

Zinātnisks pētījums

Rezultatīvo rādītāju iegūšanas iespējas izmantojot pašvaldību budžeta informāciju

GALA ZIŅOJUMS

Ziņojums sagatavots pēc biedrības “Latvijas Pašvaldību savienība” pasūtījuma Norvēģijas finanšu instrumenta projekta “Lietpratīga pārvaldība un Latvijas pašvaldību veikspējas uzlabošana” (Identifikācijas Nr.LPS/2015/30/NFI) ietvaros

Pasūtītājs:
**Biedrība “Latvijas
Pašvaldību savienība”**
Reģ. Nr. 40008020804
Mazā Pils ielā 1, Rīgā, LV-1050

Izpildītājs:
**SIA “Publiskās pārvaldes
konsultācijas”**
Reģ.Nr. 40103210742
Elizabetes ielā 2 – 514C, Rīgā, LV-1010
ppk@ppk.lv

Autori:
Inga Vilka
Sarmīte Rozentāle
Edgars Brēķis

Rīga, 2016

Satura rādītājs

	Izmantotie saīsinājumi	3
	Ievads	4
1.	Pašvaldības budžeta vispārīgi aspekti un ārvalstu prakse	6
1.1.	Pašvaldības budžeta būtība	6
1.2.	Budžeta cikls un iesaistītās puses	9
1.3.	Budžeta struktūra un periods	10
1.4.	Budžetu veidi	12
1.5.	Budžeta pārskati un uzskaites principi	14
1.6.	Publiskā budžeta modernas pārvaldības principi	16
2.	Budžeta rezultatīvo rādītāju izmantošana sabiedrības vadības attīstības kontekstā	18
2.1.	Galvenie publiskās pārvaldes modeļi	18
2.2.	Resursu rezultātu modelis	20
2.3.	Snieguma budžets	24
2.4.	Rezultatīvo rādītāju izmantošana Latvijas publiskajā pārvaldē	27
3.	Pašvaldības budžets Latvijā	30
3.1.	Pašvaldības definējums tiesību aktos un kompetence	30
3.2.	Nedaudz no vēstures – atziņas par pašvaldības budžetu	31
3.3.	Pašvaldību budžetu tiesiskais ietvars	32
3.3.1.	Latvijai saistošie starptautiskie tiesību akti par pašvaldību finansēm	32
3.3.2.	Galvenie ar pašvaldību budžetiem saistītie Latvijas likumi	32
3.4.	Latvijas pašvaldību budžetu struktūra	36
3.5.	Pašvaldību budžetu periods	39
3.6.	Pašvaldību budžetu ieņēmumu un izdevumu klasifikācija	40
3.6.1.	Ieņēmumu klasifikācija	40
3.6.2.	Izdevumu klasifikācija	41
3.6.2.1.	Izdevumu klasifikācija atbilstoši funkcionālajām kategorijām	41
3.6.2.2.	Izdevumu klasifikācija atbilstoši ekonomiskajām kategorijām	42
3.7.	Budžetu dokumenti un pārskati	43
3.7.1.	Budžeta plāns	43
3.7.2.	Mēnešu pārskati un gada pārskats	45
3.7.3.	Gada publiskais pārskats	47
3.8.	Pašvaldību budžetu analīzes prakse	51
3.9.	Pašvaldību budžetu un attīstības plānošanas dokumentu sasaiste	52
3.10.	Latvijas pašvaldību budžetu prakse	55
3.10.1.	Pētījuma pilotpašvaldības	55
3.10.2.	Dažādu jautājumu risinājumi – problēmas un labās prakses piemēri	57
4.	Pašvaldību budžetu datu novērtējuma metodikas	61
4.1.	Starptautiskā un ārvalstu praksē biežāk lietotie pašvaldību budžetu rādītāji	61
4.2.	Pašvaldību budžetu datu apkopošanas mērogs	65
4.3.	Pašvaldību budžetu dati salīdzināšanai un novērtēšanai	66
4.3.1.	Pašvaldības budžeta ieņēmumi	66
4.3.2.	Pašvaldības izdevumi pašiem jeb savai kopienai	71
4.3.3.	Pašvaldības izdevumi sadalījumā pa funkcionālajām kategorijām	78
4.3.4.	Pašvaldību budžetu ieņēmumu un izdevumu savstarpējas sakarības rādītāji	83
4.3.5.	Citi pašvaldību finanšu rādītāji	84
4.4.	Metodika ieņēmumu – izdevumu novērtējumam <i>Darba uzdevumā</i> dotajām pašvaldības aktivitāšu nozarēm	87
4.5.	Metodika ieņēmumu – izdevumu novērtējumam <i>Darba uzdevumā</i> dotajiem funkciju veidiem	92
4.6.	Metodika ieņēmumu - izdevumu novērtējumam <i>Darba uzdevumā</i> dotajām fokusgrupām	95
5.	Secinājumi un priekšlikumi	108
	Izmantotā literatūra	111
	Pielikumi	115
1.	Latvijas pašvaldību budžetu dati	
2.	Pilotpašvaldību kopējie izdevumi sadalījumā pa funkcijām	

Izmantotie saīsinājumi

ASV	Amerikas Savienotās valstis
COFOG	<i>Classification of Functions of Government</i> – Valdības funkciju klasifikācija
CSP	Centrālā statistikas pārvalde
EKS95	Eiropas kontu sistēma
ES	Eiropas Savienība
EUR	euro
EVF	Ekonomikas un vadības fakultāte (LU)
FG	Finanšu gads
FM	Finanšu ministrija
GBP	Sterliņu mārciņa (Apvienotās Karalistes naudas vienība)
IIN	Iedzīvotāju ienākuma nodoklis
LR	Latvijas Republika
LU	Latvijas Universitāte
MVU	Mazie un vidējie uzņēmumi
NACE 2.red	Saimniecisko darbību statistiskā klasifikācija Eiropas Kopienā
NFI	Norvēģijas finanšu instruments
NIN	Nekustamā īpašuma nodoklis
NVA	Nodarbinātības valsts aģentūra
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i> (Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija)
PB	Pamatbudžets
PFIF	Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fonds
PKC	Pārresoru koordinācijas centrs
PLN	Zlots (Polijas naudas vienība)
PMLP	Pilsonības un migrācijas lietu pārvalde
RAIM	Reģionālās attīstības indikatoru modulis
R&D	<i>Research and Development</i> (pētniecība un attīstība)
SB	Speciālais budžets
VARAM	Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija
VBPB	Valsts kases Valsts budžeta un pašvaldību budžetu datu bāze
VRAA	Valsts reģionālās attīstības aģentūra
ZD	Ziedojumi un dāvinājumi

Ievads

Saskaņā ar pasūtītāja – Latvijas Pašvaldību savienības – sniegto tehnisko specifikāciju šī pētījuma mērķis ir

izstrādāt lietišķo zinātnisko pētījumu par iespējām izmantot pašvaldību budžeta informāciju pašvaldības vadīšanai nepieciešamo rezultatīvo rādītāju aprēķināšanai.

Mērķa sasniegšanai tehniskajā specifikācijā izvirzīti četri darba uzdevumi:

1. Sagatavot pārskatu par literatūrā atrodamajiem piemēriem, kad budžeta datus izmanto izdevumu novērtēšanai noteiktām fokusgrupām vai noteiktu funkciju veikšanai.
2. Izstrādāt metodiku izdevumu novērtējumam sekojošām fokusgrupām:
 - 1) grupējums pa vecuma grupām: bērni, skolnieki, pensionāri, iedzīvotāji darbaspējīgā vecumā;
 - 2) grupējums pa profesijām, īpaši izdalot zemniekus (lauksaimniekus); inženierus un vadītājus; pedagoģiskos darbiniekus; sociālos darbiniekus; policistus; medicīnas darbiniekus; pārējās profesijas;
 - 3) grupējums pēc dzimuma un seksuālās orientācijas;
 - 4) sociāli mazaizsargāto grupējums (invalidi, trūcīgie, bezdarbnieki, bezpajumtnieki, agrāk krimināli sodītie).
3. Izstrādāt metodiku ieņēmumu-izdevumu novērtējumam sekojošiem funkciju veidiem:
 - 1) politikas organizēšana un tās satura noteikšana;
 - 2) pakalpojumi;
 - 3) administrēšana;
 - 4) apsaimniekošana;
 - 5) uzņēmējdarbība;
 - 6) veicināšana;
 - 7) atbalsta funkciju nodrošināšana.
4. Izstrādāt metodiku ieņēmumu-izdevumu novērtējumam sekojošām pašvaldības aktivitāšu nozarēm:
 1. Izglītība un zinātne;
 2. Kultūra un brīvais laiks;
 3. Sociālā drošība;
 4. Veselības aizsardzība;
 5. Sabiedriskā kārtība un tiesiskums;
 6. Avārijas un krīzes situācijas;
 7. Telpiskā plānošana un būvniecības uzraudzība;
 8. Pamata infrastruktūra (ceļi, ielas, ostas un lidostas);
 9. Pieminekļi un sabiedriskā infrastruktūra;
 10. Dārzi, parki un kapsētas;
 11. Sabiedriskais transports;
 12. Preču ražošana un tirdzniecība;
 13. Pilnas maksas pakalpojumu sniegšana;
 14. Dabas resursu ieguve un tirdzniecība.

Ņemot vērā pasūtītāja tehniskās specifikācijas prasības, pētījumā izstrādāti modeļi un sagatavoti priekšlikumi, lai no budžeta rādītājiem iegūtu uz mērķiem orientētai vadīšanai piemērotus pašvaldības darbības rādītājus. Pētījumā risinātas lietišķas publiskās pārvaldes problēmas, uzsvāru liekot ne tik daudz uz kādas hipotēzes pierādīšanu, cik uz piedāvājumu, kā atrisināt problēmu, kurai valsts un pašvaldību politiķi līdz šim nav piedāvājuši labu risinājumu. Pētījuma gaitā izstrādāti zinātniski risinājumi un praktiski priekšlikumi, kā šos risinājumus īstenot Latvijas tiesiskajā un institucionālajā vidē.

Jau darba sākuma posmā tika secināts, ka Latvijā ir maz pašvaldību budžetiem veltītu pētījumu, un valstī pastāvošā pašvaldību budžetu sistēma attiecīgajā tiesiskajā ietvarā tiek vērtēta kā vispārpieņemta. Lai paplašinātu skatu uz pašvaldību budžetu pilnveidošanas iespējām, pētījuma tvērums ir plašāks nekā darba uzdevumā prasīts.

Pētījuma ziņojuma struktūru veido ievads, četras nodaļas, secinājumi un priekšlikumi, izmantoto literatūras avotu saraksts. Pielikumos pievienotas dažādas pētījumā apkopotās un izmantotās datu un rādītāju tabulas.

Ziņojuma pirmajā nodaļā, balstoties uz akadēmisku, metodoloģisku un attīstīto ārvalstu prakses materiālu studijām apkopotī vispārēji pašvaldību budžeta aspekti, atspoguļojot arī to dažādas variācijas. Uzmanība pievērsta gan budžeta būtībai un saturam, gan arī procesam – budžetēšanai.

Otrajā nodaļā centrālajā vietā ir rezultatīvie rādītāji un to sasaiste ar budžetu. Šīs nodaļas pirmajā punktā dots ieskaits sabiedrības vadības attīstībā no publiskā budžeta skatu punkta un dominējošo publiskās pārvaldes modeļu iezīmes. Tālāk seko atgādinājums par publiskā sektora resursu – rezultātu modeli un rezultatīvajiem rādītājiem. Atsevišķs punkts veltīts snieguma budžeta principiem un iezīmēm. Un nodaļa noslēdzas ar ieskatu par rezultatīvo rādītāju ieviešanas centieniem Latvijas publiskajā pārvaldē. Arī šī nodaļa balstās uz literatūras studijām – skatīti gan ārvalstu materiāli, gan arī Latvijā veikti pētījumi un ar rezultatīvajiem rādītājiem saistīti tiesību akti, plānošanas dokumenti un metodiski ieteikumi.

Trešajā nodaļā apskatītas un analizētas Latvijas pašvaldību budžetu galvenās iezīmes. Kritiska uzmanība pievērsta budžeta pamatelementu tiesiskajam ietvaram. Šīs nodaļas sagatavošana balstās uz Latvijas tiesību aktu un citu dokumentu studijām, kā arī uz pētījuma pilotpašvaldību situācijas analīzi, informāciju gūstot klātienē intervijās pašvaldībās, diskusijās darba semināros Rīgā Latvijas Pašvaldību savienībā, gan arī neklātienē - no pašvaldību publiskas informācijas un iekšējiem dokumentiem.

Ceturtajā nodaļā apkopotas piedāvātās darba uzdevumos prasītās metodikas. Šīs nodaļas pirmajā punktā sniegts populārāko starptautiski izmantoto pašvaldību budžetu klasifikāciju dati, iekļauti pāris ārvalstu piemēri. Otrajā punktā salīdzināti Latvijas pašvaldību budžetu datu apkopošanas mērogi. Trešajā punktā piedāvāta pašvaldību budžetu datu kopa regulārai centralizētai veiktai datu salīdzināšanai. Ceturtajā punktā dots risinājums darba uzdevumā dotu pašvaldību aktivitāšu nozaru sasaistei ar pašvaldību budžeta klasifikāciju, bet piektajā punktā – dots kvalitatīva rakstura risinājums darba uzdevumā dotu funkciju veidu sasaistei ar pašvaldību budžetu informāciju. Šīs nodaļas sestajā punktā meklētas kopsakarības starp dažādām pašvaldību fokusgrupām un pašvaldību budžetu rādītājiem. Ceturtais nodaļas sagatavošanai veikta pašvaldību budžetu datu no Valsts kases VBPB datu bāzes un pašvaldības raksturojošo statistikas datu analīze no citiem avotiem (CSP, NVA, PMLP), pilotpašvaldību budžetu analīze. Kopsakarību meklēšanai izmantotas tādas statistiskās metodes kā datu aprakstoši salīdzinošā analīze, izmantojot datu grupēšanas un grafiskās metodes, kā arī korelāciju analīze, kopējo tendenču atklāšanai.

Noslēgumā apkopots darbā veikto secinājumu un priekšlikumu kopsavilkums.

Šo pētījumu veica un ziņojumu sagatavoja SIA "Publiskās pārvaldes konsultācijas" izveidota trīs pētnieku grupa: dr.oec. Inga Vilka (SIA "Publiskās pārvaldes konsultācijas"), dr.oec. Sarmīte Rozentāle (Vidzemes Augstskola) un dr.oec. Edgars Brēķis. Ziņojuma attēlus noformēja Elīna Sofija Kalēja (SIA "Mārketinga pakalpojumi"), kartes sagatavoja Ronalds Krūmiņš (SIA "Grupa 93").

Pētnieki pateicas 8 pilotpašvaldību – Ādažu novada, Cēsu novada, Dundagas novada, Jelgavas novada, Riebiņu novada, Tukuma novada, Valmieras un Ventspils pašvaldību - vadītājiem par pašvaldību piekrišanu piedalīties pētījumā un speciālistiem par informācijas sniegšanu un aktīvu iesaisti diskusijās:

Ādažu novada pašvaldības finansistei Sarmītei Mūzei, Cēsu novada Finanšu nodaļas vadītājai Aivijai Zemei, Dundagas novada izpilddirektorei Zintai Eizenbergai, Jelgavas novada Finanšu nodaļas vadītājai Sandrai Kalvānei un Finanšu nodaļas vadītāja vietniecei Beātai Cirmanei, Riebiņu novada ekonomistei Valentīnai Bogdanovai, Tukuma novada Finanšu nodaļas vadītājai Lailai Dzalbei, Valmieras pilsētas Finanšu direktorei Intai Štefenbergai, Ventspils pilsētas Finanšu nodaļas vadītājam Kasparam Vitenbergam.

