

Latvijas izglītības sistēmas finansēšanas principu pilnveide

Svetlana Batare¹, Kārlis Ketners², ¹⁻²Rīga Technical University

Kopsavilkums. Raksta mērķis ir raksturot Latvijas izglītības sistēmas finansēšanu atkarībā no izglītības iestāžu veida un to dibinātāja, atspoguļot un analizēt izglītības finansēšanas sistēmas vēsturisko attīstību, izvērtēt uzturēšanas izdevumu nodrošināšanas profesionālajās izglītības iestādēs un pedagogu darba samaksas sistēmas turpmākās pilnveides iespēju. Ir ierosināts, izstrādājot finansēšanas sistēmas pilnveides plānu ierobežoto valsts budžeta iespēju apstākļos, īpašu uzmanību pievēršot tām skolēnu un pedagogu grupām, kuri atrodas nevienlīdzīgos apstākļos, salīdzinājumā ar pārējiem izglītības sistēmas dalībniekiem.

Atslēgas vārdi: izglītības finansēšana, pedagogu darba samaksa, uzturēšanas izdevumi, finansēšanas modelis „nauda seko skolēnam”, efektivitāte.

IEVADS

Izglītības sistēmas nepārtrauktas un ilgspējīgas finansēšanas problēma ir aktuāla jebkurā valstī. Īpaši tā saasinās ekonomiskās krīzes un pēckrīzes periodā, kad ir nepieciešams optimizēt valsts budžeta un pašvaldību budžetu izdevumus, vienlaikus nodrošinot izglītības pakalpojuma pieejamību un kvalitāti.

Stabila un pārdomāta izglītības finansēšanas sistēmas politika un vadība krīzes periodā palīdz efektīvi izmantot pieejamos resursus, nepasliktinot izglītības procesā iesaistīto dalībnieku izglītības ieguves un darba apstākļus. Jebkura krīze ir pārmaiņu un pilnveides katalizators. Taču tā efekts ir pozitīvs tikai tad, kad jau līdz tam ir veikta pakāpeniska finansēšanas sistēmas efektivitātes paaugstināšana.

Katrā valstī izglītība tiek finansēta dažādi. To nosaka valsts vēsturiskā attīstība, tās teritoriālais dalījums un pieejamie finanšu resursi. Lielā mērā dažādu izglītības veidu finansēšanas avotus nosaka funkciju sadale valstī. Tāpēc, pilnveidojot izglītības finansēšanas sistēmu, apstākļos, kad, budžeta izdevumu samazinājuma dēļ, izmaiņas jāveic ātri, funkciju sadale starp valsti un pašvaldību spēlē būtisku lomu reformu īstenošanā.

Pilnveidojot izglītības finansēšanas sistēmu būtiskas ir ne tikai iedzīvotāju tiesības uz izglītību, bet arī pedagogu tiesības uz darbam atbilstošu, konkurētspējīgu atalgojumu. Tāpēc, sākot no 2006.gada, Latvijā tika veikta pakāpeniska pedagogu darba samaksas paaugstināšana. Tā tika pārtraukta 2009.gadā. Tādēļ pēckrīzes apstākļos ļoti svarīgi ir izvērtēt pedagogu darba samaksas paaugstināšanas un darba samaksas sistēmas pilnveidošanas iespējas.

Raksta mērķis ir raksturot Latvijas izglītības sistēmas finansēšanu un tās nosacījumus atkarībā no izglītības iestāžu veida un to dibinātāja, atspoguļot un veikt analīzi par izglītības sistēmas finansēšanas vēsturisko attīstību, izvērtēt uzturēšanas

izdevumu nodrošināšanu profesionālajās izglītības iestādēs, kā arī piedāvāt pedagogu darba samaksas sistēmas turpmākās pilnveides iespējas.

Raksta autori ir izpētījuši izglītības finansēšanas sistēmu Latvijā, veicot tās analīzi sākot no 2000.gada, īpašu uzmanību pievēršot pedagogu darba samaksas sistēmai.

Raksta ietvaros ir apskatītas izglītības iestādes, kas īsteno vispārējās izglītības, speciālās izglītības, profesionālās izglītības, profesionālās ievirzes un interešu izglītības programmas. Izglītības iestādes, kas īsteno augstākās izglītības programmas, rakstā netika apskatītas, jo būtiski atšķiras to finansēšanas nosacījumi.

Raksta ietvaros jēdziens „pedagogu darba samaksa” iekļauj sevī arī darba devēja valsts sociālās apdrošināšanas obligātās iemaksas, savukārt jēdziens „uzturēšanas izdevumi” sevī ietver izdevumus mācību procesa nodrošināšanai.

Ņemot vērā, ka jautājumu, kas ir saistīti ar izglītības finansēšanas sistēmu, ir ļoti daudz un tos var apskatīt no dažādiem aspektiem, autori lielāku uzmanību pievērš pedagogu darba samaksas sistēmas pilnveidei, kas ir nepieciešama, lai nodrošinātu pedagogu darba ieguldījumam atbilstošu un konkurētspējīgu apmaksu, kā arī profesionālās izglītības iestāžu reformai, valstij nododot un pašvaldībām pārņemot profesionālās izglītības iestādes.

I. PLĀNOŠANAS BŪTĪBA UN NOSACĪJUMI

Plānošana ir paredzējums, kas vērsts uz sociālo darbību stimulēšanu un vadību skaidri formulēta mērķa sasniegšanai [1]. Tajā pašā laikā plānošana ir process, kurā ir noteikts virziens, kurā ir izvēlēti ceļi, pa kuriem iet, un līdzekļi, kā to sasniegt [2]. Savukārt izglītības plānošanu var definēt, kā intelektuālu procesu, lai noteiktu efektīvus pasākumus izglītības mērķu sasniegšanai nākotnes sabiedrības labā [1]. Izglītības plānošana nav atraujama no izglītības finansēšanas, kas ir process, ar kura palīdzību valdība nodrošina un vada nepieciešamos līdzekļus iedzīvotāju vajadzību nodrošināšanai [3].

