup> congress of the European Regional Science Association, Porto, Portugal, 25 – 29 August, 2004
5. 17<sup>th</sup> European Regional Science Association Summer Institute, Split, Croatia, 30 June, 2004.
6. 43<sup>rd</sup> European Regional Science Association Congress, 2003, Jyvaskyla, Finland, 27 – 30 August, 2003
7. International scientific conference “Sustainable Tourism Development: Trends, Experience, Possibilities”, Riga, 25 April, 2003
8. International Conference “Information Society and Modern Business”, Ventspils, 31 January – 1 February, 2003
9. 7- Baltic –Nordic Conference, Jystad, Sweden, 3 – 5 October, 2002
10. Rezekne Higher School international scientific conference “The Traditional and the Innovative in Sustainable Development of Society”, Rezekne, 28 February – 2 March, 2002
11. 10<sup>th</sup> Nordic Tourism Research, Vasa, Finland, 18-20 October, 2001
12. Second World Latvian Scientists Congress, Riga, 14 – 15 August, 2001
13. Estonian Agricultural University international scientific conference “Agriculture in Globalising World”, Tartu, Estonia, 1 – 2 June, 2001
14. “Youth Seeks Progress 2001” scientific conference of PH.D. students, Kaunas, Lithuania, 23 November, 2001

15. International scientific conference “Science for Rural Development”, Jelgava, 23 – 25 May, 2001(section head)

16. National Economy and Education Integrating in EU. International scientific conference, Jelgava, 1999.

#### APPROBATION OF RESULTS OF THE RESEARCH

- ❑ The author has taken part in 18 projects in the capacity of a project manager and expert, and in implementation of 3 international projects in the capacity of an expert (“Economic and Social Cohesion – Development of Business Environment in Latvia – Strengthening of Administration on National and Regional Level for Preparation of EU Structural Funds – keystones of Preparation, Coordination and Administration”, Phare, 2004; “Competence Network for Introduction of Modern Information Technologies, Telecommunications and Electronics in Professional Study Programmes in Social Systems Simulation Imitation Modelling and Research, EU Leonardo da Vinci Program, 2004-2006 and “Elaboration of Integrated Monitoring System Structure in the North Vidzeme Biosphere Reservation”, UNDP, WWF, 2005) and 8 national scale projects.
- ❑ The research results – the quality evaluation system of the drafted territorial development programmes – have been reported in the conference on topical issues in Latvia’s local municipalities development “Local Municipalities – Experience of Development, 2005”.
- ❑ Training in evaluation issues in regional development has been organised for employees of Ministry of Regional Development and Local Government, State Regional Development Agency and planning regional development agencies. A system of socio economic monitoring indicators for the integrated monitoring of the North Vidzeme Biosphere Reservation has been developed.
- ❑ The paper has been acknowledged by the Young Scientists competition, organised by Latvia University of Agriculture, Latvian Agriculture and Forest Sciences Academy and Latvian Mortgage and Land Bank. It has been granted the highest reward – Reward of Recognition and a gratuity.
- ❑ The author’s article “Regional Strategies in the Baltic States” has twice been among the most often read articles of the European Regional Science Association - “top 10”.

#### RESEARCH STRUCTURE

The PhD Paper consists of an introduction, three chapters, final conclusions and proposals, a list of resources and 19 appendices.

The PhD Paper **introduction** gives the justification for the choice of the theme and its topicality in Latvia and EU, sets the goal of the research and objectives for reaching the set goal; it also defines the research methods, the scale of the research and its constraints, scientific novelty of the research, theoretical and practical application of the research, it formulates the thesis of the PhD Paper and itemises the approbation of the results.

In the **first chapter** of the PhD Paper the author has stressed the importance of development planning in the aspect of local municipalities, described the first elements

of planning evaluation, and different authors' views on planning evaluation in the world. The **second chapter** gives an analysis of legislation of the Republic of Latvia regarding self-governmental development planning and evaluation, and comparative analysis of European Union documents. The **third chapter** is devoted to evaluation of quality analysis of the territorial development programmes in the selected local municipalities, elaboration of quality evaluation system of territorial development planning in local municipalities. The **closing part** of the PhD paper offers the main conclusions and proposals on the quality of municipal development planning and its evaluation in Latvia.

#### **THESES OF THE PHD PAPER**

1. In the development planning documentation there should be a section on monitoring and evaluation criteria, and control of the development documents.
2. Latvia has formulated legislation on development planning which needs specifications in elaboration of local municipal territorial development programmes. To facilitate territorial development programme quality evaluation of Latvia's local municipalities, foreign experience is essential.
3. The quality of development planning is significantly determined by the fact whether the local municipalities have sufficiently enough professional development planning specialists.
4. Qualitative development planning in local municipalities is a precondition for attraction of European Union Structural Funds and Community Initiative to local municipalities as well as rational long-term utilisation of financial and human resources.

## 1. THEORETICAL ASPECTS OF THE ESSENCE OF QUALITATIVE DEVELOPMENT PLANNING AND PROGRAMME EVALUATION PRINCIPLES; FOREIGN PRACTICE

For the research included in this chapter 48 pages, 13 tables, and 4 pictures have been devoted.

In the first sub division of chapter the author has given **scientific explanation of specific concept and terminology** used in this Paper as the conception of development planning and terminology definitions have changed rapidly in the last decades. There exist different views and opinions on planning, its types and evaluation both among professional planners and scientists and general public. Branch (*Branch,1985*) has compiled these changes in a concise way:

*Even for small and very small municipalities development planning involves many activities, participants, differences in knowledge and decision making levels and their implementation. It is impossible for one person to analytically understand the network and correlation of bigger elements included in general planning for modern industrial cities.*

Such terms as community involvement, planning partnership, interactive planning belong to modern planning, the understanding of which is a totality of activities that the involved participants have agreed to work upon. According to the new approach there are bigger possibilities in introduction of territorial development programmes as the local community has been involved in the planning process.

The author in this paper has endeavoured to explain differences among different planning levels and planning types (action planning, strategic planning, development planning) and planning documentation (project, programme, territorial planning, detail-planning), as well as conceptions: sustainable development and balanced development, as modern planning is impossible without respecting preconditions for long term development.

With the conception **local municipalities** the author means administrative territories securing implementation of functions set by the legislation, considering interests of the state and the residents of the respective administrative territory. The author has equalised the Latvian term *kopiiena* with the term **community** used by American researchers and attributed it to the Latvian local municipalities, especially parishes.

The author has explained conceptions both of evaluation and quality which are mutually interlinked. *Evaluation* may be used as a synonym for *analysis, characteristics, documentation, testing or administration*. The Paper explains differences in programme and specific project evaluation. The conception of evaluation has several definitions, but the most comprehensive one is given by the Joint Committee on Standards for Educational Evaluation (*1981*), which gives the following definition:

***Evaluation is a systematic research of the object value.***

This definition is directed to a possibility of using evaluation for certain purposes/objectives. The evaluation should be directed to concrete action, and the provided information should facilitate decision making on the necessary activities. In the past, evaluation was mainly used either to “raise” or to “dump” a programme or a project. Nowadays there exists a widespread opinion that evaluation is not only an

instrument for appraisal, but it also facilitates successful development and implementation of the programme/project.

Different authors define the term “evaluation” in different ways, for example, Patton (*Patton, 1997*) maintains that there are 33 different evaluation models for programme evaluation and concludes that practically it is impossible to use one specific definition of evaluation. Patton explains evaluation in the following way:

***Evaluation** practically includes a systematic collection of information on activities, programme characteristics and results, personalities and services to minimise uncertainty, to improve efficiency and to take decisions regarding this programme, personalities or services that compose and affect this programme.*

The most part of the researched definitions indicate that for evaluation the most significant is

- ❑ systematic collection of information;
- ❑ not only stating the facts, but also explaining of reasons for success and failures.

By modifying the viewpoint of World Bank (*2002*), the author agrees that *evaluation capacity raising* is a systemic approach to improvement of state institutions by monitoring, evaluation, and public sector activities and programme reform.

The development of evaluation system and creating evaluation capacity in Latvia are very important on all levels: national, regional and local.

#### **Programme evaluation Theories**

Systematic programme evaluation may be considered a new research direction as it practically began in the 70-ies of the 20<sup>th</sup> century. Programme evaluation began with an objective to deselect unnecessary, surplus programmes and thus, in the result of the evaluation, these surplus programmes would receive less financing or might be terminated at all. The beginning of the 21st century is a dynamic time for programme evaluation, as policy developers, organisation and general public are more and more interested in how different type of programmes are operating – how successful they are and how many errors and failures there are.

Weiss (*Weiss*, 1972), Fitzgibbon (*Fitzgibbon*) and Morris (*Morris*) (1975), may be considered as the programme theory fathers, and it was further developed by Chen (*Chen*), Donaldson (*Donaldson*) un Bickman (*Bickman*).

There are two different evaluation types. They were first defined by Scriven (1967):

- ❑ *formative* evaluation;
- ❑ *summative* evaluation.

The chief goal of the formative evaluation, as correctly pointed out by J. L. Fitzpatrick, J. R. Sanders (*2004*), is to provide information for the programme improvement. Summative evaluation is connected with provision of information for decision making, whether it helps to create evaluation for the programme adaption, continuation or expansion.

The comparison of both types of evaluation shows (Table 1.1.), that summative evaluation may be more attributed to public administration programmes, the viability of which should be decided by politicians, and formative evaluation is important for the client (developer institution), working with this programme. In this specific case the

formative evaluation is important for local municipalities, and the summative evaluation– for the Ministry for Regional Development and Self-Government of Latvia.

Table 1.1

**Comparison of evaluation types**

Features	Formative evaluation	Summative evaluation
Aim	To determine value or <b>quality</b>	To determine value or <b>quality</b>
Use	<b>To improve</b> the programme	<b>To take a decision on</b> the future or utilisation of the programme
Main characteristics	Provides feedback which may be improved by the programme personnel	Provides information necessary for decision makers when deciding on continuation or consumers in the case of its implementation
Aim of data collection	Diagnostic	Evaluating

Source: *J. Fitzpatrick, 2004*

If the ministry takes a decision that development planning should be continued on a local municipality level, improving its quality, then it would be necessary to carry out formative evaluation of the development planning on a national level.

The basic formulation of Policy Planning in the Cabinet of Ministers approved in Latvia (2001) foresees to introduce a result oriented management system in the work of state administration institutions. The main constraint of this approach is overly simplification – a narrow, limiting orientation, too much result oriented. The pluses of result oriented approach are easy utilisation directed at result and precise record keeping.

Evaluation methods are divided into pre-evaluation (*ex-ante*), continuing and post-evaluation (*ex-post*). This division is one of the most frequently used for evaluation of the EU Structural Funds supported projects.

The author has analysed the impact of different factors on the development of local economy using the research of the scientist C. Wong. As a significant factor for the development of the local economy Ms. Wong mentions the living quality factor followed by human resources. This is included in every research connected with development factors of local economy and the development of local economy. This is a very important factor for elaboration of municipal territorial development programmes in Latvia. This is proved by surveys made in Latvia and interview research.

***Development planning evaluation abroad***

Solutions for programme evaluation issues abroad are described in diverse ways. In her research the author has studied the praxis of the United Kingdom from the methodological viewpoint of local municipality development planning as a state with the oldest planning traditions. The Law on Local Governments in the United Kingdom (2000) states that the principal duty of local municipalities is to design “the municipal strategy”, by facilitating or improving the economic, social and natural environment,

thus providing its investment in attaining sustainable development of the United Kingdom. It is possible to use the experience of the United Kingdom in local municipality development planning from the point of methodological and structural approach.

In the Czech Republic from the regional aspect since year 2000 regional councils have been prescribed an essential function – to provide an electronic administration and evaluation system and a steady implementation of programme introduction, control and monitoring.

In Latvia the local government system and planning structure have been made, partly based on the Danish experience, attributing or transforming the best examples to the situation in Latvia. The research author got interviews from employees of local municipalities in Denmark to clarify the situation and mechanisms whether the Danish local municipalities analyse and evaluate the accomplished actions after a certain period according to the plan of the municipal territorial development programme. In Denmark the development plans are designed in very general lines, so it is difficult to evaluate if they are accomplished. The politicians are unwilling to take responsibility, therefore the plans are relatively general. The budget or finance departments are not involved in designing of the plans, therefore the lists of the planned activities and events are not ascribed financing budgets and sources. Annual division of the budget is not shown in interconnection with long term development plans. These are the main things that Latvia should not adopt from Denmark's planning system.

In Latvia the government and different consultants advise and even indicate that the Latvian local municipalities should introduce the development programmes using the European Union Structural Funds, but the planners of Danish local governments suggest that they should be used sparingly as it is a difficult and complicated process. It should also be noted how much our small in the number of residents and budget volume local municipalities are able to use these opportunities.

The research author carried out direct questionnaires in Helsinki Business Polytechnical School in Porvo – Borg department in the city of Porvo in Finland in September, 2002.

The surveying process and the achieved results show that Finns are little informed on the state regional policy, development of different regions, their location and main spheres of activity. The majority of the respondents had not taken part in drafting of the development programme or discussions, or were not informed on the issues at all. Involvement of the society in discussion of the planning documents in Finland, like in Denmark, is relatively low. This could be explained by trusting professional planners or the existence of other priorities among the Scandinavian states residents.

Finally, it should be admitted that there **exist different methods and ways of programme and project evaluation** in the world. Consequently, it indicates on the necessity of selecting the most appropriate evaluation type for each specific programme evaluation. The author has found that the **most relevant** type for **self-government territorial planning is the formative evaluation**.



## 2. LEGISLATIVE PROVISION FOR DEVELOPMENT PLANNING AND EVALUATION

*For analysis of legislative aspects and their evaluation included in this chapter 38 pages, 2 tables, and 12 pictures have been devoted.*

In this chapter the author has **described** and **analysed legislative** and **normative** provision **documents** related to the functions of local municipalities, incl. planning, evaluation and in particular spatial planning. In the Paper the author has analysed documents being in force in May, 2005, as well as documents that are not in force any more, but which, according to the author's opinion, have had an essential impact on the creation and consolidation of the local municipality development planning system. The schematic picture 2.1. shows only those legislative and normative documents that are in force as of May. 2005. The legal and normative documents have been divided into two groups: international and national.

There are more documents on an international level referring to planning issues, fewer – regarding evaluation. Yet, it should be noted that chapters on introduction and evaluation are being included in the European planning documentation.

Evaluation of local municipal territorial development programmes and elaboration procedures in Latvia are not fixed by legislation.

### ***Council Regulations from 21 June, 1999, (EC) No. 1260/1999, setting general provisions for Structural Funds***

The Council Regulation Division IV “Effectiveness of Help Received from the Funds”, Chapter III, Section 40, states that to find out the effectiveness of Community structural aid, there should be a pre- evaluation (*ex-ante*), continuous and post-evaluation (*ex-post*) with an aim to clarify how it affects the aims set by Section 1, and analyse its impact on the specific structure problems.

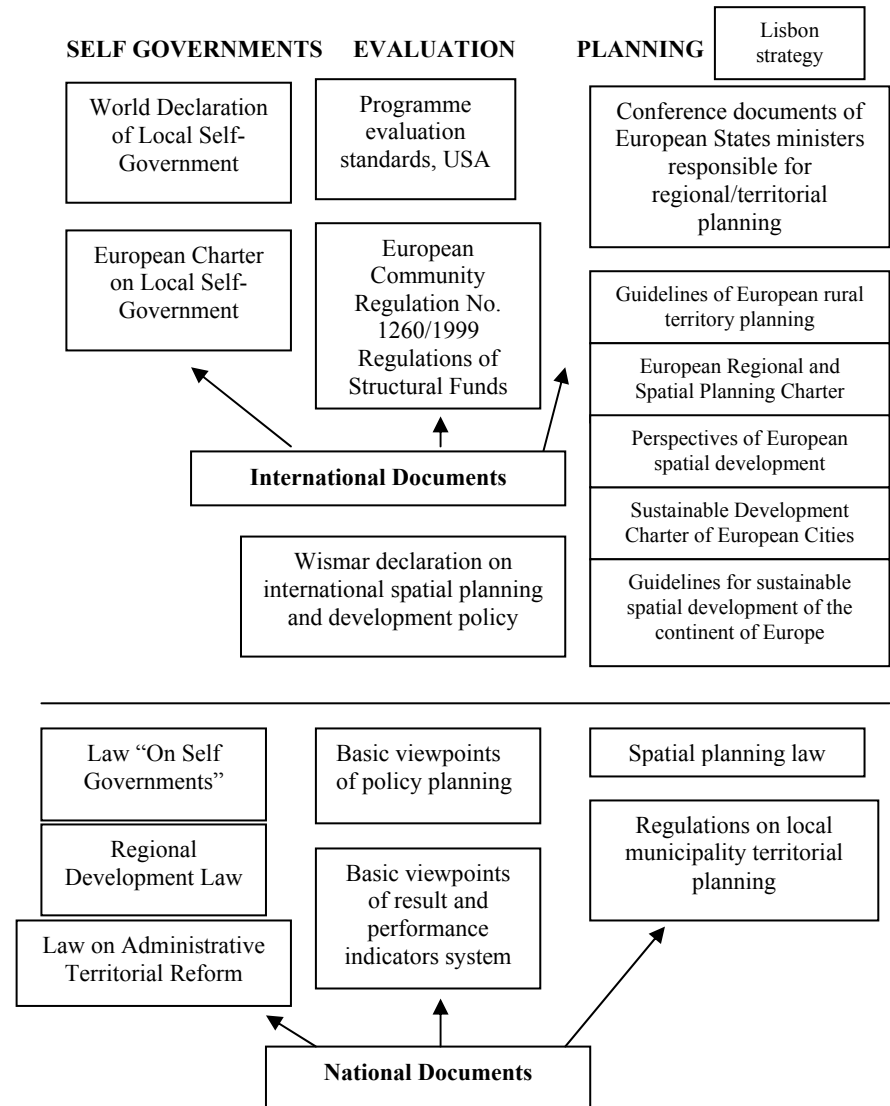
Latvia has set an evaluation system of EU Structural Funds on a national level in the way it is demanded by the Cabinet of Ministers No. 200 “Regulations of Administration of the European Union Structural Funds” from 30.03.2004.

The programme evaluation standards have been designed by West Michigan University Evaluation Center. It should be added that this standard is the most often surveyed and described one in the theoretical literature and taken as the basis when doing the programme evaluation; besides this, there exist and have been elaborated other distinctive evaluation standards in different countries, yet the main principal guidelines are similar in all evaluation standards.

The legislation environment in Latvia regarding development planning and creating and supporting of regional development policy has been very variable since 1991.

Within the framework of local government reform a unified law was passed on 19 May, 1994: “**Law on Local Governments**”. This law states the functions and rights of local municipalities in more detail. The Law sets 15 mandatory duties for the local municipalities. **A mandatory duty**, regarding municipal planning, is to elaborate the socio economic development plan of the given municipality and the general territorial housing scheme (territorial development plan). This law also defines the autonomous functions of the municipality. The autonomous function **regarding** planning – “to

define the housing scheme in accordance with the respective administrative territory development plan”.



Picture 2.1. International and national legislative and normative documents.  
 Source: Author's construction

**Regional Development Law** was passed by the Saeima on 9 April, 2002, amendments were made on 7 March, 2003. The aim of the Law is to promote and ensure balanced and sustainable development of the country, considering peculiarities and potentials of the country and its separate areas; to minimise the unfavourable differences among them; to maintain and develop the specific natural and cultural environmental features and the development potential of each territory.

The Law does not define any one programme or project that were an activity of regional development support. To get a more detailed understanding of the norms of this Law, the author of this research interviewed Mr. I. Gaters, Head of the Regional Policy and Planning Office, Ministry of Finance, on 4 July, 2002. He named the specially supported territory development programme acting as regional development support measure. He noted that it was necessary to set right the existing instruments: state investment programme, Development plan and National development plan.

It has been stated in the Law that the Cabinet of Ministers is to set up a Regional Fund. The money transferred to this Fund may be directed for promotion of welfare in the specially supported territories.

**A specially supported territory** – is a territory with continuous negative economic and social trends or one of these trends, and which has been granted the status of a specially supported territory by the law.

The aim of granting the specially supported territory status is to create possibilities for economic and social development of economically weak or less favourable areas to promote developing equal social and economic conditions in the whole territory of the country. The development of such territories is fostered by special credit policy, tax exemptions and financial means of the Regional Fund.

More detailed requirements for the elaboration procedure and conceptually structured contents for district and local municipality development programmes do not exist in the Latvian legislation. For the elaboration of district municipality programmes there is a material prepared by the Ministry of Environmental Protection and Regional Development of Latvia (MEPRD) in cooperation with the Ministry of Interior of Denmark and Environmental Ministry of Finland “Recommendations for Drafting Development Strategy” in 1998.

The first draft of a methodological material “Recommendations and Examples for Drafting Local Municipality Territorial Development Programmes” was designed by MEPRD and the Regional Study Centre, Ltd., in 2000, yet the material has not been published, or copied, or handed over to local municipalities.

**The Law on Spatial Planning** was passed by the Saeima on 22 May, 2002. The aim of the Law was to promote sustainable and balanced development in the country using an effective spatial planning system. The Law defines the conception of the “spatial planning”.

The Spatial Planning solves issues on setting abridgement regarding a territory, its rational utilisation, service accessibility, disposition, etc. The spatial plan describes the goals of the territorial development defined by the territorial development programme taking into consideration the specifications of the territory and regularities of planning.

As of March, 2005, the following Regulations No. 883 of the Cabinet of Ministers are in force “Regulations of Spatial Planning for Local Municipalities”, they have been in force since 4 November, 2004.

The order of legislation for local level spatial planning changes often and rapidly, and it does not facilitate qualitative elaboration of spatial planning. It should be noted that since year 2003 state earmarked subsidy support is granted only for spatial planning in order to create a possibility of territorial development.

The goal of the administrative territorial reform is: “To create administrative territories, capable of economic development, with local and regional self-governments that would provide qualitative services to residents”.

However, the administrative territorial reform as of March 2005 is only at the initial stage of implementation, as only 26 counties have been created.

The lingering implementation of the administrative territorial reform hinders development planning in local municipalities in the country. The author of the research has personally taken part in the local municipality amalgamation (cooperation) projects feasibility study as a research facilitator in Gulbene, Dobele, Bauska and Krāslava Districts, and in drafting of parish amalgamation projects in Dobele District, the town of Auce with rural territories, Bēne, Īle, Lielauce, Ukri, Vītiņi Parishes and Saldus District Jaunauce, Vadakste Parishes, as well as in drafting amalgamation projects in Rēzekne District Feimaņi, Lūznava, Malta, Puša, Silmala Parishes, and in amalgamation project of Saldus District parishes (except Brocēni county) and Saldus Town.

#### **Basic Concepts of Policy Planning**

The Cabinet of Ministers (Minutes No. 48.17. from 9 October, 2001) accepted the basic concepts of policy planning. The aim of the basic concepts of policy planning is to align the policy planning process in Latvia by improvement of policy planning, strengthening, linking the policy planning to the budget process and by creating a more effective policy evaluation and reporting system. The document is mainly aimed at setting in order the hierarchy of policy planning documentation, creation of a strategic planning system, and promotion and introduction of the new political initiative of the (*ex-ante*) pre-evaluation and consolidation, and post-evaluation (*ex-post*) development. The basic concepts envisage to introduce a result-oriented management system in the work of state administration institutions.

#### **Basic Concepts of Result and Performance Indicators System**

The basic concepts have been drafted on the basis of included result evaluation principles of the Basic Concepts of Policy Planning which were adopted by the Cabinet of Ministers on 13 March, 2003, with an Order No.162. It should be noted that the Basic Concept of the Policy Planning and the Result and Positive Indicators System refer to state institutions, however, the author's opinion is that evaluating documents, it is possible to attribute the most essential things also to evaluation of the local municipality development programmes.

In practice, the drafted result evaluation system is directed to penalising, as it is possible to reduce financing within the budget unless positive performance indicators have been achieved. Judging from the development and evaluation quality viewpoint, it does not facilitate objective and qualitative evaluation.

A positive aspect is that the basic concept defines that it is necessary to concretise the initial data necessity and then evaluate the accessibility, quality and expenses of the data. In a way it bridges the gap between understanding of necessity for evaluation and its process and utilisation of the results.

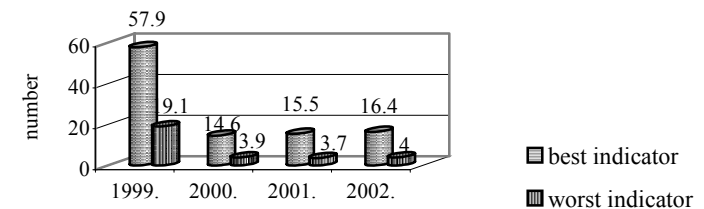
**The Development Plan** was drafted in 2002. Parallel to the drafting of the Development Plan (Unified Programme Document Project) work was going on with drafting the Programme Addenda Project which is an integral part of the Development Plan. The Development Plan is the Latvian Government strategy and priority for the years 2004–2006, using the EU Structural Funds.

In the Development Plan for the **priority of promotion of balanced development and implementation activities** in 2004 –2006 it has been planned to invest **169.94 million EUR**, incl. **8.54 million EUR which is planned as self-government financing**, and it is hardly imaginable without serious previous resource planning for specially supported areas. The number of economically active enterprises and business companies is one of the most significant indicators of development level in a certain territory (see picture 2.2). The intensity of entrepreneurship is very important, as it has been noted by M. Kinsley, the small and micro enterprises are the heart of the local economy. The lowest indicators are in Daugavpils District, the highest – in Riga District.

The Cabinet of Ministers accepted **The Long-term Economic Strategy of Latvia**, drafted by the Ministry of Economics, in July, 2001. The strategy deals with possible scenarios of Latvia’s long-term development depending on external environment factors and the strategy implementation stage. The new economy is based on information and knowledge as the main asset of an enterprise.

**Development Planning Documentation for the Planning Regions**

The research deals with four planning regions that have drafted different planning documentation in different periods of time. The first planning document was drafted in Latgale Region in 1998 within the framework of the EU Phare Project “Sustainable Integrated Development Plan for Latgale Region”. In 2001 the strategy of Latgale cities and towns was elaborated, and in 2003 the Latgale Region spatial plan was designed.



Picture 2.2. The number of economically active enterprises and business companies per 1000 residents in regions

Source: Author’s construction, using E.Vanag’s data.

In Vidzeme planning region, Vidzeme development programme was drafted in 2002, and in 2005 the regional structural plan is in a drafting stage.

Zemgale planning region development strategy for 2003-2010 was drafted in 2003. It must be mentioned that this strategy is the basic document for evaluation of project relevance for Zemgale development.