Paldies par klātienē vai neklātienē sniegto informāciju un viedokli Finanšu ministrijas Pašvaldību finansālās darbības uzraudzības un finansēšanas departamenta direktorei Intai Komisārei, Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijas Pašvaldību departamenta direktoram Aivaram Mičulim un Pašvaldību attīstības nodaļas vadītājai Dzintrai Muzikantei, Valsts kontroles Piektā revīzijas departamenta Pirmā sektora vadītājai Terēzei Mazbērziņai, Pārresoru koordinācijas centra konsultantēm Mārai Sīmanei un Ivetai Ozoliņai, Rīgas domes Finanšu departamenta Resursu pārvaldes priekšniekam Robertam Remesam un Pašvaldību budžeta pārvaldes Kopsavilkuma un budžeta vadības nodaļas ekspertei Aijai Teikmanei un paldies par aktīvo iesaisti diskusijās pētījuma starpziņojumu prezentāciju semināros Latvijas Pašvaldību savienības padomniekiem Mārim Pūķim un Lāsmai Ūbelei.

Pētījums veikts un ziņojums sagatavots pēc biedrības "Latvijas Pašvaldību savienība" pasūtījuma Norvēģijas finanšu instrumenta projekta "Lietpratīga pārvaldība un Latvijas pašvaldību veikspējas uzlabošana" (Nr. LPS/2015/30/NFI) ietvaros laika periodā no 2016.gada februāra līdz 2016.gada septembrim, par pētījuma rezultātiem ziņots LPS projekta noslēguma konferencē un atsevišķās komiteju sēdēs, darba grupās.

1. Pašvaldības budžeta vispārīgi aspekti un ārvalstu prakse

Lai nonāktu pie pētījuma galvenās tēmas - rezultatīvajiem rādītājiem, ko var iegūt no pašvaldību budžetiem, pirmajā nodaļā apskatīti vispārīgi pašvaldību budžetu jautājumi ārvalstu prakses kontekstā.

1.1. Pašvaldības budžeta būtība

Vadības teorijas kontekstā budžets ir viens no plānu veidiem, kur atspoguļoti organizācijas un tās struktūrvienību plānotie izdevumi un ieņēmumi noteiktā periodā, un budžets ir viens no galvenajiem vadības kontroles instrumentiem, kur uzraudzības ietvaros aktuālie izdevumi un ieņēmumi tiek salīdzināti ar plānotajiem, tiek novērtētas atšķirības un veiktas nepieciešamās korekcijas¹.

Budžets ir finanšu vadības sirds jeb kodols, savukārt finanšu vadība ir neatraujama vispārējās vadības sadaļa. Finanšu vadība ir māksla pārvaldīt organizācijas aktīvus un saistības, lai ar vismazākajām izmaksām sasniegtu organizācijas mērķus un atpelnītu un gūtu labumus no ieguldījumiem.

Objekts, kam tiek veidots budžets, ir ne tikai organizācija (uzņēmums, iestāde, biedrība u.c.), bet arī mazāka mēroga vai vairāku organizāciju sadarbības vienības – kā organizācijas struktūrvienība, pasākums, projekts, gan arī tāda rakstura vienības kā mājsaimniecība, ģimene vai indivīds, un budžets tiek veidots arī ievērojami lielāka mēroga un komplicētākiem objektiem - kā valsts, pašvaldības, vai citas teritoriālas pārvaldes vienības.

Budžeta problēmu jautājumi saistīti gan ar budžeta saturu (budžets), gan ar procesu – budžetēšanu (*budgeting*). Pie tam ārvalstu speciālajā literatūrā par šo tēmu tieši budžetēšanas termins tiek lietots ievērojami biežāk nekā termins budžets.

Budžetēšana ir budžeta plānošanas, apstiprināšanas, izpildes, uzraudzības, kontroles, analīzes un budžeta koriģēšanas nepārtraukts, savstarpēji saistīts process.

Publiskā budžeta, tai skaitā pašvaldības budžeta, saturs un process atšķiras no budžeta un tā procesa norises privātajā sektorā. Publiskā sektora budžetēšana nav viskaitļi, bet intereses un vērtības, kas rada skaitļus². Budžets ir gan ekonomiska kategorija, gan arī juridisks dokuments³, pie tam sabiedrībai publiskojams un skaidrojams.

Valsts budžets ir valdības plānoto ieņēmumu un izdevumu saraksts noteiktam laika periodam. Budžets ir valdības izvēle starp atsevišķiem indivīdiem un iedzīvotāju grupām, kur katram ir savas vēlmes un vajadzības. Budžets atspoguļo valsts izvēli: ko tā darīs un ko nedarīs. Budžets demonstrē valdības prioritātes⁴.

Skatot pašvaldību finanšu, tai skaitā pašvaldību budžeta, jautājumus, vispirms ir jāizprot, kas ir pašvaldības, kāda ir to loma demokrātiskās valsts un sabiedrības darbībā un attīstībā, kāda ir pašvaldību misija un kompetence jeb pienākumi, tiesības un funkcijas, kāds ir to organizatoriskais ietvars. Jāizprot gan pašvaldību vispārīgā būtība, gan arī pašvaldību veidi un dažādi aspekti konkrētā situācijā konkrētā valstī.

Vietējā pašvaldība ir noteiktas teritorijas iedzīvotāju (pilsoņu) jeb teritoriālās kopienas izveidota vietējā vara, kas darbojas šajā teritorijā un lemj par jautājumiem, kuri saskaņā ar likumiem ir tās pārziņā, kā arī par citiem kopienai svarīgiem jautājumiem, ja likums neparedz, ka tie ir citu publiskās pārvaldes institūciju kompetencē. Vietējās pašvaldības parasti tiek dēvētas par demokrātijas šūpuli un vienlaikus arī par konkrētās valsts demokrātijas spoguļi – jo vairāk attīstītas pašvaldības, jo lielāka demokrātija valstī⁵.

Eiropas vietējo pašvaldību harta pauž, ka

Vietējā pašvaldība nozīmē vietējās varas tiesības un spēju regulēt un vadīt nozīmīgu publisko lietu daļu likuma robežās, savā atbildībā un vietējo iedzīvotāju interesēs.

¹ Daft, 2012

² Morgan, Robinson, Strachota, Hough, 2015

³ Žubule, 2012

⁴ Kavale, 2008

⁵ EGPP, 2012

Pašvaldību raksturojoši pamatelementi ir:

- noteikta administratīva teritorija;
- pastāvīgi iedzīvotāji;
- vietējo iedzīvotāju ievēlēta lēmējinstītūcija;
- vietējo iedzīvotāju ievēlēta vai lēmējinstītūcijas iecelta izpildvaras vadītājs;
- patstāvīgs budžets un tiesības iekasēt vietējos nodokļus un nodevas⁶.

Tāpat patstāvīgs budžets ir viens no pašvaldības būtību raksturojošiem pamatelementiem.

Pašvaldības finanšu sistēma ietver pašvaldību saimniecības funkcionēšanai nepieciešamo naudas līdzekļu iegūšanu, to izlietojumu, šo naudas līdzekļu apjomu un kustību, kā arī pārvaldes personālu un tā darbību, kas nodrošina finanšu sistēmas funkcionēšanu⁷.

Speciālajā literatūrā atrodamas gan dažādas vispārējas pašvaldības budžeta definīcijas un skaidrojumi, gan arī vērojama situācija, ka budžeta definīcija netiek sniegta, pieņemot to kā vispār saprotamu. Daži pašvaldību budžeta definējumi:

- Budžets ir ieņēmumu un nepieciešamo izdevumu novērtējums noteiktam nākotnes periodam.
- Budžets ir detalizēts kvantitatīvs plāns finanšu līdzekļu iegūšanai un to izlietošanai noteiktam laika periodam.
- Budžets ir struktūrvienības plāns izteikts naudas izteiksmē.
- Budžets ir darbinieku vadīšanai izmantots dzīvs process un instruments, kā ietvaros ik gadu tiek noteikti pašvaldības mērķi un uzdevumi⁸.
- Budžets ir oficiāls paziņojums / dokuments, kas nostiprina un naudas izteiksmē nosaka padomes politiku nākamajam un turpmākajiem finanšu gadiem⁹.
- Budžets ir politisks dokuments un instruments, kurā uzskaita kā resursi tiek sadalīti¹⁰.
- Budžets ir saite starp resursiem un mērķiem, un tas ir sasniedzamo mērķu un atvēlēto resursu monetārs uzskaitījums¹¹.
- Budžets ir publiskās politikas un finanšu nodoma izpaušme, kā arī vadības instruments un kontroles nodrošināšanas metode¹².
- Pašvaldības budžets ir svarīgākais dokuments, kas atspoguļo deputātu politisko solījumu ieviešanu dzīvē, bet vienlaikus – arī spēju būt par saimniekiem savā pilsētā. Par budžetu tiek saukta gan naudas plūsma, kas iet caur pašvaldības kasi, gan plāns šīs plūsmas nodrošināšanai¹³.

Pašvaldības budžets un tā process kā minimumu iekļauj:

- plānotās darbības, pakalpojumus, attīstības projektus;
- pieejamo resursu jeb ieņēmumu izvērtējumu;
- plānoto darbību finansēšanai nepieciešamo publisko izdevumu izvērtējumu.

Tā kā nepieciešamība vienmēr pārsniedz pieejamos resursus, budžeta process nozīmē izvēles veikšanu un lēmuma pieņemšanu. Pašvaldības budžetēšanai jānodrošina, ka līdzekļi tiek atvēlēti attiecīgās pašvaldības kopienai svarīgāko jautājumu risināšanai un nodrošināšanai¹⁴.

⁶ Vanags, Vilka, 2005

⁷ The Urban Institute, 2000

⁸ Doyle, 2015

⁹ Wilson, Game

¹⁰ Addabbo, Lanzi, Picchio, 2010

¹¹ Razaki, Lindberg, 2012

¹² Khrouz, Brusca, 2007

¹³ Delna

¹⁴ Sahan, 2007

Mūsdienās pašvaldības budžets ir izveidojies par ievērojami plašāk izmantotu instrumentu, ne tikai plānošanas un finanšu kontroles līdzeklis. Kopš 20.gadsimta beigām publisko finanšu reformu ietvaros daudzās valstīs arī pašvaldību finansēm un grāmatvedībai, kā finanšu sistēmas elementam, tiek ievērojami paplašināts saturs, lai tās nodrošinātā informācija būtu izmantojama lēmumu pieņemšanai un veicinātu publiskās politikas caurspīdīgumu¹⁵.

Pasaules Banka norāda, ka budžetu izmanto snieguma mērīšanai un novērtēšanai, uz rezultātu orientētai vadībai un fiskālai disciplīnai. Pašvaldības budžets mūsdienās kalpo arī kā instruments, ar ko vairot tās iedzīvotāju iesaistīšanos un līdzdalību un ar ko piešķirt tiem lielākas pilnvaras. Budžets kalpo kā publiskā sektora atskaitīšanās līdzeklis par darbības rezultātu. Iedzīvotāji vēlas, ka budžeta dokumenti ir patiesi un pilnīgi par vietējās varas darbībām, un ka tie ir pasniegti lietotājam draudzīgā formā¹⁶. Budžets ir arī iekšējās komunikācijas līdzeklis starp politiķiem un pašvaldības darbiniekiem.

Publiskā budžeta evolūcija ir izgājusi caur trim attīstības posmiem. Tie ir:

- *Finansiālais posms*, ar uzsvāri uz tēriņu kontroli un atskaitīšanos;
- *Administratīvais posms*, ar uzsvāri uz darbības ekonomisko un funkcionālo efektivitāti;
- *Politikas attīstības posms*, ar uzsvāri uz stratēģisko plānošanu un politikas koordināciju¹⁷.

Literatūrā atrodams gan budžetēšanas, gan budžeta mērķu apkopojums, gan ir avoti, kur doti abu aspektu mērķi. Piemēram, *Morgan et al* piedāvā sešus savstarpēji sabalansējamus pašvaldības budžetēšanas mērķus. Tie ir:

- uz pilnvaroto klientu (vēlētāju) vēlmēm un vajadzībām *reaģējošu*¹⁸ programmu finansēšana;
- savu mērķu sasniegšanā *efektīvu*¹⁹ programmu finansēšana;
- *ekonomiski (izmaksu) efektīvu*²⁰ programmu finansēšana;
- skaidra *komunicēšana* ar sabiedrību, kurai ir daudzas interesējošās tēmas;
- izmantošana *politikas prioritāšu plānošanai, nospraušanai un koordinēšanai*;
- *veselīgas ekonomikas*²¹ nodrošināšana.

Atbilstoši budžetēšanas mērķiem, iepriekšminētie autori formulējuši šādus budžeta mērķus:

- finanšu kontroles izveidošana un veikšana;
- ierobežoto resursu sadale;
- programmu koordinēšana;
- programmu funkcionālās un ekonomiskās efektivitātes uzlabošana;
- komunikācija;
- organizācijas fiskālā stāvokļa aizsardzība;
- ekonomikas ietekmēšana;
- ievēlēto amatpersonu politiska iespēja īstenot līderību;
- pašvaldības institūciju un programmu likumības un uzticības veidošana²².

Jau kopš divdesmitā un divdesmit pirmā gadsimtu mijas vērojama globāla tendence budžetēšanā un publisko izdevumu vadībā lielāko uzmanību no ieguldījumu kontroles (kas saistīta ar fiskālo disciplīnu) pārvirzīt uz koncentrēšanos uz pašvaldības sniegumu un darbības (funkciju, pakalpojumu u.t.t.) rezultātiem un to novērtēšanu²³. Tiesa gan virknē valstu globālā ekonomikas krīze šo fokusu pārvirzīja atpakaļ uz disciplīnas jautājumiem, tomēr, pārvarot lejupslīdi, attīstības nepieciešamība atkal prasa viest korekcijas ar lielāku uzsvāri uz pašvaldības sniegumu, darbības rezultātiem un to novērtēšanu.

Pašvaldību budžetēšana ir ļoti komplekss pasākums, un tam jau ilgāku laiku nepieciešama vienkāršošana²⁴. 2015.gadā ASV izdotajā grāmatā "*Budžetēšana vietējām pašvaldībām un kopienām*"²⁵ norādīts: "Pašvaldību komplicētība un dažādība ASV un to nozīmīgā loma vietējo pakalpojumu nodrošināšanā un finansēšanā jau ir pietiekams iemesls vēltīt grāmatu vietējai budžetēšanai. Bet ir arī vēl cits iemesls, kāpēc vietējā publiskā budžetēšana prasa speciālu uzmanību. Pagājušajā dekādē diviem spēkiem vienlaikus darbojoties, radīta īsta pašvaldību finansēšanas vētra, kas prasa pašvaldību budžetēšanas tradicionālās pieejas pārmaiņas. Ieņēmumu pusē pašvaldības sastopas ar pieaugošiem ieņēmumu ģenerēšanas ierobežojumiem. Izdevumu pusē vērojama federālo (valsts) nefinansēto funkciju un uzdevumu ekspansija, darbinieku pabalstu izmaksu eksplozija, infrastruktūras straujāka

¹⁵ Khrouz, Brusca, 2007

¹⁶ Sahan, 2007

¹⁷ Morgan et al, 2015

¹⁸ Angļu val. - *responsive*

¹⁹ Angļu val. - *effective*

²⁰ Angļu val. - *efficient*

²¹ Angļu val. - *healthy economy*

²² Morgan et al, 2015

²³ Sahan, 2007

²⁴ Ibrahim, Proctor, 1992; Razaki, Lindberg, 2012

²⁵ Morgan et al, 2015

pasliktināšanās, pakalpojumu pieprasījuma paaugstināšanās, kas bieži pārsniedz pašvaldību ieņēmumu kapacitāti. Visi šie faktori ir mazinājuši vietējo vēlēto pārstāvju un administratoru patstāvīgo kontroli pār vietējā budžeta procesu²⁶. Un ir vēl trešais iemesls, kāpēc jāpievērš speciāla uzmanība vietējai publiskai budžetēšanai – vietējās budžetēšanas politika atšķiras no valsts līmeņa politikas. Valsts līmeņa²⁷ birokrātija parasti ir par lielu, lai reaģētu uz labas pārvaldes principu pietiekami ātru un pilnīgu ieviešanu. Pašvaldības darbojas vistuvāk iedzīvotājiem un ir vairāk sasniedzamas; daudzas pašvaldības veicina sadarbību; pašvaldībās ir atšķirīga politiskā un varas balansa struktūra²⁸.”