Visaptveroša un sistemātiska izglītības sistēmas attīstības plānošana sastāv no [1]:

- 1) mērķu definēšanas,
- 2) īstenojamo politiku un alternatīvu programmu noteikšanas,
- 3) izmaksu un to avotu novērtēšanas, izvērtējot tā izmantošanas rezultātā gūto labumu, kā arī
- 4) no pieņemto lēmumu un īstenoto aktivitāšu monitoringa.

Šī pieeja plānošanai paredz, ka plāna izveidei ir pieejama (iegūta vai iegūstama) visa nepieciešamā kvantitatīvā un kvalitatīvā informācija, plānā iekļautie objekti ir nemainīgi

plāna izstrādes laikā, ir zināmas alternatīvas politikas — izstrādātais plāns nav vienīgais risinājums un ka ekonomiskā un politiskā vide ir stabila [3].

Lai cik būtu perfekts izglītības sistēmas attīstības plāns, tas var tikt apdraudēts, mainoties kādam no plānošanā ietvertajiem faktoriem. Iespējamie draudi finansēšanas modelim ir saistāmi, piemēram, ar:

- 1) neskaidriem mērķiem;
- 2) nepareiziem aprēķiniem;
- 3) nepietiekamu finansējumu;
- 4) nepareizu institucionālo organizāciju; politiskā atbalsta trūkumu vai
- 5) neparedzētajām izmaiņām ārējā vidē [3].

Izglītības sistēmas attīstības plāns nevar tikt īstenots, ja tā realizēšanai pietrūkst finansējuma. Tā ir kā māja, kas ir būvēta uz smiltīm [3]. Turklāt, plānojot izglītības finansēšanu, galvenais uzsvārs tiek likts uz izmaksu sistēmas efektivitātes paaugstināšanu, vienlaikus nodrošinot izglītības kvalitāti un pieejamību. Problēma slēpjas faktā, ka izglītība ir darbietilpīga nozare un lielāko finansēšanas daļu aizņem pedagogu darba samaksa, līdz ar to izmaksu efektivitātes celšana nav viegli īstenojama.

II. LATVIJAS IZGLĪTĪBAS SISTĒMAS FINANSĒŠANAS RAKSTUROJUMS

Latvijas izglītības finansēšanas sistēmu nosaka funkciju sadale starp valsti un pašvaldībām (skatīt 1.tabulu). Latvijas izglītības sistēmai ir raksturīga izglītības funkciju decentralizācija. Pašvaldības ir dibinātājas lielākajām vispārējo pamata un vispārējo vidējo izglītības iestāžu skaitam, ir dibinātājas visām speciālajām izglītības iestādēm (tai skaitā speciālajām internātskolām, Izglītības iestāžu reģistrā reģistrētajiem attīstības un rehabilitācijas centriem un speciālajām pirmsskolas izglītības iestādēm), kā arī profesionālās ievirzes un interešu izglītības iestādēm. Savukārt valsts pārsvarā ir profesionālo izglītības iestāžu dibinātāja.

Nodrošinot izglītības funkciju decentralizāciju Latvijā, tiek īstenota izglītības iestāžu nodošana pašvaldībām. Taču valstij nododot un pašvaldībai pārņemot izglītības iestādi, ir jāņem vērā, ka saskaņā ar likuma Par pašvaldībām 15.pantu [4], pašvaldību autonoma funkcija ir gādāt par iedzīvotāju izglītību, tas ir, iedzīvotājiem noteikto tiesību nodrošināšana pamatizglītības un vispārējās vidējās izglītības iegūšanā, kā arī pirmsskolas un skolas vecuma bērnu nodrošināšana ar vietām mācību un audzināšanas iestādēs. Savukārt profesionālās izglītības nodrošināšana nav pašvaldības autonoma funkcija. Tas ir svarīgs fakts, vērtējot izglītības iestāžu finansēšanas avotus atkarībā no to dibinātāja.

Izglītības iestāžu finansēšanas avoti ir atrunāti Izglītības likuma [5] 59.pantā, saskaņā ar kuru valsts izglītības iestādes finansē no valsts budžeta saskaņā ar gadskārtējo valsts budžeta likumu, pašvaldību izglītības iestādes finansē no pašvaldību budžetiem un valsts piedalās pašvaldību izglītības iestāžu finansēšanā, savukārt privātās izglītības iestādes finansē to dibinātāji, valstij piedaloties šo izglītības iestāžu pedagogu darba samaksas finansēšanā.

Gandrīz pusi no kopējā valsts un pašvaldību finansējuma vispārējās izglītības un profesionālās izglītības programmu īstenošanai veido pedagogu darba samaksa [Izglītības un zinātnes ministrijas informācija]. Saskaņā ar Izglītības likuma [5] 60.pantu pedagogu darba samaksa valsts vai pašvaldības izglītības iestādēs, tajā skaitā bērnu no piecu gadu vecuma izglītošanā nodarbināto pedagogu darba samaksa tiek nodrošināta no valsts budžeta līdzekļiem un valsts budžeta mērķdotācijām. Pašvaldības var piedalīties valsts, pašvaldību un privāto izglītības iestāžu īstenoto izglītības programmu pedagogu darba samaksas finansēšanā. Valsts piedalās privāto izglītības iestāžu pedagogu darba samaksas finansēšanā Ministru kabineta noteiktajā kārtībā, ja šajās izglītības iestādēs tiek īstenotas pirmsskolas izglītības programmas bērniem no piecu gadu vecuma līdz pamatizglītības ieguves uzsākšanai, kā arī akreditētas pamatizglītības un vispārējās vidējās izglītības programmas (Izglītības likuma 59.pants).