Kurzeme planning region development strategy was drafted in 2004.

The guidelines set by the planning region development planning documents are to be integrated in the district and local municipality territorial development programmes.

#### **Programme Evaluation Organisations in the World**

In total there are not many professional evaluation organisations in the world, and the number of professionals involved in them is not big, and as a result a monopoly sometimes appears in programme evaluation on a national level (*Rossi P., 2004*). In autumn 2003 research was done on national, regional and international evaluation organisations electronic home pages in the World Wide Web (*News from the Community, 2004*). In 2003 out of 47 different international, national and regional evaluation organisations, 27 had been working in the organisations home page www. Among the 27 organisations of this list there was none from the Baltic States. Evaluation organisations have not been established in the Baltic States.

Within the European Commission exists a general evaluation policy and as a result of its activity definite evaluation functions have been set as the Commission service. The European Commission has set up a network of evaluation coordinated by the Budget General Directorate.

### **3. SELF-GOVERNMENT DEVELOPMENT PLANNING QUALITY EVALUATION IN LATVIA**

*On 65 pages, in 11 tables and 30 pictures the author has outlined the summary of her research results on the quality of performance of self-government functions, the quality of development planning process and factors affecting it, regional cohesion processes, territorial development planning and programming quality and evaluation scenarios of self-government development planning quality.*

Part of local government functions in Latvia have been stated by the “Law on Self-Governments”, as there exist functions of other types defined by specific laws. The author in her research has evaluated provision and implementation of self-government functions in the research territories. It must be mentioned that **legislation prescribes the self-government the function of providing**, for example, communal services, supply of heating, water, getting rid of stray cats and dogs, facilitating entrepreneurship environment, etc. It is vitally important to understand that the self-government provides accessibility of these services to the residents and entrepreneurs, but **not direct fulfilment of these services**. The author’s research shows a dangerous trend for long term development: the concentration is on fulfilling pending short term functions, for example, the chairman of the municipality mends equipment of water or heating supply/infrastructure, but is not busy with his/her direct duties – creating and implementation of the municipal development policy.

Within this research the author has had structured interviews with the municipal leaders of research territories on municipality work as it was essential to clarify their

understanding and evaluation. The quality evaluation of local municipal permanent functions is based on interviews results and leads to concrete conclusions.

- ❑ The existing municipalities perform a large part of functions set by legislation, but the quality differs, and this is determined both by the volume of financial means allotted to provision of a certain function, and a possibility of hiring employees with the required qualification. The least fulfilled functions in the researched municipalities are: promotion of healthy life style, utilisation control of publicly accessible forests and waters, development of entrepreneurship environment (mainly limited to permission to do entrepreneurial activity).
- ❑ Functions related to long term development of the municipality (project attraction, planning, investment attraction), are not performed in sufficient quality (municipalities do not have specialists whose prime duties would be municipal development planning, project proposal preparation, etc.).
- ❑ Majority of infrastructure objects are located in parish administrative centres, consequently, functions like providing water supply, sewage and heating supply, etc., are fulfilled in the bigger communities.
- ❑ Fulfilment of higher and full-scale functions is provided in town municipalities where the most part of institutions are concentrated, attraction of projects and investment is also bigger there.
- ❑ In total, to ensure that permanent functions of local municipalities be provided in high quality, it is necessary to introduce strategic planning and strategic management methods in local municipalities that would allow to have a more profound insight into the future.

District territorial development programmes have been drafted in all the four district research territories. Research and development department specialists in district councils cooperate with Information Technology specialists working on creation and implementation of a Joint Municipal Information System (JMIS) which is very significant and urgent for every municipality, as well as for entrepreneurs and residents, as it offers an opportunity to work more efficiently by processing the newest information. In 2003, Saldus District was the first demonstration district in the whole territory of Latvia where JMIS was practically introduced. District councils together with line ministries “bottom-up” and local municipalities “top-down” work on most vital infrastructure planning projects in the spheres of motor roads, waste management, water supply and purifying. One may say that district municipalities perform long term tasks and investment attraction planning.

In 1996 the first regional development support instrument came into operation – **earmarked subsidy for self-government development planning**. (see Table 3.1). This is the budget money that MEPRD used as earmarked subsidy for municipalities, so that they could start development planning. In 1996 the state allocated 20 000 LVL for the research of regional development problems and drafting of legislative acts on the state level in 1996.

It should be added that support for development planning in self-governments was not begun with drafting of methodology for municipal development planning and tailoring of support training programmes for municipal specialists.

The author's viewpoint is that due to this reason serious damage was done to municipal development:

- ❑ use of financial resources was uneconomical;
- ❑ optimal development planning results were not reached;
- ❑ attraction of different projects and EU Structural Funds to municipalities was delayed.

Table 3.1

**Amount of Earmarked Subsidies and the Number of Receivers  
1996 – 2002**

Year	Earmarked Subsidy (LVL)	Number of Municipalities
1996	570 991	<b>57</b> (incl. 17 districts; 16 towns, 5 of which are republic cities, and 24 parishes)
1997	1 000 000	<b>134</b> (incl. 5 districts; 27 towns, 2 of which are republic cities; 99 parishes and 3 projects)
1998	1 000 000	<b>131</b> (incl. 6 districts; 18 towns, 2 of which are republic cities; 102 parishes and 5 projects)
1999	350 000	<b>54</b> (incl. 4 districts; 8 towns, 42 parishes )
2000	431 661	<b>81</b> (incl. 2 districts; 11 towns, 4 of which are republic cities; 64 parishes and 4 projects)
2001	440 000	<b>61</b> (incl. 4 districts, 50 parishes, 7 towns and 1 county)
2002	440 000	<b>113</b> (incl. 6 districts; 11 towns, 1 of which is a republic city; 8 counties; 88 parishes)
Total	4 232 652	

*Source: Author's analysis using information by MEPRD, 2003*

It is important to note that the process of successful and timely development planning was negatively influenced by the fact that each year new regulations of the Cabinet of Ministers were drafted on the order how the state earmarked subsidy for development planning should be granted, it went on until 1999 when general regulations were drafted without restrictions in time. The author of the research has compared differences according to support activities for territorial development planning.

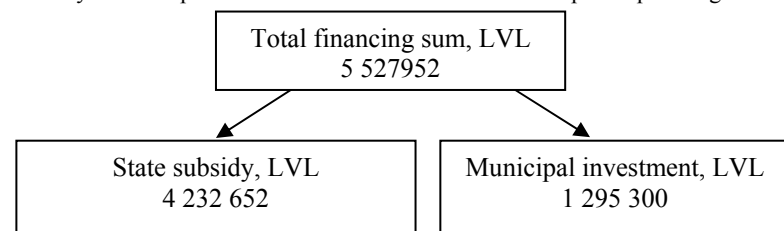
Starting from year 2003 earmarked subsidies for local government territorial development planning were not granted any longer. In the new support system the different and variable aspect has been the financial support to target groups, remaining constant to parish support (7000 LVL), and bigger to republic city and district municipalities (15 000 LVL). Therefore the author in her research has compiled and



analysed earmarked subsidy allocation and support activity data only up to the year 2002. Since 1999 co-financing part has been reduced by 5% from the required earmarked subsidy amount.

In average in Latvia 88% local municipalities have drafted some territorial development planning documents. Some municipalities have repeatedly received earmarked subsidy for planning, several times. In Preiļi District there is the largest number of newly created local municipalities – counties – in Latvia (Līvāni, Preiļi, Vārkava and Riebiņi Counties), consequently these municipalities had preference in receiving extracurricular financing for territorial development planning.

In 1996 – 2002 local and district municipalities had spent **5 527 952 LVL** for territorial development planning. (see Picture 3.1). **In average one municipality** within a period of six years has spent **10817.90 LVL** for territorial development planning.



Picture 3.1. Distribution of financing among partners regarding territorial development planning

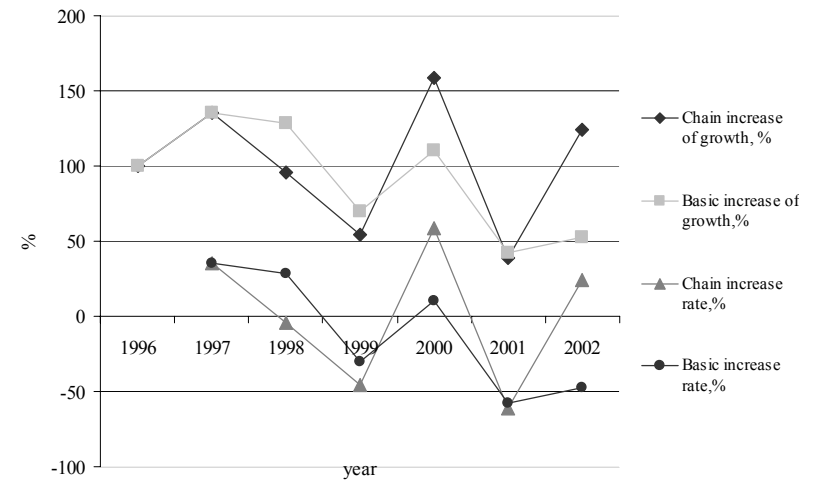
Source: Author's construction

The largest amount of financial investment within the period of six years in the process of development planning has been in drafting territorial development programmes – 1.4 million LVL, in drafting territorial planning – 1.4 million LVL and for purchasing computing hardware and software 1.3 million LVL. Hardware and software are used in the development planning process as a basic tool to complete the appointed task. In average one municipality has spent 2588 LVL for computers and software from the money allotted for territorial development planning.

Drafting of the territorial development programme is the initial document in territorial development planning, as the territorial development programme sets certain aims for territorial development, tasks, vision of how the specific municipality will develop in the future. Consequently, it is natural that the largest amount of financing has been spent for this purpose, as all municipalities, at least when asking for the earmarked subsidy for the first time, similarly to purchasing computing technology, included an activity for territorial development programme. (see Picture 3.2)

The basis increase rate for financing the drafting of a territorial development programme was positive in 1997 – 35%, in 1998 – 28% and in 2000 – 10%, but in 1999 it was already negative – 30%, in 2001 – 57% and in 2002 – 47%, and that indicates that earmarked subsidy allotment granting for territorial development has changed priorities. For the training of municipal planning specialists the total expenses

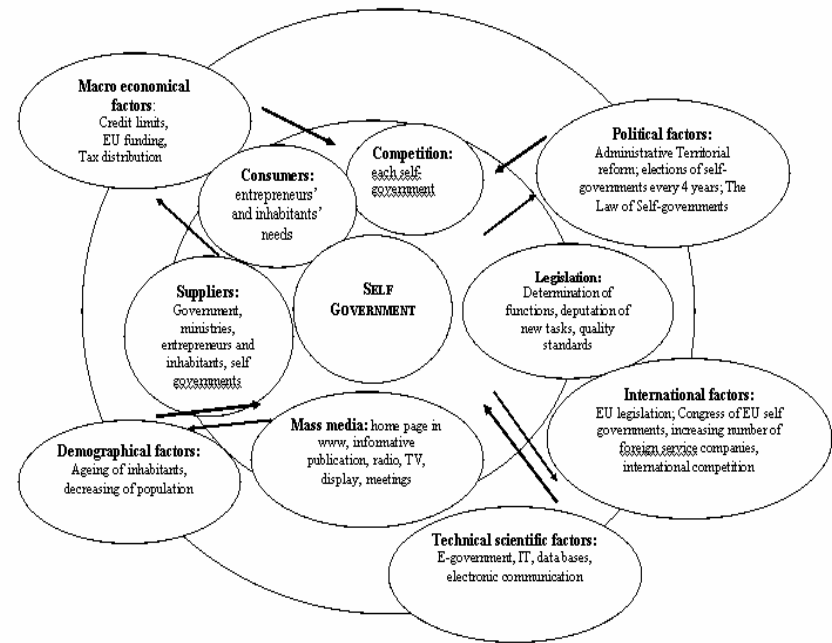
are 124 747 LVL, in the average in one municipality for training of planning specialists within the period of six years there have been allotted and spent 246 LVL. For provision of the process of public participation in average each municipality has been allotted 340.6 LVL. The main factor defining the use of resources and possibilities to gain more success is the quality management in the municipality or any other organisation.



Picture 3.2. Activity “Territory Development for Drafting Programme” - financing chain and basis growth and increase rate 1996 – 2002.  
 Source: Author’s calculations

Using the quality management approach, a municipality is able to improve the operation of the local government with proficient administration, use of external opportunities and timely elimination of external threats. The author has prepared an analysis of external environment for a generalised local self-government. (see Picture 3.3). It should be mentioned that analysis of external environment in municipality territorial development programmes is generally limited to a characteristics of the geographical location and criticism of the governmental policy. By introducing quality management system, the municipality creates competitive advantages for territorial development. Regarding the municipality territorial development planning quality, the author has singled out three interlinked stages that should be evaluated separately:

- ❑ quality of the programme drafting process;
- ❑ quality of the programme document (contents);
- ❑ quality of the programme implementation.



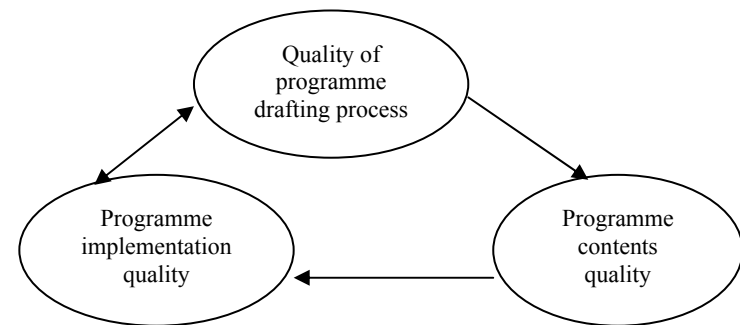
Picture 3.3. Analysis of external environmental of self -government  
 Source: Author construction

The above mentioned **three stages** are mutually interlinked (see Picture 3.4), the quality of the programme drafting process directly affects the programme contents quality, while the programme contents quality and its drafting process quality are closely linked with potentiality of the programme implementation. Regarding the territorial development programme pre evaluation (*ex-ante*), the programme drafting process quality and programme contents quality evaluation stages are referred.

If pre evaluation is accomplished before revision of the next or existing programme, then all the three evaluation stages are referred to pre evaluation. When drafting a municipality territorial development programme, highly qualified, erudite and knowing people are necessary, with good organisational skills and habits that are able to work by interactive planning approach and cluster method of problem solving.

In addition to the main – human resources – also financial and technical resources are necessary, besides the consumed time and volume of information should be taken into consideration. The available amount of information, data bases, their existence or searching of information in different other sources directly affects the load of human

resources (amount), and that in its turn is connected with financial resources as payment to specialists and charge for information.



Picture 3.4. Evaluation stages of programme quality

Source: Author's designed scheme

Only the stages of programme drafting process quality evaluation and programme contents quality evaluation refer to the programme pre- evaluation (ex-ante). If pre-evaluation is done before the next or the existing programme amendments, then all the three stages of evaluation refer to ex-ante evaluation.

All the three evaluation stages are referred to the territorial development programme post-evaluation. **The significance of each specific stage depends on the goal of evaluation.**

Territorial development planning state earmarked subsidy granting commission in April, 2001, made a survey in local municipalities that had received earmarked subsidy for drafting development plans within the period between 1996 and 2000. The author has used questionnaires prepared and disseminated by MEPRD commission and has processed and analysed the questionnaires received from respondents.

The results of the survey partly give a picture of the territorial development planning process in local municipalities and in the country in total. The author has used the questionnaires of Krāslava, Gulbene, Kuldīga and Bauska Districts and local self-governments and processed the results.

The qualification of municipal staff regarding spatial planning issues may be evaluated as average in 59.3% of municipalities, as low in 40.7% and only in 11.1% of municipalities – as high.

The specialist qualification issue is essential when drafting a territorial development programme, so that it can be implemented later and amended in the process of municipality development.

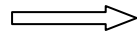

In Latvia there are several educational institutions providing training of spatial planning specialists: Latvia University of Agriculture, University of Latvia and Riga Technical University.

The projects indicated in territorial development programmes and scheduled activities are partly being implemented in 18 local municipalities, they are fully implemented in 6, and in one municipality it is not being fulfilled at all.

In seven local municipalities of Krāslava District the planning specialist is one and the same person who simultaneously also works as a planner in Krāslava District Council. The author has made an evaluation of the impact of the work of such professional planner on the local development using SWOT analysis. (see Table 3.2).

Table 3.2

**SWOT analysis matrix for total factor interrelation to internal factors**

Internal factors 						 External factors
<b>3S</b>	<b>2S</b>	<b>1S</b>	<b>3V</b>	<b>2V</b>	<b>1V</b>	
12	9	9	6	12	6	<b>3I</b>
4	2	2	8	6	4	<b>2I</b>
3	2	4	4	2	3	<b>1I</b>
+19	+13	+15	+18	+20	+13	Positive interrelation
6	0	6	9	9	12	<b>3D</b>
6	8	8	6	4	4	<b>2D</b>
1	2	3	2	4	2	<b>1D</b>
-13	-10	-17	-17	-17	-18	Negative interrelation
+6	+3	-2	+1	+3	-5	Total interrelation

Source: Author's calculation

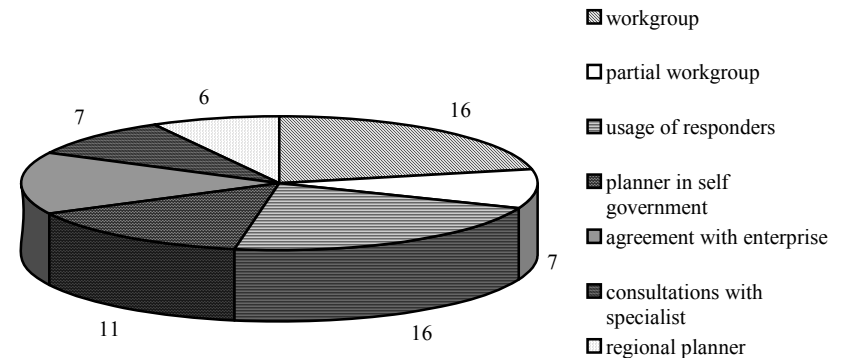
SWOT analysis results show that a specialist who simultaneously works in several local municipalities, is educated and knowing and actively takes part in the system of information circulation, is able to work in self-government as a development planner, though in performing concrete tasks.

It indicates more to the fact that a municipality should have a development strategy and the planning specialist would work on implementation of this strategy. The analysis shows also that the most important aspect is the knowledge of the specialist, so it is the qualification.

11 local municipalities have concluded contracts with an enterprise on drafting the territorial development programme. (see Picture 3.5).

Analysing the quality of territorial development, to be described in the next subdivision, it must be concluded that it is higher in the documents prepared by consultancy firms, yet it should also be noted that this is exactly the fact which is directly connected with the shortage of planning specialists and their low qualification in the local municipalities.

According to the data of MEPRD archives, information regarding drafting territorial development programmes has been publicised in mass media only in 7 municipalities. To a certain extent it may be explained by the fact that the law does not oblige the municipality the process of public discussion and publication in the press concerning the drafting of territorial development programme. It was the initiative of these municipalities that they had undertaken informing residents and entrepreneurs, and that should be positively evaluated.



Picture 3.5. Division of planning process developers into groups

Source: Author's qualitative research data

Good evaluation is an integral part of a good programme. Formative evaluation is especially important in local municipalities where the development planning documents were drafted and adopted in the nineties of the 20<sup>th</sup> century, and have not been revised and improved since that time. Kinsley has noted that a territorial development programme is a healer of the local municipality economics. But he also indicates that there is a growing necessity for more and more qualified municipal leaders, as the number of decisions to be taken in various spheres, including technological and innovative fields, is growing fast. The author has done a qualitative research of the territorial development programmes that are available in the archive of MEPRD, using 16 factors, chosen by her from the expert panel (representatives from MEPRD, SRDA, district and local municipalities, planners – practitioners, the author of this research) proposals.

1. Description of the existing situation
2. Evaluation of the existing situation
3. Problem identification
4. Use of SWOT, PEST, Factor Analysis
5. Programme has been designed based on a logical scheme

6. Residents' surveys
7. Surveys, interviews with entrepreneurs
8. Vision of municipal development defined
9. Municipal long term and short term goals set
10. Mechanisms for reaching the goals defined
11. Deadlines for tasks/action events set
12. Financing for tasks/action events specified
13. Responsible functionary person for fulfilling the tasks/action events appointed
14. Responsible institution for tasks/action events appointed
15. Control, evaluation or monitoring instruments for the programme implementation defined
16. Technical quality of the document

The quality of territorial development programmes was determined taking into consideration general planning, regional development and evaluation principles, and the author extensive work experience on ten years. Each of the mentioned factors was initially evaluated by the author within the marking scale from 1 to 7:

- |                 |                  |
|-----------------|------------------|
| 1 – very bad,   | 5 – almost good, |
| 2 – bad,        | 6 – good,        |
| 3 – almost bad, | 7 – very good.   |
| 4 – average,    |                  |

In order to evaluate interconnection between the evaluated factors and regions/districts, the author changed the initial 7 point scale into a nominal scale, singling out three evaluation gradations: poor, average, high. The author used the  $H\bar{I}$  ( $\chi^2$ ) to state the regional/district essentiality on the quality of the factors.

The author of the Paper proposed the following hypotheses for each factor:

- $H_0$  :  $n_{oi} = n_{ei}$  factor quality and regions are independent;  
 $H_1$  :  $n_{oi} \neq n_{ei}$  factor quality and regions are dependent.

Factor 1. The quality of the factor “Description of the existing situation” and the region **are not** dependent features, as  $\chi^2_{\text{fakt}} = 4.69 < 12.59$ , then with the probability of 95% the Hypothesis  $H_1$  is rejected.

Factor 2. The quality of the factor “Evaluation of the existing situation” and the region **are not** dependent features, as  $\chi^2_{\text{fakt}} = 4.82 < 12.59$ , then with the probability of 95% Hypothesis  $H_1$  is rejected.

Factor 3. The quality of the factor “Problem identification” and the region **are not** dependent features, as  $\chi^2_{\text{fakt}} = 4.57 < 12.59$ , then with the probability of 95% Hypothesis  $H_1$  is rejected.

Factor 4. The quality of the factor “Use of SWOT, PEST, Factor Analysis” and the region **are** dependent features, as  $\chi^2_{\text{fakt}} = 17.30 > 12.59$ , then with the probability of 95% Hypothesis  $H_0$  is rejected.

Factor 5. The quality of the factor that “Programme has been designed based on a logical scheme” and the region **are not** dependent features, as  $\chi^2_{\text{fakt}} = 7.59 < 12.59$ , then with the probability of 95% Hypothesis  $H_1$  is rejected.

Factor 6. The quality of the factor “Residents’ surveys” and the region **are not** dependent features, as  $\chi^2_{\text{fakt}} = 5.47 < 12.59$ , then with the probability of 95% Hypothesis  $H_1$  is rejected.

Factor 7. The quality of the factor “Surveys, interviews with entrepreneurs” are **not** dependent features, as  $\chi^2_{\text{fakt}} = 5.34 < 12.59$ , then with the probability of 95% Hypothesis  $H_1$  is rejected.

Factor 8. The quality of the factor “Vision of municipal development defined” and the region **are not** dependent features, as  $\chi^2_{\text{fakt}} = 4.94 < 12.59$ , then with the probability of 95% Hypothesis  $H_1$  is rejected.

Factor 9. The quality of the factor “Municipal long term and short term goals set” and the region **are** dependent features, as  $\chi^2_{\text{fakt}} = 18.49 > 12.59$ , then with the probability of 95% hypothesis  $H_0$  is rejected.

Factor 10. The quality of the factor “Mechanisms for reaching the goal defined” and the region **are** dependent features, as  $\chi^2_{\text{fakt}} = 13.75 > 12.59$ , then with the probability of 95% Hypothesis  $H_0$  is rejected.

Factor 11. The quality of the factor “Deadlines for tasks/action events set” and the region **are not** dependent features,  $\chi^2_{\text{fakt}} = 8.44 < 12.59$ , then with the probability of 95% Hypothesis  $H_1$  is rejected.

Factor 12. The quality of the factor “Financing for tasks/action events specified” and the region **are not** dependent features, as  $\chi^2_{\text{fakt}} = 7.51 < 12.59$ , then with the probability of 95% Hypothesis  $H_1$  is rejected.

Factor 13. The quality of the factor “Responsible functionary person for fulfilling the tasks/action events appointed” and the region **are not** dependent features, as  $\chi^2_{\text{fakt}} = 8.69 < 12.59$ , then with the probability of 95% Hypothesis  $H_1$  is rejected.

Factor 14. The quality of the factor “Responsible institutions for tasks /action events appointed” and the region **are not** dependent features, as  $\chi^2_{\text{fakt}} = 3.29 < 12.59$ , then with the probability of 95% Hypothesis  $H_1$  is rejected.

Factor 15. The quality of the factor “Control, evaluation or monitoring instruments for the programme implementation defined” and the region **are not** dependent features, as  $\chi^2_{\text{fakt}} = 2.47 < 12.59$ , then with the probability of 95% Hypothesis  $H_1$  is rejected.

Factor 16. The quality of the factor “Technical quality of the document” and the region **are not** dependent features, as  $\chi^2_{\text{fakt}} = 5.26 < 12.59$ , then with the probability of 95% Hypothesis  $H_1$  is rejected.

From the 16 factors analysed here, three have essential impact on the region/district, which proves that the quality of the territorial development programmes may not be linked with the location of the territory. The location has no essential influence upon the quality of the drafted documents.

After the quality evaluation of the development programmes the author of the Paper calculated the average programme quality evaluation and graded the drafted territorial programmes in a grading scale.

In total the average of the quality indicator of the drafted territorial development programmes is **4.25**, and that is a **middling evaluation**. The quality of more than a half of the drafted territorial development programmes is below average quality, and this



fact reveals essential problems in drafting territorial development programmes in Latvia.

Analysing the quality of the territorial development programmes by the 16 factors chosen for evaluation, the analysis data give more precise information about the main problems in elaboration of development programmes which directly refer to planning – elaboration of the perspective section. The lowest evaluation (2.21) has been for the factor “Control, evaluation or monitoring instruments for the programme implementation defined”. The control, evaluation and monitoring issues are not scheduled in the territorial development programmes. Consequently, the issue of viability of the programme, its necessity in the municipality is vital if it is not planned to be implemented, evaluated and improved.

#### **Pre- and post evaluation of territorial development programmes in Krāslava District municipalities**

In Krāslava District out of 25 municipalities, 9 had not drafted the territorial development programmes until 2002, on the other hand, the first territorial development programmes were drafted in 1998. Thus, the author shows the comparative analysis of municipal development in the period between 1998 and 2003, as the influence of drafting and implementation of territorial development programmes may appear since their drafting time.