1.2. Budžeta cikls un iesaistītās puses

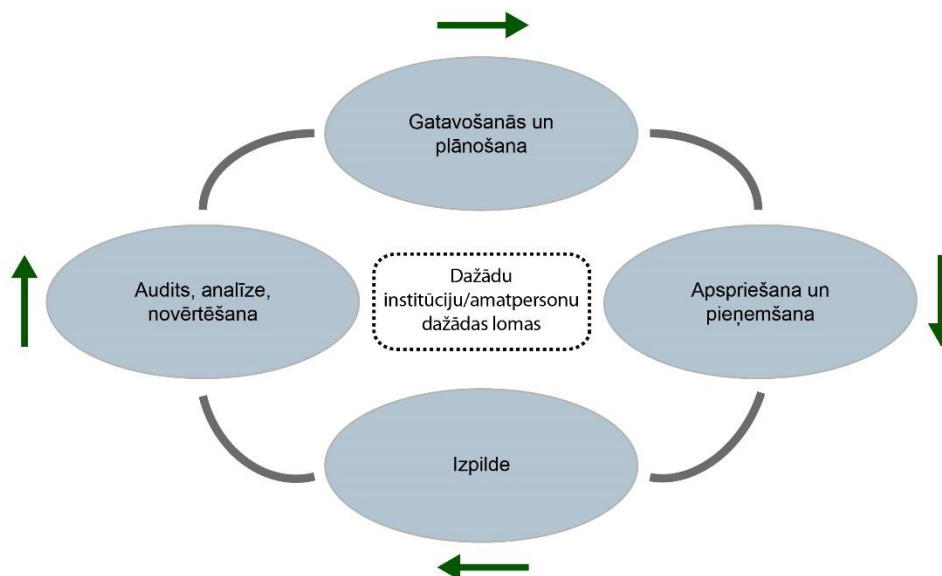
Budžeta cikls (budžeta procesa cikls) pamatā ietver četrus posmus (skat. 1.2.1.attēlu):

1. Gatavošanās un plānošana;
2. Apspriešana, pieņemšana;
3. Izpilde jeb īstenošana;
4. Audits, analīze un novērtēšana.

Dažos literatūras avotos, kā atsevišķi budžeta cikla posmi tiek izdalīta pieprasījumu gatavošana struktūrvienības un budžeta kompilēšana priekšlikumam, citos atsevišķi tiek izdalīta pārskata veidošana un atskaitīšanās, arī atgriezeniskā saite, taču šo darbību pēc būtības arī ietver audita, analīzes un novērtēšanas posms.

Budžeta cikla posmi ir secīgi pārejoši un nodrošina visa procesa nepārtrauktību.

Nepārtrauktajā budžeta ciklā budžeta plānošana sākas ar nākotnes prognozēm. Pirmkārt, tas ir, ar izdevumu apmēru plānošanu, izejot no nepieciešamo pakalpojumu / pasākumu plānošanas, ņemot vērā arī ārējo vidi (vide ārpus pašvaldības kā organizācijas, pārvaldes, ārpus pašvaldības kā teritoriālas kopienas) un tad to sabalansējot ar ieņēmumu plānošanu, tai skaitā plānojot ieņēmumus ietekmējošas darbības (nodokļi, nodokļu bāze, nodokļu likmes, nodokļu atvieglojumi, nodevas, līdzmaksājumi, maksa par pakalpojumiem, aizņēmumi, vērtspapīri (municipālās obligācijas)).



1.2.1.attēls. Budžeta cikls

Parasti pašvaldībās ir dokumentāri pieņemts vai parašās balstīts budžeta sagatavošanas jeb plānošanas laika grafiks. Mazās pašvaldībās šim procesam nepieciešams īsāks laika posms nekā lielākās pašvaldībās. Ja mazā pašvaldībā budžeta sagatavošanai un apstiprināšanai nepieciešami četri - pieci mēneši, un, piemēram, visbiežāk sastopamā gadījumā, kur budžeta periods ir viens gads, kas sakrīt ar kalendāro gadu, sākot darbu augustā jau decembrī var apstiprināt budžetu nākamajam budžeta periodam, tad lielās pašvaldībās nākamā perioda plānošana jāsāk jau februārī - martā, tas ir laikā, kad vēl notiek iepriekšējā perioda audits, analīze un novērtēšana (skat. 1.2.2.attēlu).

²⁶ Morgan et al, 2015

²⁷ ASV – nacionālais un pavalstu (štatu) līmenis

²⁸ Morgan et al, 2015



Saīsinājumi: FG – finanšu gads

1.2.2.attēls. Lielas ASV pilsētas pašvaldības budžeta ciklu pārklāšanās piemērs

Avots: Morgan et al, 2015

Budžetēšanas procesā ir iesaistīts plašs spēlētāju loks: dažādas amatpersonas - mērs, deputāti, menedžeri, finanšu nodaļas vadība, dažādu institūciju vadība; un iedzīvotāji kā vēlētāji, kā pakalpojumu lietotāji jeb klienti, kā nodokļu maksātāji. Pie tam daļa no iesaistītajiem budžetēšanas procesā ir konkurējošās un arī konfliktējošās pozīcijās.

Pašvaldības darbiniekus pēc to lomām attiecībā pret budžetu var iedalīt divās nosacītās grupās:

- tērēšanas jeb izdevumu struktūrvienību darbinieki²⁹;
- kases nodaļas darbinieki³⁰.

Pirmie uztraucas par labāku pakalpojumu nodrošinājumu un attiecīgi lielāku savu jomu finansējumu, savukārt otrie un arī pašvaldības politiskā vadība pamatā ir kā sargi, kas uzrauga, lai pieejamie līdzekļi netiek pārtērēti³¹. Ķeniņš-Kings rakstot par organizāciju finanšu jautājumiem ir tēlaini norādījis: "Dažiem saimnieciskās dzīves vērotājiem uzņēmuma finansu direktors ir nikns ķēdes suns pie naudas lādes. Citiem viņš liekas gan goda vīrs, gan nežēlīgs izmaksu apcirpējs, bet vēl citiem viņš ir tikai bankas kalps³²".

Budžeta procesu ietekmē tā veidošanas formāts, tas ir, vai tajā dominē izpildvara vai lēmējvara, vai tas ir programmu, pozīciju vai struktūrvienību (iestāžu) budžets³³.

1.3. Budžeta struktūra un periods

Pašvaldībās tradicionāla ir vienkārša jeb viena budžeta sistēma, bet kā attīstītāka vērtējama budžeta sistēma, kur pašvaldību budžets sastāv no divām daļām, katra ar izdevumu un ieņēmumu sadaļu. Tās ir:

- Budžets tekošās darbības nodrošināšanai (saukts arī operacionālais budžets, tekošais budžets, uzturēšanas budžets, darbības budžets vai saimnieciskais budžets)³⁴;
- Attīstības budžets vai kapitāla budžets³⁵ (saukts arī investīciju budžets vai kapitālais budžets) vienreizēju ilgtermiņa projektu/pasākumu īstenošanai.

Operacionālais / uzturēšanas budžets ietver izdevumus, kas nepieciešami pašvaldības darbības nodrošināšanai, tādus kā atalgojums, piegādes, materiāli, pakalpojumi u.c. no vienas puses, un ieņēmumus, ko pašvaldība saņem, kā piemēram, nodokļu ieņēmumi, maksa par pakalpojumiem, noma, u.c., no otras puses.

Kapitāla budžets ietver plānotos infrastruktūras projektus ar visiem to izdevumiem. Attīstības budžets ir plašāks – tajā atšķirībā no investīciju / kapitālā budžeta tiek iekļauti arī projekti, kas nav saistīti ar investīcijām infrastruktūrā, kā piemēram, cilvēkresursu attīstības projekti, reorganizācijas projekti un citi, tā saucamie mīksti projekti. Kapitāla budžets no grāmatvedības viedokļa – pildīts ik gadu iekļauj vienreizējus izdevumus par projektiem (parasti saistītiem ar infrastruktūru kā ceļi, transports / iekārtas, parki, apgaismojums, ēkas u.c.)³⁶.

²⁹ Angļu val. - *spending department officers*

³⁰ Angļu val. - *treasury department officers*

³¹ Lindberg, 2012

³² Ķeniņš-Kings, 2002

³³ Žubule, 2012

³⁴ Angļu val. - *operating budget, current budget, recurrent budget*

³⁵ Angļu val. - *capital budget, development budget*

³⁶ Ford, 2015

Parasti arī jau minētajā vienkāršākā budžeta struktūras variantā, pirmais jeb lielais dalījums izdevumu pusē sākas ar budžeta izdevumu sadalījums tekošajos darbības izdevumos un kapitāla izdevumos³⁷. Piemēram, pašvaldībās Anglijā tekošajos izdevumos ir visas izmaksas pašvaldības pakalpojumu un dienestu darbības nodrošināšanai finanšu gada ietvaros, bet pašvaldību kapitāla izdevumi saistīti ar fizisko pamatlīdzekļu iegādi, būvniecību vai uzlabošanu, kā arī kapitāla mērķa izdevumi privātajam vai citam publiskā sektora dalībniekam (piemēram, sociālo mājokļu apsaimniekotāju reģistrā). Likumā sniegta kapitālo izdevumu definīcija, pamatā atsaucoties uz grāmatvedības koncepciju, bet ar iespēju to variēt. Kapitālo izdevumu finansēšanas avoti ir pašu ieņēmumi, kapitāla ieņēmumi (no īpašuma pārdošanas), aizņēmumi un dotācijas, kā arī var būt no citiem avotiem. Kopš 2004.gada uzskatāmības dēļ budžetā kapitālo izdevumu daļā pēc izdevumu uzskaitījuma norāda arī ieņēmumus no kapitāla (īpašuma) pārdošanas³⁸.

Attīstības / kapitāla budžeta izdalīšana ir arī solis uz daudzgadu budžeta veidošanu. Dažos avotos daudzgadu periods ir kā attīstības / kapitāla budžeta priekšnosacījums un kapitāla budžeta definīcijas elements. Piemēram: "Kapitāla budžets jāveido uz ilgtermiņa plāna pamata – tas ir plāns vairāku gadu periodam – daļa nākamajam gadam, daļa tālākam periodam³⁹".

Šāds dalījums nodrošina efektīvu pašvaldību budžetu vadību un analīzi, jo ir iespējams atdalīt kārtējos pakalpojumus (kas tiek nodrošināti katru gadu) un esošos ieņēmumus (kas tiek iegūti katru gadu) no attīstības / kapitāla izdevumiem un ienākumiem, kas saistīti ar konkrētiem projektiem un investīcijām. Tas nozīmē, ka ieņēmumi/ labumi saistībā ar investīciju objektu ir jāsaņem visā tā kalpošanas laikā.

Atdalītas saimnieciskās izmaksas no attīstības / kapitāla izdevumiem atvieglo iespējas veikt pašvaldību salīdzinājumu pārraudzības un izvērtēšanas nolūkam. Atsevišķi izdalīts attīstības / kapitāla (investīciju) budžets sabiedrībai sniedz skaidrāku redzējumu un izpratni par izdevumiem dažādām kategorijām (funkcijām, struktūrvienībām, programmām).

Sastopamas arī situācijas, ka pašvaldības budžets sastāv no vairākiem budžetiem, kur atsevišķi izdalīts viens vai vairāki specifiski (speciālie) budžeti, visbiežāk saistīti ar kādu konkrētu ieņēmumu avotu, kam ir iezīmēti izdevumu mērķi.

Parasti pašvaldību budžeta periods ir viens gads. Biežāk budžeta jeb finanšu, saimnieciskais gads sakrīt ar kalendāro gadu, tas ir no 1.janvāra līdz 31.decembrim. Bet ir piemēri, kur finanšu gads nesakrīt ar kalendāro gadu, piemēram, no 1.aprīļa līdz nākamā gada 31.martam, vai no 1.jūlija līdz 30.jūnijam.

Ievērojami retāk, bet ir gadījumi, kur pašvaldības budžeta periods ir garāks - vairāki gadi. Piemēram, ASV, kur pastāv ļoti liela pašvaldību organizācijas daudzveidība, daļai pašvaldību budžeta periods ir gads (*fiscal year, annual budget*), bet daļai - divi gadi (*biennium, biennial budget*). Pie tam atšķirības ir arī starp pašvaldībām, kur budžeta periods ir divi gadi – daļa no tām pieņem un apstiprina budžetu reizi divos gados, daļa – katru gadu.

Tā kā budžets pēc būtības ir plāna dokuments, pašvaldībām ir tiesības veikt grozījumus budžetā.

Kopš pašvaldības budžets kļuvis par stratēģiskās vadīšanas sastāvdaļu, daudzās valstīs pašvaldību budžeti tiek plānoti ne tikai vienam periodam - gadam, bet vairākus gadus uz priekšu, ņemot vērā attīstības prognozes un mērķus. Šajā sakarā ir ieviests daudzgadu budžeta (*multi-year budget*) termins atsevišķos gadījumos to pretstatot vairāku gadu budžeta prognožu veidošanai (*multi year planning*). Daudzgadu budžeta veidošanas pieeja ļauj labāk saistīt budžetu ar ilgtermiņa mērķiem. Piemēram, pašvaldības gada ieņēmumu un izdevumu projekcijas diviem gadiem iezīmē Horvātijā, trim gadiem – daļā Beļģijas, Dānijā, Itālijā, Zviedrijā, Apvienotajā Karalistē, Nīderlandē, četriem gadiem - Norvēģijā, bet Čehijā pat pieciem gadiem⁴⁰. Arī Kanādā dažas pašvaldības apstiprina daudzgadu budžetu⁴¹. Tā, piemēram, Londonas pilsēta, Ontario provincē Kanādā, 2016.gada martā pirmo reizi ir apstiprinājusi daudzgadu budžetu 2016.-2019.gadam (4 gadiem), atspoguļojot to gan katra gada griezumā, gan 4 gadu periodā kopā, gan vidēji gadā periodā⁴², pie tam gan operacionālo jeb darbības budžetu, gan kapitāla budžetu

Eiropas Padomes 2007.gadā veiktā pašvaldību grāmatvedības prakses pētījumā, kurā piedalījās 27 valstis, secināts, ka tajās valstīs, kur pašvaldības budžetam izmanto modificēto vai tīro uzkrāšanas principu izmanto ilgāka termiņa horizontu budžetam, jo tas plānošanai un vadīšanai ir vairāk piemērots⁴³.