1. TABULA

LATVIJAS IZGLĪTĪBAS IESTĀŽU VEIDI UN IZGLĪTĪBAS IESTĀŽU DIBINĀTĀJI

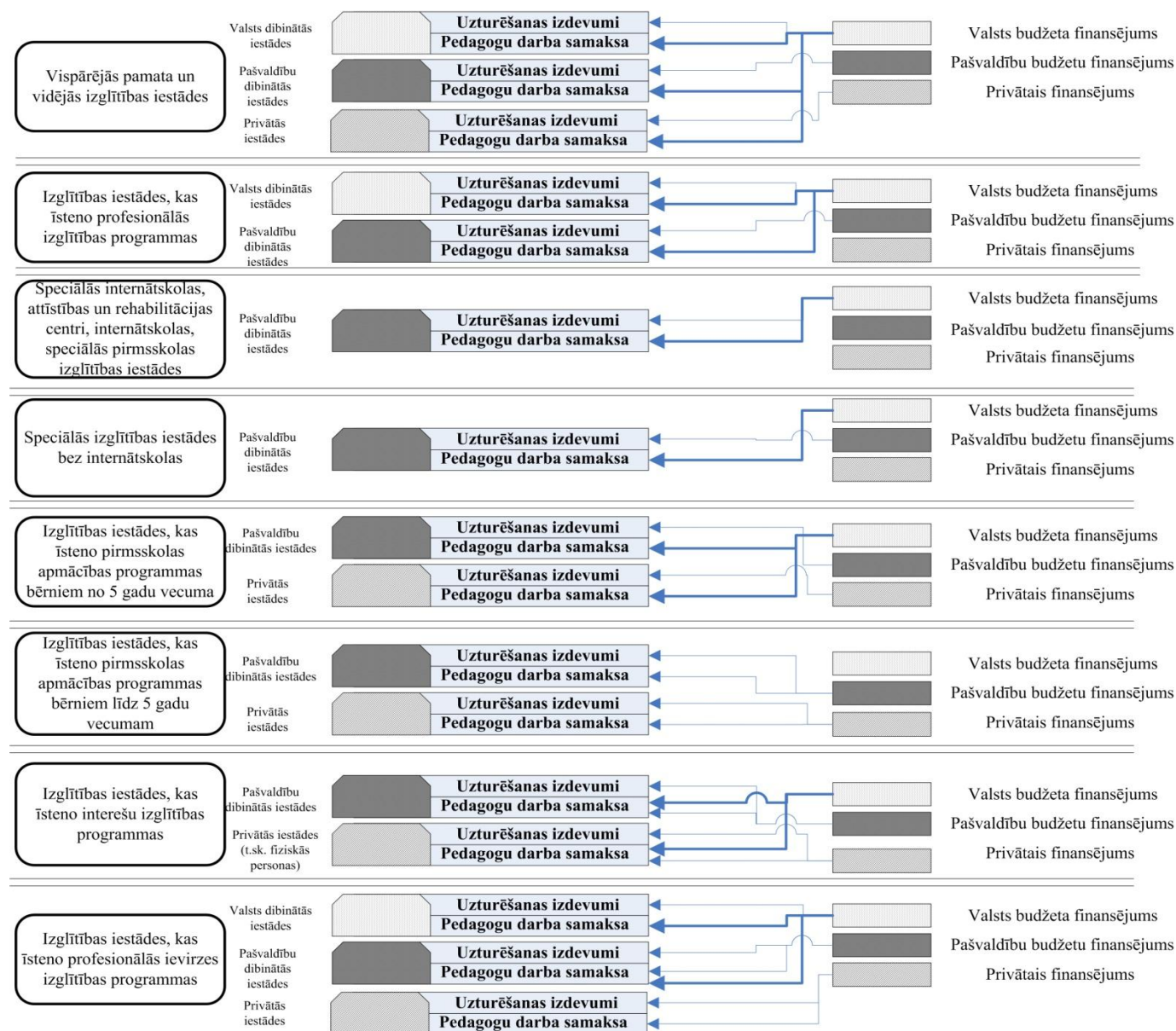
Izglītības iestādes veids (atsevišķos gadījumos nosaukums) vai izglītības iestādē īstenojamā programma	Dibinātājs: valsts	Dibinātājs: pašvaldība	Dibinātājs: privātais sektors
Vispārējās pamata un vispārējās vidējās izglītības iestādes (tai skaitā internātskolas)	X	X	X
Profesionālās izglītības iestādes vai izglītības iestādes, kurās īsteno profesionālās pamatizglītības, arodizglītības un profesionālās vidējās izglītības programmas*	X	X	
Speciālās izglītības iestādes (bez internātskolas)		X	
Speciālās internātskolas un Izglītības iestāžu reģistrā reģistrētie attīstības un rehabilitācijas centri		X	
Speciālās pirmsskolas izglītības iestādes		X	
Pirmsskolas izglītības iestādes		X	X
Profesionālās ievirzes izglītības iestādes	X	X	X
Interešu izglītības iestādes		X	X

*integrētās izglītības iestādes, kurās īsteno gan vispārējās, gan profesionālās izglītības programmas.

Neskatoties uz izglītības funkciju decentralizāciju, ievērojamu daļu no izglītības sistēmas finansēšanas ir uzņēmusies valsts (skatīt 1.attēlu), vienlaikus attāļojot pašvaldību kompetencē dibināt, reorganizēt un likvidēt vispārējās izglītības iestādes, tai skaitā internātskolas, speciālās izglītības iestādes un klases, kā arī pirmsskolas izglītības grupas bērniem ar speciālām vajadzībām un interešu izglītības iestādes, kā arī dibināt, reorganizēt un likvidēt profesionālās ievirzes izglītības iestādes [5]. Tas var būt izskaidrojams ar konkrētā izglītības veida pamatuzdevumu. Tie izglītības veidi, kuru valsts pārraudzība un organizēšana ir valsts interesēs, tiek finansēti no valsts budžeta neatkarīgi no to dibinātāja — speciālās izglītības internātskolas, Izglītības iestāžu reģistrā reģistrētie attīstības un rehabilitācijas centri un speciālās pirmsskolas izglītības iestādes. Šīs izglītības iestādes pilda ne tikai izglītības, bet arī sociālo funkciju, vienlaikus nodrošinot izglītojamajiem iespējas iegūt izglītību atbilstoši

viņu individuālām vajadzībām, kas ir kopējais valsts, nevis tikai pašvaldības uzdevums.

