

Vadlīnijas pašvaldībām izglītības tiešo un netiešo izdevumu finanšu datu un budžeta analīzes indikatoru piemērošanai

Ievads

Vadlīnijas pašvaldībām izglītības tiešo un netiešo izdevumu finanšu datu un budžeta analīzes indikatoru piemērošanai (turpmāk – vadlīnijas) ir izstrādātas ar mērķi pilnveidot budžeta izdevumu analīzes sistēmu, izvērtējot pašvaldību izglītības tiešos un netiešos izdevumus un nodrošinot to salīdzināmību analītiskām vajadzībām. Vadlīnijām ir ieteikuma raksturs. Tās var piemērot pašvaldības, lai analizētu pašvaldību izglītības iestāžu tiešos un netiešos izdevumus un lai sekmētu racionālu budžeta līdzekļu izlietojumu. Vadlīnijas definē pašvaldību izglītības iestāžu tiešo un netiešo izdevumu indikatorus un nosaka to aprēķināšanas metodoloģiju.

Pielietojot indikatora datus budžeta analīzē, pašvaldība var veikt indikatoru rezultātu salīdzināšanu, analizēt un sistemātiski pārraudzīt izglītības iestāžu netiešos izdevumus un nepieciešamības gadījumā pieņemt lēmumus par izglītības izdevumu efektivitātes samērošanu.

Līdzīgi kā Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas (turpmāk – VARAM) izstrādātajām "Vadlīnijām pašvaldībām administratīvo izdevumu finanšu datu un budžeta analīzē indikatoru piemērošanai"¹ (turpmāk – administratīvo izdevumu vadlīnijas) arī šo vadlīniju pamatā ir ņemti Ministru kabineta 2005.gada 13.decembra noteikumi Nr.934 "Noteikumi par budžeta izdevumu klasifikāciju atbilstoši funkcionālajām kategorijām"² (turpmāk – noteikumi Nr.934). Līdzīgi kā administratīvo izdevumu vadlīnijās, arī šajās vadlīnijās tiek ievēroti seši budžeta indikatoru atlases kritēriji:

- 1) indikatora rezultāti ir salīdzināmi starp pašvaldībām, neatkarīgi no pašvaldību atrašanās vietas un lieluma;
- 2) pastāv iespēja veikt indikatora efektivitātes paaugstināšanu, kas potenciāli nodrošinātu indikatora vērtības uzlabošanos;
- 3) procedūru apjoms, kas ir ieguldāms indikatora aprēķināšanā, ir adekvāts tam ieguvumam, ko pašvaldībai un sabiedrībai sniedz aprēķinātā indikatora vērtība;
- 4) indikatora būtība ir viegli saprotama publiskās pārvaldes un aktīvās sabiedrības pārstāvjiem, kā arī aprēķinātā indikatora vērtība ir viennozīmīgi interpretējama;

¹ Vadlīnijas pašvaldībām administratīvo izdevumu finanšu datu un budžeta analīzē indikatoru piemērošanai. VARAM, 05.06.2019., skatīts: 22.12.2020. Pieejamas šeit:

<https://drive.google.com/open?id=1o3thKtdrScYFOUpnTBCpdf6KBKMzaQNM>

² Ministru kabineta 2005. gada 13. decembra noteikumi Nr. 934 "Noteikumi par budžetu izdevumu klasifikāciju atbilstoši funkcionālajām kategorijām". <https://likumi.lv/ta/id/123806>

- 5) indikatoram var noteikt ekonomiski, statistiski vai empīriski pamatotas atsaucē vērtības;
- 6) daļa no indikatoriem ir starptautiski atzīti un praktizēti publiskajā pārvaldē.

Ņemot par pamatu pēc uzkrāšanas principa uzskaitītos izdevumus, aprēķinātās indikatoru vērtības raksturo faktisko izdevumu apjomu uz vienu vienību (uz vienu izglītojamo) neatkarīgi no šo izdevumu apmaksas brīža, atspoguļojot apmaksāto/iegādāto resursu (pamatā preču un pakalpojumu) faktisko izlietojumu noteiktā pārskata periodā. Indikatori, kas ir aprēķināti pēc uzkrāšanas principa, ir piemēroti veikto izdevumu analīzei un salīdzināšanai.