³⁷ Piemēram Anglijā *current expenditures/revenue expenditures; capital expenditures*

³⁸ Department of Communities and Local Governments, 2015

³⁹ Tassonyi, 2002

⁴⁰ Khrouz, Brusca, 2007 un Norvēģijas dati

⁴¹ Ford, 2015

⁴² City of London, Ontario, Canada, 2016

⁴³ Khrouz, Brusca, 2007

1.4. Budžetu veidi

Budžeta sastādīšanā var izmantot dažādas pieejas, gan attiecībā uz budžeta struktūras veidošanu, gan attiecībā uz budžeta aprēķināšanu.

Budžeta struktūru var veidot, balstoties uz:

- ekonomiskajām / grāmatvedības vienībām – kontiem (Latvijā pazīstamas kā ekonomiskās kategorijas);
- funkcijām (pamatā vienota klasifikācija pēc publiskajām funkcijām);
- struktūrvienībām (pamatā pašvaldības organizatoriskā struktūra);
- programmām (pamatā pasākumi, projekti, programmas vai pašu izveidota klasifikācija);
- mērķiem jeb rezultātiem.

Praksē budžeta struktūras veidošanā var izmantot un arī tiek izmantots vairāku veidu apvienojums, ko dažos avotos dēvē par hibrīda budžetu.

*Grāmatvedības vienību budžets*⁴⁴ (*Line – item budget*) tiek uzskatīts par vienkāršāko un izplatītāko budžeta veidu. To veido tādas izdevumu pozīcijas kā personāla, telpu, iekārtu uzturēšanas, iegādes u.t.t. izmaksas.

Funkciju budžetā klasifikācija ir pēc veicamajām funkcijām / pakalpojumiem (izglītība, sociālie pakalpojumi u.t.t.). Parasti tiek izmantots standartizēts un vienots sadalījums jeb vienota klasifikācija, kas dod iespēju veikt salīdzināšanu, tai skaitā starptautiskā līmenī, bet ne vienmēr piemērota konkrētai pašvaldību situācijai.

Struktūrvienību budžets balstās uz pašvaldības organizatorisko struktūru. Katra struktūrvienība (iestāde, aģentūra, nodaļa, departaments, pārvalde u.t.t.) sastāda savu budžetu. Struktūrvienību budžeta vienības ir ērti identificējamās, ir ērti sadalāma atbildība, atbildīgais (sastādītājs) pārzin struktūrvienības vajadzības. Taču šī veida budžets nav elastīgs, jo tam noteiktas striktas robežas.

Programmu budžets balstās uz sadalījumu pēc programmām, pasākumiem, pakalpojumiem. Programmas mērogs salīdzinājumā ar funkcijām vai struktūrvienībām var būt gan mazāks (programma ir daļa no struktūrvienības budžeta), gan arī lielāks (programmā iesaistītas vairākas struktūrvienības, tā saistīta ar vairākām funkcijām). Var būt situācija, ka budžeta programma sakrīt ar organizatoriskās struktūras vienību, bet atšķirība ir programmas pieejā, kas liek apzināties programmas mērķi, sasniedzamos rezultātus, kur pretī struktūrvienības gadījumā tas var nebūt un bieži arī nav. Parasti katrai programmai un apakšprogrammai tiek piešķirts pašvaldības noteikts iekšējās lietošanas kods.

Programmu budžetu raksturo šādas iezīmes:

- orientēts uz mērķiem un rezultātu;
- pārkāpj struktūrvienību vai funkciju robežas;
- ilglaicīgs ar iespējām attīstīt vidēja termiņa budžeta sastādīšanu;
- iespējams atspoguļot saistības;
- sniedz informāciju, vai līdzekļi efektīvi apsaimniekoti;
- uzskatāmāks un saprotamāks iedzīvotājiem;
- mainīgs;
- nepieciešama detalizētāka analītiskā uzskaitē;
- nepieciešams tehniskais nodrošinājums grāmatvedības uzskaitē.

Publiskajā sektorā šodien pazīstamais programmu budžets kā jauns veids popularitāti sāka iegūt pagājušā gadsimta sešdesmitos gados (šādu pieeju publiskajā sektorā ieviesa *Ford Motor Company* bijušais prezidents kļūstot par ASV aizsardzības sekretāru), tomēr tā aizsākumi publiskajā sektorā bija vērojami jau pagājušā gadsimta sākumā, Ņujorkā ieviešot prasību, ka publiskajiem budžetiem jāsaturs visas darbu plānu detaļas un darbu izmaksu specifikas⁴⁵.

Vēl nedaudz sarežģītāks par programmu budžetu ir snieguma budžets (*Performance budget*), kura pamatā ir pašvaldības nospraustie mērķi un sagaidāmie rezultāti. Vienkāršākā snieguma budžeta izpausme ir rezultatīvo rādītāju iekļaušana lēmuma pieņemējiem dotajā informācijā budžeta sagatavošanas un pieņemšanas procesā. Taču svarīgi, ka šī informācija tiek vākta, analizēta un izmantota pastāvīgi – veidošanas, īstenošanas un novērtēšanas posmos. Lielākā snieguma budžetēšanas kritika saistīta ar tā sarežģīto ieviešanu praksē. Kā arī ar to, ka pašvaldībām ir virkne obligāto funkciju, tai skaitā ar reglamentējošiem normatīviem, neskatoties uz to funkcionālās un ekonomiskās efektivitātes iespējām⁴⁶.

⁴⁴ Latviešu valodas avotos saukts arī kā izdevumu pozīciju budžets (Žubule, 2012)

⁴⁵ Morgan et al, 2015

⁴⁶ Razaki, Lindberg, 2012

Lai arī vienotā budžeta ciklā tekošā budžeta plānošana tiek veikta gadam, iezīmējot vairāku gadu perspektīvu, attīstības budžeta plānošana tiek veikta daudzgadu perspektīvā, atbilstoši projektu / programmu mērķiem, uzraudzībā fiksējot gada ieguldījumus. Parasti likums nosaka kādu struktūras minimumu, par ko jāsniedz plāna un izpildes atskaite, taču pašvaldība pati nosaka, kā tiek veidota budžeta sastādīšanas struktūra.

Pēc budžeta veidošanas pieejas, varētu teikt arī pēc filozofijas, budžetus, budžetēšanu vai budžeta veidošanu var klasificēt šādos veidos:

- Inkrementālais budžets (bāzes budžets);
- Kopsummas budžeta veidošana (*lump sum budgeting*)⁴⁷;
- Nulles bāzes budžets (*zero – based budgeting*);
- Snieguma pamatots budžets (*performance – based*);
- Līdzdalības budžets (*participatory*);
- Hibrīd pieejas budžets.

Ja budžets tiek sagatavots pamatā balstoties uz iepriekšējā un esošā perioda budžetu, veicot ar izmaiņām, kā piemēram, jaunas funkcijas vai to maiņa, jauni kvalitātes standarti, inflācija u.t.t., saistītas korekcijas, tad tādu budžetēšanas pieeju bieži dēvē par *inkrementālo budžetēšanu*⁴⁸. Inkrementālais budžets parasti tiek veidots no lejas uz augšu. Budžeta process ir iteratīvs. Tā priekšrocības ir salīdzinoši vienkārša īstenošana, tas ir salīdzinoši vispakļāvīgākais konfliktu starp dažādām budžetēšanā iesaistītajām pusēm risināšanā un tā ir vismazāk sāpīgā pieeja salīdzinājumā ar citām. Tā trūkums – funkcijas, programmas, pasākumi ir iesakņojušies un gadu gadiem tiek īstenoti bez jebkādas pārbaudes, analīzes un novērtēšanas par vajadzību.⁴⁹ Inkrementālam budžetam nav mehānisma kā novērtēt no esošajiem izdevumiem gūto labumu, tāpēc ar to nevar panākt ekonomisko efektivitāti resursu piešķiršanā⁵⁰.

Nulles bāzes budžeta gadījumā katras vienības budžets tiek veidots no nulles, katru izdevuma kategoriju, apjomu apzinot no jauna. No vienas puses ar cerību, ka vērtējot no jauna, netiek vilktas līdzī nevajadzīgas izmaksas. Šīs metodes trūkums ir tas, ka šādā veidā budžeta veidošana ir ievērojami laikietilpīgāka. Fundamentāla metodes kritika saistīta arī ar to, ka neregulāri ir visu precīzi no nulles izanalizēt un saplānot. Nulles bāzes budžeta aizsācējs bija *Texas Instruments Corporation* pagājušā gadsimta sešdesmito gadu beigās ASV. Mērķis bija radīt tādu lēmumu pieņemšanas mehānismu, kas noturētu uzņēmuma konkurētspēju strauji mainīgos tirgus apstākļos. Tika pieņemts, ka vadītāji pastāvīgi uzdodot jautājumu: "Kāpēc mēs darām to, ko mēs darām? Vai mums ar mūsu resursiem jāpaveic vēl kaut kas?" nodrošinās, ka uzņēmuma preces ir labākas un lētākas nekā konkurentiem⁵¹. Publiskā sektora praksē nulles bāzes budžets pastāv modificētā veidā, parasti kā lēmumu pieņemšanas vai papildus informācijas kopums.

Snieguma / rezultāta pamatota budžeta veidošana un līdzdalības budžeta veidošana saistīta ar jaunākām pieejām sabiedrības vadībā.

Snieguma budžeta pamatā ir pašvaldības stratēģiskā plānošana – tās ietvaros noteiktie mērķi, rezultāti un attiecīgu pasākumu finansēšana to īstenošanai. Snieguma budžeta aspekti detalizētāk skatīti šī ziņojuma 2.3.nodaļā.

Savukārt *līdzdalības budžets* savienojams arī ar citām minētajām metodēm, jo tā būtība ir sabiedrības iesaiste lēmšanā pār kādas resursu daļas izlietojumu.

Līdzdalības budžeta fundamentālās filozofijas pamatā ir iedzīvotāju iesaiste lēmšanā par tiem nepieciešamajiem pakalpojumiem (ar aptauju, fokusgrupu, sabiedrisko apspriešanu, plānošanas sesiju u.tml. pasākumu palīdzību) un tam sekojošu resursu paredzēšanu. Līdzdalības budžetēšanas iespējas saistītas ar pašvaldībā pastāvošo demokrātijas kultūru. Pie tam jāņem vērā, ka iesaistīto iedzīvotāju intereses ne vienmēr atbilst sabiedrības vairākumam labākajam risinājumam. Par līdzdalības budžeta aizsācēju tiek uzskatīta Brazīlijas pilsēta Puerto Alegre, kas kopš 1989.gada nodod iedzīvotājiem lēmšanai par apmēram 15-20% budžeta līdzekļu sadalījumu⁵². Tagad tas tiek praktizēts arī daudzviet citur pasaulē. Piemēram, Polijā līdzdalības budžeta praksi pašvaldībās aizsāka un joprojām turpina Sopotas pilsēta 2011.gadā (apmēram 33 tūkstoši iedzīvotāju). Vispirms iedzīvotājiem ir iespēja iesniegt savus priekšlikumus nākotnē no pašvaldības budžeta finansētiem projektiem, bet nākamajā solī ir iespēja balsot par projektiem saskaņā ar iepriekš noteiktu kārtību (termiņi, priekšlikumu veidlapas, balsošanas procedūra, apspriešanas). Pirmajā reizē priekš 2012.gada 200 iedzīvotāji bija iesnieguši 500 projektu priekšlikumus. Pēc to sagrupēšanas un mēroga noteikšanas iedzīvotājiem tika piedāvāta iespēja par tiem

⁴⁷ Žubule, 2012

⁴⁸ Razaki, Lindberg, 2012

⁴⁹ Razaki, Lindberg, 2012

⁵⁰ Tassonyi, 2002

⁵¹ Morgan et al, 2015

⁵² Delna

balsot (katrs balsotājs var atzīmēt 5). Pirmajā reizē par 2012.gada projektiem nobalsoja 7% vēlētāju un tika atbalstīti dažāda rakstura projekti 7 miljonu PLN⁵³ apmērā⁵⁴.

Ja pašvaldība ar iedzīvotāju iesaisti sadala kaut nepilnu procentu budžeta līdzekļu, jau tiek uzskatīts, ka pastāv līdzdalības budžets. Ar līdzdalību cieši saistīta budžeta sabiedriskā apspriešana. Daļā ASV pašvaldību budžeta projekta sabiedriskā apspriešana ir to iekšējos statūtos (nolikumos) noteikta obligāta procedūra⁵⁵.

Neviens atsevišķi pielietotais budžeta veidošanas formāts nav ideāls. Tāpēc praksē tiek izmantota vairāku formātu kombinācijas, ko atsevišķos avotos dēvē arī par *hibridpieejas budžetu* vai *hibridbudžetiem* – starp rezultatīvo rādītāju izmantošana līdz finanšu informācijai budžeta procesā. Hibridizēšana vērojama starp grāmatvedības vienību un snieguma budžetu, starp nulles bāzes un snieguma budžetu u.c.⁵⁶

1.5. Budžeta pārskati un uzskaites principi

Parasti pašvaldību budžetos – plānā un pārskatos - izmanto ekonomisko un funkciju klasifikācijas. Arvien vairāk budžetēšanā izmantojot programmu pieeju, ekonomiskās un funkciju klasifikāciju nozīme mazinās, bet uzsvars tiek likts uz rezultātiem un mērķiem. Daudzās valstīs pašvaldības budžetu strukturē arī pēc savas organizatoriskās struktūras, virkne – pēc programmām.

Plānotā budžeta izpilde – plāna salīdzināšana ar aktuālo situāciju jeb budžeta atskaites / pārskati parasti tiek sagatavotas gadam, dažās valstīs divreiz gadā (piemēram, Horvātijā, Itālijā, Luksemburgā, Norvēģijā, Zviedrijā), daļā valstīs katru ceturksni (piemēram, Dānijā, daļā Vācijas, Slovākijā), dažās valstīs katru mēnesi (Čehijā, Slovēnijā, Apvienotajā Karalistē, arī Latvijā)⁵⁷.

Finanšu uzskaites un novērtējuma pamatā ir grāmatvedības ieraksti. Tiem jāspēj sniegt informācija par pašvaldības institūcijām, funkcijām un objektiem. Bez ticamas un situācijai atbilstošas grāmatvedības sistēmas nav iespējams noteikt, uzraudzīt, analizēt, prognozēt un kvalitatīvi plānot pašvaldības finanšu situāciju.

Publiskajā sektorā tradicionāls princips primāro finanšu pārskatu sastādīšanai ir bijis naudas plūsmas (*cash flow*) jeb kases princips.

Naudas plūsmas princips

ir uzskaites princips, saskaņā ar kuru darījumus un citus notikumus atzīst tad, kad par tiem tiek samaksāta vai saņemta nauda. Saskaņā ar šo principu perioda finansiālie rezultāti ir starpība starp saņemto un samaksāto naudas summu. Ieņēmumu un izdevumu uzskaitē pēc naudas plūsmas principa nozīmē, ka ieņēmumi un izdevumi tiek uzskaitīti pēc naudas ienākšanas vai aizplūšanas brīža kontos. Piemēram, saņemot rēķinu par pakalpojumiem decembrī, bet samaksu veicot janvārī, tie tiek uzskaitīti kā janvāra izdevumi. Iegādājoties pamatlīdzekli, pilna pamatlīdzekļa summa tiek uzskaitīta izdevumos iegādes brīdī. Kredīta ņemšana vai atdošana, nodokļu nomaksa tiek uzskaitīta brīdī, kad naudas līdzekļi ienāk vai aizplūst kontā.