In the table 3.3 the author has shown the changes in the index of territorial development in the period between 1999 and 2003 (in the index calculations for the year 1999, the data of the previous years have been used).

In general, in all municipalities of Krāslava District the number of residents was gradually becoming smaller in 1998-2003. Assessing the territorial development index changes in 1999-2003 the conclusion is that in most cases municipal territorial development index is improving. The data of table 3.3 show that there exists positive interconnection between the evaluation of the quality of the territorial development programme and the territorial development index.

It should be added that it is very important to take into consideration side effects when doing post- evaluation. As to Krāslava District, the essential factor, leaving an impact on the development of the municipalities, is the borderland location and EU enlargement, external borders. The author has analysed inter-connection between the existence of the territorial development programme, its quality and the number of projects attracted by the municipalities and entrepreneurs from the Regional Fund, using the advantages of the status of a specially supported area.

Table 3.3

**Territorial development changes in 1999-2003 in Krāslava District municipalities**

Municipality	Average evaluation of territorial development quality	Territorial development index					Development direction in 1999-2003 **
		1999	2000	2001	2002	2003	
Andrupenes*	2.38	-1,563	-1,534	-1,151	-1,235	-1,017	⇒
Andzeļu		-0,934	-0,789	-0,764	-0,966	-0,893	↓
Asūnes	3.5	-1,212	-1,201	-1,104	-1,197	-1,268	←
Aulejas	5	-1,163	-1,107	-1,054	-1,062	-0,891	↑
Bērziņu		-1,269	-1,129	-0,839	-0,756	-0,816	⇒
Dagdas	3.63	-0,419	-0,505	-0,589	-0,497	-0,6	←
Ezernieku		-0,544	-0,547	-0,324	-0,317	-0,489	⇒
Grāveru	3.94	-0,899	-1,017	-0,655	-1,283	-1,22	↓
Indras	5.5	-1,461	-1,282	-1,235	-1,164	-1,248	⇒
Izvaltas	4.19	-1,179	-1,289	-1,068	-1,069	-1,108	←
Kalniešu		-1,022	-1,049	-1,185	-1,006	-1,048	←
Kaplavas	5.94	-1,063	-1,116	-1,113	-1,011	-0,802	↑
Kastuļinas	4.38	-0,975	-0,956	-0,879	-0,907	-0,868	⇒
Kombuļu	5	-1,173	-1,188	-1,068	-0,917	-0,887	↑
Konstantinovas	4.63	-0,501	-0,548	-0,497	-0,413	-0,717	←
Krāslavas		-0,605	-0,606				
Ķepovas	4.38	-1,269	-1,559	-1,632	-1,504	-1,37	⇒
Piedrujas		-1,433	-1,36	-1,182	-1,133	-1,137	↑
Robežnieku	4.69	-1,177	-1,348	-1,27	-1,23	-1,171	↑
Skaistas	5	-0,975	-1,034	-0,924	-0,964	-0,916	⇒
Svariņu	3.88	-1,301	-1,328	-1,322	-0,973	-1,033	⇒
Šķaunes		-0,992	-0,731	-0,743	-0,705	-0,642	↑
Šķeltovas	4.25	-1,738	-1,658	-1,589	-1,576	-1,607	↑
Ūdrīšu		-0,711	-0,818	-0,556	-0,681	-0,878	←
Krāslava town.		-0,778	-1,082				
Dagda town	3.63	-0,703	-1,988	-1,983	-2,174	-2,37	↓
Krāslava county				-1,232	-1,116	-1,174	⇒

Source: E. Vanag's data for territorial development index, author's table

Symbol explanation:

\*  municipality where the territorial development programme has been drafted

\*\*

↑ - 1999-2003 – positive changes in territorial development index

↓ - 1999-2003 – negative changes in territorial development index

⇒ - 1999-2003 – fluctuation in territorial development index, but the total trend of the last two years is positive

⇐ - 1999-2003 – fluctuation in territorial development index, but the total trend of the last two years is negative.

### **Municipal development planning quality evaluation system**

**As an innovation the author has drafted a development planning evaluation hierarchical structure** in which evaluation goals and types have been set for each level of hierarchy and initiators. (see Picture 3.6). The municipal development planning evaluation hierarchical structure has three levels: national, regional and local. **Evaluation of the regional level** refers to specific territories where several administrative territories or even their parts may be located, for example, **administration of river confluence basins, authority of nature protection territories**, and they have a joint development plan or a programme to provide sustainable development of these territories.

For the development of nature protection territories or introduction of management plans there is also drafted an evaluation system or monitoring, depending on the concrete activity. For example, in Ziemeļvidzeme Biosphere Reserve an evaluation and monitoring system is being created, taking into consideration the International Biosphere Reserve monitoring and evaluation system, in which three types of monitoring have been defined: biotic, abiotic and socio economic monitoring. Socio economic monitoring, sometimes called social monitoring, directly refers to evaluation of local municipality development, and this is one of the component parts of sustainable development of the territory.

**The initiator of regional level evaluation** should be the administration of the nature protection territory, the river confluence basin authority, or regional development agencies. Regional level evaluation involves generalised evaluation referring to decision making on territorial development planning in the specific territories, the planning mechanism, and as a result, it may provide proposals for development planning in these territories with an aim to raise the planning quality and implementation of its results. Formative evaluation on a regional level is necessary in cases when a local municipality is located, or it manages resources that are essential for development promotion, both on a local, regional and national levels.

The aim of municipal territory development evaluation on a **national level** is to evaluate the planning quality and effectiveness of the local municipalities, so that decisions on a national level could be made on the development planning order, methodology of development planning, study programme tailoring or improvement for municipal development planning.

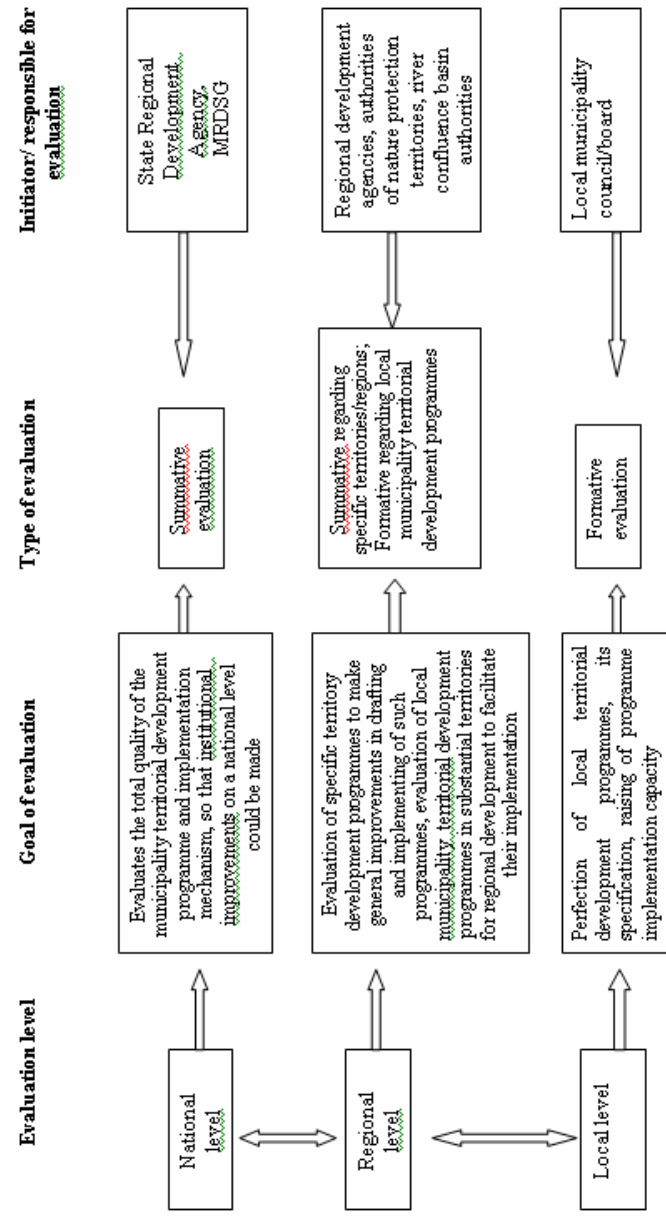


Figure 3.6. Hierarchical structure of development planning evaluation.  
Source: Structural scheme designed by the author

Evaluation on a national level is organised cooperating on a regional and local level. The **initiator of evaluation on a national level** is the State Regional Development Agency, Local Government Development Department of the Regional Development and Local Government Ministry. The author's viewpoint is that it is difficult and complicated to define the permitted utilisation of a territory without the local municipality territorial development programme (a clear viewpoint of potential future development) which is a substantial precondition for sustainable development of the territory. If there is no development vision, is it possible to design the allowed zoning of the territory in a qualitative and sustainable way, so that it would foster the development of the territory? The author considers that educational work should be continued regarding the municipal territorial development planning on a national level that may be supported on the basis of evaluation results and observations.

**On a local municipality level** the territorial planning is the most essential, as qualitative planning is part of the decision making infrastructure. Nowadays when there are wide opportunities of project and investment attraction, it is vital to make the right choice (to decide in which project one should participate), which project is aimed at sustainable development. If the municipality in the result of planning has set certain development priorities, ways to reach them, then a well-grounded decision may be taken. On the level of the local municipality it is important to understand the importance of evaluation of the spatial planning and the way how the achieved results and observations would be used. The **initiator** of evaluation on a local level is the municipal board/council.

The chief aim of the evaluation is to facilitate improvement of planning quality, to make changes in the planning procedure if necessary, to raise the capacity of territorial development programme introduction, to find the weak links in the territorial development planning in all stages and to eliminate them. As to the local level evaluation, it is important to involve the planners of the territory development programme, its initiators, the decision makers, and, depending on the specific features of the territory, a representative from the regional development agency.

#### **The model of municipal development planning evaluation**

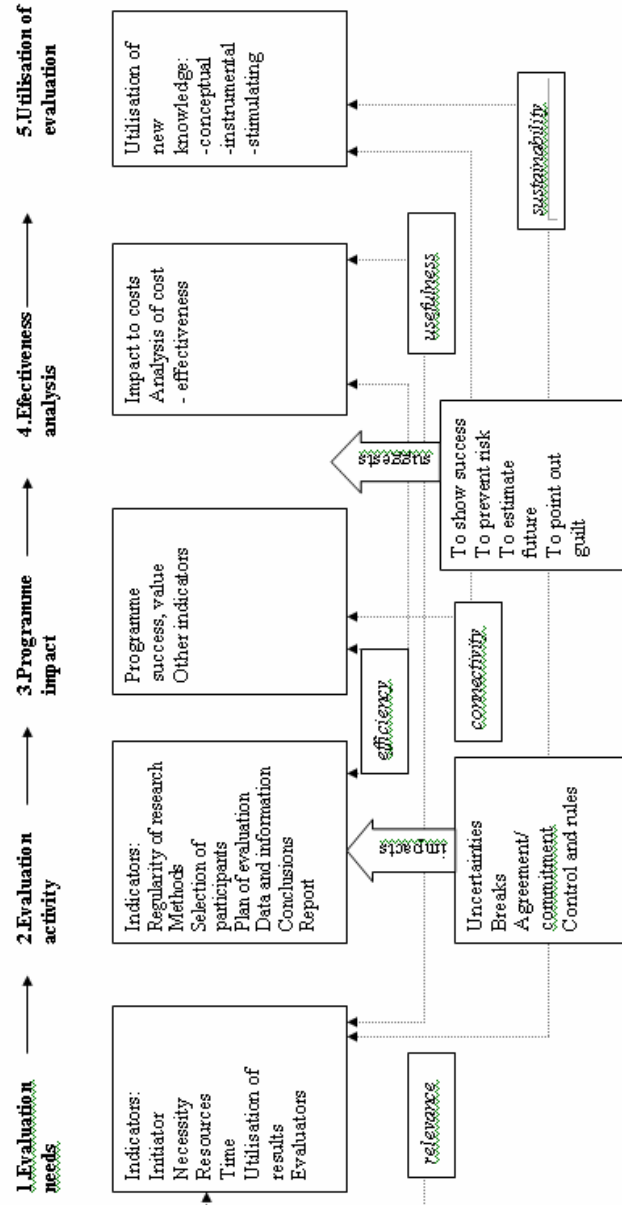
The author has created a process model for the evaluation system of the municipality territorial development programme evaluation (*see Picture 3.7*).

##### *Stage 1. Evaluation investments*

Starting evaluation of the quality of the local municipality development planning, the evaluator needs to clarify purposes/motivation for doing it.

The necessity for evaluation of the municipal development programme quality mainly arises if

- the prepared municipal development programme is not being implemented or it is being implemented slowly;
- the municipality does not attract available funds, financial help (it is in standstill) for implementation of priorities defined in the development programme;
- the local municipality is planning to update the existing development programme or design a new development programme (improve quality).



3.7. picture Logical model of quality evaluation system in self government territory development planning  
 Source. Model by author

The results achieved by the evaluation are used for improvement of the development planning in the municipality. The results are used by the municipality planners and other specialists of the municipality, as well as other people interested in the planning procedure. The local community and neighbouring municipalities should also be informed about the results of the evaluation, if their development and interests are concerned, and the district municipality should be informed if it influences the district development programme. In specific cases (in case of negative detections or an example of extremely good planning practice) the State Regional Development Agency may be informed.

#### *Stage 2. Evaluation activities*

The programme monitoring, observations and research has two main aims: resource management of the programme, utilisation, provision and implementation of the planned activities and actions. Monitoring means regular and long term observation.

To fulfil the programme resource management evaluation, the programme managers must register the expense records according to the personnel and consumers. Using **the Management Information Systems**, for example, QPR Business management software<sup>1</sup>, the programme directors and evaluators must keep records and make regular reports on the programme activity. It should be noted that financial indicators and financial application do not show in 100% the programme investment in the development or the process of improvement of certain concrete processes. For regular and comparative evaluation of territorial development programme quality the author proposes to use a balanced **scorecard**<sup>2</sup>. It may be used in all the three evaluation stages: the stages of programme drafting process quality, programme contents quality and programme implementation quality. The **advantages of quality scorecards** are: a single investment in the design of the map and possibilities to save and compare results in a longer period of time. When using the balanced score cards for evaluation of the territorial development, the four main processes are:

- residents;
- finances;
- processes;
- staff.

The second aim of the programme monitoring is to provide that the proposals and the set objectives are fulfilled.

After the evaluation necessities found in the first evaluation stage, the next thing is to define the target audience and its impact on evaluation. Different target audiences will have different impact on the evaluation process, the achieved result and the use of the achieved result.

#### *Stage 3. Programme effect*

Research of the programme effect is an important part of the evaluation system as it defines the success and value. It is important to note that: if the goals of the programme

---

<sup>1</sup> **QPR Business management software gives a possibility to coordinate** the necessary processes, expenses and achievements, helps to manage and control the business.

<sup>2</sup> **Balanced scorecard** – management system that enables organizations to clarify their vision and strategy. The authors of method and principles developed by R. Kaplan and D. Norton

are reached, it does not always mean that the programme has been successful and it should be continued.

Evaluating the effect of the programme, **other side effects** on the programme achievements and results in the municipality territory **must be considered**, for example, a substantial rise in residents' income tax in the municipal territory. Other side effects and influence that may have an impact on the changes of these indicators, should also be considered, because in the territorial development programme evaluation, in the monitoring subdivision this specific indicator/ quantitative parameter may be used.

#### *Stage 4. Analysis of effectiveness*

Analysis of effectiveness shows the relative influence of the programme on its expenses. As not everything may be referred to tangible resources, for that purpose it is advisable to use expenses – effectiveness analysis for evaluation of local municipalities territorial development programmes. The author has done calculations regarding implementation of the territorial development programmes, attracting external financial resources.

The author has set forth a hypothesis regarding introduction of territorial development programmes, attracting external financial resources. The author has singled out three groups, assuming minimum (judging by the amount of finances of different funds and support projects), medium and high sum rates of attraction of one project. By multiplying them with the number of local municipalities in Latvia, one gets the total sum per year in the whole territory of the country. The calculations show: if each municipality attracts at least one project a year with external financing of 500 LVL a year, then definitely the financing expenses allotted for development planning from the state budget are justified, without mentioning side benefits and effects.

If local municipalities (530 municipalities) fulfil any component part in the territorial development programme, attracting from external financing the minimum sum of **500 LVL**, then yearly the local municipalities have attracted **265 000 LVL**.

If the local municipalities implement the territorial development programme, yearly attracting a relatively small sum – in average **6000 LVL** from external financing, then they yearly have attracted **3 180 000 LVL**.

If the local municipalities implement the territorial development programme, yearly attracting average **25 000 LVL** from external financing, then yearly the local municipalities have attracted **13 250 000 LVL**.

#### *Stage 5. Utilisation of evaluation*

The results of the programme may be used to persuade others to accept and adopt the prepared municipality territorial development programme for implementation (encouraging evaluation).

The results of the programme may be used as informative material as a basis without imposing, yet explaining the essence of the evaluation (conceptual evaluation).

The results of the programme evaluation may be used so that evaluation itself has a direct impact on decision taking or the programme development and improvement (instrumental evaluation).

The author of this research has given indicators for the five steps of evaluation of quality of municipal development planning, they describe what should be done in each planning evaluation stages. (see Picture 3.7)



On the basis of the qualitative evaluation of local municipalities territorial development programmes, municipality surveys, interview results and the theoretical literature, the European Commission research and study of results in foreign countries on evaluation, the author has come to the conclusion that the most essential aspect in the evaluation process of development planning is the first stage – evaluation investments. At this stage the most important is motivation and understanding of evaluation, for what purposes the achieved evaluation results will be used. Consequently, the fifth stage – utilisation of evaluation – is substantial to justify the goals of the first stage, to introduce improvements in the territorial development planning, including implementation of the territorial development programmes.

Post-evaluation of municipality territorial development programmes is very important when the territorial development programme has been approved by the local municipality and is being implemented. One should remember that, what concerns evaluation and monitoring of EU Structural Funds and other EU financial support instruments, it takes place according to quantitative criteria.

The author's opinion is that drafting of quantitative criteria for evaluating the territorial development progress, is one of the simplest tasks. Quantitative indicators in municipalities will always vary depending on the chosen development direction. Evaluating regional and district territorial development programmes, one may conclude how quantitative criteria are used in territorial development programmes. The author's viewpoint is that it is far more important to understand the necessity of evaluation and the evaluation process in general, because separate quantitative indicators cannot be judged isolated from the whole planning process. The evaluation results may serve as a basis for stating the changes and forecasting them, and it is the most essential decision making instrument. Quantitative indicators and their examples in the context of EU Structural Funds are defined in the evaluation workbooks of the European Commission.

## **CLOSING**

### **CONCLUSIONS ON THE LOCAL MUNICIPALITY LEVEL**

1. Development planning in Latvia has been defined as an autonomous function by the “Law on Self-Governments”. The normative acts do not prescribe either the territorial development programme contents in local municipalities, or the drafting process and order of evaluation.
2. The results of structured interviews with leaders of local municipalities in the research territories show that local municipalities fulfil the functions stated by the law within limits, the difficulties arise to fulfil long term functions qualitatively and of full value.
3. From 1996 until 2002 from the state budget in the form of earmarked subsidy financing in the amount of 1 471 314 LVL was granted for drafting territorial development programmes, including different activities. In the first year there was no financing allocated all for training planning specialists, no methodological materials were prepared. In total, the least amount of financing was allocated for training specialists. Starting from 2003 the financial support scheme for territorial development planning has been changed.
4. Not all local municipalities have elaborated territorial development programmes. The local municipality development planning process is undertaken in average in more than 88 % of local municipalities.
  - 4.1. There are municipalities that since the period of 1996 – 2005 have revised or updated the previous territorial development programmes, without evaluating the initial programmes.

There are municipalities that have elaborated their territorial development programmes without expecting earmarked subsidy granting from the state, but investing their own financial means, or the territorial development programme has been elaborated as final state test paper of a municipal employee studying in a higher education institution.
5. The community involvement in elaborating territorial development programmes is low, as the problems solved by the programme do not directly concern the person’s private territory, besides, people in rural territories expect immediate solutions of concrete problems on a short term basis.
6. Potential supportable sectors in the municipal territories sharply differ in the minds of municipal staff and residents, this fact is connected with knowledge and previous experience.
7. It is necessary to implement the administrative territorial reform in local municipalities, as it would provide attraction of professional (highly qualified) specialists.
8. The weakest and most incomplete chapters in territorial development programmes are those referring to perspective planning, ways of reaching goals and introduction mechanisms.
9. Evaluation and monitoring divisions are almost not elaborated at all in those municipality territorial development programmes that were drafted before 2002.
10. It is possible to apply the balanced scorecard for evaluation of quality of local municipality territorial development programmes.

11. The quality of municipality territorial development programmes has an effect on the indicators of the municipality development.

#### **CONCLUSIONS ON THE NATIONAL LEVEL**

1. The quality of the drafted local government territorial development programmes may be evaluated as middling, mainly because when initiating the state support for development planning in municipalities, methodology for drafting development programmes was not elaborated.
2. Qualitative drafting of municipality territorial development programmes is not promoted and coordinated institutionally.
3. Legislative and institutional environment varies in planning, and that does not facilitate qualitative and sustainable development planning.
4. An evaluation organisation has not been established in Latvia, motivated research in programme evaluation is not being carried out.

#### **CONCLUSIONS ON THE INTERNATIONAL LEVEL**

1. The issues of planning evaluation in local municipalities and analysis of effectiveness are topical abroad, especially in countries of transitional economy.
2. Evaluation in the European Union has been attached special importance within the framework of structural and cohesion policy since the nineties of the 20<sup>th</sup> century.
3. Theories of programme evaluation have been perfected and adapted to the modern changing environment.
4. Evaluation organisations have been established in the global, European and in some states, on a national level.

#### **PROBLEMS AND PROPOSALS FOR THEIR SOLUTION**

**Problem 1.** Methodological recommendations or guidelines for drafting local municipality territorial development programmes are incomplete.

##### **Solutions**

- To develop guidelines on the national level for drafting local municipality territorial development programmes, including information on the sequence of the planning process and activities, as well as the contents. There should also be a subdivision on information sources, amount and methods to be applied.
- In the process of developing guidelines there should be consultations with municipal staff who have drafted territorial development programmes, covering different segments of local municipalities both regarding location (suburb, periphery), and the number of residents in the municipality.
- The guidelines should be developed on the basis of the United Kingdom experience in developing such a document.

**Problem 2.** Not all the local municipalities can provide a permanent job for the planning specialist within their budgets.

##### **Solutions**

- Local municipalities having common nature resources (lakes, rivers, forests, mineral resources), nature protection territories, technical infrastructure or other economic

development goals, may fulfil the territorial development function in the form of cooperation, concluding a partnership agreement. Thus, several municipalities (partnership territory) may hire one qualified development planning specialist who will draft a joint territorial development programme for the whole partnership territory.

- ❑ A simpler way in the form of territorial development planning is amalgamation (merging) of local municipalities, by establishing a county. Benefits: joint budget, one administrative territory, faster decision making and development planning procedure regarding interest coordination in the stage of public discussions.
- ❑ The municipality should carry out the expenses and gains analysis and/or expenses and effectiveness analysis concerning the profitability and advantages of having a development planning specialist in the municipality. The author's point of view is that a qualified planning specialist justifies the investments and expectations of creating and sustaining a planner's job in the long run.
- ❑ Local municipalities should allocate means in the municipal budget for development planning every year (for drafting a territorial development programme, and mechanisms for its introduction). For promotion of development planning quality, there should be changes in the order of financing of the state earmarked subsidy: the earmarked subsidy is allocated to the local municipality and paid after implementation of a certain territorial development stage, like it is in the cases with EU Structural Funds.

**Problem 3.** The educational level of planning specialists in local municipalities is low.

**Solutions**

- ❑ By implementing the administrative territorial reform, creating counties, or accepting proposals on development planning cooperation in partnership territories, it is possible to attract a qualified specialist, offering a competitive salary accordingly and providing a full-time job.
- ❑ To define the minimum requirements for the municipal development planning specialists on the national level, to establish a development planning cooperation organisation, that would be run similarly to the territorial planning association.
- ❑ According to the minimum requirements to the development planning specialist, to develop a professional qualification educational programme and implement it.

**Problem 4.** The drafted territorial development programmes are general regarding the contents, basically they give the analysis of the internal environment without considering the impact of the external environment. The perspective development divisions are poorly designed, there are no evaluation and implementation divisions.

**Solutions**

- ❑ Taking the guidelines of territorial development as a basis, to prepare the evaluation of the existing situation, defining the impact of internal and external environment on the municipality development.
- ❑ To define in the guidelines that the territorial development programme consists of the evaluation of the existing situation and a perspective development division, where the

existing situation is analysed with an aim to set the perspective development directions and priority activities, as well as ways of accomplishing them.

- ❑ The requirement of the territorial development programme is to plan the scheduled activities in the priority sequence according to the set goals, indicating timescales, the necessary resources and persons or institutions who are responsible for implementation.
- ❑ An integral part of a territorial development programme – the closing section – is the implementation and evaluation or monitoring section, in which the mechanism is defined how the programme evaluation, screening will take place and how the achieved results will be used. The author proposes to use her designed evaluation model for the local municipality territorial development programme evaluation.
- ❑ To promote sustainable development of the territory, the municipality designs a strategic plan every year according to the approved and valid territorial development programme, on the basis of which the municipal budget is allocated and approved for the planned activities. It is planned to use the development planning experience of Denmark and Finland.

**Problem 5.** Low involvement and little interest of local residents, entrepreneurs and NGO in planning of their territory.

**Solutions**

- ❑ Methodological and timely organisation of the community in the involvement process of the territory planning by the interactive planning approach, involving the community already in the beginning of the planning process and explaining further planning procedures and the expected results (evaluated long term investments in the development of the territory, explained the creating of social capital).
- ❑ To explain examples of good practice in development planning in Latvia and in municipalities in other countries, the initiative may be taken by the non-governmental sector or municipal specialists.

**Problem 6.** Evaluation system of programmes is not established in Latvia.

**Solutions**

- ❑ To establish evaluation system using evaluation model developed by author, including evaluation hierarchy structure.
- ❑ To prepare for programme developers, managers and evaluators informative descriptive hand book about evaluation types, principles and roles using author collected and analysed information about programme evaluation.
- ❑ The Baltic States should establish a joint evaluation organisation, which would be developed with an aim to become a member European evaluation organisation.
- ❑ To establish a common Baltic section of European Regional Sciences Association for all the three Baltic States.
- ❑ Evaluation researchers should participate in evaluation activities of international organisations and international evaluation projects, gaining experience for perfection of the evaluation system in Latvia, using the experience of Slovenia where the evaluation scientific research has been developed and is still being further developed.