Diskusijas izraisa plānotā valsts dibināto profesionālās izglītības iestāžu brīvprātīgā pārņemšana. 2010.gadā ir uzsākta valsts dibināto profesionālo izglītības iestāžu nodošana pašvaldībām (pašvaldības profesionālās izglītības iestādes pārņem brīvprātīgi) [6]. Galvenā problēma pašvaldībai pārņemot profesionālās izglītības iestādes, ir šo iestāžu uzturēšanas izdevumu nodrošināšana. Kā jau tika minēts iepriekš, izglītības iestāžu uzturēšanas izdevumus finansē to dibinātājs. Taču, tāpat kā tas ir ar speciālajām izglītības iestādēm (internātskolām), tāpt arī profesionālo izglītības iestāžu gadījumā, profesionālās izglītības nodrošināšana nav pašvaldības autonoma funkcija. Tātad, pašvaldībām pārņemot profesionālās izglītības iestādes, ir jāseko arī finansējumam.



1. att. Latvijas izglītības sistēmas finansēšana 2011.gadā.

Pašlaik jautājums tiek risināts Izglītības un zinātnes ministrijas izstrādātajā koncepcijā „Par profesionālās izglītības programmu turpmāko īstenošanu” [7]. Koncepcija piedāvā divus pašvaldību dibināto profesionālo izglītības iestāžu finansēšanas variantus.

1) Valsts pasūtītās profesionālās izglītības programmās vispārīzglītojošo priekšmetu apguvi (izņemot pedagogu darba samaksu) finansē no pašvaldības budžeta, profesionālo priekšmetu apguvi finansē valsts. Par vispārīzglītojošo mācību priekšmetu apguvi šajās programmās tiek veikti savstarpējie norēķini par izglītojamiem, kuri apmeklē citas pašvaldības izglītības iestādes, kurās tiek īstenotas profesionālās izglītības programmas.

2) Pašvaldības pilnībā finansē profesionālās izglītības programmas apguvi (izņemot pedagogu darba samaksu, stipendijas) un veic savstarpējos norēķinus par attiecīgās pašvaldības administratīvajā teritorijā deklarētajiem izglītojamiem, kuri mācās citas pašvaldības izglītības iestādēs, kuras īsteno profesionālās izglītības programmas.

Izglītības un zinātnes ministrija atbalsta 1. finansēšanas variantu, taču, lai to īstenotu, ir nepieciešams pārskatīt funkciju sadalījumu starp valsti un pašvaldību, kas ir ne tikai ekonomisks, bet arī politisks lēmums.

III. IZGLĪTĪBAS FINANSĒŠANAS SISTĒMAS ATTĪSTĪBA

Izvērtējot periodu sākot no 2000. gada, pirmās būtiskās izmaiņas izglītības iestāžu finansēšanas sistēmā ir notikušas 2009. gada 1. janvārī, kad tika atceltas maksimāli pieļaujamās izmaksas budžeta gadā par 1 izglītojamo [8], kas tika piemērotas, veicot pašvaldību savstarpējos norēķinus par izglītības iestāžu sniegtajiem pakalpojumiem. Pašvaldību savstarpējie norēķini var tikt veikti tikai par autonomu funkciju īstenošanu, tai skaitā par pamatizglītības un vispārējās vidējās izglītības nodrošināšanu savā administratīvajā teritorijā izglītojamajiem, kas ir deklarēti citās pašvaldībās.

Maksimāli pieļaujamo izmaksu atcelšanas rezultātā pašvaldības savstarpējos norēķinos 2010. gada februārī tērēja sākot no 138 latiem līdz pat 2032 latiem par vienu izglītojamo gadā [Izglītības un zinātnes ministrijas informācija]. Lielais savstarpējo norēķinu summas diapazons liecina, ka ne katra pašvaldība ir spējīga efektīvi nodrošināt izglītības iegūšanu savā teritorijā. Vienlaikus, tas arī atspoguļo pieeju pašvaldību autonomo funkciju īstenošanai, izglītības funkciju nodrošināšanas decentralizācija ir atstājusi pašvaldības bez vienotā regulējošā mehānisma, kas nostāda pašvaldības finansiāli nevienlīdzīgā situācijā.

Rodas jautājums: vai iepriekš minētie skaitļi ir objektīvi, vai arī tomēr vajadzētu atgriezties pie maksimāli pieļaujamo izmaksu noteikšanas valstī? Izglītības un zinātnes ministrija [9] uzskata, ka maksimāli pieļaujamo izmaksu atcelšana nemotivē pašvaldības optimizēt izdevumus un ka šāda savstarpējo norēķinu sistēma neaptver visus izglītības veidus,

kas, savukārt, bremzē pašvaldības profesionālo izglītības iestāžu pārņemšanu un speciālo izglītības iestāžu tīkla sakārtošanu valstī.

Būtiskākās izmaiņas pedagogu darba samaksas finansēšanā notikušas 2009. gada 1. septembrī, kad tika ieviests pedagogu darba samaksas finansēšanas modelis „Nauda seko skolēnam” (turpmāk — finansēšanas modelis NSS). Ja līdz šim finansējuma apjoms pedagogu darba samaksai vispārējās pamata un vidējās izglītības iestādēs tika aprēķināts atbilstoši pedagoģisko likmju skaitam, tad sākot no 2009. gada 1. septembra mērķdotācijas apjoms pašvaldībām pedagogu darba samaksai ir atkarīgs no skolēnu skaita konkrētajā administratīvajā teritorijā. [10, 11]