Esošās situācijas identificētās problēmas

Šobrīd analizējot pašvaldību datus atzīmējam, ka 2019. gadā kopā pašvaldības tērēja izglītības papildu pakalpojumiem 26 990 844 eiro, kas veidoja 2,2% no kopējiem pašvaldību izdevumiem izglītībai (1,2 miljardi eiro). Savukārt, piemēram, vien kodu grupā 09.200 "Pamatizglītība, vispārējā un profesionālā izglītība (ISCED-97 1., 2. un 3.līmenis)" ēdināšanas pakalpojumi (ekonomiskās klasifikācijas kods 2363) veidoja 31 585 247 eiro, kas lielā mērā tomēr būtu jānorāda nevis zem konkrētā izglītības līmeņa, bet 09.600 kodā jeb konkrētāk – jaunajā kodu apakšgrupā 09.620 kodā "Izglītojamo ēdināšanas pakalpojumi". Ievērojot minēto, transporta izdevumi, ēdināšanas izdevumi un izmitināšanas izdevumi ir būtiska izdevumu daļa, taču finanšu pārskatos šie izdevumi neparādās pilnā apmērā, tādēļ tos ir nepieciešams norādīt tiem atsevišķi izveidotos kodos.

Izglītības papildu pakalpojumi jeb netiešās izmaksas noteikumos aptver plašu izdevumu loku –

"Vadību, pārbaudi, darbību vai atbalstu skolēnu un audzēkņu pārvadājumiem, ēdināšanai, izmitināšanai, medicīniskajai un stomatoloģiskajai aprūpei un pārējiem pakārtotajiem pakalpojumiem, kas paredzēti studentiem neatkarīgi no izglītības līmeņa."

kas radījis arī nepieciešamību sniegt papildu skaidrojumus un precizējumus gan noteikumos Nr.934, gan arī Ministru kabineta 2019.gada 25.jūnija noteikumos Nr.276 "Valsts izglītības informācijas sistēmas noteikumos" (turpmāk – noteikumi Nr.276), lai varētu apkopot un salīdzināt datus iestāžu līmenī³.

Lai izceltu resursu ietilpīgākās netiešo izmaksu apakšgrupas, 09.600 tiek ierosināts izcelt šādas trīs galvenās kategorijas: 09.610 Skolēnu un audzēkņu pārvadājumi, 09.620 Skolēnu un audzēkņu ēdināšana un 09.630 Skolēnu un

³ Ministru kabineta 2019. gada 25. jūnija noteikumi Nr. 276 "Valsts izglītības informācijas sistēmas noteikumi".
<https://likumi.lv/ta/id/307796-valsts-izglitiba-informacijas-sistemas-noteikumi>

audzēkņu izmitināšana, kā arī 09.640 Skolēnu un audzēkņu pārējie papildu pakalpojumi izglītības nozarē.

Katrā no minētajām apakškategoriņām jāiekļauj visas izdevumu pozīcijas, kas attiecināmas uz konkrēto pakalpojumu, neatkarīgi no tā, vai šie pakalpojumi ir sniegti izglītības iestādē autonomi vai pakalpojums tiek organizēts kā ārpalpojums.

Baltoties Eiropas Statistikas biroja (*Eurostat*) un arī Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (turpmāk – ESAO) metodoloģijā piedāvājam turpmāko aprakstu par minētajām apakškategoriņām. ESAO rokasgrāmata⁴ detalizēti klasificē izglītības nozares pamatizdevumi (*angļu valodā – core expenditures*) un papildu pakalpojumi (*angļu valodā – ancillary services*).

09.610. Skolēnu un audzēkņu pārvadājumi.

Skolēnu un audzēkņu pārvadājumu pakalpojumos iekļauj visas izdevumu pozīcijas, kas attiecināmas uz pārvadājumu pakalpojuma sniegšanu (personāla atlīdzība, inventāra iegāde, pamatlīdzekļu nolietojums, personāla apmācība, citi pakalpojumi un degvielas vērtība).