**Latvijas Lauksaimniecības universitāte  
Ekonomikas fakultāte**

**Mg. geogr. Agita Šlara**

**LATVIJAS PAŠVALDĪBU TERITORIJAS ATTĪSTĪBAS  
PROGRAMMU KVALITĀTES IZVĒRTĒŠANAS SISTĒMA**

**PROMOCIJAS DARBA  
KOPSAVILKUMS**

Dr.oec zinātniskā grāda iegūšanai

Jelgava  
2005

## IEVADS

### PĒTĪJUMA AKTUALITĀTE

Promocijas darba tēmas aktualitāti nosaka trīs galvenie problēmu bloki.

**Pirmais** no tiem saistās ar **Eiropas Savienības (ES) finansiālā atbalsta izmantošanas efektivitāti** reģionu attīstībai. **ES strukturālās un kohēzijas politikas ietvaros būtiska nozīme ir programmu un projektu novērtēšanai**: katras programmas, projekta kontekstā ir jānosaka izvērtēšanas indikatori, kā arī programmu izvērtēšanai un uzraudzībai atbildīgās institūcijas vai speciālisti. **Eiropas Savienībā programmu un projektu izvērtēšana ir aktuāls jautājums**, tāpēc ES dalībvalstu un citu zemju, kur ir attīstīta izvērtēšanas sistēma, pieredzes apgūšana palīdzētu rast labākos risinājumus programmu izvērtēšanā un izstrādāt programmu izvērtēšanas principus un procedūras. Eiropas Komisija 1995. gadā pirmo reizi Briselē organizēja ES Struktūrfondu izvērtēšanas konferenci, kuras galvenais jautājums bija programmu un projektu novērtēšana ES struktūrfondu kontekstā. **ES struktūrfondu izvērtēšanas konferences notiek ik pēc diviem gadiem**, tātad var secināt, ka izvērtēšanas problēma ES vēl aizvien ir ļoti aktuāla un komplicēta.

**Otrais** problēmu bloks izriet no **pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas**. Latvijā, izstrādājot teritorijas attīstības programmas vietējām un rajonu pašvaldībām, kas ir par pamatu ES struktūrfondu piesaistei Latvijas reģionos, **nav izvērtēta izstrādāto teritorijas attīstības programmu kvalitāte**.

Tas nosaka **trešo** problēmu bloku **programmas kvalitātes izvērtēšanu**. Līdz ar to ir nepieciešams analizēt iegūtos sasniegumus un efektivitāti teritorijas attīstības plānošanā, un naudas līdzekļu lietderīgu izmantošanu šim nolūkam ar mērķi panākt uzlabojumus attīstības plānošanā. Jo īpaši plānošana ir nozīmīga Eiropas Savienības finanšu palīdzības saņemšanas procesā, kas balstās uz ilgtermiņa programmēšanas principiem.

**Attīstības plānošanas problēmas un jautājumus** vietējo pašvaldību līmenī, reģionu un nacionālā līmenī plašākā kontekstā **ir pētījuši** (alfabētiskā secībā): J. Kaktiņš, R. Kamīte, A. Kazinovskis, S. Keišs, O. Krastiņš, A. Krūms, M. Krūzmētra, A. Lielmežs, I. Marana, A. Melluma, A. Miglavs, V. Nešpors, O. Nikodemuss, A. Pīlēģis, M. Pūķis, Z. Rags, B. Rivža, P. Rivža, A. Roze, I. Roze, D. Saktiņa, P. Šķiņķis, L. Švānberga, I. Vaidere, E. Vanags, I. Vilka, L. Začesta, Ē. Zunda u.c. Taču galvenie zinātniskie problēmu bloki ir īpaši aktualizējušies izvērtēšanas jomā un izpēti visai maz.

Pašvaldību attīstības plānošanas izvērtēšana ir nozīmīga Eiropas Savienības pieredzējušajās un īpaši jaunajās dalībvalstīs, kā arī ES paplašināšanās kandidātvalstīs, piemēram, Horvātija, kur pašvaldību attīstības plānošanas process pats par sevi ir jauns instruments, ar kura palīdzību panākt strukturālas, labvēlīgas sociāli ekonomiskās izmaiņas.

Latvijā Valsts reģionālās attīstības aģentūra ir ieguvusi tiesības apsaimniekot ES Eiropas Reģionālās attīstības fonda grantu shēmas, kuru ietvaros nozīmīga loma ir pašvaldību teritorijas attīstības programmām. Īpaši atbalstāmo teritoriju atbalsta programma ir cieši saistīta ar atbalsta programmu teritorijas attīstības plānošanai, jo tas ir viens instruments, ar kura palīdzību var tikt daļēji realizēti pasākumi no Latvijas Attīstības plānā noteiktajām prioritātēm.

**Pētījumā ir analizētas vietējo pašvaldību izstrādātās teritorijas attīstības programmas** un to ieguldījums teritorijas attīstībā, metodiskais materiāls vietējo

pašvaldību teritoriju attīstības programmu izstrādei un apkopota, analizēta atsevišķu ārvalstu pieredze reģionālās attīstības politikas izstrādē un ieviešanā. Teritorijas attīstības programmu kvalitātes analīze ir veikta ņemot vērā vispārīgos plānošanas, reģionālās attīstības un izvērtēšanas principus. Ņemot vērā šo pieredzi, **autore ir izstrādājusi priekšlikumus attīstības plānošanas dokumentu un procesu kvalitātes izvērtēšanai Latvijā**, jo vispārīga satura teritorijas attīstības programmas nav iespējams izvērtēt un tās nesasniedz savu mērķi pēc būtības – veicināt attīstības procesus teritorijā.

#### **PROMOCIJAS DARBA HIPOTĒZE**

Veicot pašvaldību teritorijas attīstības programmu izvērtēšanu, **ir iespējams paaugstināt attīstības plānošanas dokumentu kvalitāti un to īstenošanu, un tas sekmētu ilglaicīgu vietējās teritorijas kompleksu attīstību.**

**PĒTĪJUMA OBJEKTS** – Latvijas pašvaldību teritoriju attīstības programmas

**PĒTĪJUMA PRIEKŠMETS** – Pašvaldību teritoriju attīstības programmu kvalitāte un tās izvērtēšana

#### **IZPĒTES PROBLĒMAS**

- Teritorijas attīstības programmu kvalitāte un izvērtēšana Latvijas pašvaldībās
- Valsts finanšu līdzekļu izlietojuma lietderīgums pašvaldību attīstības plānošanai
- Attīstības plānošanas dokumentu izstrādes process: atvērts sabiedrībai vai norobežots no tās
- Attīstības plānošanas institucionālais nodrošinājums

#### **PĒTĪJUMA MĒRĶIS UN UZDEVUMI**

Promocijas darba mērķis ir izvērtēt attīstības plānošanas sistēmu Latvijā un vairākās ārvalstīs un izstrādāt attīstības plānošanas kvalitātes izvērtējuma sistēmu.

Mērķa sasniegšanai pētījuma gaitā tika noteikti šādi **uzdevumi**.

1. Apzināt teritorijas attīstības plānošanas situāciju vietējo pašvaldību līmenī Latvijā.
2. Izanalizēt un izvērtēt izstrādāto teritorijas attīstības programmu kvalitāti vietējās pašvaldībās.
3. Veikt vietējo pašvaldību plānošanas speciālistu anketēšanu par attīstības plānošanu.
4. Apzināt nacionālā līmeņa plānošanas dokumentus un tiesisko bāzi attīstības plānošanai Latvijā.
5. Izpētīt ES dalībvalstu un citu Eiropas valstu praksi vietējo pašvaldību attīstības plānošanā un izvērtēšanā.
6. Izstrādāt izvērtējuma sistēmu vietējo pašvaldību attīstības plānošanas programmu darbības efektivitātei.

#### **PĒTĪJUMA METODES**

Pētījumā izmantotas monogrāfiskās izpētes, normatīvo dokumentu analīzes, SVID, PEST analīzes,  $\chi^2$  kritērija metode, salīdzināšanas analīze, ekspertvērtējums, dinamikas rindu analīze, aptauju, strukturēto interviju metodes. Pētījuma ietvaros ir veiktas intervijas Somijā, Zviedrijā un Dānijā.



Lai iegūtu pietiekami plašu pārskatu par attīstības plānošanas procesa gaitu un sasniegumiem, kā arī plānošanu bremzējošiem un veicinošiem faktoriem, autore izvēlējās Latvijas Republikas Krāslavas, Gulbenes, Bauskas un Saldus rajonu vietējās pašvaldības kā izpētes teritorijas. Izpētes rajoni tika izvēlēti pēc teritoriālā principa – viens rajons no viena plānošanas reģiona, lai vērtētu reģionālās atšķirības attīstības plānošanā Latvijā. Rīgas plānošanas reģions pētījumā netika iekļauts, jo šis ir augsti urbanizēts reģions Latvijā, līdz ar to Rīgas reģiona un pārējo četru reģionu vietējās pašvaldības nav savstarpēji salīdzināmas attīstības plānošanā. Kopā izpētes teritorijā ir novērotas 75 vietējās pašvaldības, bet 120 pašvaldībās veikta salīdzinošā un vispārinošā lēmumu pieņemšanas analīze.

**Atslēgas vārdi:** teritorijas attīstības plānošana, kvalitāte, attīstības programmu izvērtējums, izvērtēšanas sistēma, izvērtēšanas kapacitāte.

#### **PĒTĪJUMA ZINĀTNISKĀ NOVITĀTE**

- ❑ Veikts oriģināls pētījums par pašvaldību teritorijas attīstības programmu izstrādāšanu un kvalitatīvo izvērtēšanu. Kompleksi izvērtētas izstrādātās pašvaldību teritorijas attīstības programmas, veicot arī intervijas ar vietējo pašvaldību vadītājiem un plānošanas speciālistiem par izstrādāto dokumentu realizēšanu un ieviešanu.
- ❑ Mērķtiecīgi izvērtēti pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas juridiskie un finansiālie aspekti, pētot finanšu atbalsta izlietojumu pa atsevišķiem plānošanas pasākumiem.
- ❑ Izstrādāta teritorijas attīstības programmu izvērtēšanas hierarhijas struktūra un kompetences.
- ❑ Izstrādāts jauns teritorijas attīstības programmu izvērtēšanas modelis, izdalot piecus izvērtēšanas procesus, un katram procesam noteikti kritēriji.
- ❑ Pirmo reizi izvērtēti īpaši atbalstāmo teritoriju atbalsta programmas finansēto projektu ieguvumi un problēmas.

#### **PĒTĪJUMA TEORĒTISKĀ UN PRAKTISKĀ NOZĪMĪBA**

Pētījuma rezultāti ir izmantojami, lai izstrādātu izmaiņas pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas likumdošanā, finansēšanas kārtībā un pilnveidotu metodiku Teritorijas attīstības programmu izstrādei, kā arī novadu veidošanas programmas ietvaros noteiktu vietējo pašvaldību uzdevumus un funkcijas attīstības plānošanā. Turpmāk kvalitatīvi izstrādātās teritorijas attīstības programmas sekmēs Eiropas Savienības Struktūrfondu piesaisti Latvijas pašvaldībām. Iegūtie darba rezultāti ir izmantojami citu valstu, piemēram, Horvātijas, Slovēnijas, teritorijas attīstības plānošanas sistēmas izveidē pašvaldībās, lai netiktu atkārtotas Latvijā pieļautās kļūdas.

Latvijai kā Eiropas Savienības dalībvalstij ir svarīgi šos pētījuma rezultātus pēc iespējas ātrāk ieviest aprītē, jo pašvaldību attīstības programmas kalpo par pamatu Eiropas Savienības struktūrfondu saņemšanai, ar kuru palīdzību var īstenot lielu daļu no rīcībām un projektiem, kas ir iekļauti kvalitatīvajā attīstības plānošanas dokumentā.

Pētījuma rezultāti izmantojami studiju kursu “Reģionālā politika”, “Valsts pārvalde un pašvaldības”, “Uzņēmuma stratēģija” un “Tūrisma plānošana” sagatavošanai bakalaura

un maģistra profesionālajām studijām augstskolās. Kā arī ir iespēja izveidot jaunu studiju kursu "Programmu izvērtēšana" sociālo zinātņu blokam. Pētījuma rezultāti ir izmantojami augstskolu pētījuma darbos, izstrādājot bakalaura, maģistra un doktora darbu, kā arī lietišķos pētījumos reģionālās attīstības un plānošanas, valsts pārvaldes studiju virzienos.

#### **PUBLICITĀTE**

Par promocijas darba saturu autorei ir **10** raksti starptautiskos un citos Latvijas Zinātnes padomes atzītos zinātniskos izdevumos:

1. **Personality role in socio economic program implementation in rural areas**//International scientific conference on "Use of local and regional factors in social-economic activation of rural areas" proceeding. – Polija: Ščecinas Lauksaimniecības universitāte, 2002.
2. **Possibilities of the increasing impact of development planning on rural municipalities in Latvia**//7th Baltic –Nordic conference in Ystad, 2002, 8 p. (with co-author) (Electronic format on web.nordregio.se; CD).
3. **Diversification of rural economies on all decision making levels**//Estonian Agricultural University international scientific conference "Agriculture in globalising world" proceeding. – Tartu: Tartu Lauksaimniecības universitāte, 2001. –lpp. 272-280.
4. **Value of territorial development planning**//"Youth seeks progress 2001" paper collection of scientific conference of PH.D. students. – Kauņa: Lietuvas Lauksaimniecības universitāte, 2001 –lpp. 173-177.
5. **Teritoriju attīstības sekmēšana, mazinot reģionu atšķirības**// Starptautiskās zinātniskās konferences "Zinātne lauku attīstībai" referāti. – Jelgava: Latvijas Lauksaimniecības universitāte, 2001 –lpp. 103-107.
6. **The importance of the level of local government participation in territorial development planning**//Humanities and Social Sciences. Latvia, 1(30), University of Latvia, 2001 –lpp. 153-161.
7. **Cross border cooperation- promoter of tourism development**// European Regional Sciences Association congress 2004 Portugālē: Porto, 25.-28. Augusts 2004. (CD, [www.ersa.org](http://www.ersa.org)) Abstraktu krājums, lpp. 333-334.
8. **Regional strategies in Baltic countries**// European Regional Sciences Association congress 2003 Somijā, Jivaskila, 27.-30. Augusts 2003. Somija: Jivaskilas universitāte (CD, [www.ersa.org](http://www.ersa.org)) Abstraktu krājums, lpp. 296-297.
9. **Development planning regions and their activities in Latvia**// Rural development: contents, models and policies in the E.U. towards the 21st century. ES starptautiska projekta HELP seminārs, Perudžia, Itālija, 1999.g. 18-19.jūnijs: semināra rakstu krājums. –Perudžia: Perudžia universitāte, 1999 - lpp. 46-49.
10. **Pašvaldību attīstības programmu izvērtēšana**//II. Pasaules Latviešu zinātnieku kongress, Rīga, Latvija, 2001. g. 14. un 15. augusts: kongresa tēžu krājums. – Latvija: Rīga, 2001, 187 -188. lpp

Autorei ir 12 citas publikācijas

1. **Lack of Integrated competences in regional and local planning**// Annual proceedings ICTE in Regional Development. –Valmiera: Vidzeme University College, 2005, pp.1-7.
2. **Core competences in evaluation system of local planning**//The 6th International Conference on the Baltic Studies in Europe. The Baltic Way in Europe. Revolution and evolution. - Valmiera, June, 2005, 76. lpp.
3. **Strategic planning approach in sparsely populated local municipalities**//18th European Advanced Studies Institute on Regional Science. - Polija: Lodza, Krakova, 2005. gada 30. jūnijs-9. jūlijs. – 10. lpp (pilns raksts CD formātā).
4. **Evaluation of regional development policy in Latvia**//17th European Advanced Studies Institute on Regional Science. - Horvātija: Splita, 2004. gada 28. jūnijs-4. jūlijs. – 18. lpp (pilns raksts CD formātā).
5. **Tūrisms un atpūta vietējo pašvaldību attīstība programmās**//Starptautiskās zinātniskās konferences “Ilgspējīga tūrisma attīstība: tendences, pieredze, iespējas” rakstu krājums. - Rīga: Biznesa augstskola “Turība”. 2003, 287 –295. lpp.
6. **Inovatīvais klāsters Latvijā: Teritorijas attīstības programma**//Rēzeknes augstskolas starptautiskā zinātniskā konference “Tradicionālais un novatoriskais sabiedrības ilgtspējīgā attīstībā”. - Rēzekne, 2002. – 419. – 425. lpp.
7. **Choice factor in tourism planning**//10 Nordic Tourism Research Symposium. - Somija: Vasa, 2001. 11p. (with co-author) (elektroniskais rakstu krājums).
8. **Sakrālā tūrisma informatīvā un telpiskā pieejamība Latgalē**// III. Latvijas ģeogrāfijas kongress. Latvijas ģeogrāfija Eiropas dimensijās. – Rīga: Latvijas Universitāte, 2004. – 73. -75. lpp
9. **Financial investments in specially supported areas**// International Conference “Information Society and Modern Business”. – Ventspils:Ventspils augstskola, 2003. – 293. -299. lpp.
10. **Latvijas pašvaldību attīstības plānošanas problēmas**//Nacionālā ekonomika un izglītība, integrējoties EK. Starptautiskās zinātniskās konferences rakstu krājums. – Jelgava: Latvijas Lauksaimniecības universitāte, 1999. – 20. – 23. lpp.
11. **Latvijas lauku teritoriju ilgtspējīga un līdzsvarota plānošana**// Konferences “Ilgspējīga attīstība Latvijā” tēzu krājums. - Rīga: Latvijas Universitāte, 2002. – 110. -111. lpp. (līdzautore).
12. **“Reģionu attīstība Latvijā”**. – Rīga: VSIA “ Reģionu attīstība”, 2003 (līdzautore).

Par promocijas darba saturu autore ir ziņojusi 16 starptautiskās zinātniskās konferencēs, kongresos, simpozijos un vasaras institūtos, no tiem 9 ziņojumi ārvalstīs (Nīderlandē, Zviedrijā, Somijā, Portugālē, Polijā, Horvātijā, Igaunijā un Lietuvā).

1. 45. Eiropas Reģionālo zinātņu asociācijas kongresā 2005, Nīderlandē, Amsterdamā, 2005. gada 23.-27. augusts (sekcijas vadītāja)
2. 18. Eiropas Reģionālo zinātņu asociācijas vasaras institūtā, Polijā, Krakovā, 2005. gada 30. jūnijs - 9. jūlijs
3. 6. Baltijas studiju starptautiskā konferencē, Valmierā, 2005. gada 17.-19. jūnijs

4. 44. Eiropas Reģionālo zinātņu asociācijas kongresā 2004 Portugālē, Porto, 2004. gada 25.-29. augusts
5. 17. Eiropas Reģionālo zinātņu asociācijas vasaras institūtā Horvātijā, Splitā, 2004. gada 30. jūnijs -7.jūlijs
6. 43. Eiropas Reģionālo zinātņu asociācijas kongresā 2003 Somijā, Jīvaskilā, 2003. gada 27.-30. augustā
7. Starptautiskā zinātniskā konferencē “Ilgtspējīga tūrisma attīstība: tendences, pieredze, iespējas” Rīgā, 2003. gada 25. aprīlī
8. Starptautiskā konferencē “Informācijas sabiedrība un modernais bizness” Ventspilī, 2003. gada 31. janvārī –1.februārī
9. 7. Baltijas Ziemeļu konferencē Zviedrijā, Jīstādē, 2002. gada 3.-5. oktobrī.
10. Rēzeknes Augstskolas starptautiskā zinātniskā konferencē “Tradicionālais un novatoriskais sabiedrības ilgtspējīgā attīstībā” Rēzeknē, 2002. gada 28. februārī - 2. martā
11. 10. Ziemeļu tūrisma izpētes simpozijā Somijā, Vasā, 2001. gada 18-20. oktobrī
10. II. Pasaules Latviešu zinātnieku kongresā Rīgā, 2001.gada 14. un 15. augustā
11. Igaunijas Lauksaimniecības universitātes starptautiskā zinātniskā konferencē “Agriculture in globalising world” Igaunijā, Tartu, 2001. gada 1.-2. jūnijā
12. Doktorantu starptautiskā zinātniskā konferencē “Youth seeks progress 2001” Lietuvā, Kauņā 2001. gada 23. novembrī
13. Starptautiskā zinātniskā konferencē “Zinātne lauku attīstībai” Jelgavā, 2001. gada 23.-25. maijā (sekcijas vadītāja)
16. Starptautiskā zinātniskā konferencē „Nacionālā ekonomika un izglītība integrējoties EK” Jelgavā, 1999. gadā

#### **DARBA REZULTĀTU APROBĀCIJA**

- Autore kā projekta vadītāja un eksperte piedalījies 18 projektos un kā eksperte – 3 starptautisku projektu realizācijā (“Ekonomiskā un sociālā kohēzija –Biznesa vides attīstība Latvijā –Nacionālā un reģionālā līmeņa pārvaldes stiprināšana ES struktūrfondu sagatavošanai –sagatavošanas, koordinācijas un vadības stūrakmeņi”, Phare, 2004. gads; “Kompetences tīkls mūsdienīgu informācijas tehnoloģiju, telekomunikāciju un elektronikas ieviešanai profesionālajās mācību programmās sociālo sistēmu imitāciju modelēšanā un pētniecībā”, ES Leonardo da Vinči programma, 2004-2006 un “Integrētās Ziemeļvidzemes biosfēras rezervāta monitoringa sistēmas struktūras izstrāde”, UNDP, Pasaules vides fonds, 2005. gads) un 8 nacionāla mēroga projektos.
- Par pētījumu rezultātiem – izveidoto teritorijas attīstības programmu kvalitātes izvērtēšanas sistēmu ir ziņots Latvijas pašvaldību attīstības aktualitāšu konferencē “Pašvaldības - attīstības pieredze 2005”.
- Veikta Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas, Valsts reģionālās attīstības aģentūras un plānošanas reģionu attīstības aģentūru darbinieku apmācība par izvērtēšanas jautājumiem reģionālajā attīstībā. Izstrādāta sociāli ekonomiskā monitoringa indikatoru sistēma Ziemeļvidzemes biosfēras rezervāta integrētajam monitoringam.

- Darbs ir atzīts Jauno zinātnieku konkursā, kuru organizēja Latvijas Lauksaimniecības universitāte, Latvijas Lauksaimniecības un Meža Zinātņu akadēmija un Latvijas Hipotēku un zemes banka. Apbalvots ar augstāko novērtējumu – atzinības rakstu un naudas balvu.
- Autores raksts “Regional strategies in the Baltic states” divas reizes ir iekļūvis Eiropas Reģionālās zinātnes asociācijas skatītāko rakstu “top 10”.

#### **DARBA STRUKTŪRA**

Promocijas darbs sastāv no ievada, trīs nodaļām, noslēguma secinājumiem un priekšlikumiem, izmantoto avotu saraksta un 16 pielikumiem.

Promocijas darba **ievadā** ir pamatota tēmas izvēle un aktualitāte Latvijā un ES, noteikts pētījuma mērķis un uzdevumi tā sasniegšanai, kā arī izvēlētas pētījumu metodes, noteikti pētījuma veikšanas mērogi un tā ierobežojumi, pētījuma zinātniskā novitāte, pētījuma teorētiskā un praktiskā pielietojamība, formulētas promocijas darba aizstāvamās tēzes un uzskaitīta darba rezultātu aprobācija.

Promocijas darba **pirmajā nodaļā** ir uzsvērtā attīstības plānošanas nozīme pašvaldību aspektā, aprakstīti plānošanas izvērtēšanas aizsākumi un dažādu autoru skatījums uz plānošanas izvērtēšanu pasaulē. **Otrajā nodaļā** veikta Latvijas Republikas likumdošanas aktu analīze attiecībā uz pašvaldību attīstības plānošanu un izvērtēšanu, Eiropas Savienības dokumentu salīdzinoša analīze. **Trešajā nodaļā** ir izvērtēta izvēlēto izpētes pašvaldību teritorijas attīstības programmu kvalitātes analīze un izstrādāta pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas kvalitātes izvērtēšanas sistēma. Promocijas darba **noslēgumā** ir doti galvenie secinājumi un priekšlikumi par pašvaldību attīstības plānošanas kvalitāti un tās izvērtēšanu Latvijā.

#### **PROMOCIJAS DARBA AIZSTĀVAMĀS TĒZES**

1. Attīstības plānošanas dokumentā jāiekļauj sadaļu par uzraudzību un attīstības dokumenta izpildes novērtēšanas kritērijiem un kontroli.
2. Latvijā ir izstrādāta likumdošana par attīstības plānošanu, kas prasa precizējumus vietējo pašvaldību teritorijas attīstības programmu izstrādē. Latvijas vietējo pašvaldību teritorijas attīstības programmu izvērtēšanas kvalitātes sekmēšanā, būtiska ir ārvalstu pieredze.
3. Attīstības plānošanas kvalitāti būtiski nosaka tas, vai pašvaldībās ir pietiekami daudz profesionālu attīstības plānošanas speciālistu.
4. Kvalitatīva attīstības plānošana pašvaldībās ir priekšnoteikums Eiropas Savienības Struktūrfondu un Kopienas iniciatīvu piesaistei pašvaldībās un racionālam finanšu un cilvēkresursu izlietojumam ilgtermiņā.

## 1. KVALITATIVAS ATTĪSTĪBAS PLĀNOŠANAS BŪTĪBAS UN PROGRAMMU IZVĒRTĒŠANAS PRINCIPU TEORĒTISKIE ASPEKTI UN ĀRVALSTU PRAKSE

*Nodaļā ietilpstošajiem pētījumu rezultātiem veltīta 48 lapas, 13 tabulas un 4 attēli.* Nodaļas pirmajā sadaļā **dots darbā lietoto īpašo jēdzienu un terminu zinātniskais skaidrojums**, jo attīstības plānošanas koncepcija un terminu interpretācijas pēdējās desmitgadēs ir strauji mainījušies. Šīs izmaiņas pavisam kodolīgi ir apkopojis Brančs (Branch, 1985).

*Pat mazās un ļoti mazās pašvaldībās plānošana ietver daudz pasākumu, dalībnieku, zināšanu dažādību un lemšanas līmeņus un to ieviešanu. Vienam cilvēkam nav iespējams analītiski saprast lielāko elementu tīklu un mijiedarbību, kas ir iekļauta vispārīgā plānošanā modernām industrijas pilsētām.*

Tādi termini kā sabiedrības iesaistīšana, plānošanas līdzdalība un interaktīvā plānošana pieder modernajai plānošanai, kuras izpratnē plāns ir pasākumu kopums, pēc kura iesaistītie dalībnieki ir vienojušies strādāt. Atbilstoši jaunajai plānošanas pieejai ir daudz lielākas iespējas teritorijas attīstības programmas ieviešanā, jo vietējā sabiedrība ir bijusi iesaistīta plānošanas procesā.