Modificētais naudas plūsmas princips ir uzskaites princips, saskaņā ar kuru darījumus un citus notikumus atzīst tad, kad par tiem tiek saņemta vai samaksāta nauda, bet grāmatvedības konti netiek noslēgti vēl aptuveni mēnesi pēc pārskata perioda beigām. Naudas saņemšana un izmaksāšana, kas tiek veikta šajā laikā, bet attiecas uz ieņēmumiem vai izdevumiem iepriekšējā pārskata periodā, tiek atzīta kā naudas saņemšana un izmaksāšana iepriekšējā pārskata periodā⁵⁸.

Mūsdienās publiskā sektora organizācijas grāmatvedībā un finanšu pārskatos arvien vairāk izmanto privātā sektora organizācijās lietoto uzkrāšanas principu (*accrual*). Uzkrāšanas principa grāmatvedības ieraksti tiek izdarīti nevis tad, kad veic naudas maksājumus, bet gan tad, kad ekonomiskā vērtība ir radīta, pārveidota vai dzēsta vai kad saistības un prasības rodas, tiek pārveidotas vai dzēstas.

Uzkrāšanas princips

ir uzskaites princips, saskaņā ar kuru darījumi tiek atzīti tad, kad tie notiek (nevis tad, kad tiek saņemta vai samaksāta nauda par tiem), un tie tiek grāmatoti un parādīti to periodu finanšu pārskatos, uz kuriem tie attiecas⁵⁹.

⁵³ 1 EUR ir apmēram 4,2 PLN

⁵⁴ Milewska, Jozwik, 2014

⁵⁵ Razaki, Lindberg, 2012

⁵⁶ Kelly, Rivenbark

⁵⁷ Khrouz, Brusca, 2007

⁵⁸ The Urban Institute, 2000

⁵⁹ The Urban Institute, 2000

Pārejas periodā tika lietoti un Starptautiskie publiskā sektora grāmatvedības standarti pieļāva arī modificēto uzkrāšanas principu. *Modificētais uzkrāšanas princips* ir uzskaites princips, saskaņā ar kuru darījumus, kas skar finansiālos aktīvus, finansiālās saistības, neto finansiālos aktīvi, neto finansiālās saistības, ieņēmumus un izdevumus, atzīst tad, kad tie notiek, nevis tad, kad tiek saņemta vai samaksāta nauda par tiem⁶⁰. Šobrīd tas standartos vairs nav paredzēts.

Uzkrāšanas principa grāmatvedība ir vienīgā vispārpieņemtā informācijas sistēma, kas nodrošina pilnīgu un ticamu priekšstatu par finanšu un ekonomikas stāvokli un darbības rezultātiem. Tā nodrošina pilnīgu aktīvu un saistību pārredzamību, kā arī ieņēmumus un izdevumus par periodu, uz kuru tie attiecas.

Uzkrāšanas principa grāmatvedība ir ekonomiski pareizāka nekā naudas līdzekļu uzskaitē, tāpēc pašreizējā ES fiskālās uzraudzības grāmatvedības sistēma, EKS 95, ir uzkrāšanas sistēma. Uzkrājumu principa izmantošana publiskajā sektorā novērš, t.s., datu izskaistināšanu, kas iespējama naudas līdzekļu uzskaitē, jo maksājumu var veikt ātrāk vai atlikt, lai to varētu ierakstīt pašvaldības izvēlētajā periodā. Uzkrāšanas principa grāmatvedība uzlabo finanšu pārskatu pārredzamību un salīdzināmību publiskajā sektorā. Tomēr uzkrāšanas principa grāmatvedība nav rīks, ar ko atcelt vai aizstāt naudas līdzekļu uzskaiti, jo to izmanto budžeta plānošanā un kontrolē. Uzkrāšanas principa grāmatvedība ir papildinājums nevis alternatīva tīrai naudas līdzekļu plānošanai un uzskaitēi.

Lielākā atšķirība izdevumu uzskaitē pēc naudas plūsmas vai uzkrāšanas principa rodas pamatlīdzekļu uzskaites dēļ. Naudas plūsmas princips paredz, ka pamatlīdzeklis tiek uzskaitīts izdevumos pilnā apmērā tā iegādes brīdī, bet uzkrāšanas princips paredz pamatlīdzekļa norakstīšanu izdevumos visā tā kalpošanas laikā. Piemēram, iegādājoties automašīnu par 10.000 EUR, kuras kalpošanas laiks ir 5 gadi, naudas plūsmas princips paredz izdevumus 10.000 EUR iegādes gadā, bet uzkrāšanas princips paredz izdevumus 2000 EUR gadā 5 gadu periodā. Uzkrāšanas principa pieeja, atspoguļojot ikgadējos izdevumus 2000 EUR apmērā, liek apsvērt ieguldījuma atdeves iespējas (ieņēmumus) visā automašīnas kalpošanas laikā.

Atšķirība izdevumu uzskaitē pēc naudas plūsmas vai uzkrāšanas principa rodas arī debitoru un kreditoru uzskaitē. Pēc naudas plūsmas principa izdevumi un ienākumi tiek uzskaitīti naudas saņemšanas vai aizplūšanas brīdī, bet pēc uzkrāšanas principa - pakalpojuma sniegšanas vai saņemšanas (rēķina izrakstīšanas/ saņemšanas) brīdī. Piemēram, saņemot rēķinu par apkuri decembrī 100 EUR, bet samaksu veicot janvārī, pēc naudas plūsmas principa izdevumi 100 EUR būs janvārī, bet pēc uzkrāšanas principa izdevumi 100 EUR būs decembrī. Tomēr tas kopumā nerada lielas atšķirības ieņēmumos un izdevumos, jo vienādi attiecas uz gada sākumu un uz gada beigām, kas savstarpēji izlīdzina šīs atšķirības. Gadījumos, kad debitoru kopsumma ievērojami pārsniedz kreditoru kopsummu var rasties nesabalansēta naudas plūsma. Korporatīvo finanšu vadībā debitoru un kreditoru vadība ir māksla un zinātne naudas plūsmas nodrošināšanā. Arī pašvaldību finanšu vadībā debitoru un kreditoru vadība ir vērā ņemams finanšu vadības instruments. Vispilnīgāko ainu parāda abas metodes - uzkrāšanas metode un naudas plūsma.

Uzkrāšanas principa ieviešana publiskajā sektorā, tai skaitā pašvaldībās, tiek vērtēta kā būtiska publisko finanšu reforma. Piemēram, Kanādā par pēdējās dekādes lielākajām reformām pašvaldību finansēs tiek uzskaitīta 2009.gadā veiktās izmaiņas pašvaldību grāmatvedības sistēmā, kad uzskaitē tika ieviesti materiālie pamatlīdzekļi - to vērtība iekļauta bilancē un uzskaitīts nolietojums. Pirms tam pašvaldības lietoja tikai kopējās kapitāla izmaksas gadā⁶¹.

Arī OECD portālā atsevišķa sadaļa veltīta uzkrāšanas principam, atzīmējot, ka OECD valstīs plaši izplatīta uzkrāšanas principa grāmatvedība publiskajā sektorā, kamēr citās valstīs pilnībā tikai naudas plūsmas princips, ar atsevišķiem izņēmumiem, kad tiek izmantots kāds uzkrāšanas principa grāmatvedības elements⁶².

Ja uzkrāšanas principa ieviešana publiskā sektora grāmatvedībā daļā valstu jau ir sperts solis, tad tas vēl nenozīmē, ka arī budžetēšana tiek veikta ar šo principu. Bieži uzkrāšanas princips paliek tikai grāmatvedībā, bet budžetā dominējošais ir naudas plūsmas princips. Jāņem vērā, ka neskatoties uz uzkrāšanas principa priekšrocībām, naudas plūsmas budžetēšana politiķiem un vadītājiem ir saprotamāka. Un uzkrāšanas principa uzspiešana budžetēšanā nozīmē arī budžeta tehnokratizācijas palielināšanos – attiecīgi politiķu loma šajā procesā tad var mazināties, tehnisko ekspertu – palielināties⁶³. Lai arī budžetēšana pēc uzkrāšanas principa tiek vērtēta kā vairāk uz nākotni vērsta un tainīgāka pret šodienas maksātājiem, vienlaicīgi, tā var būt mazāk caurspīdīga, jo tā ir grūtāk izprotama,⁶⁴.

⁶⁰ The Urban Institute, 2000

⁶¹ Ford, 2015

⁶² <http://www.oecd.org/gov/budgeting/accrualsaccrualaccountingaccrualbudgeting.htm>

⁶³ Schick, 2007

⁶⁴ Doyle, 2015

Eiropas Padomes 2007.gadā veiktajā pašvaldību grāmatvedības prakses pētījumā, kurā piedalījās 27 valstis, redzams, ka rezultātus un darbības rādītājus, budžeta pārskatos iekļāvušas Albānijas, Grieķijas, daļas Vācijas zemju, Ungārijas, Itālijas, Nīderlandes, Portugāles, Slovēnijas un Zviedrijas pašvaldības⁶⁵. Kā jau iepriekš norādīts, uz rezultātu orientēta budžeta pieeja iet roku ar uzkrāšanas principa ieviešanu un izmantošanu arī budžetēšanā. Ir valstis, kur budžetam izmantojot uzkrāšanas principu, ekonomisko klasifikāciju lieto minimāli vai nelieto (piemēram, daļā Vācijas, Ungārijā, Grieķijā, Zviedrijā, Apvienotajā Karalistē⁶⁶).

Pašvaldībā kā jebkurā organizācijā katra ieņēmumu, izdevumu / izmaksu vienība tiek uzskaitīta grāmatvedībā. Tāpēc svarīgi izveidot tādu grāmatvedības uzskaites sistēmu, ar kuras palīdzību var ērti iegūt vadības lēmumiem nepieciešamo informāciju. Tiltu starp grāmatvedības uzskaiti un vadības lēmumiem nepieciešamo informāciju veido pašvaldības grāmatvedības kontu plāns, kā uzskaites sistēmas centrālais elements, ar izvērstām dimensijām un papildināts ar dažādiem uzskaites klasifikatoriem jeb reģistriem. Lai gan pašvaldībās kontu plāns kā grāmatvedības uzskaites rīks ir finanšu / grāmatvedības nodaļas pārziņā, informācija par to, kāda veida finanšu un budžeta dati ir nepieciešami plānošanai, uzraudzībai, novērtēšanai, lēmumu pieņemšanai, jāsniedz par nozarēm, jomām atbildīgajiem vadītājiem un speciālistiem.

Norvēģijā, lai nodrošinātu pašvaldības ar aktuālu, svarīgu, drošu un salīdzināmu vadības informāciju par pašvaldību finansēm un pakalpojumiem, izveidota un darbojas KOSTRA sistēma (*KOMmune STAT RApportering*). Tā tika izveidota kā pilotprojekts 1995. gadā ar dažām pašvaldībām, turpmākos gados pašvaldību skaits sistēmā palielinājās pēc brīvprātības principa, bet kopš 2001. gada pašvaldību datu sniegšana KOSTRA sistēmai ir obligāta. Pašvaldības ik gadu iesniedz KOSTRAi finanšu pārskatus un citus statistikas datus par veiktajām darbībām un sasniegtajiem rezultātiem. Norvēģijas pašvaldību kontu plāni ir saskaņoti ne tikai ar vienotiem grāmatvedības standartiem, bet arī ar nacionālo pašvaldību datubāzi KOSTRA, kā arī pašvaldības iekļauj savai darbībai nepieciešamu klasifikāciju. Piemēram, Skedsmo pašvaldības kontu plānā ir sešas dimensijas ar 29 zīmēm. Trīs dimensijas ir obligātas – konta veids / tips (piecas zīmes pēc KOSTRA standarta), atbildība / struktūrvienība (piecas zīmes), funkcijas / pakalpojumi (piecas zīmes pēc KOSTRA standarta), trīs ieviesusi pašvaldība – objekts (sešas zīmes), projekts (četras zīmes), dažādas citas pazīmes (četras zīmes)⁶⁷.

Neskatoties uz to, ka dažādi formāli pārskati un budžeta datu apkopošana pēc vienotas klasifikācijas ir un būs nepieciešama, katrai pašvaldībai svarīgākais budžeta pārskats ir atskaite saviem iedzīvotājiem – kur skaidri saprotami jābūt redzamam, kāds resursu apjoms un no kādiem avotiem ir bijis pašvaldības rīcībā, un kādi ir izdevumi - kas attiecīgajā periodā ir veikts, kas sasniegts, cik tas izmaksājis, kā tas vērtējams u.t.t. Protams, datiem jābūt patiesiem un ticamiem. Lai to nodrošinātu, praksē tiek izmantoti dažādi risinājumi - gan iekšējā audīta jeb revīzijas prakse, gan ārējā, neatkarīgā audīta izmantošanas prasības.

1.6. Publiskā budžeta modernas pārvaldības principi

Pirmās nodaļas noslēgumā sniegti principi, kas raksturo modernu pašvaldības budžetu un OECD ieteiktie publiskā budžeta pārvaldības principi. Vienlaikus atzīmējam, ka literatūrā rodama arī atziņa, ka municipāla budžetēšana ir augsti komplicēts pasākums, kam nepieciešama vienkāršošana⁶⁸.

Modernu pieeju pašvaldības budžetēšanas procesam raksturo šādi principi:

- Budžeta process ir visaptverošs – nekas netiek atstāts ārpus budžeta;
- Kontroles nodrošināšanai tiek izmantots gada periods, bet plānošana tiek veikta vairāku gadu termiņam;
- Budžets balstās uz reālu ieņēmumu un ārējas vides izmaiņu prognozēm;
- Budžets kalpo kā vietējās politikas paudējs;
- Budžeta izdevumi ir klasificēti atbilstoši atbildības jomu sadalījumam un saskaņā ar izdevumu pamatmērķiem (vai programmām);
- Budžets tiek noformēts saprotamā veidā, kas nodrošina komunikāciju ar sabiedrību gan tā plānošanas laikā, gan pēc pieņemšanas;
- Budžeta process fokusējas uz rezultatīvajiem rādītājiem, nevis tikai uz izdevumiem atbilstoši noteiktajām vadlīnijām;

⁶⁵ Khrouz, Brusca, 2007

⁶⁶ Khrouz, Brusca, 2007

⁶⁷ Vilka, VARAM, 2015

⁶⁸ Lindberg, 2012

- Budžeta process ietver pamudinājumu lēmumpieņēmējiem reaģēt uz iedzīvotāju pieprasījumu pēc pakalpojumiem un mudinājumu izpildinstitūcijām ekonomēt resursu izlietojumu⁶⁹.

OECD iesaka šādus desmit publiskā budžeta pārvaldības principus:

- Vadiet budžetus skaidras, ticamas un paredzamas fiskālās politikas ietvaros.
- Cieši saskaņojiet budžetus ar valdības (pašvaldības) vidēja termiņa stratēģiskajām prioritātēm.
- Izveidojiet attīstības (kapitāla) budžetēšanas ietvaru, lai sasniegtu nacionālās (pašvaldības) attīstības prioritātes ekonomiski efektīvā un loģiskā veidā.
- Nodrošiniet budžeta dokumentu un datu atklātību, caurskatāmību un pieejamību.
- Veiciniet iesaistīšanos, līdzdalību un reālu diskusiju par budžeta izvēlēm.
- Nodrošiniet visaptverošu, akurātu un uzticamu publisko finanšu uzskaiti.
- Aktīvi plānojiet, vadiet un monitorējiet budžeta izpildi.
- Nodrošiniet, ka rezultāti, efektivitāte un novērtēšana un ir neatņemama budžeta procesa sastāvdaļa.
- Identificējiet, izvērtējiet un piesardzīgi vadiet ilgtermiņa ilgtspēju un citus fiskālos riskus.
- Sekmējiet budžeta prognožu, fiskālo plānu un budžeta īstenošanas integritāti un kvalitāti ar stingrām kvalitātes prasībām, tai skaitā neatkarīgu auditu⁷⁰.