Izvērtējot finansēšanas modeļa NSS ieviešanu no izglītības sistēmas attīstības pamatprincipu viedokļa, var secināt, ka finansēšanas modeļa NSS mērķis bija skaidri noteikts: rosināt mācību iestāžu konkurētspēju, dažādojot izglītības programmu piedāvājumu, to maksimālu atbilstību skolēnu spējām un interesēm, kā arī nodrošināt vienlīdzīgu un caurskatāmu finanšu līdzekļu sadali uz katru skolēnu, vienlaikus veicinot efektīvu izglītībai piešķirtā finansējuma izlietojumu, izglītības iestāžu tīkla sakārtošanu, tādējādi veidojot optimālu skolu tīklu un paaugstinot izmaksu efektivitāti [9]. Arī izglītības politikas virziens bija skaidrs: to bija paredzēts īstenot, pārejot uz tādu vispārējās pamata un vidējās izglītības finansēšanu, kad finansējums ir atkarīgs no skolēnu skaita izglītības iestādē un izglītības programmām, kuras skolēni apgūst, kā arī no izglītības iestādes atrašanās vietas. Lai sekmīgi ieviestu jauno finansēšanas principu, tika veikts izmaksu novērtējums un Izglītības un zinātnes ministrija secināja [12], ka finansēšanas modeļa NSS veiksmīgai ieviešanai vidēji katram skolēnam „jāseko” 787 latiem gadā.

Lai gan pirms finansēšanas modeļa NSS ieviešanas 2008. gadā tika veikta tā aprobācija un tā ieviešana tika rūpīgi izplānota, 2009. gada rudenī notika dramatisks valsts budžeta finansējuma samazinājums mērķdotācijai pedagogu darba samaksai — par 101 miljonu latu [13]. Tā rezultātā vidēji katram skolēnam „sekoja” 646 lati [12]. Vienlaikus ir mainījusies ekonomiskā vide — 2009. gada 1. jūlijā stājies spēkā jauns Latvijas administratīvi teritoriālais dalījums. Tā rezultātā ir izveidojušies novadi ar zemu iedzīvotāju blīvumu, kur skolēnu skaits uz 1 kvadrātkilometru ir ļoti zems (mazāks kā 0,5 skolēni). Iedzīvotāju blīvums bija viens no finansēšanas modeļa NSS iekļautajiem rādītājiem, kas līdz ar valsts budžeta samazinājumu netika ieviests.

Mainoties finansēšanas modeļa NSS plānošanā ietvertajiem faktoriem, tas ir, saņemot finansējumu, kas ir nepietiekams tā ieviešanai, un strādājot valstī ar jaunu teritoriālo dalījumu, jaunais finansēšanas modelis NSS 2009. gada 1. septembrī tomēr tika ieviests, bet uz citiem nosacījumiem — nācās atteikties no teritoriālā blīvuma koeficienta tām pašvaldībām, kurās būtu jā saglabā skolas ar nelielu skolēnu skaitu [12].

	01.09.2000.	...	01.09.2008.	01.09.2009.	01.09.2010.	01.09.2011.	...	Turpmāka gados	
Vispārējās pamata un vispārējās vidējās izglītības iestādes, izglītības iestādes, kas īsteno pirmsskolas apmācības programmas bērniem no 5 gadu vecuma				„nauda seko skolēnam”	„nauda seko skolēnam”				
Speciālās izglītības iestādes (bez internātskolas)						„nauda seko skolēnam”		„nauda seko skolēnam”	
Pašvaldību dibinātās izglītības iestādes, kas īsteno profesionālās izglītības programmas	Finansē pedagoģisko likmju skaitu	...	Finansē pedagoģisko likmju skaitu				...		„nauda seko skolēnam”
Vispārīzglītojošās internātskolas			Finansē pedagoģisko likmju skaitu		Finansē pedagoģisko likmju skaitu				
Speciālās internātskolas, attīstības un rehabilitācijas centri, speciālās pirmsskolas izglītības iestādes						Finansē pedagoģisko likmju skaitu			
Valsts dibinātās profesionālās izglītības iestādes	„nauda seko audzēkņim”	...	„nauda seko audzēkņim”				...	„nauda seko audzēkņim”	

2. att. Pedagogu darba samaksas sistēmas pilnveide 2000.-2011.gadā un turpmākajos gados.

Administratīvi teritoriālās reformas sekas un nepietiekams valsts budžeta finansējums joprojām ir būtiskākie faktori, kas negatīvi ietekmē vispārējās pamata un vidējās izglītības iestādēs nodarbināto pedagogu darba samaksu. Plānojot finansēšanas modeli NSS, tika pieņemts, ka visas pašvaldības spēs pildīt savas autonomās funkcijas, tai skaitā sakārtot izglītības iestāžu tīklu tā, lai maksimāli racionāli izmantotu pašvaldībām pieejamos resursus. Taču joprojām izglītības iestāžu reorganizācija ir sociāli jutīgs faktors un ir politisko spēļu objekts. Ir izveidojusies pretrunīga situācija: no vienas puses, ieviešot finansēšanas modeli NSS, pašvaldībām ir iedota brīvība valsts budžeta līdzekļu efektīvai izmantošanai, no otras puses, ne visas pašvaldības savu teritoriālo īpatnību dēļ to var nodrošināt: ir pašvaldības, kuras piešķir izglītības iestādēm papildus finansējumu no pašvaldību budžetu līdzekļiem, lai tajās strādājošiem pedagogiem varētu nodrošināt samaksu, kas nav mazāka par zemāko mēneša darba algas likmi.

2010.gada 1.septembrī finansēšanas modelim NSS tika pievienotas speciālās izglītības iestādes (bez internātskolas) [11]. Plāns šo izglītības iestāžu iekļaušanai finansēšanas modelī NSS tika izstrādāts, jau ņemot vērā ierobežotos finanšu resursus. Taču, kā ir atzinusi Izglītības un zinātnes ministrija [14], nebija pietiekami izvērtēts, vai speciālās izglītības iestādes (bez internātskolas) varēs nodrošināt izglītības programmu īstenošanu ar tām piešķirto finansējuma apjomu. Rezultātā 2010.gada rudenī speciālo izglītības iestāžu skolēniem „sekoja” nepietiekams finansējums šo iestāžu pedagogu darba samaksas nodrošināšanai. Veiksmīgai pārejai uz jaunu finansēšanas modeli pietrūka informācijas par realizēto programmu patiesām izmaksām izglītojamajiem ar speciālām vajadzībām, jo izglītības iestādes gadiem ir pieradušas strādāt ar izglītojamo individuāli, kas, protams, dod

pozitīvu izglītības atdevi, bet kas izraisa izmaksu pieaugumu un nav iespējams ierobežota finansējuma apstākļos.