Autore darbā ir skaidrojusi atšķirības starp dažādiem plānošanas līmeņiem un plānošanas veidiem (rīcības plānošana, stratēģiskā plānošana, attīstības plānošana) un plānošanas dokumentiem (stratēģija, projekts, programma, teritorijas plānojums, detālpilānojums), kā arī jēdzienus ilgtspējīga attīstība un līdzsvarota attīstība, jo plānošana mūsdienās nav iespējama, nerespektējot ilglaicīgas attīstības priekšnoteikumus.

Pētījumā ar jēdzienu **vietējās pašvaldības** tiek izprastas administratīvās teritorijas, kuras nodrošina likumos noteikto funkciju izpildi, ievērojot valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju intereses. Autore amerikāņu pētnieku lietoto terminu **kopiena** (*community*) ir pielīdzinājusi un attiecinājusi uz Latvijas vietējām pašvaldībām, īpaši –pagastiem.

Darbā ir pētītas gan izvērtēšanas, gan kvalitātes jēdzieni, kas ir savstarpēji saistīti. *Izvērtēšana* var tikt lietota kā sinonīms *analīzei, raksturojumam, dokumentācijai, pārbaudei vai vadībai*. Darbā ir skaidrotas atšķirības programmu un atsevišķu projektu izvērtēšanā. Izvērtēšanas jēdzienam ir vairākas definīcijas, bet visaptverošāk to ir definējusi Izglītības izvērtēšanas standartu apvienotā komiteja (*Joint Committee on Standards for Educational Evaluation*) (1981), kas formulē izvērtēšanu šādi:

*Izvērtēšana ir sistemātiska objekta vērtības izpēte.*

Šī definīcija ir vērsta uz iespēju izmantot izvērtēšanu noteiktiem nolūkiem/uzdevumiem. Izvērtēšanai jābūt virzītai uz konkrētu rīcību, un tās nodrošinātajai informācijai jāsekmē lēmumu par nepieciešamajām aktivitātēm pieņemšana. Ir nostiprinājies uzskats, ka izvērtēšana nav tikai vērtēšanas instruments, bet tā arī sekmē programmas/projekta veiksmīgu attīstību un realizāciju. Tomēr dažādi autori terminu “izvērtēšana” skaidro atšķirīgi, piemēram, Patons (*Patton, 1997*) atzīmē, ka programmu izvērtēšanai ir 33 dažādi izvērtēšanas modeļi un secina, ka praktiski nav iespējams pielietot atsevišķi kādu izvērtēšanas definīciju. Autore pievienojas Patona skaidrojumam, ka:

*izvērtēšana praktiski ietver sistemātisku informācijas savākšanu par pasākumiem, programmas raksturojumu un rezultātiem, personāliju un pakalpojumiem, lai*

samazinātu nenoteiktību, uzlabotu efektivitāti un pieņemtu lēmumus attiecībā uz šo programmu, personālijām vai pakalpojumiem, kuri šo programmu veido un ietekmē.

Lielākā daļa iepazīto definīciju norāda uz to, ka novērtēšanā svarīga ir

- sistemātiska informācijas vākšana;
- ne tikai faktu konstatācija, bet arī veiksmju un neveiksmju iemeslu noskaidrošana.

Modificējot autore akceptē Pasaules Bankas (2002) viedokli, ka **izvērtēšanas kapacitātes celšana ir sistēmiska pieeja valsts institūciju, t.sk. pašvaldību darbības uzlabošanai ar monitoringu, izvērtēšanu un pasākumu vai programmu reformu** Izvērtēšanas sistēmas attīstība un izvērtēšanas kapacitātes izveidošana un attīstība Latvijā ir būtiska gan nacionālā, gan reģionālā, gan vietējā līmenī.

#### **Programmu izvērtēšanas teorijas**

Sistemātisku programmu izvērtēšanu var uzskatīt par samērā jaunu pētījumu virzienu, jo tas praktiski ir aizsācies 20. gadsimta 70. gados. Programmu izvērtēšana sākās ar uzdevumu, lai tiktu atsijātas nevajadzīgās, liekās programmas vai kādām no tām tiktu samazināts finansējums vai arī kāda pilnībā apturēta. 21. gs. sākums ir dinamisks laiks programmu radīšanai, veidošanai un izvērtēšanai, jo politikas veidotāji, sabiedrība aizvien vairāk ir ieinteresēti – cik veiksmīgi dažādās programmas.

Par programmas teorijas aizsācējiem var uzskatīt Weisu (*Weiss*) (1972) un Ficgibonu (*Fitzgibbon*) un Morisu (*Morris*) (1975), taču tālāk programmu teoriju attīstīja Čens (*Chen*), Donaldsons (*Donaldson*) un Bikmans (*Bickman*).

Izvērtēšanā var izšķirt divus atšķirīgus veidus. Pirmais tos izdalīja Skrīvens (1967):

- uzlabojošā (*formative*) izvērtēšana;
- vispārinātā (*summative*) izvērtēšana.

Uzlabojošās izvērtēšanas galvenais mērķis, kā pareizi ir norādījis J.Ficpatriks (2004), ir nodrošināt informāciju programmas uzlabošanai un lēmumu pieņemšanai par programmas pielāgošanu, turpināšanu vai paplašināšanu.

Abu izvērtēšanas veidu salīdzinājums parāda (1.1. tabula), ka vispārinātā izvērtēšana vairāk ir attiecināma uz publiskās pārvaldes programmām, par kuru dzīvotspēju ir jālemj politiķiem, bet uzlabojošā izvērtēšana ir svarīga attiecīgās programmas izstrādātāja (pasūtītāja institūcijai, kura ar šo programmu strādā) institūcijai. Konkrētajā gadījumā vietējām pašvaldībām ir svarīga uzlabojošā izvērtēšana, bet Latvijas Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijai – vispārinātā izvērtēšana. Ja ministrija pieņem lēmumu, ka vietējo pašvaldību līmenī attīstības plānošana ir jāturpina nākotnē, bet uzlabojot tās kvalitāti, tad būtu nepieciešams veikt attīstības plānošanas programmas uzlabojošo izvērtēšanu valsts līmenī.

Latvijā apstiprinātās Ministru kabineta Politikas plānošanas pamatnostādnes (2001. g.) paredz ieviest uz rezultātu orientētu vadības sistēmu valsts pārvaldes institūciju darbībā. Šīs pieejas galvenie ierobežojumi ir problēmas pārlicka vienkāršošana – šaura, ierobežojoša orientācija, pārāk vērsta uz rezultātu.

**Izvērtēšanas veidu salīdzinājums**

Iezīmes	Uzlabojošā izvērtēšana	Vispārinātā izvērtēšana
Mērķis	Noteikt vērtību vai <b>kvalitāti</b>	Noteikt vērtību vai <b>kvalitāti</b>
Izmantošana	<b>Uzlabot</b> programmu	<b>Pieņemt lēmumu</b> par programmas nākotni vai izmantošanu
Galvenais raksturojums	Nodrošina atgriezenisko saiti, ko programmas personāls var uzlabot	Nodrošina informāciju, kura ir nepieciešama lēmumu pieņemējiem, lemjot par tās turpināšanu, vai patērētājiem, to ieviešot
Datu savākšanas mērķis	Diagnosticējošs	Vērtējošs

*Avots: Autores modificēts sakārtojums, izmantojot J. Ficpatriks, 2004*

Mērķu orientētās pieejas plusi ir viegla izmantošana, vēršanās uz rezultātiem un augsta uzskaitē.

Izvērtēšanas metodes var izdalīt arī pēc laika: sākuma novērtējumā (*ex-ante*) turpinošajā un pēcnovērtējumā (*ex-post*). Šis dalījums ir viens no biežāk sastopamajiem ES struktūrfondu atbalstīto projektu izvērtēšanā.

Autore darbā ir analizējusi dažādu faktoru ietekmi uz vietējās ekonomikas attīstību, izmantojot zinātnieces C. Vongas pētījumu, jo veicot izvērtēšanu ir būtiski pievērst uzmanību blakus ietekmēm. Kā vietējās ekonomikas attīstībai nozīmīgs faktors pētījumos ir minēts dzīves kvalitātes faktors, pēc tam seko cilvēkresursi. Tas ir iekļauts visos pētījumos, kas saistīti tieši ar vietējās ekonomikas attīstības faktoriem un vietējo ekonomikas attīstību. Šis ir ļoti nozīmīgs faktors vietējo pašvaldību teritorijas attīstības programmu izstrādē Latvijā, ko apstiprina strukturēto interviju rezultāti.

***Attīstības plānošanas izvērtējums ārvalstīs***

Autores pētījuma programmā ietilpa piecu Eiropas valstu pieredzes un procesu izpēte attīstības plānošanā. Kopumā secināms, ka ārvalstīs programmu izvērtēšanas jautājumu risinājumi tiek atspoguļoti atšķirīgi. Autore Apvienoto Karalisti pētījumā ir apskatījusi no vietējo pašvaldību attīstības plānošanas metodiskā skatījuma un kā valsti ar senākajām plānošanas tradīcijām. Apvienotās Karalistes Vietējo pašvaldību likumā (2000) ir noteikts, ka pašvaldībām ir principiāls pienākums sagatavot "pašvaldības stratēģiju", sekmējot vai uzlabojot ekonomisko, sociālo un dabas vidi, tādējādi dodot ieguldījumu Apvienotās Karalistes ilgtspējīgas attīstības sasniegšanā. Latvijā ir iespējams izmantot Apvienotās Karalistes pieredzi vietējo pašvaldību attīstības plānošanā no metodikas un struktūras pieejas.

Čehijā reģionālā griezumā no 2000. gada reģionālajām padomēm ir noteikta būtiska funkcija – nodrošināt elektroniskas vadības un novērtēšanas sistēmu, kā arī nepārtrauktu programmu ieviešanas, kontroles un uzraudzības veikšanu.



Latvijas pašvaldību sistēma un plānošanas struktūra ir veidota, daļēji balstoties uz Dānijas pieredzi, labākos prakses piemērus pielīdzinot vai transformējot Latvijas situācijai. Darba autore veica intervijas Dānijas vietējās pašvaldībās, lai noskaidrotu situāciju un mehānismus, vai Dānijas pašvaldībās tiek analizēts un vērtēts paveiktais pēc konkrēta perioda atbilstoši noteiktajam pašvaldības teritorijas attīstības programmā.

Dānijā pašvaldību attīstības plāni tiek izstrādāti vispārīgi, jo politiķi nevēlas uzņemties atbildību. Līdz ar to ir grūti novērtēt, vai tie tiek ieviesti. Plānu izstrādē neiesaistās budžeta jeb finanšu departaments, līdz ar to veicamo pasākumu un aktivitāšu sarakstam nav norādīti finansējuma apjomi un avoti. Ikgadējais budžeta sadalījums nav kopsakarībās ar ilgtermiņa attīstības plānu. Tās būtu galvenās lietas, kuras Latvijai nevajadzētu pārņemt no Dānijas plānošanas sistēmas.

Latvijas pašvaldībām attīstības programmu ieviešanai no valdības un dažādu konsultantu puses tiek ieteikts un pat norādīts, ka ir jāizmanto Eiropas Savienības struktūrfondu līdzekļi, bet Dānijas pašvaldību plānotāji norāda, ka tos izmanto salīdzinoši ļoti maz, jo tas ir sarežģīts un komplicēts process. Šeit īpaši jāizsver, cik iedzīvotāju skaita un budžeta apjoma ziņā nelielajām pašvaldībām Latvijā ir pa spēkam izmantot šīs iespējas.

Pētījuma autore 2002. gada septembrī veica tiešu anketēšanu Helsinku Biznesa politehnikuma Porvo – Borga nodaļā Porvo pilsētā Somijā.

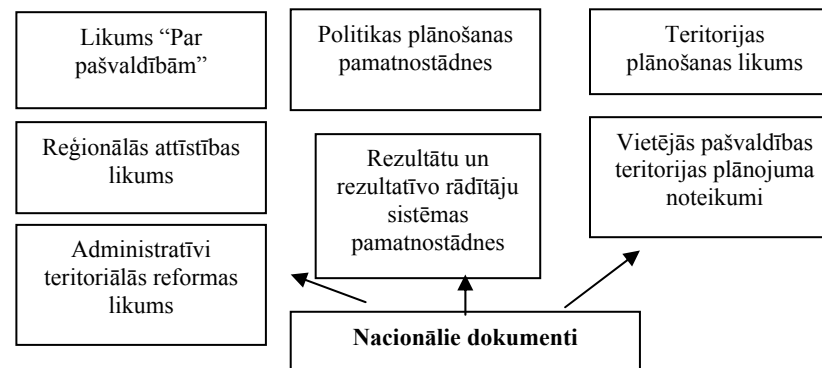
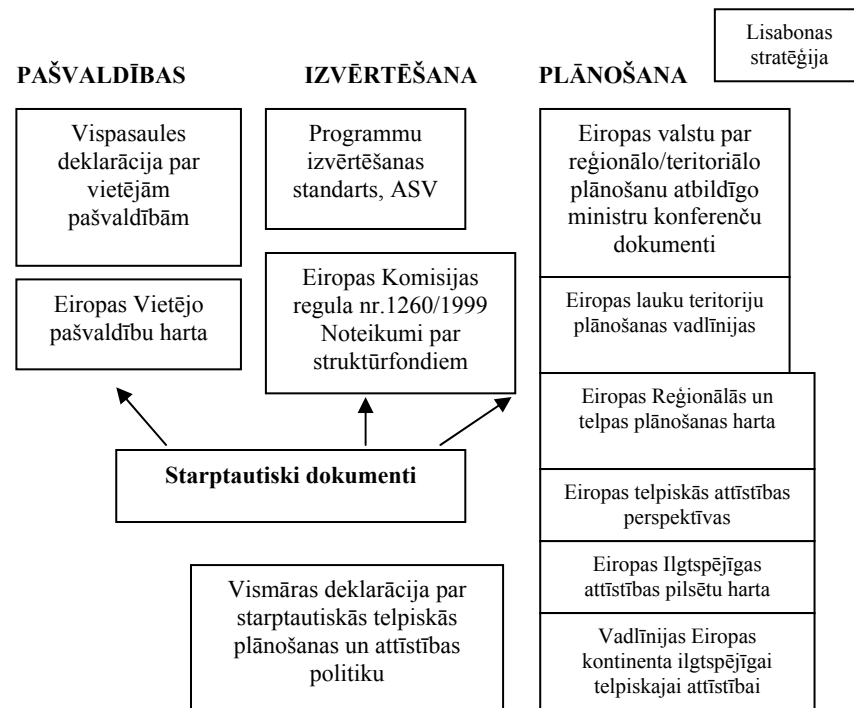
Anketēšanas process un iegūtie rezultāti parādīja, ka somi ir maz informēti par valsts reģionālo politiku, kā arī par dažādu reģionu attīstību, to atrašanās vietu, galvenajām darbības jomām. Lielākā daļa respondentu nebija piedalījušies attīstības programmas izstrādē, apspriešanās vai vispār nebija informēti par to. Sabiedrības iesaistīšanās attīstības plānošanas dokumentu apspriešanās Somijā, līdzīgi kā Dānijā, ir salīdzinoši zema. To varētu skaidrot ar uzticēšanos profesionāliem plānotājiem vai arī ar citu prioritāšu esamību skandināvu valstu iedzīvotāju vidū.

Kopumā jāatzīst, ka pasaulē pastāv dažādas programmu un projektu izvērtēšanas metodes un veidi. Līdz ar to tas norāda uz nepieciešamību konkrētai programmas izvērtēšanas vajadzībai izvēlēties atbilstošāko izvērtēšanas veidu. Autore par piemērotāku pašvaldību teritorijas attīstības programmas veidu ir atzinusi uzlabojošo izvērtēšanu.

## **2. TIESISKAIS NODROŠINĀJUMS ATTĪSTĪBAS PLĀNOŠANAI UN IZVĒRTĒŠANAI**

*Nodaļā ietilpstošo juridisko aspektu analīzei un vērtēšanai veltītas 38 lapas, 2 tabulas un 12 attēli.*

Autore šajā nodaļā ir aprakstījusi un analizējusi tiesiskā un normatīvā nodrošinājuma dokumentus, kuri attiecas uz pašvaldību funkcijām, t.sk. plānošanu, izvērtēšanu un tieši uz atsevišķu teritoriju plānošanu. Darbā ir analizēti dokumenti, kuri ir spēkā uz 2005. gada maiju, kā arī dokumenti, kuri ir zaudējuši spēku, bet kuriem, autores skatījumā, ir bijusi būtiska ietekme uz vietējo pašvaldību attīstības plānošanas sistēmas izveidi un nostiprināšanu. 2.1. shematiski attēlā ir parādīti tikai tie tiesiskie un normatīvie dokumenti, kuri ir spēkā uz 2005. gada maiju. Likumdošanas un normatīvie dokumenti ir iedalīti divās grupās: starptautiskie un nacionālie.



2.1. attēls. Starptautiskie un nacionālie tiesiskie un normatīvie dokumenti  
 Avots: Autores konstrukcija

Starptautiskā līmenī vairāk ir izstrādātu dokumentu, kas attiecas uz plānošanas jautājumiem, mazāk izvērtēšanu. Jāpiebilst gan, ka Eiropas plānošanas dokumentos tiek iekļautas sadaļas par ieviešanu un izvērtēšanu.

Latvijā vietējo pašvaldību teritorijas attīstības programmu izvērtēšana un izstrādes kārtība netiek atrunāta likumdošanā.

**Padomes 1999. gada 21. jūnija Nolikums (EK) nr. 1260/1999, kas nosaka vispārīgus noteikumus par struktūrfondiem**

Padomes regulas IV. sadaļas “Fondu sniegtās palīdzības efektivitāte” III. nodaļas 40. pants nosaka, ka, lai noteiktu Kopienas struktūrpalīdzības efektivitāti, veic tās sākuma posma (*ex-ante*), starpposma un pēc posma vērtēšanu (*ex-post*) ar nolūku noskaidrot, kā tā ietekmē 1. pantā nospraustos mērķus, un analizēt tās ietekmi uz konkrētām struktūras problēmām.

Latvijā nacionālā līmenī novērtēšanas sistēma par ES struktūrfondiem ir izveidota, kā to nosaka MK noteikumi nr. 200 “Noteikumi par Eiropas Savienības struktūrfondu vadību” no 30.03.2004.

Programmu izvērtēšanas standarti ir izstrādāti Rietummičiganas universitātes izvērtēšanas centrā. Jāpiebilst, ka šis izstrādātais standarts teorētiskajā literatūrā ir visvairāk apskatīts un aprakstīts, kā arī ņemts par pamatu, veicot programmu izvērtēšanu, turklāt pastāv un ir izstrādāti citi atšķirīgi izvērtēšanas standarti dažādās valstīs, taču galvenās principiālās vadlīnijas visiem izvērtēšanas standartiem ir līdzīgas.

Latvijā likumdošanas vidē attīstības plānošanā un reģionālās attīstības politikas veidošanā un atbalstīšanā ir bijusi ļoti mainīga kopš 1991. gada.

Pašvaldību reformas ietvaros 1994. gada 19. maijā ir pieņemts vienots **likums “Par pašvaldībām”**. Šajā likumā ir detalizētāk noteiktas pašvaldību funkcijas un tiesības. Likumā ir noteikti 15 obligāti pienākumi vietējām pašvaldībām. **Obligāts pienākums**, kurš attiecas uz pašvaldību plānošanu, ir izstrādāt attiecīgās pašvaldības sociāli ekonomiskās attīstības plānu un teritorijas apbūves ģenerālpilānu (teritorijas attīstības plānu). Šajā pašā likumā ir noteiktas pašvaldību autonomās funkcijas. **Autonomā funkcija** attiecībā uz plānošanu – “saskaņā ar attiecīgās administratīvās teritorijas attīstības plānu noteikt tās apbūves kārtību”.

**Reģionālās attīstības likums** pieņemts 2002. gada 9. aprīlī Saeimā, grozījumi izdarīti 2003. gada 7. martā. Likuma mērķis – veicināt un nodrošināt līdzsvarotu un ilgtspējīgu valsts attīstību, ievērojot visas valsts teritorijas un atsevišķu tās daļu īpatnības un iespējas, samazināt nelabvēlīgās atšķirības starp tām, kā arī saglabāt un attīstīt katras teritorijas dabai un kultūrvidei raksturīgās iezīmes un attīstības potenciālu.

Likumā nav noteikta neviena programma vai projekti, kuri ir reģionālās attīstības atbalsta pasākumi. Autore šī likuma normu detalizētākas izpratnes nolūkā 2002. gadā intervēja Finanšu ministrijas Reģionālās politikas un plānošanas pārvaldes vadītāju I. Gateri, kurš nosauca īpaši atbalstāmo teritoriju attīstības programmu kā reģionālās attīstības atbalsta pasākumu. Viņš norādīja, ka ir nepieciešams sakārtot esošos instrumentus: valsts investīciju programmu, attīstības plānu, nacionālo attīstības plānu.

Likumā ir noteikts, ka MK izveido Reģionālo fondu. Fondā ieskaitītos līdzekļus var novirzīt īpaši atbalstāmo teritoriju labklājības veicināšanai.

**Īpaši atbalstāmā teritorija** – teritorija, kurā ilgstoši saglabājas negatīvas ekonomiskās un sociālās attīstības tendences vai viena no šīm tendencēm un kurai ar likumu piešķirts īpaši atbalstāmās teritorijas statuss.

Īpaši atbalstāmās teritorijas statusa piešķiršanas mērķis ir radīt iespējas ekonomiski vāju vai mazāk labvēlīgu teritoriju ekonomiskajai un sociālajai attīstībai, lai veicinātu līdzvērtīgu sociālo un ekonomisko apstākļu izveidošanos visā valsts teritorijā. Šo teritoriju attīstība tiek veicināta ar īpašu kredītpolitiku, nodokļu atvieglojumiem un Reģionālā fonda līdzekļiem.

Latvijas likumdošanā detalizētākas prasības rajonu un vietējo pašvaldību attīstības programmu izstrādes kārtībai un konceptuālam strukturētam saturam nav. Rajonu pašvaldību attīstības programmu izstrādei ir VARAM sadarbībā ar Dānijas Iekšlietu ministriju un Somijas Vides ministriju izstrādātais materiāls “Ieteikumi attīstības stratēģijas izstrādāšanai” 1998. gadā.

Metodisko materiālu “Ieteikumi un piemēri vietējo pašvaldību teritorijas attīstības programmu izstrādei” darba variantu izstrādāja VARAM un SIA Reģionālo Studiju Centrs 2000. gadā, taču materiāls nav izdots, pavairots un nodots darbam vietējās pašvaldībās.

**Teritorijas plānošanas likumu** Saeima pieņēmusi 2002. gada 22. maijā. Likuma mērķis ir veicināt ilgtspējīgu un līdzsvarotu attīstību valstī, izmantojot efektīvu teritorijas plānošanas sistēmu. Teritorijas plānojumā tiek risināts jautājums par ierobežojumu noteikšanu attiecībā uz teritoriju, tās racionālu izmantošanu, pakalpojumu pieejamību, izvietojumu u.c. Teritorijas plānojums attēlo teritorijas attīstības programmā noteiktos teritorijas attīstības mērķus, ņemot vērā teritorijas īpatnības un plānošanas likumsakarības.

Uz 2005. gada martu spēkā ir MK noteikumi Nr. 883 “Vietējās pašvaldības teritorijas plānojuma noteikumi”, kuri ir spēkā esoši no 2004. gada 4. novembra.

Vietējā līmeņa teritorijas plānojumu izstrādes likumdošanas kārtība ļoti bieži un strauji mainās, kas nesekmē kvalitatīvu teritorijas plānojumu izstrādi. Jāatzīmē, ka no 2003. gada valsts mērķdotācijas atbalsts tiek piešķirts tikai telpiskajai plānošanai, lai tiktu sakārtota teritoriju attīstības iespēja.

Administratīvi teritoriālās reformas mērķis ir izveidot ekonomiski attīstīties spējīgas administratīvās teritorijas ar vietējām un reģionālām pašvaldībām, kas nodrošina kvalitatīvu pakalpojumu sniegšanu iedzīvotājiem. Taču administratīvi teritoriālā reforma uz 2005. gada martu ir tikai izpildes sākuma stadijā, jo ir izveidoti 26 novadi. Administratīvi teritoriālās reformas ietilgusī realizācija valstī kavē attīstības plānošanu vietējās pašvaldībās.

Pētījuma autore personīgi ir piedalījies Gulbenes, Dobeles, Bauskas un Krāslavas rajonu vietējo pašvaldību apvienošanās (sadarbību) iespēju izpētes projektos kā pētījumu vadītāja, kā arī Dobeles rajona Auces pilsētas ar l.t., Bēnes, Īles, Lielauces, Ukru, Vītiņu pagastu un Saldus rajona Jaunauces, Vadakstes pagastu apvienošanās projekta izstrādē, Rēzeknes rajona Feimaņu, Lūznavas, Maltas, Pušas, Sīmalas pagastu apvienošanās projekta izstrādē un Saldus rajona pagastu (izņemot Brocēnu novadu) un Saldus pilsētas apvienošanās projekta izstrādē.

### **Politikas plānošanas pamatnostādnes**

Ministru kabinets (protokols Nr. 48.17.) 2001. gada 9. oktobrī akceptēja Politikas plānošanas pamatnostādnes. Politikas plānošanas pamatnostādņu mērķis ir sakārtot politikas plānošanas procesu Latvijā, uzlabojot politikas plānošanu, nostiprinot politikas plānošanas sasaisti ar budžeta procesu, kā arī veidojot efektīvāku politikas izvērtēšanas un atskaitīšanas sistēmu. Dokuments galvenokārt ir vērsts uz politikas plānošanas dokumentu hierarhijas sakārtošanu, stratēģiskās plānošanas sistēmas izveidi, kā arī jauno politikas iniciatīvu sākotnējo (*ex-ante*) novērtēšanu un nostiprināšanu politikas ieviešanas (*ex-post*) attīstīšanu. Pamatnostādnes paredz valsts pārvaldes institūciju darbībā ieviest uz rezultātu orientētu vadības sistēmu.

### **Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādnes**

Pamatnostādnes izstrādātas, balstoties uz ietvertajiem rezultātu izvērtēšanas principiem Politikas plānošanas pamatnostādņēs, pamatnostādnes apstiprinātas Ministru kabinetā 2003. gada 13. martā ar rīkojumu nr. 162. Jāatzīmē, ka Politikas plānošanas un Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādnes attiecas uz valsts institūcijām, taču, autores skatījumā, ir iespējams, izvērtējot dokumentus, būtiskāko attiecināt uz vietējo pašvaldību attīstības programmu izvērtēšanu.