⁶⁹ Sahan, 2007

⁷⁰ OECD. Pieejams: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>

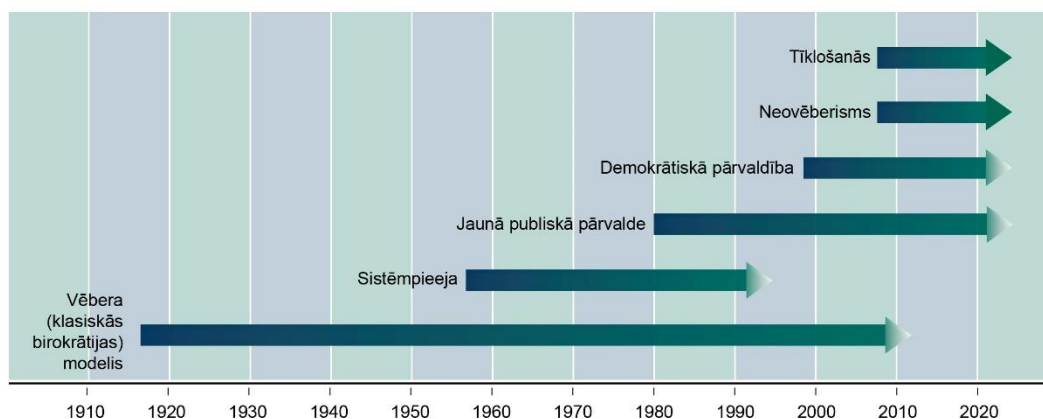
2. Budžeta rezultātīvo rādītāju izmantošana sabiedrības vadības attīstības kontekstā

Šī nodaļa sniedz Tsu ieskatu par rezultātīvo rādītāju izmantošanu publiskā sektora attīstības gaitā, par to veidiem, un budžeta rādītājiem starp tiem.

2.1. Galvenie publiskās pārvaldes modeļi

2.1.1.attēlā grafiski atspoguļoti būtiskākie publiskās pārvaldes modeļi jeb pieejas laika gaitā:

- Klasiskā birokrātija Vēbera modelis;
- Sistēmpieeja / kibernetikas izmantošana;
- Jaunā publiskā pārvalde;
- Demokrātiskā pārvaldība;
- Neovēberisms.



2.1.1.attēls. Galvenie publiskās pārvaldes modeļi laika gaitā

Datu avots: autoru izveidots attēls, izmantojot dažādus avotus par publisko pārvaldi, attēlojuma ideju aizgūstot no Daft, 2012

Mūsdienās sauktu par **Vēbera** jeb **Klasiskās birokrātijas modeli** pagājušā gadsimta sākumā kā ideālās birokrātijas modeli piedāvāja Maks Vēbers (1864-1920). Vēbera modeli raksturo šādas iezīmes: strikti noteiktas kompetences sfēras; definēta amatu hierarhija; skaidrs nodalījums starp amatpersonu dienesta un privāto lomu (un īpašumu); specializācija un ekspertu zināšanas kā pamats rīcībai; amatpersonu iecelšana karjeras amatos uz pilni slodzi⁷¹. Daudzi no Vēbera modeļa principiem joprojām ir daudzu publisko organizāciju darbības pamatā. Klasiskajā birokrātijā darbība/process dominē pār rezultātu un tajā praktiski nav atrodamas efektivitātes jautājumi.

Divdesmitā gadsimta piecdesmitos, sešdesmitos gados publiskajā pārvaldē sākās izmaiņas, bet daudz mazāk vētrainas nekā vēlāk. Balstoties uz tehnoloģiju attīstību, pamatā tika veiktas tehniskas un juridiskas pārmaiņas - **organizatorisku un procesu jautājumu pārkārtošana**. Izmaiņas mazāk bija politiska un ekonomiska rakstura, to pamatā bija nacionāla mēroga izmaiņas, starptautiskais konteksts bija minimāls.

Pagājušā gadsimta astoņdesmitos gados **Jaunā publiskā pārvalde**⁷² savu ienākšanu publiskā sektora vadīšanā sāka ar lielu līdzšinējo modeļu kritiku. Tās koncepcija paredz publiskajā pārvaldē izmantot brīvā tirgū darbojošos privāta sektora organizāciju vadīšanas principus un metodes – gan nacionālā, gan pašvaldību līmeņos, it īpaši pakalpojumu sniegšanas jomā. Ar Jauno publisko pārvaldi sabiedrības pārvaldē ienāca centieni īstenot uz rezultātu orientētu vadīšanu un uz klientu orientētu darbību, un organizāciju vadīšanā centrālo vietu ieņēma efektivitātes (gan funkcionālās, gan ekonomiskās) jautājumi. Tai raksturīga arī publiskās pārvaldes funkciju decentralizācija, budžeta caurspīdīgums, pašvaldību sadarbība, privatizācija, līgumu slēgšana ar privāto sektoru (ārpakalpojumi), pašvaldību lēmējinstiūcijas darbības izmaiņas, uzsvāru liekot uz administrācijas kontroli.

⁷¹ Pollits, Bukerts, 2000

⁷² *New Public Management (NPM)*

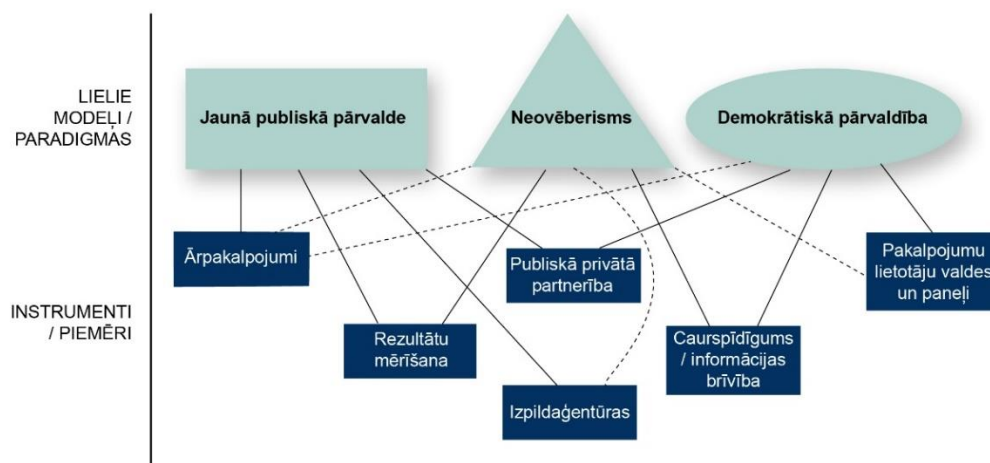
Jaunā publiskā pārvalde paredzēja arī mainīt vadītāju attieksmi pret finansēm. Klasiskajā sistēmā, ja institūcijas vadītājam vajadzēja vairāk darbinieku, padomei tika prasīts vairāk naudas. Ja lēmēji to atteica, tad vadītājs varēja vainot padomi, jo neviens arī no vadītāja negaidīja, ka viņš varētu paanalizēt savu budžetu, lai rastu ietaupījumus. Klasiskā variantā institūcija periodam atvēlētos līdzekļus jebkurā gadījumā līdz perioda beigām iztērē, pretējā gadījumā – atlikums tiktu atņemts, tiktu pārņemts par neprecīzu plānošanu un nākamajam periodam piešķirts mazāk līdzekļu. Jaunā publiskā pārvalde principa “iztērē vai zaudē” vietā aicina izmantot principu “ietaupi un ieguldi”⁷³.

Virkne autoru Jauno publisko pārvaldi uzskata par nozīmīgāko publiskā sektora attīstības soli iepriekšējā pusgadsimta laikā. Daudzi Jaunās publiskās pārvaldes principi tiek īstenoti un aktuāli joprojām, taču arī šis modelis ar laiku saņēma pamatīgu kritiku. Viens no kritikas aspektiem saistīts ar demokrātijas ziedošanu efektivitātes vārdā.

Un tāpēc pēc Jaunās publiskās pārvaldes sekojošie modeļi, kuru ienākšana tuvu vairs nav tik skaļa, dažādos veidos iekļauj atklātības, līdzdalības, atskaitītānās, tīklošanās un sadarbības aspektus. Par modes vārdu kļuvisi “pārvaldība”⁷⁴, kam sniegtas gan dažādas definīcijas un skaidrojumi, gan arī sašaurinājumi. Tai skaitā piedāvāti tādi modeļi, kā Demokrātiskā pārvaldība, Jaunā publiskā pārvaldība. Pie tam šie modeļi ienāk ne kā Vēbera modeļa un Jaunās publiskās pārvaldes aizstājēji, bet gan kā papildinātāji. Demokrātiskās pārvaldības centrā ir tādi principi kā atbildība un atskaitītānās, atklātība, tīklos balstīta pārvaldība, publisko politiku kopdarbība, dažādības respektēšana, dažādu pārvaldes pieeju izmantošana.

Jau šī gadsimta pirmās desmitgades vidū publiskās pārvaldes reformu diskusijā Polits un Bukerts ieviesa Neovēberisma valsts jēdzienu, lai gan pats neovēberisma termins bez definīcijas, ar atsauci uz klasiku, tika lietots jau pagājušā gadsimta sešdesmitos-septiņdesmitos gados. Šodienas kontekstā Neovēberisma valsts modelī klasiskās birokrātijas iezīmes tiek papildinātas ar atsevišķām jaunāko modeļu iezīmēm. Tai skaitā ar rezultātīvo rādītāju izmantošanu. Neovēberismā rezultātīvo rādītāju ieviešana un lietošana rada papīru - normu /instrukciju/atskaīšu u.t.t. jūtamu pieaugumu.

Praksē optimāls publiskā sektora pārvaldes modelis ietver un sabalansē visu modeļu iezīmes, ievērojot konkrētās situācijas kontekstu. Šobrīd dominējoša ir trīs modeļu kombinācija – Jaunā publiskā pārvalde, Neovēberisms, Demokrātiskā pārvaldība (2.1.2.attēls). Valstu atšķirības izpaužas modeļu dominantēs un proporcijās.



2.1.2.attēls. Mūsdienās demokrātiskās valstīs dominējošie sabiedrības pārvaldes modeļi
Avots: Pasquier, Villeneuve, 2012

Modeļu dažādība izpaužas arī attieksmē pret klientu. Vēbera modelis publiskā sektora labuma saņēmējus⁷⁵ uzskata par subjektu, Jaunā publiskā pārvalde - par patērētāju vai klientu, bet Demokrātiskā pārvaldība uzskata, ka sabiedriskā labuma saņēmēji jeb lietotāji jāiesaista procesā, sākot no politikas definēšanas un visā tās īstenošanā, un jāraugās uz tiem nevis tikai kā uz publisko pakalpojumu izmantotājiem, bet arī kā uz īsteniem publisko lietu dalībniekiem.

⁷³ Osborne, Gaebler, 1992

⁷⁴ Angļu val. - *governance*

⁷⁵ Angļu val. - *beneficiaries*

Pētījuma tēma – rezultatīvie rādītāji un rezultātu mērīšanu, ir gan Jaunās publiskās pārvaldes ļoti raksturīga iezīme, gan arī tā ir Neovēberismam raksturīga iezīme. Jaunā publiskā pārvalde ar entuziasmu snieguma uzlabošanai ievieš rezultatīvos rādītājus un vērtē efektivitāti. Neovēberisms ar šo un caurspīdīguma nepieciešamību, kā progresīvām metodēm, uzsvāru liek uz kontroles modernizēšanu ieviešot rezultatīvos rādītājus⁷⁶, un tādā veidā attaisno sev raksturīgo birokrātijas / normatīvisma stiprināšanos un augšanu, kas rada draudu negatīvai attieksmei un nepatīkai pret rezultatīvajiem rādītājiem.

Nākamajā nodaļas apakšpunktā, lai vienotos par kopīgu izpratni, apskatīti rezultātu un rādītāju jēdzieni, to savstarpējā saikne.

2.2. Resursu rezultātu modelis

Ar izcili organizētu procesu un ticību, ka publiskais sektors palīdz cilvēkiem nepietiek. Nepieciešams faktiskais darba rezultātu apliecinājums. Rezultāti ir tie, kas var atbildēt uz jautājumiem “Nu un, ka darbs veikts? Kāds no tā guvums? Kāda atšķirība starp situācijām ar un bez šīm darbībām?”.

Rezultātu modeļiem tiek lietoti dažādi nosaukumi, piemēram resursu - rezultātu modelis (*resursu – result model*), uz rezultātiem balstīta atskaitītānās (*results – based accountability*), loģiskais modelis (*logic models*), resursu ietvars (*outcomes frameworks*), loģiskais ietvars (*Logical framework*) vai log frames (*log frames*)⁷⁷ u.c.

Lai arī starp minētajiem modeļiem pastāv nianšes uzsvāros, pamatideja ir viena – modeļu būtība ir spēja noteikt vēlamās izmaiņas un sagaidāmos rezultātus, ieguldīt resursus, lai sasniegtu vēlamos rezultātus, novērtēt, vai tie ir sasniegti vai nav, pirms atkal sākt jaunu ciklu. Modeļu loģika skaidrojama ar to, ka izvērtējums sākas ar sasniedzamo mērķi un vēlamu rezultātu, nevis ar pieejamajiem resursiem un lemšanu kā tos sadalīt.