Pārvadājumu pakalpojumus uzskaita neatkarīgi no tā, vai šie pakalpojumi ir sniegti izglītības iestādē autonomi vai pārvadājumu pakalpojums tiek organizēts kā ārpalpojums.

Šajā apakškodā, piemēram, var uzrādīt –

EKK 2233 Izdevumi par transporta pakalpojumiem

EKK 2242 Transportlīdzekļu uzturēšana un remonts

EKK 2262 Transportlīdzekļu noma

EKK 2322 Degviela

EKK 5213 Transporta būves

EKK 5231 Transportlīdzekļi

– kā arī saistīto darbinieku atlīdzības, komandējumu, apdrošināšanas, formas tērpu u.c. izdevumus.

Kad skolēnu un audzēkņu pārvadājumi tiek plānoti konkrētajos izglītības līmeņos (09.100, 09.200, 09.300, 09.400 vai 09.500) kā stipendijas, dotācija un kompensācijas naudā tos, piemēram, var uzrādīt –

EKK 6292 Transporta izdevumu kompensācijas.

09.620. Skolēnu un audzēkņu ēdināšana.

Skolēnu un audzēkņu ēdināšanas pakalpojumos iekļauj visas izdevumu pozīcijas, kas attiecināmas uz ēdināšanas pakalpojuma sniegšanu (personāla

⁴ UOE data collection on formal education. Manual on concepts, definitions and classifications. Version of 20 June 2019. Skatīts: 22.12.2020. Pieejams: <http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/uee-data-collection-manual-2019-en.pdf>

atlīdzība, komunālie pakalpojumi, inventāra iegāde, pamatlīdzekļu nolietojums, personāla apmācība, citi pakalpojumi un produktu vērtība).

Ēdināšanas pakalpojumus uzskaita neatkarīgi no tā, vai šie pakalpojumi ir sniegti izglītības iestādē autonomi vai ēdināšanas pakalpojums tiek organizēts kā ārpalpojums.

Šajā apakškodā, piemēram, var uzrādīt –

EKK 2362 Virtuves inventārs, trauki un galda piederumi

EKK 2363 Ēdināšanas izdevumi

EKK 2365 Uzturdevas kompensācija

– kā arī saistīto darbinieku atlīdzības, komandējumu, apdrošināšanas, formas tērpu u.c. izdevumus.

Kad skolēnu un audzēkņu ēdināšana tiek plānota konkrētajos izglītības līmeņos (09.100, 09.200, 09.300, 09.400 vai 09.500) kā stipendijas, dotācija un kompensācijas naudā tos, piemēram, var uzrādīt –

EKK 6253 Pabalsti ēdināšanai naudā

EKK 6322 Pabalsti ēdināšanai natūrā

EKK 6350 Pabalsts garantētā minimālā ienākumu līmeņa nodrošināšanai natūrā

09.630. Skolēnu un audzēkņu izmitināšana.

Skolēnu un audzēkņu izmitināšanas pakalpojumos iekļauj visas izdevumu pozīcijas, kas attiecināmas uz izmitināšanas pakalpojuma sniegšanu (personāla atlīdzība, komunālie pakalpojumi, inventāra iegāde, pamatlīdzekļu nolietojums, personāla apmācība un citi pakalpojumi).

Izmitināšanas pakalpojumus uzskaita neatkarīgi no tā, vai šie pakalpojumi ir sniegti izglītības iestādē autonomi vai izmitināšanas pakalpojums tiek organizēts kā ārpalpojums.

Šajā apakškodā, piemēram, var uzrādīt –

EKK 2261 Ēku, telpu īre un noma

– kā arī saistīto darbinieku atlīdzības, komandējumu, apdrošināšanas, formas tērpu u.c. izdevumus.