Praktiski izstrādātā rezultatīvo izvērtēšanas sistēma ir vērsta uz sodīšanu, jo budžeta ietvaros, ja nav sasniegti rezultatīvie rādītāji, ir iespējams samazināt finansējumu. Vērtējot no attīstības un novērtēšanas kvalitātes viedokļa, tas neveicina objektīvu un kvalitatīvu novērtējumu.

Pozitīvi ir vērtējams tas, ka pamatnostādņēs ir noteikts, ka vispirms ir nepieciešams konkretizēt datu vajadzības un tad novērtēt datu pieejamību, kvalitāti un izmaksas. Lielā mērā tas ir kā tilts uz sapratni par izvērtēšanas nepieciešamību, tā procesu un rezultātu izmantošanu.

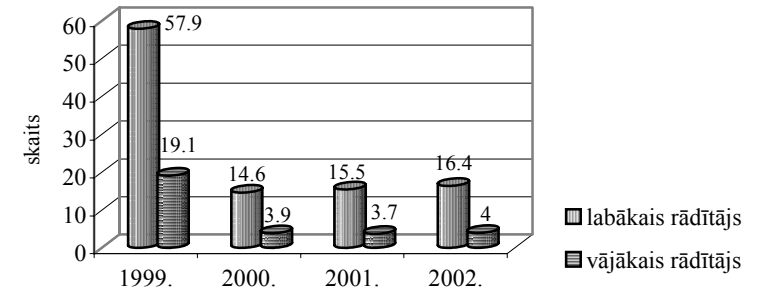
**Attīstības plāns** ir izstrādāts 2002. gadā. Paralēli Attīstības plāna izstrādei notika Attīstības plāna (Vienotā Programdokumenta projekts) Programmas papildinājuma projekta izstrāde, kas ir neatņemama Attīstības plāna sastāvdaļa. Attīstības plāns ir Latvijas valdības stratēģija un prioritātes 2004.–2006. gadam, izmantojot ES struktūrfondu finansējumu.

Attīstības plānā **Līdzsvarotas attīstības veicināšanas prioritātei un ieviešanas pasākumiem** 2004.–2006. gadā ir plānots ieguldīt **169.94 miljonus EUR**, t.sk. **8.54 miljoni EUR ir plānots pašvaldību finansējums**, un tas bez nopietnas iepriekšējas resursu plānošanas atbalstāmajām teritorijām ir grūti izpildāms. Ekonomiski aktīvo uzņēmumu un uzņēmējsabiedrību skaits ir viens no nozīmīgākajiem ekonomiskās attīstības līmeņa rādītājiem noteiktā teritorijā (*skatīt 2.2. attēlu*). Uzņēmējdarbības intensitāte pašvaldībā ir ļoti svarīga, jo, kā ir atzīmējis M. Kinslejs, mazie un mikro uzņēmumi ir vietējās ekonomikas sirds. Zemākie rādītāji ir Daugavpils rajonā, bet augstākie – Rīgas rajonā.

2001. gada jūlijā Ministru kabinets akceptēja Ekonomikas ministrijas izstrādāto **Latvijas ilgtermiņa ekonomisko stratēģiju**. Stratēģijā ir apskatīti Latvijas attīstības ilgtermiņa iespējamie scenāriji atkarībā no ārējās vides faktoriem un stratēģijas ieviešanas pakāpes. Jaunā ekonomika balstās uz informāciju un zināšanām kā galveno uzņēmuma aktīvu.

### Plānošanas reģionu attīstības plānošanas dokumenti

Pētījumā apskatītajos četros plānošanas reģionos ir izstrādāti dažādi plānošanas dokumenti atšķirīgos laika periodos. Pirmais plānošanas dokuments ir izstrādāts Latgales reģionā 1998. gadā. ES Phare projekta ietvaros "Latgales reģiona ilgtspējīgas integrētās attīstības plāns." 2001. gadā ir izstrādāta Latgales pilsētu stratēģija un 2003. gadā ir izstrādāts Latgales reģiona telpiskais attīstības plāns.



2.2. attēls. Ekonomiski aktīvo uzņēmumu un uzņēmējdarbību skaits uz 1000 iedzīvotājiem rajonu griezumā

Avots: *Autores konstrukcija, izmantojot E.Vanaga datus*

Vidzemes plānošanas reģiona Vidzemes attīstības programma ir izstrādāta 2002. gadā, un izstrādes stadijā 2005. gadā atrodas reģiona struktūrplāns.

Zemgales plānošanas reģiona attīstības stratēģija 2003.-2010. gadam ir izstrādāta 2003. gadā. Jāatzīmē, ka stratēģija ir pamatdokuments projektu atbilstības izvērtēšanai Zemgales attīstībai.

Kurzemes plānošanas reģiona attīstības stratēģija ir izstrādāta 2004. gadā.

Plānošanas reģionu attīstības plānošanas dokumentos noteiktās vadlīnijas ir integrējamas rajonu un vietējo pašvaldību teritorijas attīstības programmās.

### Programmu izvērtēšanas organizācijas pasaulē

Profesionālo izvērtēšanas organizāciju pasaulē kopumā ir nedaudz, un tajās iesaistīto profesionāļu skaits ir neliels, un tā rezultātā dažkārt programmu izvērtēšanā nacionālā līmenī veidojas monopols (Rossi P., 2004). 2003. gada rudenī ir veikts pētījums par nacionālo, reģionālo un starptautisko izvērtēšanas organizāciju elektroniskajām mājas lapām globālajā tīmeklī (News from the Community, 2004). 2003. gadā no 47 dažādām starptautiska, nacionāla un reģionāla rakstura izvērtēšanas organizācijām 27 bija darbojošās organizāciju mājas lapas globālajā tīmeklī. Starp minētajām 27 organizācijām šajā sarakstā nav nevienas no trim Baltijas valstīm, kā arī Baltijas valstīs nav izveidotas izvērtēšanas organizācijas.

Eiropas Komisijā darbojas vispārējā izvērtēšanas politika, un tās darbības rezultātā ir noteiktas izvērtēšanas funkcijas kā komisijas pakalpojums. Eiropas Komisijā ir izveidots komisijas izvērtēšanas tīkls, kuru koordinē Budžeta ģenerāldirektorāts.

### 3. PAŠVALDĪBU ATTĪSTĪBAS PLĀNOŠANAS KVALITĀTES IZVĒRTĒJUMS LATVIJĀ

*Nodaļas 65 lapās, 30 attēlos un 11 tabulās izklāstīts autores pētījuma rezultātu apkopojums par pašvaldību funkciju izpildes kvalitāti, attīstības plānošanas procesu kvalitāti un to ietekmējošiem faktoriem, reģionālās kohēzijas procesiem, teritoriju attīstības plānošanas un programmēšanas kvalitāti un pašvaldību attīstības plānošanas kvalitātes izvērtēšanas scenārijiem.*

Pētījumā ir veiktas strukturētās intervijas ar izpētes teritoriju pašvaldību vadītājiem par pašvaldības darbu, jo būtiski noskaidrot viņu izpratni un vērtējumu. Strukturētajās intervijās respondentu atsaucība bija 100% izpētes teritorijās.

Pašvaldību pastāvīgo funkciju izpildes kvalitātes izvērtējums pamatojas uz intervijās iegūtajiem rezultātiem un rada konkrētus secinājumus.

- ❑ Pašvaldības pilda lielu daļu likumdošanā noteikto funkciju, taču izpildes kvalitāte ir atšķirīga, un to nosaka ne tikai vadīšanas un organizēšanas kvalitāte, bet arī finanšu līdzekļu apjoms, kas tiek piešķirts kādas funkcijas nodrošināšanai, kā arī spēja algot attiecīgas specialitātes kvalificētus darbiniekus.
- ❑ Funkcijas, kas saistītas ar pašvaldības ilglaicīgu attīstību (projektu piesaiste, plānošana, investīciju piesaiste), netiek veiktas pietiekami kvalitatīvi (pašvaldībās nav piesaistīti speciālisti, kas nodarbotos ar pašvaldību attīstības plānošanu, projektu pieteikumu sagatavošanu u.c.).
- ❑ Lielākā daļa infrastruktūras objektu ir izvietoti pagastu administratīvajos centros, un tādas funkcijas kā ūdensapgādes, kanalizācijas un siltumapgādes organizēšana u.c. tiek pildītas lielākajās apdzīvotajās vietās.
- ❑ Pilnīgāka, kvalitatīvāka un vispusīgāka funkciju izpilde novērojama pilsētu pašvaldībās, kur koncentrējas lielākā daļa iestāžu. Šajās pašvaldībās ir arī lielāka projektu un investīciju piesaiste.
- ❑ Kopumā, lai pašvaldību pastāvīgās funkcijas tiktu kvalitatīvi nodrošinātas katrā teritorijā, ir nepieciešams vietējās pašvaldībās pielietot stratēģiskās plānošanas un stratēģiskās vadības metodes, kas ļautu domāt plašāk un dziļāk nākotnē.

Saldus, Bauskas, Krāslavas un Gulbenes rajona izpētes teritorijās ir izstrādātas rajonu teritorijas attīstības programmas. Rajonu padomēs Attīstības plānošanas daļu speciālisti kopīgi ar informācijas tehnoloģiju speciālistiem strādā pie Pašvaldību vienotās informācijas sistēmas (PVIS) izveides un ieviešanas, kas ir ļoti nozīmīga un svarīga katrai vietējai pašvaldībai, kā arī uzņēmējiem un iedzīvotājiem, jo dod iespēju operatīvāk strādāt, uzzināt jaunāko informāciju. Saldus rajons bija pirmais demonstrācijas rajons visā Latvijas teritorijā, kurā PVIS 2003. gadā tika ieviesta praktiskā darbībā. Rajonu padomes kopīgi ar nozaru ministrijām “uz augšu” un vietējām pašvaldībām “uz leju” strādā pie nozīmīgākiem infrastruktūras plānošanas projektiem tādās nozarēs kā autoceļi, atkritumu saimniecība, ūdens apgāde un attīrīšana. Pētīto rajonu pašvaldības kopumā veic ilgtermiņa uzdevumus un investīciju piesaistes plānošanu.

1996. gadā sāka darboties pirmais reģionālās attīstības atbalsta instruments – **mērķdotācijas pašvaldību attīstības plānošanai** (skatīt 3.1. tabulu). Valsts līmenī reģionālās attīstības problēmu apzināšanai, normatīvo dokumentu un tiesību aktu izstrādei 1996. gadā bija atvēlēti 20 000 latu.

3.1 . tabula

**Mērķdotāciju finansējuma un saņēmēju apjoms Latvijas pašvaldībās  
1996. – 2002. gadā**

Gads	Mērķdotācija (LVL)	Pašvaldību skaits
1996	570 991	<b>57</b> (t.sk. 17 rajoni; 16 pilsētas, no kurām 5 ir republikas pilsētas, un 24 pagasti)
1997	1 000 000	<b>134</b> (t.sk. 5 rajoni; 27 pilsētas, no kurām 2 ir republikas pilsētas; 99 pagasti un 3 projekti)
1998	1 000 000	<b>131</b> (t.sk. 6 rajoni; 18 pilsētas, no kurām 2 ir republikas pilsētas; 102 pagasti un 5 projekti)
1999	350 000	<b>54</b> (t.sk. 4 rajoni; 8 pilsētas, 42 pagasti )
2000	431 661	<b>81</b> (t.sk. 2 rajoni; 11 pilsētas, no kurām 4 ir republikas pilsētas; 64 pagasti un 4 projekti)
2001	440 000	<b>61</b> (t.sk. 4 rajoni, 50 pagasti, 7 pilsētas un 1 novads)
2002	440 000	<b>113</b> (t.sk. 6 rajoni; 11 pilsētas, no kurām 1 ir republikas pilsēta; 8 novadi; 88 pagasti)
Kopā	4 232 652	

*Avots: Autores analīze, izmantojot VARAM informāciju, 2003*

**Negatīvi vērtējams** tas, ka **atbalsts** attīstības plānošanai pašvaldībās **netika uzsākts ar metodikas izstrādi** pašvaldību attīstības plānošanai un atbalstu apmācības programmas izveidei pašvaldību speciālistiem. Šī iemesla dēļ, autores skatījumā, ir nodarīti būtiski **zaudējumi pašvaldību attīstībai:**

- neracionāli izmantoti finanšu resursi;
- nav sasniegti optimālie attīstības plānošanas rezultāti;
- iekavēta dažādu projektu un ES struktūrfondu piesaiste pašvaldībām.

Sekmīgu un savlaicīgu attīstības plānošanas gaitu negatīvi ietekmēja tas, ka līdz 1999. gadam katru gadu tika izstrādāti jauni Ministru kabineta noteikumi par kārtību, kādā piešķiramas valsts mērķdotācijas plānošanai. Pētījuma autore ir salīdzinājusi atšķirības pēc atbalsta pasākumiem teritorijas attīstības plānošanai.

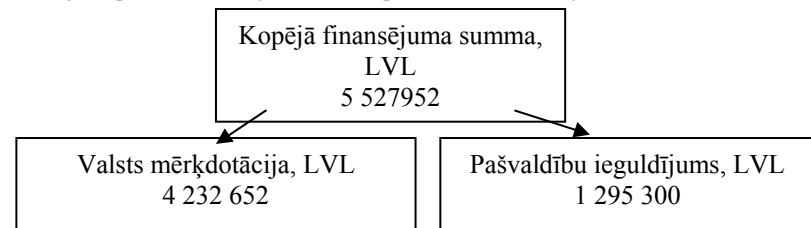
No 2003. gada valsts mērķdotācija pašvaldību teritorijas attīstības programmu izstrādei vairs netika piešķirta. Jaunajā atbalsta sistēmā atšķirīgs un mainīgs ir bijis finanšu atbalsts mērķa grupām: nemainīgs tas ir bijis pagastu (7000 LVL), bet lielāks republikas



pilsētu un rajonu pašvaldībām (15 000 LVL). No 1999. gada par 5% ir samazināta līdzfinansējuma.

Kāds no teritorijas attīstības plānošanas dokumentiem 88% vietējo pašvaldību ir izstrādāts. Atsevišķas pašvaldības izpētes rajonos mērķdotāciju plānošanai ir saņēmušas atkārtoti, vairākas reizes. Preiļu rajonā ir visvairāk izveidojušās jaunas vietējās pašvaldības – novadi Latvijā (Līvānu, Preiļu, Vārkavas un Riebiņu novadi), līdz ar to šīm pašvaldībām bija prioritāte saņemt ārpuskārtas finansējumu teritorijas attīstības plānošanai.

1996. – 2002. gadā vietējās un rajonu pašvaldības teritorijas attīstības plānošanas procesam ir izlietojušas **5 527 952** latus (*skatīt 3.1. attēlu*). **Vidēji viena pašvaldība** sešu gadu periodā teritorijas attīstības plānošanai ir izlietojusi **10817,90** latus.

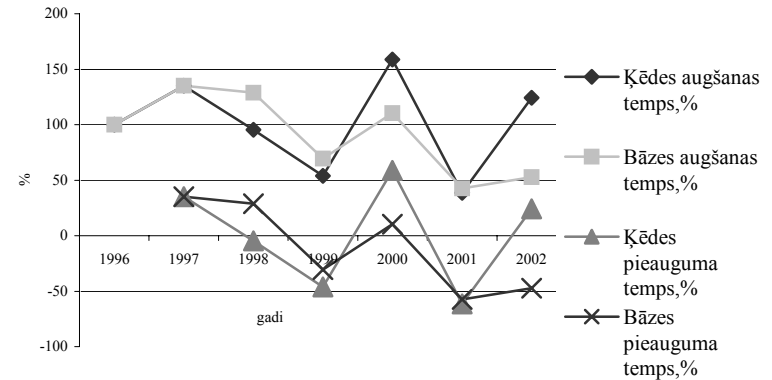


3.1. attēls. Finansējuma sadalījums teritorijas attīstības plānošanā starp partneriem  
*Avots: Autores konstrukcija*

Vislielākais finanšu ieguldījums 6 gadu periodā attīstības plānošanas procesā ir bijis teritorijas attīstības programmu izstrādē 1.4 miljoni latu, teritorijas plānojumu izstrādē 1.4 miljoni latu un datortehnikas un programnodrošinājuma iegādē 1.3 miljoni latu. Datortehnika un programmu nodrošinājums attīstības plānošanas procesā tiek izmantots kā pamatdarbarīks, lai varētu izpildīt darba uzdevumu. Datortehnikai un programmu nodrošinājumam vidēji uz vienu pašvaldību ir izlietoti 2588 lati no teritorijas attīstības plānošanai paredzētajiem līdzekļiem.

Teritorijas attīstības programmas izstrāde ir sākuma dokuments teritorijas attīstības plānošanā, jo teritorijas attīstības programmā tiek noteikti teritorijas attīstības mērķi, uzdevumi, vīzija, kā konkrētā pašvaldība attīstīsies nākotnē. Līdz ar to likumsakarīgi, ka šim pasākumam ir izlietota vislielākā finansējuma daļa, jo visas pašvaldības, vismaz pirmo reizi pieprasot valsts mērķdotāciju plānošanai līdzīgi kā datortehnikas iegādei, iekļāva pasākumu teritorijas attīstības programmā (*skatīt 3.2. attēlu*).

Bāzes pieauguma tempi finansējumam teritorijas attīstības programmu izstrādei pozitīvi ir 1997. g. – 35%, 1998. g. – 28% un 2000. g. – 10%, bet 1999. g. jau ir negatīvi bāzes pieauguma tempi – 30%, 2001. g. – 57% un 2002. g. – 47%, un tas norāda, ka mērķdotācijas finansējuma piešķiršanā teritorijas attīstības plānošanai ir mainījušās prioritātes. Pašvaldību plānošanas speciālistu apmācībai kopumā ir izlietoti 124 747 LVL, vidēji vienā pašvaldībā sešu gadu periodā plānošanas speciālistu apmācībai ir bijuši atvēlēti un izmantoti 246 lati.



3.2. attēls. Pasākuma “Teritorijas attīstība programmas izstrādei” finansējuma ķēdes un bāzes augšanas un pieauguma tempi 1996. - 2002. gadā

Avots: *Autores aprēķini*

Sabiedriskās apspriešanas procesa nodrošināšanai, vidēji vienā pašvaldībā ir izlietoti 340.6 latī.

Galvenais faktors, kas nosaka resursu izlietojumu un iespējas sasniegt augstākus panākumus, ir pašvaldības izpildinstitūciju spējas un kvalitātes vadība.

Pašvaldība savā darbībā izmantojot kvalitātes vadības principus, var novērst ārējo faktoru radītos draudus un pēc iespējas efektīvāk izmantot ārējās vides radītās iespējas attīstībai. Autore ir izstrādājusi ārējās vides analīzi vispārīgā vietējai pašvaldībai (*skatīt 3.3. attēlu*).

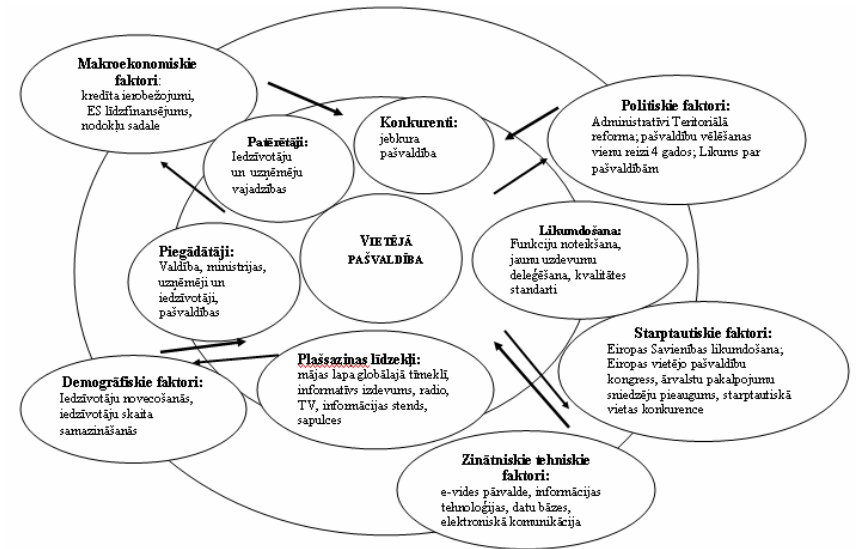
Jāatzīmē, ka vietējo pašvaldību teritorijas attīstības programmās ārējās vides analīze aprobežojas ar ģeogrāfiskā izvietojuma raksturojumu un valdības politikas kritizēšanu. Pašvaldība, darbībā ieviešot kvalitātes vadības sistēmu, rada konkurētspējīgas priekšrocības teritorijas attīstībai.

Pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas kvalitātes izvērtēšanai autore izdala trīs savstarpēji saistītus posmus, kurus ir nepieciešams izvērtēt katru atsevišķi:

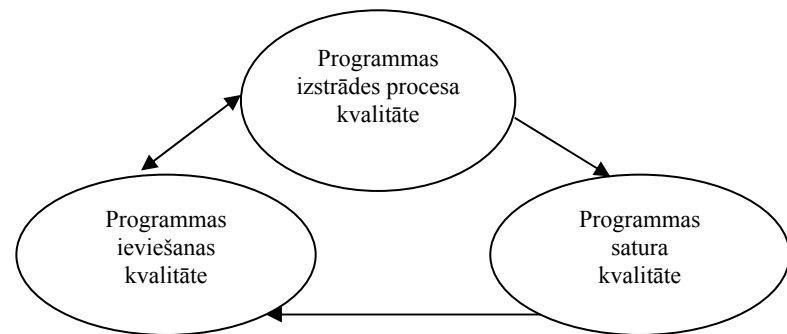
- programmas izstrādes procesa kvalitāte;
- programmas dokumenta (satura) kvalitāte;
- programmas ieviešanas kvalitāte.

Minētie trīs posmi ir cits ar citu savstarpēji saistīti (*skatīt 3.4. attēlu*), jo programmas izstrādes procesa kvalitāte tieši ietekmē programmas satura kvalitāti, savukārt programmas satura kvalitāte un tās izstrādes procesa kvalitāte ir cieši saistītas ar programmas ieviešanas iespējamību. Uz teritorijas attīstības programmas sākuma (*ex-ante*) izvērtēšanu attiecas programmas izstrādes procesa kvalitātes un programmas satura kvalitātes izvērtēšanas posmi. Ja sākuma izvērtēšana tiek veikta pirms nākamās

vai esošās programmas pārstrādāšanas, tad uz sākuma izvērtēšanu attiecas visi trīs izvērtēšanas posmi.



3.3. attēls. Vietējās pašvaldības ārējās vides analīze  
Avots: *Autores izstrādāta shēma*



3.4. attēls. Programmas kvalitātes izvērtēšanas posmi  
Avots: *Autores izstrādāta shēma*

Uz teritorijas attīstības programmu pērcizvērtēšanu attiecas visi trīs izvērtēšanas posmi. Konkrētā posma nozīmība uz izvērtēšanu ir atkarīga no izvērtēšanas mērķa.

Izstrādājot vietējās pašvaldības teritorijas attīstības programmu, ir nepieciešami kvalificēti, erudīti un zinoši, kā arī ar organizēšanas spējām un prasmēm apveltīti cilvēki, lai strādātu pēc mijiedarbības jeb interaktīvās plānošanas pieejas un problēmu risināšanas klastera metodes.

Papildus galvenajiem – cilvēkresursiem ir nepieciešami finanšu resursi un tehniskie resursi, kā arī jāņem vērā patērētais laiks un informācijas apjoms.

Pieejamais informācijas apjoms, datu bāzes, to esamība vai informācijas meklēšana no citiem avotiem tieši ietekmē arī cilvēkresursu noslogojumu (daudzumu), un tas saistīts ar finanšu resursiem, kā atalgojums speciālistiem un maksa par informāciju.

Teritorijas attīstības plānošanas valsts mērķdotāciju piešķiršanas komisija 2001. gada aprīlī veica aptauju pašvaldībās, kas laika periodā no 1996. līdz 2000. gadam bija saņēmušas valsts mērķdotāciju teritoriju attīstības plānu izstrādāšanai. Autore pētījumā ir izmantojusi VARAM komisijas izstrādātās un nosūtītās anketas pašvaldībām un veikusi saņemto anketu apstrādi un analīzi.

Aptaujas rezultāti daļēji ļauj vērtēt teritorijas attīstības plānošanas procesu pašvaldībās un kopumā valstī. Autore ir izmantojusi Krāslavas, Gulbenes, Kuldīgas un Bauskas rajonu un vietējo pašvaldību anketas un apstrādājusi rezultātus.

Pašvaldību speciālistu kvalifikācija teritorijas attīstības plānošanas jautājumos ir vērtēta kā vidēja 59.3% pašvaldību, kā zema 40.7% un tikai 11.1% pašvaldību – kā augsta.

Speciālistu kvalifikācijas jautājums ir būtisks, izstrādājot teritorijas attīstības programmu, lai tā vēlāk tiktu īstenota un papildināta ar izmaiņām pašvaldības attīstības procesā.

Latvijā vairākas izglītības iestādes nodrošina teritorijas plānošanas speciālistu sagatavošanu: Latvijas Lauksaimniecības universitāte, Latvijas Universitāte un Rīgas Tehniskā universitāte.

Teritorijas attīstības programmās norādītie projekti un ieplānotās aktivitātes daļēji tiek īstenotas 18 pašvaldībās, īstenotas tiek 6 un netiek īstenotas 1 pašvaldībā.

Krāslavas rajona septiņās vietējās pašvaldībās par plānošanas speciālistu strādā viena un tā pati persona, kas paralēli strādā par plānotāju Krāslavas rajona padomē. Autore veica šāda profesionāla plānotāja ietekmes uz vietējo attīstību izvērtējumu, izmantojot SVID analīzi (*skat. 3.2. tabulu*).

SVID analīzes rezultāti parāda, ka speciālistam, kurš vienlaikus strādā vairākās vietējās pašvaldībās, bet ir izglītots un zinošs, kā arī aktīvi iesaistās informācijas aprites sistēmā, ir iespējams strādāt pašvaldībā kā attīstības plānotājam, bet veicot konkrētus izvirzītus uzdevumus.

Tas vairāk jau norāda uz to, ka pašvaldībai ir jābūt izstrādātai attīstības stratēģijai un plānošanas speciālists strādā pie šīs stratēģijas ieviešanas. Analīze parādīja, ka svarīgākais ir speciālista zināšanas, tātad kvalifikācija.