No šā gada 1.septembra finansēšanas modelim NSS ir pievienotas pašvaldību dibinātās izglītības iestādes, kurās īsteno profesionālās pamatzglītības, arodizglītības un profesionālās vidējās izglītības programmas [15]. Šo izglītības iestāžu pievienošana ir notikusi veiksmīgi.

IV. IZGLĪTĪBAS FINANSĒŠANAS SISTĒMAS TURPMĀKA PILNVEIDE

Lai pilnveidotu izglītības finansēšanas sistēmu, Latvijā pakāpeniski būtu jāpāriet uz pedagogu darba samaksas finansēšanas modeli NSS visos izglītības veidos. Pārejai jābūt secīgai, ņemot vērā valsts budžeta iespējas turpmākajos gados.

Ņemot vērā to, ka vispārīzglītojošās internātskolas īsteno vispārējās pamata un vidējās izglītības programmas un ka tās atšķiras no pārējām vispārīzglītojošām iestādēm tikai ar to, ka skolēni tajās var uzturēties diennakti, vispārīzglītojošās internātskolas ir pirmās, kurām nākotnē finansējums pedagogu darba samaksai būtu jāreķina pēc finansēšanas modeļa NSS. Izstrādājot kārtību, kādā tiks aprēķināts un sadalīts valsts budžeta finansējums pedagogu darba samaksai vispārīzglītojošajās internātskolās, ir jāņem vērā ar to ieviešanu saistītie riski.

1) Pašreiz finansējums šo iestāžu pedagogu darba samaksai tiek aprēķināts pēc pedagoģisko likmju skaita [16]. Pārejot uz finansēšanas modeli NSS, finansējums izglītības iestādēm ar nelielu skolēnu skaitu būs mazāks par nodrošināto ar pedagoģisko likmju skaitu. Vienlaikus finansiāli vinnēs lielās izglītības iestādes, kuru skolēnu skaits ļaus saņemt finansējumu, kas ievērojami pārsniegs esošo.

2) Gadījumā, ja, nepietiekamā finansējuma dēļ, pašvaldība pieņems lēmumu reorganizēt vai slēgt kādu no

vispārīzglītojošajām internātskolām, atklāts paliek jautājums par tiem internātskolā uzņemtajiem izglītojamiem, kuri ir bāreņi vai bez vecāku gādības palikuši bērni, kā arī izglītojamiem no trūcīgām un maznodrošinātām ģimenēm. Bieži vien vispārīzglītojošās internātskolas šo kategoriju bērniem ir vienīgā iespēja iegūt ne tikai izglītību, bet arī primāro medicīnisko aprūpi un ēdināšanu.

Par nākamo varētu kļūt speciālo internātskolu, Izglītības iestāžu reģistrā reģistrēto attīstības un rehabilitācijas centru, kā arī speciālo pirmsskolas izglītības iestāžu (turpmāk — speciālās izglītības iestādes ar internātskolu) iekļaušana finansēšanas modelī NSS. Taču pirms uzsākt pāreju uz finansēšanas modeli NSS šajās iestādēs, būtiski ir ņemt vērā pieredzi, kas iegūta 2010.gada rudenī, kad finansēšanas modelim NSS tika pievienotas speciālās izglītības iestādes (bez internātskolas). Speciālās izglītības iestādes ar internātskolu īsteno ļoti dažādas speciālās izglītības programmas, un tās ir izvietotas dažādos Latviju reģionos tā, ka bērns ar konkrēto diagnozi tiek vests pāri Latvijai, lai nodrošinātu tieši šim bērnam nepieciešamo apmācības veidu. Pie tam bērni ar īpašajām vajadzībām un viņu izglītība ir sociāli pats jūtīgākais no viesiem izglītību skarošiem jautājumiem.

Par argumentu speciālo izglītības iestāžu ar internātskolu iekļaušanai finansēšanas modelī NSS ir kļuvis tas, ka šajās izglītības iestādēs ir vislielākais valsts budžeta finansējums uz vienu izglītojamo, salīdzinot ar pārējiem izglītības veidiem Latvijā [Izglītības un zinātnes ministrijas informācija]. Taču ir jāsaprot, ka vienmēr saglabāsies situācija, ka speciālā izglītība maksā dārgāk par vispārējo vai profesionālo izglītību, jo finansējums ir līdzeklis vienādu iespēju nodrošināšanai [3], tātad bērniem ar īpašajām vajadzībām arī finansējuma vajadzības ir lielākas.

Lai pašvaldības no valsts varētu pārņemt profesionālās izglītības iestādes, ir nepieciešams sakārtot jautājumus par šo iestāžu uzturēšanas izdevumu finansēšanas avotiem. Pašvaldības nav ieinteresētas pārņemt profesionālās izglītības iestādes, ja to uzturēšanas izdevumu finansējums netiek nodrošināts no valsts budžeta. Taču tas ir pretrunā ar normatīvajos aktos noteikto. Turklāt attiecībā uz profesionālās izglītības nodrošināšanu nedarbojas pašvaldību savstarpējo norēķinu sistēma [8]. Lai to pilnveidotu, ir nepieciešams izveidot tādu profesionālās izglītības finansēšanas sistēmu, lai pašvaldību dibinātajās profesionālās izglītības iestādēs uzturēšanas izdevumus par vispārīzglītojošo priekšmetu daļu segtu pašvaldības un par to norēķinātos, veicot savstarpējos norēķinus, savukārt uzturēšanas izdevumus par profesionālo priekšmetu daļu segtu valsts.