Kad skolēnu un audzēkņu izmitināšana tiek plānota konkrētajos izglītības līmeņos (09.100, 09.200, 09.300, 09.400 vai 09.500) kā stipendijas, dotācija un kompensācijas naudā tos, piemēram, var uzrādīt –

EKK 6270 Dzīvokļa pabalsts naudā

EKK 6360 Dzīvokļa pabalsts natūrā

09.640. Skolēniem un audzēkņiem sniegtie pārējie papildu pakalpojumi

Pārējos papildu pakalpojumos iekļauj visas izdevumu pozīcijas, kas attiecināmas uz vadību, pārbaudi, darbību vai atbalstu skolēnu un audzēkņu medicīniskajai un stomatoloģiskajai aprūpei un pārējiem pakārtotajiem pakalpojumiem (personāla atlīdzība, komunālie pakalpojumi, inventāra iegāde, pamatlīdzekļu nolietojums, personāla apmācība un citi pakalpojumi), kas paredzēti neatkarīgi no izglītības līmeņa.

Pārējos papildu pakalpojumus uzskaita neatkarīgi no tā, vai šie pakalpojumi ir sniegti izglītības iestādē autonomi vai izmitināšanas pakalpojums tiek organizēts kā ārpakalpojums.

Šajā apakškodā, piemēram, var uzrādīt –

EKK 2231 Izdevumi iestādes sabiedrisko aktivitāšu īstenošanai

EKK 2234 Normatīvajos aktos noteiktie veselības un fiziskās sagatavotības pārbaudes izdevumi

EKK 2229 Izdevumi par pārējiem komunālajiem maksājumiem (apkopšanas pakalpojumi, paklāju maiņa, darba aizsardzība u.c.)

– kā arī saistīto darbinieku atlīdzības, komandējumu, apdrošināšanas, formas tērpu u.c. izdevumus.

Kad pārējie papildu pakalpojumi tiek plānoti konkrētajos izglītības līmeņos (09.100, 09.200, 09.300, 09.400 vai 09.500) kā stipendijas, dotācija un kompensācijas naudā tos, piemēram, var uzrādīt –

EKK 6252 Pabalsti veselības aprūpei naudā

EKK 6321 Pabalsti veselības aprūpei natūrā

Lai pašvaldības izglītības iestāžu grāmatvedības uzskaitē būtu pēc iespējas pārskatāma un salīdzināma, izglītības iestādes kopējās izmaksas un tiešās izmaksas tiek piedāvāts iesniegt Valsts izglītības informācijas sistēmā kā divus pamatrādītājus, kuru starpība veidotu netiešās izmaksas, kas novadu līmenī attiecīgi rezultējas 09.600 kodā.

Netiešo izmaksu vienīgais atskaites punkts ir noteikumu Nr.934 09.600 izdevumu kategorija, kuras datu uzskaites sakārtošanas rezultātā ir iespēja precīzi uzskaitīt galvenās netiešās izmaksas izglītības jomā. Savukārt tiešo izmaksu atskaites punkts ir Ministru kabineta 2016.gada 28.jūnija noteikumi Nr.418 "Kārtība, kādā veicami pašvaldību savstarpējie norēķini par izglītības iestāžu sniegtajiem pakalpojumiem" (turpmāk – noteikumi Nr.418)⁵, kurā ir aptverti visi tie izdevumi, kas attiecas uz izglītojamā mācību procesa nodrošinājumu. Piemērojot noteikumu Nr.418 izdevumu uzskaites metodoloģisko bāzi, tiek ierosināts uzskaitīt izglītības iestādes tiešos izdevumus.

Valsts izglītības informācijas sistēmā par katru izglītības iestādi būtu jāievada divi skaitļi – izglītības iestādes kopējie izdevumi un izglītības iestādes kopējie tiešie izdevumi. Netiešos izdevumus Valsts izglītības informācijas sistēma aprēķinātu automātiski.