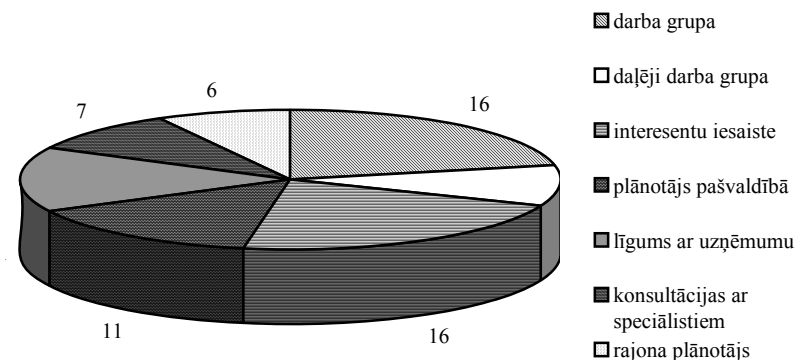
## SVID analīzes matricas kopējā faktoru mijiedarbība pret iekšējiem faktoriem

Iekšējie faktori →						← Ārējie faktori
3S	2S	1S	3V	2V	1V	
12	9	9	6	12	6	<b>3I</b>
4	2	2	8	6	4	<b>2I</b>
3	2	4	4	2	3	<b>1I</b>
+19	+13	+15	+18	+20	+13	Pozitīva mijiedarbība
6	0	6	9	9	12	<b>3D</b>
6	8	8	6	4	4	<b>2D</b>
1	2	3	2	4	2	<b>1D</b>
-13	-10	-17	-17	-17	-18	Negatīva mijiedarbība
<b>+6</b>	+3	-2	+1	+3	<b>-5</b>	Kopējā mijiedarbība

Avots: Autores aprēķini

Analizējot teritorijas attīstības programmas satura kvalitāti, kas tiks aprakstīta nākamajā apakšnodaļā, jāsecina, ka tā ir augstāka tiem dokumentiem, kurus ir izstrādājuši konsultāciju uzņēmumi, taču vienlaikus ir jāatzīmē, ka tieši tas ir saistīts ar plānošanas speciālistu un viņu nepilnīgo zināšanu trūkumu vietējās pašvaldībās. Līgums ar uzņēmumu par teritorijas attīstības programmas izstrādi ir bijis noslēgts 11 pašvaldībās (skatīt 3.5. attēlu).

Pēc Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrijas arhīva datiem, informācija par teritorijas attīstības programmu izstrādi plašsaziņas līdzekļos ir bijusi ievietota 7 pašvaldībās. Tas lielā mērā ir skaidrojams ar to, ka likumā nav noteikts obligāts teritorijas attīstības programmas izstrādes sabiedriskās apspriešanas process un paziņojumu publicēšana laikrakstā. Šīs pašvaldības iedzīvotāju un uzņēmēju informēšanu ir veikušas pēc savas iniciatīvas, un tas ir vērtējams pozitīvi.



3.5. attēls. Plānošanas procesa izstrādātāju sadalījums pa grupām izpētes teritorijās, skaits

Avots: *Autores kvalitatīvā pētījuma dati*

Labā izvērtēšana ir nozīmīga labas programmas sastāvdaļa. Uzlabojošā izvērtēšana ir īpaši svarīga vietējās pašvaldībās, kur attīstības plānošanas dokumenti ir izstrādāti un apstiprināti 20. gs. 90. gadu beigās un kopš tā laika nav pārskatīti un uzlaboti. Kinslejs ir atzīmējis, ka teritorijas attīstības programma ir vietējās pašvaldības ekonomikas atveseļotāja. Taču viņš arī norāda, ka pieaug nepieciešamība pēc arvien zinošākiem pašvaldības vadītājiem, jo pieaug lēmumu skaits, kas ir jāpieņem visdažādākajās sfērās, t.sk. tehnoloģiskās un inovatīvās jomās.

Darba autore ir veikusi izpētes teritoriju attīstības programmu, kuras ir pieejamas RAPLM arhīvā, kvalitatīvo analīzi pēc iepriekš autores noteiktiem 16 faktoriem, ņemot vērā ekspertu ieteikumus:

1. Esošās situācijas apraksts
2. Esošās situācijas izvērtējums
3. Problēmu identifikācija
4. SVID, PEST, faktoranalīzes pielietojums
5. Programma veidota, balstoties uz loģiskās shēmas pamata
6. Iedzīvotāju anketēšana
7. Uzņēmēju anketēšana, intervēšana
8. Noteikta pašvaldības attīstības vīzija
9. Noteikti pašvaldības ilgtermiņa un īstermiņa mērķi
10. Noteikti mērķu sasniegšanas mehānismi
11. Uzdevumiem/rīcības pasākumiem noteikts izpildes termiņš
12. Uzdevumiem/rīcības pasākumiem noteikts finansējums
13. Uzdevumiem/rīcības pasākumiem noteikta par izpildi atbildīgā amatpersona
14. Uzdevumiem/rīcības pasākumiem noteikta atbildīgā institūcija

15. Noteikti programmas ieviešanas kontroles, novērtēšanas jeb monitoringa instrumenti
16. Dokumenta tehniskais izpildījums

Teritorijas attīstības programmu kvalitāte tika vērtēta ņemot vērā vispārīgos plānošanas, reģionālās attīstības un izvērtēšanas principus, kā arī autores 10 gadu darba pieredzi. Katru no 16 nosauktajiem faktoriem autore sākotnēji novērtēja 7 ballu skalā:

- |                  |                  |
|------------------|------------------|
| 1 – ļoti vāji,   | 5 – drīzāk labi, |
| 2 – vāji,        | 6 – labi,        |
| 3 – drīzāk vāji, | 7 – ļoti labi.   |
| 4 – vidēji,      |                  |

Lai izvērtētu sakarības starp novērtētajiem faktoriem un reģioniem/rajoniem, autore sākotnēji izveidoto 7 ballu skalu pārvērta par nominālo skalu, izdalot trīs vērtējuma gradācijas: vāja, vidēja un augsta. Autore izmantoja Hī ( $\chi^2$ ) kritēriju, lai noteiktu reģiona (rajona) ietekmes būtiskumu uz faktoru kvalitāti.

Darba autore katram faktoram izvirzīja šādas hipotēzes:

- $H_0$  :  $n_{oi} = n_{ei}$  faktora kvalitāte un reģioni ir neatkarīgi;  
 $H_1$  :  $n_{oi} \neq n_{ei}$  faktora kvalitāte un reģioni ir atkarīgi.

1. faktora “Esošās situācijas apraksta” kvalitāte un reģions **nav** atkarīgas pazīmes, jo  $\chi^2_{\text{fakt}} = 4.69 < 12.59$ , tad ar varbūtību 95% tiek noraidīta  $H_1$  hipotēze.
2. faktora “Esošās situācijas izvērtējums” kvalitāte un reģions **nav** atkarīgas pazīmes, jo  $\chi^2_{\text{fakt}} = 4.82 < 12.59$ , tad ar varbūtību 95% tiek noraidīta  $H_1$  hipotēze.
3. faktora “Problēmu identifikācija” kvalitāte un reģions **nav** atkarīgas pazīmes, jo  $\chi^2_{\text{fakt}} = 4.57 < 12.59$ , tad ar varbūtību 95% tiek noraidīta  $H_1$  hipotēze.
4. faktora “SVID, PEST, faktoranalīzes pielietojums” kvalitāte un reģions **ir** atkarīgas pazīmes, jo  $\chi^2_{\text{fakt}} = 17.30 > 12.59$ , tad ar varbūtību 95% tiek noraidīta  $H_0$  hipotēze.
5. faktora “Programma veidota, balstoties uz loģiskās shēmas pamata” kvalitāte un reģions **nav** atkarīgas pazīmes, jo  $\chi^2_{\text{fakt}} = 7.59 < 12.59$ , tad ar varbūtību 95% tiek noraidīta  $H_1$  hipotēze.
6. faktora “Iedzīvotāju anketēšana” kvalitāte un reģions **nav** atkarīgas pazīmes, jo  $\chi^2_{\text{fakt}} = 5.47 < 12.59$ , tad ar varbūtību 95% tiek noraidīta  $H_1$  hipotēze.
7. faktora “Uzņēmēju anketēšana, intervēšana” kvalitāte un reģions **nav** atkarīgas pazīmes, jo  $\chi^2_{\text{fakt}} = 5.34 < 12.59$ , tad ar varbūtību 95% tiek noraidīta  $H_1$  hipotēze.
8. faktora “Noteikta pašvaldības attīstības vīzija” kvalitāte un reģions **nav** atkarīgas pazīmes, jo  $\chi^2_{\text{fakt}} = 4.94 < 12.59$ , tad ar varbūtību 95% tiek noraidīta  $H_1$  hipotēze.
9. faktora “Noteikti pašvaldības ilgtermiņa un īstermiņa mērķi” kvalitāte un reģions **ir** atkarīgas pazīmes, jo  $\chi^2_{\text{fakt}} = 18.49 > 12.59$ , tad ar varbūtību 95% tiek noraidīta  $H_0$  hipotēze.
10. faktora “Noteikti mērķu sasniegšanas mehānismi” kvalitāte un reģions **ir** atkarīgas pazīmes, jo  $\chi^2_{\text{fakt}} = 13.75 > 12.59$ , tad ar varbūtību 95% tiek noraidīta  $H_0$  hipotēze.

11. faktora “Uzdevumiem/rīcības pasākumiem noteikts izpildes termiņš” kvalitāte un reģions **nav** atkarīgas pazīmes, jo  $\chi^2_{\text{fakt}} = 8.44 < 12.59$ , tad ar varbūtību 95% tiek noraidīta  $H_1$  hipotēze.

12. faktora “Uzdevumiem/rīcības pasākumiem noteikts finansējums” kvalitāte un reģions **nav** atkarīgas pazīmes, jo  $\chi^2_{\text{fakt}} = 7.51 < 12.59$ , tad ar varbūtību 95% tiek noraidīta  $H_1$  hipotēze.

13. faktora “Uzdevumiem/rīcības pasākumiem noteikta par izpildi atbildīgā amatpersona” kvalitāte un reģions **nav** atkarīgas pazīmes, jo  $\chi^2_{\text{fakt}} = 8.69 < 12.59$ , tad ar varbūtību 95% tiek noraidīta  $H_1$  hipotēze. 14. faktora “Uzdevumiem/rīcības pasākumiem noteikta atbildīgā institūcija” kvalitāte un reģions **nav** atkarīgas pazīmes, jo  $\chi^2_{\text{fakt}} = 3.29 < 12.59$ , tad ar varbūtību 95% tiek noraidīta  $H_1$  hipotēze.

15. faktora “Noteikti programmas ieviešanas kontroles, novērtēšanas jeb monitoringa instrumenti” kvalitāte un reģions **nav** atkarīgas pazīmes, jo  $\chi^2_{\text{fakt}} = 2.47 < 12.59$ , tad ar varbūtību 95% tiek noraidīta  $H_1$  hipotēze.

16. faktora “Dokumenta tehniskais izpildījums” kvalitāte un reģions **nav** atkarīgas pazīmes, jo  $\chi^2_{\text{fakt}} = 5.26 < 12.59$ , tad ar varbūtību 95% tiek noraidīta  $H_1$  hipotēze.

No analizētajiem 16 faktoriem trijiem bija būtiska ietekme uz reģionu/ rajonu, kas liecina par to, ka teritorijas attīstības programmu kvalitāti nevar saistīt ar teritoriālo atrašanās vietu. Atrašanās izvietojumam nav būtiskas ietekmes uz izstrādāto dokumentu kvalitāti.

Darba autore pēc veiktā attīstības programmu kvalitātes izvērtējuma aprēķināja vidējo programmu kvalitātes izvērtējumu un sarindoja izstrādātās teritorijas attīstības programmas rangu kārtībā.

Kopumā izstrādāto **teritorijas attīstības programmu kvalitātes** vidējais **rādītājs** ir **4.25**, un tas ir **viduvējs novērtējums**. Vairāk nekā puses izstrādāto teritoriju attīstības programmu kvalitāte ir zemāka par vidējo kvalitātes rādītāju, un tas atklāj būtiskas problēmas teritorijas attīstības programmu izstrādē Latvijā.

Analizējot teritorijas attīstības programmu kvalitāti pēc vērtēšanai izdalītajiem 16 faktoriem, analīzes dati dod vēl precīzāku informāciju par galvenajām problēmām attīstības programmu izstrādē, kas tieši ir vērstas uz plānošanas – perspektīvās sadaļas izstrādi. Viszemāko kvalitātes novērtējumu (2.21) ir saņēmis faktors “Noteikti programmas ieviešanas kontroles, novērtēšanas jeb monitoringa instrumenti”. Teritorijas attīstības programmās netiek iestrādāti kontroles, novērtēšanas un monitoringa jautājumi. Līdz ar to aktuāls ir jautājums par programmas dzīvotspēju, tās nepieciešamību pašvaldībā, ja netiek plānots to realizēt, vērtēt un uzlabot.

#### **Krāslavas rajona pašvaldību pirms un pēc novērtējums teritorijas attīstības programmu izstrādes**

Krāslavas rajonā **no 25 pašvaldībām 9 nebija izstrādātas** teritorijas attīstības programmas līdz 2002. gadam, savukārt pirmās teritorijas attīstības programmas ir izstrādātas 1998. gadā. Līdz ar to autore salīdzinošu analīzi par pašvaldību attīstību parāda laika posmā no 1998. gada līdz 2003. gadam, jo teritorijas attīstības programmas izstrādes un ieviešanas ietekmes var parādīties no to izstrādes brīža.



Autore 3.3. tabulā ir **parādījusi teritorijas attīstības indeksa izmaiņas 1999.-2003. gadā** (aprēķinot 1999. g. indeksu vērā ir ņemti iepriekšējo gadu dati).

Kopumā visās Krāslavas rajona pašvaldībās notiek pakāpeniska iedzīvotāju skaita samazināšanās 1998.-2003. gadā. Vērtējot teritorijas attīstības indeksa izmaiņas 1999.-2003. gadā, **jāsecina**, ka lielākajā daļā pašvaldību **teritorijas attīstības indekss uzlabojas**. 3.3. tabulas dati parāda, ka **pastāv pozitīvas kopsakarības starp teritorijas attīstības programmas kvalitātes novērtējumu un teritorijas attīstības indeksu**. Jāpiebilst, ka būtiski ir ņemt vērā blakus ietekmes, vērtējot pēcnovērtējumu.

Krāslavas rajona pašvaldībās nozīmīga ir pierobežas un ES paplašināšanās, ārējās robežas, ietekme uz pašvaldību attīstību. Autore darbā ir analizējusi kopsakarības starp pašvaldības teritorijas attīstības programmas esamību, tās kvalitāti un pašvaldības, uzņēmēju piesaistīto projektu skaitu no Reģionālā fonda, izmantojot īpaši atbalstāmās teritorijas statusa priekšrocības.

**Pašvaldību attīstības plānošanas kvalitātes izvērtēšanas sistēma**

Autore kā **inovatīvu ir izstrādājusi attīstības plānošanas izvērtēšanas hierarhisko struktūru**, kurā ir noteikti izvērtēšanas mērķi, veidi katram hierarhijas līmenim un iniciators (*skatīt 3.6. attēlu*). Autore pašvaldību attīstības plānošanas izvērtēšanas hierarhiskajā struktūrā izdala trīs līmeņi: nacionālais, reģionālais un vietējais līmenis.

**Reģionālā līmeņa izvērtēšana** attiecas uz specifiskām teritorijām, kurās var atrasties vairākas administratīvās teritorijas vai pat to daļas, piemēram, **upju sateces baseinu pārvaldes**<sup>3</sup>, **aizsargājamo dabas teritoriju administrācijas**, teritorijas, kurām tiek izstrādāts vienots attīstības plāns vai programma, lai sekmētu šo teritoriju ilglaicīgu attīstību. Aizsargājamo dabas teritoriju attīstībai vai apsaimniekošanas plānu ieviešanai arī tiek izstrādāta izvērtēšanas sistēma vai monitorings, tas ir atkarīgs no konkrētās aktivitātes.

Piemēram, Ziemeļvidzemes biosfēras rezervātā tiek izstrādāta izvērtēšanas un monitoringa sistēma, ņemot vērā Starptautisko Biosfēras rezervātu monitoringa un izvērtēšanas sistēmu, kurā ir izdalīti trīs monitoringa veidi: biotiskais, abiotiskais un sociāli ekonomiskais monitorings. Sociāli ekonomiskais monitorings, saukts arī par sociālo monitoringu, tieši attiecas uz vietējo pašvaldību attīstības izvērtēšanu, un tā ir viena no teritorijas ilgtspējīgas attīstības komponentēm.

---

<sup>3</sup> 2003. gadā ir izstrādāts Daugavas baseina apsaimniekošanas plāns, un tas ir pirmais šāds izstrādātais plāns.

## Teritorijas attīstības izmaiņas 1999.-2003. gada Krāslavas rajona pašvaldībās

Pašvaldība	Vidējais teritorijas attīstības programmas kvalitātes novērtējums	Teritorijas attīstības indekss					Attīstības virziens 1999.-2003. gadā **
		1999	2000	2001	2002	2003	
Andrupenes*	2.38	-1,563	-1,534	-1,151	-1,235	-1,017	⇒
Andzeļu		-0,934	-0,789	-0,764	-0,966	-0,893	↓
Asūnes	3.5	-1,212	-1,201	-1,104	-1,197	-1,268	←
Aulejas	5	-1,163	-1,107	-1,054	-1,062	-0,891	↑
Bērziņu		-1,269	-1,129	-0,839	-0,756	-0,816	⇒
Dagdas	3.63	-0,419	-0,505	-0,589	-0,497	-0,6	←
Ezernieku		-0,544	-0,547	-0,324	-0,317	-0,489	⇒
Grāveru	3.94	-0,899	-1,017	-0,655	-1,283	-1,22	↓
Indras	5.5	-1,461	-1,282	-1,235	-1,164	-1,248	⇒
Izvaltas	4.19	-1,179	-1,289	-1,068	-1,069	-1,108	←
Kalniešu		-1,022	-1,049	-1,185	-1,006	-1,048	←
Kaplavas	5.94	-1,063	-1,116	-1,113	-1,011	-0,802	↑
Kastuļinas	4.38	-0,975	-0,956	-0,879	-0,907	-0,868	⇒
Kombuļu	5	-1,173	-1,188	-1,068	-0,917	-0,887	↑
Konstantinovas	4.63	-0,501	-0,548	-0,497	-0,413	-0,717	←
Krāslavas		-0,605	-0,606				
Ķepovas	4.38	-1,269	-1,559	-1,632	-1,504	-1,37	⇒
Piedrujas		-1,433	-1,36	-1,182	-1,133	-1,137	↑
Robežnieku	4.69	-1,177	-1,348	-1,27	-1,23	-1,171	↑
Skaistas	5	-0,975	-1,034	-0,924	-0,964	-0,916	⇒
Svariņu	3.88	-1,301	-1,328	-1,322	-0,973	-1,033	⇒
Šķaunes		-0,992	-0,731	-0,743	-0,705	-0,642	↑
Šķeltovas	4.25	-1,738	-1,658	-1,589	-1,576	-1,607	↑
Ūdrīšu		-0,711	-0,818	-0,556	-0,681	-0,878	←
Krāslavas pils.		-0,778	-1,082				
Dagdas pils.	3.63	-0,703	-1,988	-1,983	-2,174	-2,37	↓
Krāslavas novads				-1,232	-1,116	-1,174	⇒

Avots: Autores pētījuma rezultāti, E. Vanaga dati teritorijas attīstības indeksam  
Simbolu skaidrojums:

\* ■ pašvaldība, kurā ir izstrādāta teritorijas attīstības programma

\*\*

↑ - 1999.-2003. gadā ir pozitīvas teritorijas attīstības indeksa izmaiņas

↓ - 1999.-2003. gadā ir negatīvas teritorijas attīstības indeksa izmaiņas

⇒ - 1999.-2003. gadā ir svārstīgas teritorijas attīstības indeksa izmaiņas, taču kopumā, atzīmējot, pēdējo divu gadu tendences, ir pozitīvas

⇐ - 1999.-2003. gadā ir svārstīgas teritorijas attīstības indeksa izmaiņas, taču kopumā, atzīmējot, pēdējo divu gadu tendences, ir negatīvas

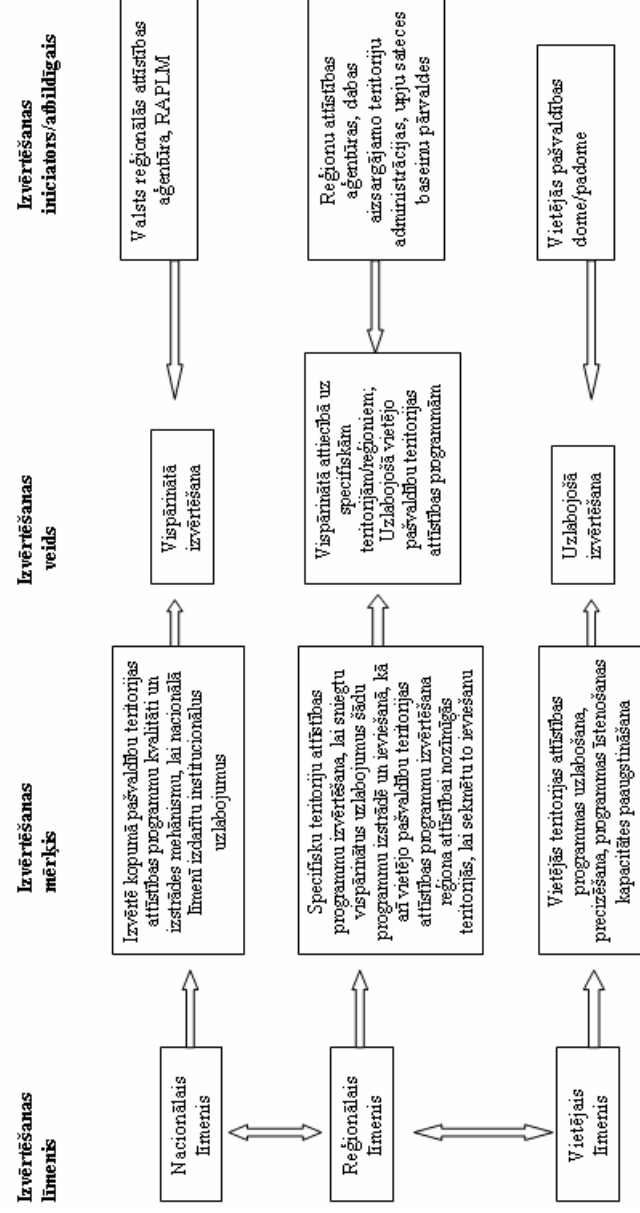
**Reģionālā līmeņa izvērtēšanas ierosinātājs** ir aizsargājamās dabas teritorijas administrācija, upju sateces baseinu pārvaldes vai reģionu attīstības aģentūras.

Reģionālā līmeņa izvērtēšana ietver vispārīnāto izvērtēšanu, kas attiecas uz lēmumu pieņemšanu par teritorijas attīstības plānošanu specifiskajās teritorijās, plānošanas mehānismu, rezultātā var izstrādāt ieteikumus šādu teritoriju attīstības plānošanai, lai paaugstinātu plānošanas kvalitāti un tās rezultātu ieviešanu.

Uzlabojošā izvērtēšana reģionālā līmenī nepieciešama tajos gadījumos, kad vietējā pašvaldībā atrodas vai tā apsaimnieko resursus, kuri ir gan vietējā, gan reģionālā un nacionālā līmenī būtiski attīstības sekmēšanai.

Vietējo pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas kvalitātes izvērtēšanas mērķis **nacionālā līmenī** ir veikt izvērtēšanu par vietējo pašvaldību attīstības plānošanas kvalitāti un efektivitāti, lai nacionālā līmenī pieņemtu lēmumus par attīstības plānošanas kārtību, metodiku attīstības plānošanai, par studiju programmu izveidi vai pilnveidošanu pašvaldību attīstības plānošanai. Nacionālā līmenī izvērtēšana notiek, sadarbojoties reģionālajam un vietējam līmenim. **Nacionālā līmenī izvērtēšanas ierosinātājs** ir Valsts reģionālās attīstības aģentūra, Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija. Autore skatījumā, bez vietējās pašvaldības teritorijas attīstības programmas (skaidra skatījuma par nākotnes attīstības iespējām) ir grūti un sarežģīti noteikt teritorijas atļauto izmantošanu, kas ir būtisks priekšnoteikums teritorijas ilglaicīgai attīstībai. Ja nav izstrādāts attīstības redzējums, noteiktas attīstības prioritātes, vai ir iespējams kvalitatīvi un ilglaicīgi izstrādāt teritorijas atļauto zonējumu, kas veicinās teritorijas attīstību? Autore uzskata, ka nacionālā līmenī jāpilnveido izglītojošais darbs pie pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas jautājumiem, to balstot uz izvērtēšanā iegūtiem rezultātiem.

**Vietējo pašvaldību līmenī** teritorijas attīstības plānošanas izvērtēšana ir visbūtiskākā, jo kvalitatīva plānošana ir lēmumu pieņemšanas infrastruktūra. Mūsdienās, kad ir ļoti plašas dažādu projektu, investīciju piesaistes iespējas, būtiskākais ir izdarīt pareizo izvēli (pieņemot lēmumu, kurā projektā piedalīties), kura ir vērsta uz ilgtspējīgu attīstību. Ja pašvaldībā plānošanas rezultātā ir noteiktas attīstības prioritātes, ceļi, kā tos sasniegt, tad šādu lēmumu var pieņemt pamatoti. Vietējās pašvaldības līmenī ir būtiski izprast teritorijas attīstības plānošanas izvērtēšanas nozīmi un to, kādā veidā tiks izmantoti iegūtie rezultāti, novērojumi. Vietējā līmenī izvērtēšanas **iniciators** ir vietējā pašvaldības dome/padome.



3.6. attēls. Attīstības plānošanas izvērtēšanas hierarhiska struktūra  
 Avots: [Autovs izstrādāta struktūrskaema](#)

Galvenais izvērtēšanas mērķis ir sekmēt plānošanas kvalitātes paaugstināšanu, ja nepieciešams izdarīt izmaiņas plānošanas procedūrā, kāpināt teritorijas attīstības programmas ieviešanas kapacitāti, atrast vājos posmus teritorijas attīstības plānošanā visos etapos un tos novērst. Vietējā līmeņa izvērtēšanā svarīgi iesaistīt gan teritorijas attīstības programmas izstrādātājus, gan ieviesējus, gan lēmumu pieņēmējus, gan atkarībā no teritorijas specifikas reģiona attīstības aģentūras pārstāvi.

### **Pašvaldību attīstības plānošanas izvērtēšanas modelis**

Autore ir izveidojusi pašvaldību teritorijas attīstības programmu izvērtēšanas sistēmas procesa modeli (*skat. 3.7. attēlu*).