2.1.2.attēlā atspoguļots vienkāršs resursu – rezultātu modelis. Modeļa elementu loģiskā secība un mijiedarbība ir šāda:

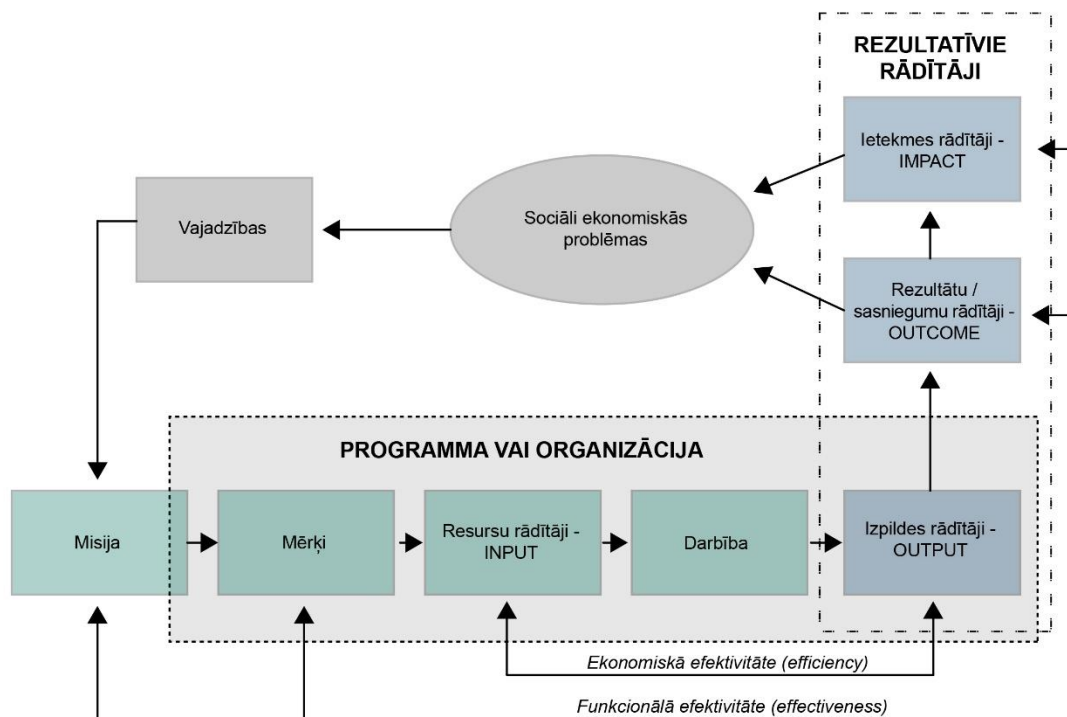
- Analizējot sociāli ekonomisko situāciju, tai skaitā problēmas, tiek formulētas sociāli ekonomiskās vajadzības un noteiktas to prioritātes.
- Tālāk nosaka programmas vai organizācijas, kas ar dažādām darbībām īsteno šo vajadzību apmierināšanu. Katrai programmai vai organizācijai politiskajā līmenī jānosaka tās misija, proti, programmas vai organizācijas sūtība (virsmērķis vai sabiedriskais uzdevums) sabiedrības vai to grupu vajadzību apmierināšanai.
- Ievērojot misijas un sociāli ekonomiskās vajadzības, nosaka programmas un organizācijas mērķus, t.sk. vīziju.
- Izvirzītie mērķi kalpo par bāzi nepieciešamo darbību un procesu noteikšanai un tālāk tām nepieciešamo resursu (*input*) – cilvēku, finanšu, materiāli tehnisko, dabas un informācijas resursu – noteikšanai.
- Izmantojot resursus, mērķtiecīgas darbības jeb procesu rezultātā tiek iegūti produkti, sniegti pakalpojumi, pieņemti lēmumi. To apmēru nosaka ar izpildes (*output*) rādītājiem.
- Izpildes rādītāji, mijiedarbojoties ar ārējo vidi – klientiem un lietotājiem, veido rezultātu (*outcomes*) rādītājus. Rezultātu rādītāji parāda sabiedrības (klientu – citu organizāciju un indivīdu) ieguvumus kā darbības izpildes sekas. Rezultātu rādītāji raksturo mērķu sasniegšanas pakāpi programmas īstenošanas vai organizācijas darbības rezultātā. Rezultātu rādītāji lielā mērā raksturo politikas rezultātus.
- Taču vēl lielākā mērā politikas rezultātus atspoguļo gala rezultāta (*final outcome*) vai ietekmes (*impact*) rādītāji. Tie parāda misijas īstenošanas pakāpi, kā programma vai organizācija ietekmē ārējo vidi vai mērķa auditoriju, vai kādu citu programmu. Ietekmi var uzskatīt par augstākas pakāpes rezultātu, ko rada zemākas pakāpes rezultāts⁷⁸.

Outcome rādītāji raksturo, kas sasniegts, ko sabiedrība/mērķa grupa guvusi, *output* rādītāji raksturo, kas ir izdarīts, *input* rādītāji raksturo, kas ir ieguldīts šajā darbībā. Visus ieguldītos resursus var izteikt vienā vienībā – naudas vienībā, un attiecīgie ieguldītie resursi naudas izteiksmē ir populārākais *input* rādītājs, bet ne vienīgais, bieži izmanto cilvēkresursu u.c. rādītājus.

⁷⁶ Pollitt, Bouckaert, 2011

⁷⁷ Shan, 2007

⁷⁸ Vanags et al, 2001



2.2.1.attēls. Vienkāršs resursu – rezultātu modelis

Avots: Vanags et al 2001 pēc Polits, Bukerts

Izmantojot iepriekšminētos rādītājus, var noteikt ekonomisko efektivitāti (*efficiency*) un funkcionālo efektivitāti (*effectiveness*), taču jāņem vērā, ka starp ekonomisko efektivitāti un funkcionālo efektivitāti pastāv liela atšķirība. Ekonomiskā efektivitāte rāda, cik lielas ir katra izpildes rādītāja (*output*) vienības izmaksas. Līdz ar to izpildes (*output*) rādītāji galvenokārt kalpo ekonomiskās efektivitātes (*efficiency*) aprēķināšanai. Bet funkcionālā efektivitāte atspoguļo šī izpildes rādītāja (*output*) kvalitāti – cik lielā mērā ir sasniegts plānotais rezultāts (*outcome*) un tā vēlamā kvalitāte. Dažos avotos arī efektivitātes rādītāji tiek klasificēti kā rezultatīvie rādītāji, dažos avotos tos dēvē par analītiskajiem rādītājiem.

Nav nekā muļķīgāka kā no ekonomiskā viedokļa efektīvi veikt kaut ko tādu, kas nevienam (vairs) nav vajadzīgs⁷⁹.

Tātad no pašvaldība budžeta gūstamie dati resursu rezultātu modelī ir *input* (resursu, ieguldījumu) rādītāji un ar to palīdzību var aprēķināt ekonomisko efektivitāti, kas ir rezultatīvais rādītājs. Un lai šos aprēķinus varētu veikt, būtu nepieciešams budžeta uzskaites ietvaros nodalīt dažādiem pašvaldības mērķiem, sagaidāmajiem rezultātiem atvēlētos finanšu resursus. Tam ar formālo (ekonomisko, funkciju) klasifikāciju parasti nepietiek.

Tradicionālā birokrātiskā publiskā pārvalde pamatā ir orientēta uz sākotnējiem jeb resursu rādītājiem (*input*) nevis uz rādītājiem, kas raksturo darbības izpildi (*output*), rezultātu (*outcome*) un tā ietekmi (*impact*) uz dažādiem procesiem, jeb citiem vārdiem sakot, klasiskajā birokrātijā netiek lietoti rezultatīvie rādītāji. Tā piemēram, tradicionālās valdības finansē skolas atkarībā no uzņemto skolēnu skaita nevis no tā, kāds ir skolēnu zināšanu līmenis, sociālās palīdzības dienestus - atkarībā no nabadzīgo iedzīvotāju skaita nevis no tā, cik no viņiem ir dabūjuši pastāvīgu darbu, policijas departamentus – atkarībā no policistu skaita nevis no tā, kā samazinājies noziedzības līmenis un cik droši sabiedrība jūtas. Bet, balstot finansējumu uz sākuma situācijas rādītājiem, organizācija nav motivēta uzlabot savas darbības kvalitāti. Finansējuma saistība ar rezultatīvajiem rādītājiem var ieinteresēt organizāciju savas darbības kvalitātes uzlabošanā. Taču rezultatīvo rādītāju it sevišķi rezultātu un ietekmes rādītāju noteikšana un objektīva izmērīšana ir visai komplicēta un ne visās nozarēs un darbības sfērās tā ir vienlīdz iespējama. Nesalīdzināmi vienkāršāka ir resursu rādītāju noteikšana⁸⁰.

⁷⁹ Osborne, Gaebler, 1992

⁸⁰ Vanags et al, 2001 pēc Osborne, Gaebler, 1992

Sekojošie apgalvojumi, izskaidro kāpēc nepieciešama rezultatīvo rādītāju noteikšana, izvērtēšana un izmantošana.

1. Ja jūs nevariet izmērīt organizācijas darbības rezultātus, jūs nevariet atšķirt panākumus no neveiksmēm un kļūdām.
2. Ja jūs neredziet panākumus, jūs nevariet par tiem atlīdzināt.
3. Ja jūs nevariet atlīdzināt par panākumiem, jūs, iespējams, veiciniet kļūdas.
4. Ja jūs neredziet panākumus, jūs nevariet no tiem mācīties.
5. Ja jūs nevariet atklāt kļūdas, jūs nevariet tās izlabot.
6. Ja jūs variet parādīt pozitīvus rezultātus, jūs variet saņemt sabiedrības atbalstu⁸¹.

Publiskās pārvaldes institūciju darbības rezultatīvo rādītāju izmantošana dod šādas pamatiespējas:

- maksāt pēc nopelniem;
- pilnveidot pārvaldes procesu;
- veidot uz rezultātu orientētu budžetu⁸².

Taču rezultatīvo rādītāju izmantošana var būt daudz plašāka. Tos var izmantot:

- vadības lēmumu pieņemšanai;
- dažādu organizāciju un funkciju salīdzināšanai (*benchmarking*);
- programmu pamatošanai un to īstenošanas kontrolei;
- pamatotu budžeta līdzekļu piešķiršanai;
- citu programmu rezultatīvo rādītāju noteikšanai;
- politiku, nodokļu maksātāju, pakalpojumu saņēmēju u.c. informēšanai;
- iekšējam auditam;
- kvalitātes vadības sistēmas izvērtēšanai;
- pārvaldes līgumiem;
- personāla vērtēšanai un karjeras attīstībai;
- stratēģiskajai plānošanai, u.c.

Rezultatīvo rādītāju izmantošana ir cieši saistīta ar institūcijas misijas, darbības mērķu un uzdevumu noteikšanu. Institūcijas darbībai vajadzētu būt vērstai uz tās misijas pildīšanu, mērķu sasniegšanu un uzdevumu izpildi, nevis galveno vērtību pievērst instrukciju izpildei. Tam nepieciešams, tsi un skaidri definēt katras institūcijas misiju, kas būtu izprotama gan tās darbiniekiem, gan tās klientiem. Bieži sastopama kļūda, ka publiskām institūcijām izprotamas misijas vietā ir noteikti vairāki desmiti reizēm savstarpēji pretrunīgi mērķi, daudzas prioritātes. Jāatzīst, ka nereti arī darbības mērķi publiskās pārvaldes institūcijām nav pilnībā skaidri vai arī tie noteikti nepareizi. Rezultatīvo rādītāju un to etalonlielumu noteikšana, palīdz precizēt organizācijas darbības mērķus. Publiskās pārvaldes gala mērķi gandrīz vienmēr var formulēt kā klientu vajadzību apmierināšanu. Līdz ar to klientu apmierinātības līmeni var uzskatīt par vienu no svarīgākajiem rezultātu rādītājiem.

Publiskās pārvaldes rezultatīvo rādītāju noteikšana nav vienkāršs, bet ir ilgstošs process, kas parasti prasa vairākus gadus. Dažkārt rezultatīvo rādītāju kopums ir pārāk šaurs, neaptverot visus organizācijas mērķus un uzdevumus. Cītkārt, tieši otrādi, tas ir pārāk plašs un darbiniekiem ir grūti saprast, uz kuriem rādītājiem koncentrēties⁸³. Ne visi rezultatīvie rādītāji ir vienādā mērā izmantojami un līdzvērtīgi. Mazāk noderīgos rādītājus, kā arī tos, kuru iegūšana izmaksā pārāk dārgi, ir lietderīgi izslēgt no rādītāju kompleksa un aizvietot ar jauniem rādītājiem.

Lai veiksmīgi pielietotu rezultatīvos rādītājus un lai procesā nebūtu negaidītu un nepatīkamu pārsteigumu, īstenojot darbības novērtēšanu vajadzētu ņemt vērā šādus ieteikumus:

- Veiciet gan kvantitatīvo, gan kvalitatīvo analīzi, ir svarīgi kombinēt gan kvantitatīvo izvērtēšanu, gan kvalitatīvo novērtēšanu.
- Rēķinieties ar spēcīgu pretestību no darbinieku puses.
- Iesaistiet menedžerus un darbiniekus rezultatīvo rādītāju noteikšanā un pilnveidošanā.
- Katru gadu novērtējiet un modificējiet rezultatīvos rādītājus.
- Nelietojiet pārāk daudz un pārāk maz rezultatīvo rādītāju.
- Uzmanieties no aplamiem stimuliem.
- Veiciet darbības novērtēšanu politiski neatkarīgā, bezpartejiskā institūcijā.
- Maksimāli izmantojiet darbības novērtēšanas datus⁸⁴.

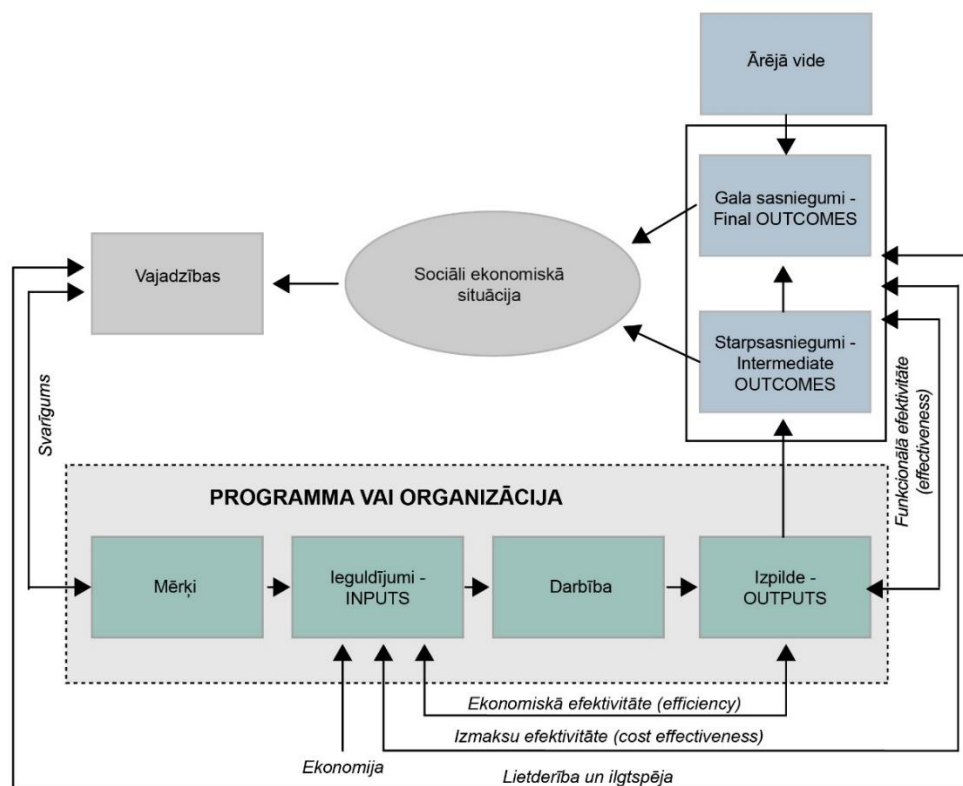
⁸¹ Osborne, Gaebler, 1992

⁸² Osborne, Gaebler, 1992

⁸³ Osborne, Gaebler, 1992

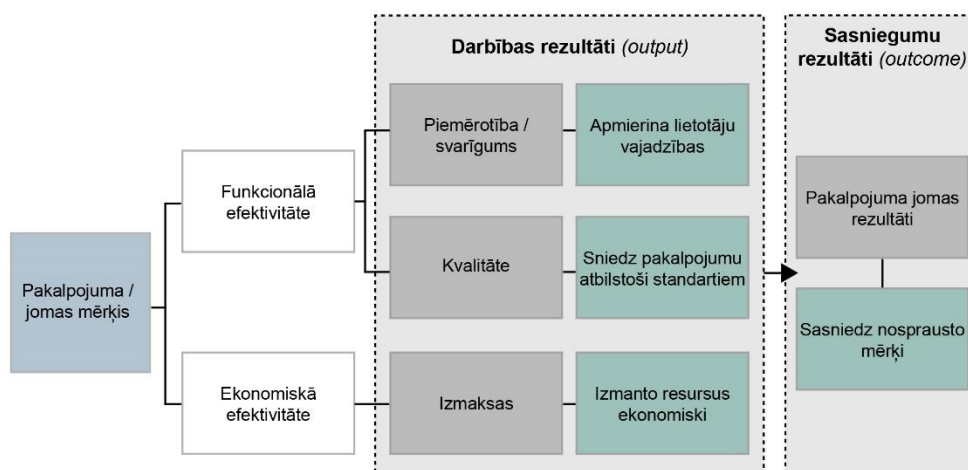
⁸⁴ Osborne, Gaebler, 1992

2.2.2.attēlā dots nedaudz izvērstāks publiskās pārvaldes resursu – rezultātu modelis, kur plašāk norādīta modeļa elementu savstarpējā mijiedarbība, tai skaitā ieviests ekonomijas jēdziens (*economy*). Viens no tās skaidrojumiem paredz, ka ekonomija ir uzmanīga resursu izmantošana, ietaupot izmaksas, laiku un pūles⁸⁵.