Valsts kontroles 2017.gada 14.marta revīzijas ziņojumā "Vai Alūksnes novada pašvaldības rīcība, nodrošinot maksas pakalpojumus iedzīvotājiem, ir

⁵ Ministru kabineta 2016.gada 28.jūnija noteikumi Nr.418 "Kārtība, kādā veicami pašvaldību savstarpējie norēķini par izglītības iestāžu sniegtajiem pakalpojumiem" <https://likumi.lv/ta/id/283403-kartiba-kada-veicami-pasvaldibu-savstarpejie-norekini-par-izglitiba-iestazu-sniegtajiem-pakalpojumiem>

ekonomiska un efektīva?"⁶ norādīts uz to, ka ir svarīgi pilnveidot grāmatvedības uzskaites kārtošanu un budžeta plānošanu, nosakot kārtību, kādā tiek plānoti un uzskaitīti ieņēmumi no maksas pakalpojumiem un ar šo pakalpojumu sniešanu saistītie izdevumi. Atbildē uz šo revīziju gan Alūksnes novada pašvaldība, gan VARAM izstrādāja vadlīnijas maksas pakalpojumu izcenojumu noteikšanai un izcenojumu apstiprināšanas kārtībai pašvaldībās⁷, kas paredz tiešo un netiešo izmaksu noteikšanas principus.

Balstoties šajos principos, Izglītības un zinātnes ministrija (turpmāk – IZM) 2019.gadā veica izglītības iestāžu aptauju, kuras rezultāti ir apkopoti Ministru kabineta 2020.gada 20.oktobrī apstiprinātajā informatīvajā ziņojumā⁸ 3. un 4.pielikumā. Uz šīs metodoloģijas bāzes turpināja darbu Pedagogu darba samaksas pilnveides darba grupa, un balstoties tās priekšlikumos arī ir sagatavots šo vadlīniju melnraksts sabiedriskai diskusijai.

Izglītības tiešo un netiešo izmaksu indikatori var tikt piedāvāti izmantot skolu monitoringa rīkā, lai izglītības iestādēm ir iespēja savstarpēji novērtēt savu izdevumu efektivitāti.

Izglītības izdevumu indikatori

Vidējais izdevumu grozs (gadā) vienam izglītojamajam pašvaldību vispārējās pamata un vidējās izglītības iestādē, to iedalot –

- (i) vidēji valstī;
- (ii) mazā skolā (izglītojamo skaits līdz 100 skolēniem);
- (iii) vidējā skolā (izglītojamo skaits no 101 līdz 499 skolēniem);
- (iv) lielā skolā (izglītojamo skaits sākot no 500 skolēniem).

Vidējais izdevumu grozs tiek rēķināts, izmantojot apkopotos izglītības tiešos izdevumus. Pastarpinātie indikatori var būt arī kopējie izglītības iestādes izdevumi un netiešie izdevumi, kas ļautu arī aprēķināt netiešo izmaksu grozu uz vienu izglītojamo.

⁶ Latvijas Republikas Valsts kontroles revīzijas ziņojums "Vai Alūksnes novada pašvaldības rīcība, nodrošinot maksas pakalpojumus iedzīvotājiem, ir ekonomiska un efektīva?". 14.03.2017., skatīts: 22.12.2020. Pieejams: <https://lrk.gov.lv/lv/revizijas/revizijas/noslektas-revizijas/vai-aluksnes-novada-pasvaldibas-riciba-nodrosinot-maksas-pakalpojumus-iedzivotajiem-ir-ekonomiska-un-efektiva>

⁷ Vadlīnijas maksas pakalpojumu izcenojumu noteikšanai un izcenojumu apstiprināšanas kārtībai pašvaldībās. VARAM. 16.01.2019., skatīts: 22.12.2020. Pieejams: <https://drive.google.com/open?id=1CNsysQe5tEEoRk3nhdF5WV8zd0EVCVKI>

⁸ Par kvalitatīvas vispārējās vidējās izglītības nodrošināšanas priekšnosacījumiem. IZM. 20.10.2020., skatīts: 22.12.2020. Pieejams: <http://tap.mk.gov.lv/lv/mk/tap/?pid=40489636&mode=mk&date=2020-10-20>