Taču pirms turpināt pilnveidot izglītības sistēmas finansēšanu Latvijā, ir nepieciešams veikt rūpīgu analīzi. Ir jāizvērtē izglītības programmu īstenošanas izmaksas, izglītojamo un pedagogu vajadzības, kā arī valsts budžeta iespējas. Vienlaikus ir jāatceras, ka finansējums ir tikai līdzeklis, ar kura palīdzību valdība nodrošina iedzīvotāju vajadzības, un valdības uzdevums ir celt šī līdzekļa efektivitāti, apmierinot iedzīvotāju vajadzības un ceļot valsts labklājību.

SECINĀJUMI

Neskatoties uz izglītības funkciju decentralizāciju, ievērojamu daļu no izglītības sistēmas finansēšanas ir uzņēmusies valsts. No valsts budžeta tiek finansēta gandrīz visu izglītības iestāžu, neatkarīgi no to dibinātāja, pedagogu darba samaksa, un valsts dibināto izglītības iestāžu, kā arī speciālo internātskolu, Izglītības iestāžu reģistrā reģistrēto attīstības un rehabilitācijas centru, kā arī speciālo pirmsskolas izglītības iestāžu uzturēšanas izdevumi.

Analizējot izmaiņas izglītības iestāžu finansēšanas sistēmā, var secināt, ka galvenie faktori, kas radīja novirzi no finansēšanas sistēmas pilnveides sākotnējā plāna, bija nepietiekams valsts budžeta finansējums, administratīvi-teritoriālās reformas sekas un nepietiekama izglītības programmu izmaksu analīze.

Valsts budžeta finanšu resursu efektīvai izmantošanai būtu nepieciešams pakāpeniski pāriet uz pedagogu darba samaksas finansēšanas modeli NSS visos izglītības veidos. Taču lēmums par to nedrīkst būt pārsteidzīgs. Valsts budžeta izdevumu izglītībai optimizācijas rezultāts nedrīkst apdraudēt iedzīvotāju tiesības uz izglītību.

Lai nodrošinātu konkurētspējīgu profesionālo izglītību, valstī ir jāizveido tāds uzturēšanas izdevumu mehānisms, lai pašvaldības būtu ieinteresētas pārņemt no valsts profesionālās izglītības iestādes un nodrošināt to efektīvu darbību. Vienlaikus nedrīkst aizmirst par šajās izglītības iestādēs strādājošo pedagogu darba samaksas sistēmas pilnveidi.

Izstrādājot izglītības finansēšanas sistēmas pilnveides plānu, jāņem vērā, ka ierobežoto valsts un pašvaldību budžetu iespēju apstākļos, izmaiņas var veikt tikai pieejamā finansējuma ietvaros. Līdz ar to izmaiņām jābūt vērstām uz atsevišķām skolēnu un pedagogu grupām, kurus pašreizējie izglītības finansēšanas mehānismi nostāda nevienlīdzīgā situācijā, salīdzinot ar pārējiem izglītības sistēmas dalībniekiem.

LITERATŪRAS SARAKSTS

- [1]. Davis, R.G., „Educational planning: Models and methods.” In T. Husen & T. N. Postlethwaite (ds.), *The International Encyclopedia of Education* (2nd ed.). 1994, Tarrytown, NY : Elsevier Science Inc. pp. 1825-1830.
- [2]. Gwang-Chol Chang, „Strategic Planning in Education: Some Concepts and Methods” Working Paper in Directions in Educational Planning: Symposium to Honour the Work of Francoise Caillods, UNESCO, 2008, pp.14
- [3]. Jay-Woong Kim, „Financing and Implementing Education Development Plans: From Theory to Practice” in *Implementing and Financing Education for All, Education, policies and strategies 6*, UNESCO, 2004, pp.193-212.
- [4]. Likums Par pašvaldībām [tiešsaiste]. Likums 19.05.1994. (un tā grozījumi) Rīga: LR Saeima [skatīts 25.08.2011.] Pieejams: <http://www.likumi.lv>.
- [5]. Izglītības likums [tiešsaiste]. Likums 29.10.1998. (un tā grozījumi) Rīga: LR Saeima [skatīts 08.08.2011.] Pieejams: <http://www.likumi.lv>.
- [6]. „Par profesionālās izglītības iestāžu tīkla optimizācijas pamatnostādņēm 2010.–2015.gadam” [tiešsaiste], Ministru kabineta rīkojums Nr.5, 06.01.2010, Rīga: Ministru kabinets, [skatīts 26.08.2011.] Pieejams: <http://www.likumi.lv>.
- [7]. „Par profesionālās izglītības programmu turpmāko īstenošanu” [tiešsaiste], Valsts sekretāru sanāsmē izsludinātie dokumenti, 28.07.2011. [skatīts 28.08.2011.] Pieejams: <http://www.mk.gov.lv>.
- [8]. Kārība, kādā veicami pašvaldību savstarpējie norēķini par izglītības iestāžu vai sociālās aprūpes iestāžu sniegtajiem pakalpojumiem [tiešsaiste]. Ministru kabineta noteikumi Nr.250, 13.07.1999. (un to