#### *1. etaps. Izvērtēšanas nepieciešamība*

Uzsākot vietējās pašvaldības attīstības plānošanas kvalitātes izvērtēšanu, izvērtētajam ir nepieciešams noskaidrot iemeslus/motivāciju izvērtēšanas uzsākšanai.

Pašvaldības attīstības programmas kvalitātes izvērtēšanas nepieciešamība galvenokārt rodas, ja

- izstrādātā pašvaldības attīstības programma netiek īstenota vai tā tiek īstenota gausi;
- pašvaldība nepiesaista attīstības programmā minēto prioritāšu īstenošanai pieejamos fondus, finanšu palīdzību (notiek bezdarbība);
- pašvaldība plāno aktualizēt esošo attīstības programmu vai izstrādāt jaunu attīstības programmu (uzlabot kvalitāti).

Izvērtēšanā iegūtie rezultāti tiek izmantoti pašvaldības attīstības plānošanas uzlabošanai pašvaldībā. Iegūtos rezultātus izmanto pašvaldības plānotājs un citi pašvaldības speciālisti, kā arī plānošanas gaitā iesaistītie citi interesenti. Par izvērtēšanas rezultātiem jāinformē vietējā sabiedrība, kaimiņpašvaldības, ja tas skar viņu attīstību un intereses, rajonu pašvaldība, ja tas ietekmē rajona attīstības programmu. Atsevišķos (negatīvu atklājumu rezultātā vai īpaši labas plānošanas prakses piemērā) gadījumos par izvērtēšanas rezultātiem var tikt informēta Valsts reģionālās attīstības aģentūra.

#### *2. etaps. Izvērtēšanas pasākumi*

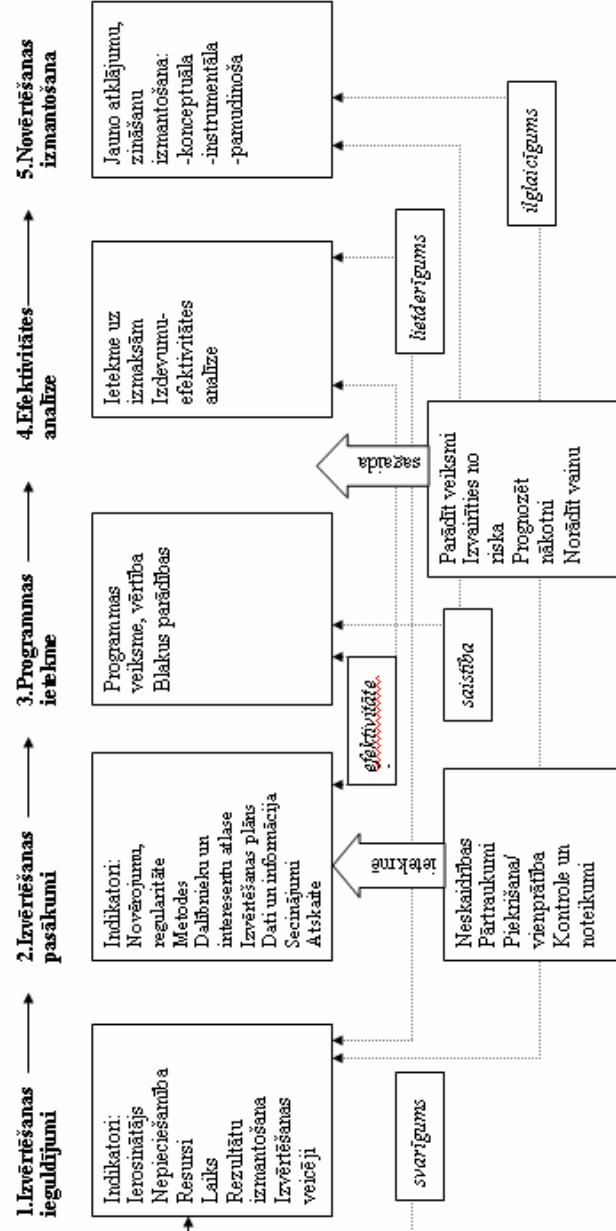
Programmas monitoringam, novērojumiem un pētījumiem ir divi galvenie mērķi: programmas resursu vadība, izlietojums un plānoto pasākumu/darbību nodrošinājums, izpilde. Ar monitoringu tiek saprasti regulāri un ilglaicīgi novērojumi.

Programmas resursu vadības izvērtēšanai programmu vadītājiem ir jāveic izmaksu uzskaites atbilstoši personālam un patērētājiem. Izmantojot **vadības informācijas sistēmas**, piemēram, QPR Biznesa vadības programmatūru<sup>4</sup>, programmu vadītājiem un izvērtētājiem ir jāveic pastāvīgas atskaites par programmas darbību.

Jāatzīmē, ka finanšu rādītāji un finanšu izlietojums neparāda 100% programmas ieguldījumu attīstībā vai procesu konkrētu jautājumu uzlabošanā. Regulārai un salīdzinošai teritorijas attīstības programmu kvalitātes izvērtēšanai autore iesaka

---

<sup>4</sup> **QPR Biznesa vadības programmatūra** dod iespēju koordinēt nepieciešamos procesus, izmaksas un biznesa sniegumu, palīdz vadīt un kontrolēt biznesu.



3.7. attēls. Pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas kvalitātes izvērtēšanas sistēmas loģiskais modelis  
 Avots: *Autores izstrādāts modelis*

izmantot **līdzsvara mērījumu karti**<sup>5</sup> (*balanced scorecard*). To var izmantot visos trīs izvērtēšanas posmos: programmas izstrādes procesa kvalitātes, programmas satura kvalitātes un programmas ieviešanas kvalitātes posmā. **Līdzsvara mērījuma kartes priekšrocības** ir vienreizīgi ieguldījumi kartes izstrādē un iespējas saglabāt un salīdzināt rezultātus ilgstošā laika periodā. Teritorijas attīstības programmas izvērtēšanā, izmantojot līdzsvara mērījumu karti, četri galvenie procesi ir

- iedzīvotāji;
- finanses;
- procesi;
- speciālisti.

Programmas monitoringa otrais mērķis ir nodrošināt to, ka programmā nospraustie priekšlikumi un uzdevumi tiek ieviesti.

Pēc pirmajā izvērtēšanas posmā noskaidrotajām izvērtēšanas vajadzībām ir jānosaka izvērtēšanā iesaistāmā mērķauditorija un tās ietekme uz izvērtēšanu. Atšķirīgām mērķauditorijām būs dažāda ietekme uz izvērtēšanas procesu un izvērtēšanas rezultātu, tā izmantošanu.

### *3. etaps. Programmas ietekme*

Programmas ietekmes izpēte ir svarīga izvērtēšanas sistēmas sastāvdaļa, jo nosaka programmas veiksmi un vērtību. Jāatzīmē: ja programmas mērķi ir sasniegti, tad ne vienmēr var teikt, ka programma ir veiksmīga un tā ir jāturpina.

Izvērtējot programmas ietekmi, ir **jāņem vērā** citas **blakusietekmes** uz programmas sasniegumiem un rezultātiem pašvaldības teritorijā, piemēram, iedzīvotāju ienākuma nodokļa būtisks pieaugums gada laikā pašvaldības teritorijā. Jāņem vērā arī citi blakusapstākļi, ietekmes, kas var ietekmēt šī rādītāja izmaiņas, jo teritorijas attīstības programmas izvērtēšanas, monitoringa sadaļā var tikt lietots tieši šāds indikators/kvantitatīvais rādītājs.

### *4. etaps. Efektivitātes analīze*

Efektivitātes analīze parāda programmas relatīvo ietekmi uz tās izmaksām. Tā kā ne visu var pārvērst taustāmos resursos, tad vietējo pašvaldību teritorijas attīstības programmu izvērtēšanā lietderīgi izmantot izdevumu – efektivitātes analīzi.

Autore ir izvirzījusi hipotēzi attiecībā uz teritorijas attīstības programmas ieviešanu, piesaistot ārējos finanšu resursus. Autore ir izdalījusi trīs grupas, pieņemot minimālu (vadoties no dažādu fondu un atbalsta projektu finanšu apmēriem), vidēju un augstu viena projekta piesaistes summu. Tās sareizinot ar vietējo pašvaldību skaitu Latvijā, iegūst kopējo summu gada laikā visā valsts teritorijā. Hipotēze apstiprina, ja katra pašvaldība gada laikā piesaista vismaz vienu projektu ar ārējo finansējumu 500 latī gadā, tad viennozīmīgi attaisnojas attīstības plānošanai piešķirtais finansējums no valsts budžeta, neieskaitot nemaz blakus ieguvumus un efektus.

Ja vietējās pašvaldības (530 pašvaldības) realizē kādu no komponentēm teritorijas attīstības programmā, gadā no ārējā finansējuma piesaistot pašu minimālāko summu – **500 LVL**, tad gada laikā vietējās pašvaldības ir piesaistījušas **265 000 LVL**.

---

<sup>5</sup> **Līdzsvara mērījumu karte** ir vadības sistēma, kas palīdz organizācijas vīziju un stratēģiju īstenot. Šī sistēma apskata ne tikai finanšu resursus, bet lielu uzmanību velta klientiem, iekšējiem procesiem organizācijā un izglītībai. Metodes un principu izveides autori ir R. Kaplans un D. Nortons

Ja vietējās pašvaldības realizē teritorijas attīstības programmu, gadā no ārējā finansējuma piesaistot salīdzinoši mazu summu – **6000 LVL**, tad gada laikā vietējās pašvaldības ir piesaistījušas **3 180 000 LVL**.

Ja vietējās pašvaldības realizē teritorijas attīstības programmu, gadā no ārējā finansējuma piesaistot vidēji **25000 LVL**, tad gada laikā vietējās pašvaldības ir piesaistījušas **13 250 000 LVL**.

#### *5. etaps. Izvērtēšanas izmantošana*

Programmas rezultātus var izmantot, lai pārliecinātu citus pieņemt un akceptēt izstrādāto pašvaldības teritorijas attīstības programmu ieviešanai (pamudinošā izvērtēšana).

Programmas rezultātus var izmantot kā informatīvu materiālu vai bāzi, bet viedokli neuzspiež, izskaidro programmas būtību (konceptuālā izvērtēšana).

Programmas rezultātus var izmantot tā, ka pašai izvērtēšanai ir tieša ietekme uz lēmumu pieņemšanu vai programmas attīstību un pilnveidošanu (instrumentālā izvērtēšana).

Pētījuma autore pašvaldību attīstības plānošanas kvalitātes izvērtēšanas pieciem soļiem ir devusi indikatorus, lai raksturotu, kas katrā no plānošanas izvērtēšanas posmiem ir jāveic (*skatīt 3.7. attēlu*).

Balstoties uz vietējo pašvaldību teritorijas attīstības programmu kvalitatīvo izvērtējumu, pašvaldību anketēšanas, interviju rezultātiem un teorētisko literatūru, Eiropas Komisijas un ārvalstu pētījumiem par izvērtēšanu, autore nonākusi pie secinājuma, ka būtiskākais attīstības plānošanas izvērtēšanas procesā ir pirmais posms – izvērtēšanas ieguldījumi. Šajā posmā svarīgākais ir izvērtēšanas motivācija un sapratne, kādam mērķim tiks izmantoti iegūtie izvērtēšanas rezultāti. Līdz ar to piektais posms – izvērtēšanas izmantošana – ir būtisks, lai attaisnotu pirmā posma mērķus, tiktu ieviesti uzlabojumi teritorijas attīstības plānošanā, ieskaitot teritorijas attīstības programmu ieviešanu.

Pašvaldību teritorijas attīstības programmu izvērtēšanā svarīgs ir pēcnovērtējums, kad teritorijas attīstības programma ir apstiprināta vietējā pašvaldībā un norit darbs pie tās ieviešanas. Jāatzīmē, ka attiecībā uz ES struktūrfondu un citu ES finanšu atbalstu instrumentiem izvērtēšana un monitorings notiek pēc kvantitatīviem kritērijiem.

Autore uzskata, ka kvantitatīvo kritēriju izstrāde, pēc kuriem var noteikt teritorijas attīstības progresu, ir viens no vienkāršākajiem uzdevumiem. Kvantitatīvie rādītāji pašvaldībās būs atšķirīgi atkarībā no izvēlēta attīstības virziena. Izvērtējot reģionu un rajonu teritorijas attīstības programmas, var secināt, kā kvantitatīvie kritēriji tiek izmantoti teritorijas attīstības programmās.

Autores skatījumā, svarīgāk ir izprast izvērtēšanas nepieciešamību un izvērtēšanas procesu kopumā, jo nevar atrauti no visa plānošanas procesa apskatīt atsevišķus kvantitatīvos rādītājus. Izvērtēšanas rezultāti ir pamats izmaiņu konstatēšanai un prognozēšanai un pats būtiskākais lēmumu pieņemšanas instruments. Kvantitatīvie rādītāji un to piemēri ES struktūrfondu kontekstā ir noteikti Eiropas Komisijas izvērtēšanas darba burtnīcās.



## NOSLĒGUMS

### SECINĀJUMI VIETĒJO PAŠVALDĪBU LĪMENĪ

1. Latvijā attīstības plānošana kā autonoma funkcija ir noteikta likumā "Par pašvaldībām". Normatīvie akti nenosaka vietējo pašvaldību teritorijas attīstības programmas saturu, izstrādes procesu un izvērtēšanas kārtību.
2. Strukturēto interviju rezultāti ar vietējo pašvaldību vadītājiem izpētes teritorijās parāda, ka vietējās pašvaldības, iespēju robežās, veic likumos noteiktās funkcijas, bet grūtības sagādā kvalitatīvi un pilnvērtīgi izpildīt ilgtermiņa funkcijas.
3. No 1996. gada līdz 2002. gadam no valsts budžeta mērķdotācijas veidā tika piešķirts finansējums 1 471 314 latu apjomā teritorijas attīstības programmu izstrādei, kas sastāda 34% no visa valsts finansējuma teritorijas attīstības plānošanai. Pirmajā atbalsta gadā finansējums plānošanas speciālistu apmācībai vispār netika piešķirts un netika izstrādāti metodiskie norādījumi. Kopumā vismazākais finansējums tika piešķirts plānošanas speciālistu apmācībai 124 747 latī. Sākot ar 2003. gadu finanšu atbalsta shēma attīstības plānošanai ir mainīta.
4. Ne visām vietējām pašvaldībām ir izstrādātas teritorijas attīstības programmas. Vietējo pašvaldību attīstības plānošanas process valstī ir uzsākts vidēji vairāk nekā 88 % vietējo pašvaldību.
  - 4.1. Ir pašvaldības, kuras no 1996. līdz 2005. gadam ir pārstrādājušas vai atjaunojušas iepriekš izstrādāto teritorijas attīstības programmu, neizvērtējot iepriekšējo.
  - 4.2. Ir pašvaldības, kuras izstrādājušas teritorijas attīstības programmu, negaidot valsts mērķdotācijas finansējumu, ieguldot savus finanšu līdzekļus, vai arī teritorijas attīstības programma ir tikusi izstrādāta kā valsts pārbaudījuma darbs kādam no pašvaldības darbiniekiem augstākās izglītības iestādē.
5. Sabiedrības iesaistīšanās aktivitāte teritorijas attīstības programmas izstrādē ir zema, jo, pirmkārt, programmā risinātās problēmas neskar tieši cilvēka privātīpašuma teritoriju, un, otrkārt, cilvēki lauku teritorijās gaida tūlītējus, konkrētus problēmu risinājumus īstermiņa periodā. Sabiedrības iesaistīšanās aktivitāte plānošanas procesā ir atkarīga arī no pašvaldības atrašanās vietas.
6. Iedzīvotāju un pašvaldību darbinieku anketēšanas rezultāti parāda, ka potenciālās atbalstāmās nozares pašvaldības teritorijā krasi atšķiras iedzīvotāju un pašvaldības darbinieku skatījumā, kas ir saistīts ar zināšanām un iepriekš gūto pieredzi.
7. Vietējās pašvaldībās ir nepieciešams realizēt administratīvi teritoriālo reformu, jo tas nodrošinātu iespējas profesionālu speciālistu piesaistei.
8. Izstrādātajās teritorijas attīstības programmās visvājāk un nepilnīgāk ir izstrādātas sadaļas, kas attiecas uz perspektīvo plānošanu, mērķu sasniegšanas veidiem un ieviešanas mehānismu.
9. Izvērtēšanas un uzraudzības sadaļas gandrīz nav izstrādātas tajās vietējo pašvaldību teritorijas attīstības programmās, kuras ir izstrādātas līdz 2002. gadam.
10. Vietējo pašvaldību teritorijas attīstības programmu kvalitātes izvērtēšanā ir iespējams izmantot līdzsvara mērījumu karti.
11. Pašvaldību teritorijas attīstības programmas kvalitātei ir ietekme uz pašvaldības attīstības rādītājiem.

### SECINĀJUMI NACIONĀLĀ LĪMENĪ

1. Izstrādāto pašvaldību teritorijas attīstības programmu kvalitāte ir vērtējama kā viduvēja, galvenokārt tādēļ, ka uzsākot valsts atbalstu attīstības plānošanai pašvaldībās, netika paredzēts finanšu atbalsts teritorijas attīstības programmu izstrādes metodikai, speciālistu apmācībai.
2. Pašvaldību teritorijas attīstības programmu kvalitatīva izstrāde institucionāli netiek sekmēta un koordinēta.
3. Mainīgā likumdošanas un institucionālā vide nesekmē kvalitatīvu un ilglaicīgu attīstības plānošanu.
4. Latvijā nav izveidota izvērtēšanas sistēma un netiek veikti mērķtiecīgi pētījumi programmu izvērtēšanā.

### SECINĀJUMI STARPTAUTISKĀ LĪMENĪ

1. Vietējo pašvaldību attīstības plānošanas izvērtēšanas un efektivitātes analīzes jautājumi ir aktuāli ārvalstīs, īpaši - pārejas ekonomikas valstīs.
2. Eiropas Savienībā kopš 20. gs. 90. gadiem izvērtēšanai ir piešķirta īpaša nozīme strukturālās un kohēzijas politikas ietvarā, realizējot ES struktūrfondu finansētos projektus.
3. Programmu izvērtēšanas teorijas tiek metodiski pilnveidotas un adaptētas mūsdienu mainīgajai videi.
4. Izvērtēšanas organizācijas ir izveidotas gan pasaules, gan Eiropas, gan atsevišķu valstu līmenī.

### PROBLĒMAS UN TO RISINĀŠANAS PRIEKŠLIKUMI

**1. problēma.** Vietējo pašvaldību teritorijas attīstības programmu veikšanai ir nepilnīgi izstrādātas vadlīnijas jeb metodiskie ieteikumi.

#### Risinājumi

- Nacionālā mērogā izstrādāt vadlīnijas vietējo pašvaldību teritorijas attīstības programmu izstrādei, iekļaujot informāciju par plānošanas procesa secību, pasākumiem, saturisko pusi un jāiestrādā arī sadaļa par informācijas avotiem, apjomiem un izmantojamām metodēm.
- Vadlīniju izstrādes procesā veikt konsultācijas ar pašvaldību darbiniekiem, kuri ir izstrādājuši un veikuši teritorijas attīstības programmu, nosedzot dažādus pašvaldību segmentus gan pēc atrašanās vietas (piepilsēta, perifērija), gan pašvaldības iedzīvotāju skaita lieluma.
- Vadlīniju izstrādei var izmantot Apvienotās Karalistes pieredzi šāda dokumenta izstrādē.

**2. problēma.** Ne visas vietējās pašvaldības savu budžetu ietvaros var nodrošināt attīstības plānošanas speciālistam pastāvīgu darbu.

#### Risinājumi

- Vietējās pašvaldības, kuras vieno kopīgi dabas resursi (ezeri, upes, mežu masīvi, derīgie izrakteņi), dabas aizsargājamās teritorijas, tehniskā infrastruktūra vai citi tautsaimniecības attīstības mērķi, var veikt teritorijas attīstības plānošanas funkciju sadarbības formā, noslēdzot sadarbības līgumu. Līdz ar to vairākas pašvaldības (sadarbības teritorija) var pieņemt vienu kvalificētu attīstības plānošanas

speciālistu, kurš izstrādā visai sadarbības teritorijai kopīgu teritorijas attīstības programmu.

- ❑ Vienkāršāks veids par teritorijas attīstības plānošanu sadarbības formā ir vietējo pašvaldību apvienošana, izveidojot novadu. Ieguvumi: kopīgs budžets, viena administratīvā teritorija, ātrāka lēmumu pieņemšanas un attīstības plānošanas procedūra attiecībā uz interešu saskaņošanu sabiedriskās apspriešanas posmā.
- ❑ Pašvaldībai veikt izdevumu un ieguvumu un/vai izdevumu un efektivitātes analīzi par attīstības plānošanas speciālista lietderīgumu un izdevīgumu pašvaldības attīstībā. Autore skatījumā, kvalificēts attīstības plānošanas speciālists attaisno ilgtermiņā veiktos ieguldījumus attīstības plānotāja amata izveidē un uzturēšanā.
- ❑ Vietējās pašvaldības budžetā ik gadu jāparedz līdzekļi attīstības plānošanai (teritorijas attīstības programmas izstrādei un tās ieviešanas mehānismam). Attīstības plānošanas kvalitātes sekmēšanai ir nepieciešamas izmaiņas valsts mērķdotāciju finansēšanas kārtībā: mērķdotācija vietējai pašvaldībai tiek piešķirta un izmaksāta pēc noteikta teritorijas attīstības programmas posma izstrādes, līdzīgi kā tas ir ES struktūrfondu gadījumos.

**3. problēma.** Vietējo pašvaldību plānošanas speciālistu izglītības līmenis pārsvarā ir zems.

#### **Risinājumi**

- ❑ Realizējot administratīvi teritoriālo reformu, izveidojot novadus vai īstenojot priekšlikumu par attīstības plānošanu sadarbības teritorijas ietvaros, var piesaistīt kvalificētu speciālistu, atbilstoši viņu atalgojot un nodrošinot viņam darbu pilnas slodzes apjomā.
- ❑ Izstrādāt nacionālā mērogā minimālās prasības pašvaldības attīstības plānošanas speciālistam, kā arī izveidot attīstības plānotāju sadarbības organizāciju, kas darbotos līdzīgi kā teritoriālplānotāju asociācija.
- ❑ Atbilstoši minimālajām prasībām attīstības plānošanas speciālistam izstrādāt profesionālās kvalifikācijas izglītības programmu un to īstenot.

**4. problēma.** Daudzās pašvaldībās izstrādātās teritorijas attīstības programmas saturiski ir vispārīgas, pamatā tajās ir analizēta iekšējā vide, neņemot vērā ārējās vides ietekmes. Vāji izstrādātas perspektīvās attīstības sadaļas, nav izstrādātas izvērtēšanas un ieviešanas sadaļas.

#### **Risinājumi**

- ❑ Ņemot par pamatu vadlīnijas teritorijas attīstības plānošanai, izstrādāt esošās situācijas izvērtējumu, izdalot iekšējās un ārējās vides ietekmi uz pašvaldību attīstību.
- ❑ Vadlīnijās noteikt, ka teritorijas attīstības programma sastāv no esošās situācijas izvērtējuma un perspektīvās attīstības sadaļas, kurā esošā situācija tiek izstrādāta un analizēta ar mērķi noteikt perspektīvos attīstības virzienus un prioritārās darbības, to sasniegšanas ceļus.
- ❑ Teritorijas attīstības programmas prasība ir atbilstoši mērķiem izstrādāt veicamos pasākumus prioritārā secībā, norādot laika grafiku, nepieciešamos resursus un par pasākuma ieviešanu atbildīgās personas vai institūcijas.

- ❑ Teritorijas attīstības programmas neatņemama sastāvdaļa – nobeiguma sadaļa ir īstenošanas un izvērtēšanas jeb monitoringa sadaļa, kurā tiek izstrādāts mehānisms, kādā veidā notiks programmas izvērtēšana, caurskatīšana, izmantoti iegūtie rezultāti. Autore var ieteikt izmantot viņas izstrādāto vietējo pašvaldību teritorijas attīstības programmu izvērtēšanas modeli.
- ❑ Lai sekmētu teritorijas ilglaicīgu attīstību, pašvaldība katru gadu izstrādā stratēģisko plānu atbilstoši apstiprinātajai un spēkā esošajai teritorijas attīstības programmai, uz kuras pamata tiek piešķirts un apstiprināts pašvaldības budžets plānotajām aktivitātēm. Tiek izmantota Dānijas un Somijas attīstības plānošanas pieredze.

**5. problēma.** Vietējo iedzīvotāju, uzņēmēju un NVO zema līdzdalība un nepietiekama ieinteresētība savas teritorijas attīstības plānošanā.

**Risinājumi**

- ❑ Metodiski un mērķtiecīgi organizēt sabiedrības iesaistīšanās procesu teritorijas attīstības plānošanā pēc interaktīvās plānošanas pieejas, iesaistot sabiedrību jau attīstības plānošanas procesa sākuma periodā, kā arī izskaidrojot turpmāko attīstības plānošanas gaitu un sagaidāmos rezultātus (izvērtēti ilgtermiņa ieguldījumi teritorijas attīstībā, izskaidrota sociālā kapitāla veidošanās).
- ❑ Izskaidrot labas prakses attīstības plānošanas piemērus Latvijā un citu valstu vietējās pašvaldībās, iniciatīvu var uzņemties nevalstiskais sektors vai arī pašvaldības speciālisti.

**6. problēma.** Latvijā nav izveidota programmu izvērtēšanas sistēma.

**Risinājumi**

- ❑ Izveidot izvērtēšanas sistēmu, izmantojot autores izstrādāto izvērtēšanas modeli, iekļaujot tajā izvērtēšanas hierarhisko struktūru;
- ❑ Programmu izstrādātājiem, ieviesējiem un vērtētājiem sagatavot informatīvi skaidrojošu materiālu par izvērtēšanas veidiem, principiem un būtību, izmantojot autores apkopoto un analizēto materiālu par programmu izvērtēšanu.
- ❑ Baltijas valstīm izveidot kopīgu izvērtēšanas organizāciju, kura attīstoties kļūtu par Eiropas izvērtēšanas organizācijas biedru.
- ❑ Izveidot visām trijām Baltijas valstīm kopīgu Eiropas reģionālo zinātņu asociācijas Baltijas sekciju.
- ❑ Izvērtēšanas pētniekiem piedalīties starptautisku organizāciju izvērtēšanas aktivitātēs un starptautiskos izvērtēšanas projektos, gūstot pieredzi izvērtēšanas sistēmas pilnveidei Latvijā, izmantojot Slovēnijas pieredzi, kur izvērtēšanas zinātniskā pētniecība ir un tiek joprojām attīstīta.