- grozījumi) Rīga: Ministru kabinets [skatīts 08.08.2011.]. Pieejams: <http://www.likumi.lv>
- [9]. Informatīvais ziņojums par izglītības sistēmas strukturālās reformas norisi un plānotajiem pasākumiem tās tālākai īstenošanai [tiešsaiste], Ministru kabinets, 15.09.2009, Rīga [skatīts 29.08.2011.]. Pieejams: <http://www.mk.gov.lv>
- [10]. Kārtība, kādā aprēķina un sadala valsts budžeta mērķdotāciju pašvaldību vispārējās pamatizglītības un vispārējās vidējās izglītības iestāžu pedagogu darba samaksai un valsts sociālās apdrošināšanas obligātajām iemaksām [tiešsaiste]. Ministru kabineta noteikumi Nr.837, 28.07.2009. (zaudējis spēku) Rīga: Ministru kabinets [skatīts 08.08.2011.]. Pieejams: <http://www.likumi.lv>
- [11]. Kārtība, kādā aprēķina un sadala valsts budžeta mērķdotāciju pašvaldību un privātajām izglītības iestādēm bērnu no piecu gadu vecuma izglītošanā nodarbināto pirmsskolas izglītības pedagogu darba samaksai un pašvaldību vispārējās pamatizglītības un vispārējās vidējās izglītības iestāžu pedagogu darba samaksai [tiešsaiste]. Ministru kabineta noteikumi Nr.1616, 22.12.2009. Rīga: Ministru kabinets [skatīts 05.09.2011.] Pieejams: <http://www.likumi.lv>
- [12]. Par pedagogu darba samaksas sistēmas pilnveidi [tiešsaiste], Informatīvais ziņojums, Valsts sekretāru sanāksmē izsludinātie dokumenti 08.09.2011., Ministru kabinets, Rīga [skatīts 08.09.2011.] Pieejams: <http://www.mk.gov.lv>
- [13]. Likums par valsts budžetu 2009.gadam [tiešsaiste]. Likums 14.11.2008. (un tā grozījumi) Rīga: LR Saeima [skatīts 29.08.2011.] Pieejams: <http://www.likumi.lv>
- [14]. IZM atzīst, ka speciālo skolu pievienošana modelim „Nauda seko skolēnam” bija sasteigta [tiešsaiste], 21.10.2010., Rīga: Ziņu aģentūra LETA [skatīts 06.09.2011.] Pieejams: <http://zinas.nra.lv>
- [15]. Kārtība, kādā aprēķina un sadala valsts budžeta mērķdotāciju pedagogu darba samaksai pašvaldību izglītības iestādēs, kurās īsteno profesionālās pamatizglītības, arodizglītības un profesionālās vidējās izglītības programmas [tiešsaiste]. Ministru kabineta noteikumi Nr.523, 05.07.2011. Rīga: Ministru kabinets [skatīts 06.09.2011.]. Pieejams: <http://www.likumi.lv>
- [16]. Speciālās izglītības iestāžu, vispārējās izglītības iestāžu speciālās izglītības klašu (grupu) un internātskolu finansēšanas kārtība [tiešsaiste]. Ministru kabineta noteikumi Nr.825, 31.08.2010. Rīga: Ministru kabinets [skatīts 08.09.2011.]. Pieejams: <http://www.likumi.lv>



Svetlana Batare, Mg.oec., 2002, University of Latvia.

Head of Unit of Financing Strategy of Education, Financing Department, Ministry of Education and Science of Republic of Latvia, 2 Valnu Str., Riga, LV-1050. Previously — Deputy Head of Unit of Financing management, Investment department, Ministry of Environment of Republic of Latvia. Senior Officer in Unit of Fiscal Analyses and Forecasts, Department of Analyses of National Economy Development and Fiscal Policies, Ministry of Finance of Republic of Latvia. E-mail: Svetlana.Ba@inbox.lv

Karlis Ketners, Dr.oec., 1999, Riga Technical University. Professor, Deputy head of Department of Customs and Taxes, Riga Technical University, Faculty of Engineering Economics, 1 Kalku Str., Riga, LV-1658. Previously — Director of Budget department, Ministry of Finance of Republic of Latvia. Director General of State Revenue Service of Republic of Latvia. E-mail: Karlis.Ketners@rtu.lv

Svetlana Batare, Karlis Ketners, Development of principles of financing of educational system in Latvia

The article describes the correlation between financing system of education in Latvia and types of educational institutions and its' founders, reflects and analyses historical development of financing system of education, as well as offers view on future development of system of teachers' remuneration in Latvia and financing of maintenance expenditures of vocational educational institutions. It is concluded, that since the year 2000 the most significant change of principles of financing system of education occurred on the 1 September of the year 2009, when the new financing model of teachers' remuneration "Money follows pupil" was enforced. Despite of dramatic cut of state budget financing and consequences of the administratively-territorial reform, new financing model was implemented successfully. It is concluded as well, that to continue to improve the financing system of education in Latvia it is necessary to made accurate assessment of expenditures on providing of educational programmes, to evaluate needs of pupils and teachers and to be realistic in estimating of state budget resources. To improve the effectiveness of use of state budget financing it is proposed to introduce financing model of teachers' remuneration "Money follows pupil" step by step in all types of education in Latvia. At the same time it is essentially to remember that the results of optimization of state budget expenditures must not endanger the citizens' right to education. The article proposes, that when elaborating plan of development of financing system under the conditions of restricted state budget, it is necessary to draw attention to those categories of pupils and teachers that are in unequal circumstances comparing to other members of educational system.

Светлана Батаре, Карлис Кетнерс, Совершенствование принципов финансирования образовательной системы Латвии

В статье охарактеризована зависимость финансирования системы образования Латвии от вида учебного учреждения и его учредителя, отражено и проанализировано историческое развитие системы финансирования образования, а также раскрыты возможности дальнейшего улучшения системы финансирования расходов на содержание профессиональных учебных заведений и системы оплаты труда педагогов в Латвии. Сделан вывод, что самая существенная, начиная с 2000 года, перемена в системе финансирования произошла 1 сентября 2009 года, когда была введена модель финансирования оплаты труда педагогов "Деньги следуют за учеником". При этом, несмотря на драматически урезанное государственное финансирование, а также последствия административно-территориальной реформы, новая модель финансирования была введена успешно. Также сделан вывод, что для продолжения улучшения системы финансирования образования Латвии необходимо провести очень тщательную оценку расходов по введению образовательных программ, оценить потребности учащихся и педагогов, а также реально оценить возможности государственного бюджета. В целях повышения эффективности использования финансовых ресурсов государственного бюджета в статье предложен постепенный переход на модель финансирования оплаты труда педагогов "Деньги следуют за учеником" во всех видах образования. При этом следует не забывать, что результат оптимизации расходов государственного бюджета на образование не должен подвергать риску само право на получение образования. Предложено, разрабатывая план по улучшению системы финансирования образования в условиях ограниченных возможностей государственного бюджета, особое внимание уделить тем категориям учеников и педагогов, которые находятся в неравных условиях по сравнению с другими участниками образовательной системы.