2.2.2.attēls. Jaunāks un ar analītisko daļu izvērstāks resursu – rezultātu modelis
Avots: Bouckart, 2013

2.2.3.attēlā atspoguļots pašvaldības pakalpojuma / darbības jomas rezultātu ietvars, norādot un skaidrojot dažādos rādītājus.



2.2.3.attēls. Pašvaldības pakalpojuma / darbības jomas rezultātu ietvars.
Avots: Local Government Victoria, 2015

⁸⁵ Ford, 2015

Par sasniegto rezultātīvo rādītāju salīdzināšanas bāzi (*benchmark*) kalpo:

- plāna rādītāji;
- iepriekšējo periodu rādītāji;
- citu institūciju rādītāji;
- citu valstu analogisko institūciju rādītāji;
- privātā sektora rādītāji;
- normatīvi⁸⁶.

Pašvaldību snieguma novērtēšanā sevišķi nozīmīga ir savstarpēja salīdzināšana, kas nepārtraukti liek domāt par savu pakalpojumu un darbības uzlabošanu. Pašvaldību salīdzināmu rādītāju, tai skaitā darbības rezultātu pieejamība, sniedz iespēju redzēt kādi ir labākie sasniegumi dažādās jomās, kam ir labākie sasniegumi un ko no šīm pašvaldībām var mācīties un pārņemt⁸⁷.

Mūsdienās salīdzinošā analīze (*benchmarking*) ir rīks, kas tiek izmantots gandrīz visur. Uzņēmējdarbībā uzņēmumiem nepieciešams saprast, ko vajag salīdzināt, un pēc tam izpētīt, kādēļ konkurenti ir labāki un kā viņi sasnieguši labākus rezultātus, publiskajā sektorā nepieciešams saprast, kā vērtējama darbība un kā tā pilnveidojama.

Norvēģijas Vietējo un reģionālo pašvaldību asociācija (KS), lai salīdzinātu pašvaldību darbību, sasniegumus (*benchmarking performance*) un resursu izmantošanas efektivitāti (*efficiency*), regulāri organizē pašvaldību dažādu nozaru un jomu efektivitātes pilnveidošanas tīklus. Efektivitātes paaugstināšanas tīklu vispārīgie mērķi ir: publisko pakalpojumu (ekonomiskās) efektivitātes uzlabošana, pakalpojumu labas kvalitātes nodrošināšana un iedzīvotāju vēlmju sasniegšana, nepārtraukta prasmju un kapacitātes uzlabošana, gudra resursu izmantošana ar prasmīgu finanšu vadību. Specifiskie tīklu darbības mērķi ir: svarīgas vadības informācijas nodrošināšana, uz to balstīta salīdzināšana un diskusijas, t.sk. profesionālas diskusijas, pieredzes apmaiņa un labās prakses pārņemšana. Šo komplekso tīklu darbību Norvēģijas speciālisti dēvē par mācīšanos ar salīdzināšanu (*benchlearning*)⁸⁸.

Lai varētu veikt salīdzināšanu, konkrētās pašvaldības nozare, joma vai pakalpojums tiek analizēts, izmantojot apmēram 12–15 rādītājus – resursu, rezultātu un analītisko rādītāju kopumu par katru pašvaldību. Pašvaldības tiek salīdzinātas gan pret grupas vidējo rādītāju, gan arī, ja pieejami dati, pret valstī vidējo rādītāju, pamatā izmantojot datus no KOSTRA sistēmas. Pamatrādītāji tiek papildināti ar kvalitāti raksturojošiem rādītājiem (5–10 par pakalpojumu) un iedzīvotāju aptaujas / vērtējuma datiem (apmēram 25 par pakalpojumu)⁸⁹.

2.3. Snieguma budžets⁹⁰

Līdz ar publiskās pārvaldes attīstību attīstās publiskā sektora vienību budžets. Budžeta attīstība jeb reformas notiek kontekstā ar sabiedrības vadības attīstību un reformām.

Budžeta vadīšana no finansistu lauciņa kļuvusi par dažādu līmeņu vadītāju lauciņu. Un viens no tā progresīvākajiem veidiem ir snieguma budžets (*Performance budget*)⁹¹, kas ir līdzīgs, bet sarežģītāks par programmu budžetu.

Publiskajā telpā atrodams salīdzinoši daudz metodisku materiālu par snieguma budžetu, bet ievērojami mazāk ir pētījumu par tā praktiskajām izpausmēm un tā novērtējumu. Akadēmiskās aprindas un praktiķi nav vienojušies par vienotu snieguma budžeta definīciju.

Šajā sadaļā apkopotas dažādas atziņas par snieguma budžetu, kas var noderēt tā filozofijas un elementu ieviešanā pašvaldību praksē.

- Snieguma budžets ir procedūras un mehānismi, kas tiek pielietoti, lai stiprinātu saiti starp publiskā sektora vienībām piešķirtajiem resursiem un to paveikto un sasniegto, izmantojot formālu snieguma / rezultātu informāciju resursu piešķiršanas lēmumu pieņemšanā.⁹²

⁸⁶ Vangs et al, 2001

⁸⁷ Local Government Victoria, 2015

⁸⁸ Vilka, VARAM, 2015

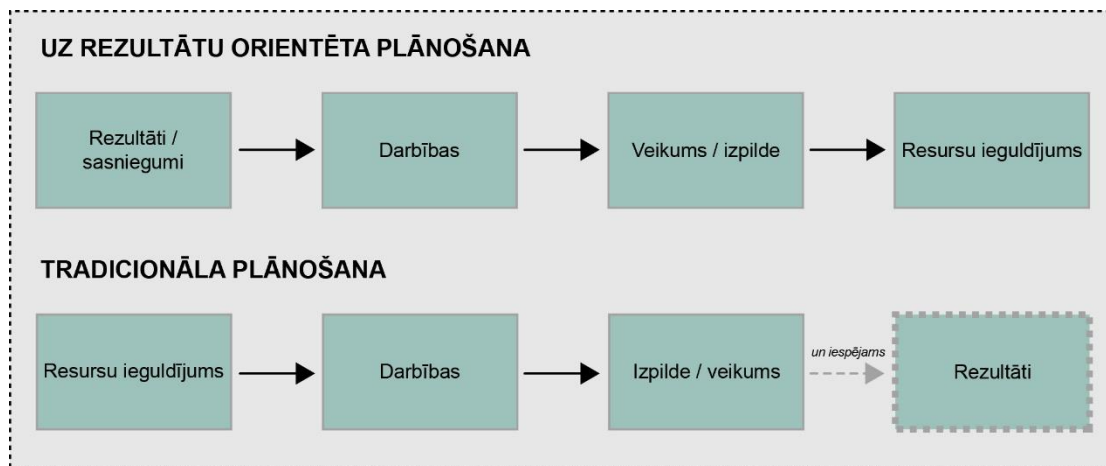
⁸⁹ Vilka, VARAM, 2015

⁹⁰ Angļu val. - *Performance budget*

⁹¹ Latviešu tekstos sastopams arī cits termina tulkojums. Piemēram, Ē.Žubule savā promocijas darbā (Žubule, 2012) lieto terminu *Izpildes budžets*. Tas nav veiksmīgs tulkojums, jo ar izpildi vairāk tiek saprasts *output*, un līdz ar to arī šāda termina lietošana veicina domāšanu, ka galvenais uzsvars jāliek uz darbības rezultātu nevis uz tālāku rezultātu – *outcome* rezultātu. Attiecīgi valsts budžeta kontekstā tas būtu, ka ministrija rezultātu vērtētu ar sagatavoto papīru apjomu, nevis ar tiem faktoriem, uz ko tie attiecas.

⁹² Grossi, Reichard, Ruggerio, 2016

- Snieguma budžets vairāk ir process nekā pats rezultāts (dokuments un tā ieviešana).⁹³
- Pats budžets, tā plānošana un pārējie cikla elementi balstās un orientējas pirmkārt, pēc tā, kas jāsasniedz, pēc tam - kas un kā jāveic. Snieguma budžeta process sākas ar sagaidāmo rezultātu noteikšanu pretstatā tradicionālai publiskā sektora plānošanai, kas sākas ar pieejamo resursu apzināšanu (2.3.1. attēls).



2.3.1.attēls. Uz rezultātu orientētas plānošanas un tradicionālas plānošanas vispārējā procesa secības salīdzinājums.

Avots: Hoggarth, Comfort, 2010

- Snieguma budžeta mērķis ir panākt jēgpilnu snieguma informācijas iekļaušanu budžeta veidošanā, apspriešanās starp vadītājiem, finanšu darbiniekiem, administratoriem un vēlētājiem politiķiem.
- Snieguma budžetēšanas pamatuzdevums ir stratēģisko mērķu iekļaušana vienotā sistēmā ar budžeta informāciju budžetēšanas procesā, sevišķi plānošanā. Tomēr vienkārša snieguma / rezultātu rādītāju iekļaušana budžeta dokumentā vēl nenozīmē snieguma budžetēšanu.
- Kad programmu vadītāji izmanto rezultatīvos rādītājus lēmumu pieņemšanai par pakalpojumu vai citu funkciju nodrošināšanu, to dēvē par snieguma vadību (*performance management*). Snieguma vadību var veikt, ja netiek veikta snieguma budžetēšana, taču snieguma budžetēšana nav iespējama bez snieguma vadības jeb uz rezultātu orientētas vadības.
- Mērķi netiek noteikti par budžetu atbildīgajā kabinetā.
- Budžeta plānošana ir daļa no pašvaldības attīstības un vispārīgās plānošanas, kas ne vienmēr tiek ievērots praksē. Uz sniegumu jeb rezultātu orientēta vadība un budžetēšana un daudzgažu budžeta veidošana nozīmē vēl ciešāku pašvaldības attīstības plānošanas un finanšu (budžeta) plānošanas integrāciju.
- Budžetēšanas procesā jābūt iekļautam mehānismam kā noteikt vajadzības, virsmērķus un mērķus / uzdevumus un tad izdevumu plānu saskaņotu ar pieejamiem resursiem un atbilstošus vadības pasākumus mērķu sasniegšanai. Efektīva budžeta sistēmai vajadzētu sekmēt finanšu disciplīnu un izdevumu kontroli, stratēģisko resursu piešķiršanu, operatīvo (vadības) ekonomisko efektivitāti, un reaģēšanu uz vietējām vajadzībām.
- Process un apkārtējās vides apstākļi ir nozīmīgi budžeta cikla elementi.
- Ideālā variantā snieguma budžetam vajadzētu veicināt lielāku atbildību, atskaitīšanos (*accountability*).
- Snieguma budžets negarantē, ka rezultātu rādītāji tiks izmantoti lēmumu pieņemšanā.
- Svarīgi – vērtēt rezultātus visā ciklā!!!

⁹³ Kelly, Rivenbark

Snieguma budžetu vai tā elementus var izmantot:

- budžeta prezentēšanai;
- plānošanai;
- virzības uz nosprausto mērķi monitoringam;
- darbinieku novērtēšanai;
- iedzīvotāju izglītošanai;
- ārējo līgumu uzraudzībai.

Literatūrā atzīmēta ne tikai snieguma budžeta progresivitāte, bet tas saņem arī kritiku, jo:

- Grūta un sarežģīta ir tā ieviešana praksē.
- Tas ir zināmā pretrunā ar pašvaldību obligātajām funkcijām, kas jāpilda neskatoties ne uz kādu efektivitāti.

Snieguma budžeta ietvaros starp rezultatīvajiem rādītājiem būtiska vieta ir arī iedzīvotāju, lietotāju, labuma saņēmēju jeb klientu apmierinātībai.

Ne vienmēr snieguma budžets gūst vadības atbalstu, tieši otrādi – tas var aizskart “svētās govīs” un radīt vadības nepatiku pret metodi.

Publiskā sektora praksē snieguma budžets joprojām nav vadošais. Tas tiek izmantots fragmentāri vai tiek lietoti tikai daži elementi. Praksē rezultatīvie rādītāji tiek nosprausti, bet ne vienmēr, vai pat reti, tie tiek regulāri uzraudzīti jeb monitorēti.

Tā, piemēram, ASV pētījuma ietvaros veiktās pašvaldību aptauja dati liecina, ka tā daļa pašvaldību, kas ieviesusi kādu snieguma budžeta elementu, to izmanto šādos atsevišķos gadījumos:

- aizstāvēt budžeta pieprasījumu;
- programmu efektivitātes novērtēšanai;
- sekojot līdzi visiem vai daļai no ieguldījumiem, izpildes rādītājiem, ekonomiskai efektivitātei, rezultātiem / mērķiem;
- veicot salīdzināšanu (*benchmarking*), bet ne sistemātiski⁹⁴.

Starptautiska pētnieku grupa, analizējot Vācijas un Itālijas pašvaldību pieredzi uz darbības rezultātiem vērsta budžeta procesā, secināja, ka šī prakse ir pavisam neliela un vietējo “aktieru” intereses par to ir ļoti atšķirīgas. Viņuprāt vietējo politiku interese par snieguma budžetu jeb budžeta sasaisti ar rezultātiem ir mazāka nekā augstākā līmeņa vadītāju interese, sevišķi finanšu nodaļu vadītāju interese⁹⁵.

Dānijas pētījums par stingras disciplīnas ietekmi uz rezultatīvo rādītāju lietošanu konstatēja paradoksus – tā var gan palielināt, gan mazināt rezultatīvo rādītāju izmantošanu. Bet secinājums – snieguma budžets drīzāk ir saistīts ar labo laiku politiku⁹⁶.

Pollitt un *Bouckaert* savos darbos norāda, ka kā publiskā budžeta reformēšanā visvairāk sasniegušās valstis ir Austrālija, Kanāda, Somija, Nīderlande, Jaunzēlande, Zviedrija un Apvienotā Karaliste⁹⁷.

Snieguma budžets saistīts arī ar budžeta grāmatvedības uzskaiti. Un šajā aspektā praksē kļūst komplicēta ir pārejas izveidošana no grāmatvedības informācijas uz informāciju jaunā veidā. Snieguma budžeta ietvaros ļoti svarīgs ir analītiskais ietvars un attiecīgi dažādi dati, saistīti ar pašvaldības darbību un budžetu.

Tātad uz pašvaldību budžeta sasaisti ar rezultatīvajiem rādītājiem var paskatīties divējādi, no ekonomiskās efektivitātes un skatu punkta un no budžeta veidošanas skatu punkta – tajā iekļaujot sasniedzamos rezultātus. Tāpat to var veikt attiecībā uz pašu finanšu (t.sk. budžeta) vadību:

- Lietpratīgas vadīšanas kontekstā pašvaldības budžeta datu kā resursu rādītāju izmantošana dod iespēju aprēķināt dažādām pašvaldības darbībām, pasākumiem, organizācijām vai programmām to ekonomisko efektivitāti;
- Modernā budžeta plānošanā iespēju robežās tiek izmantoti dažādi sagaidāmo rezultātu rādītāji, un tas dod iespēju regulāri analizēt funkcionālo efektivitāti.

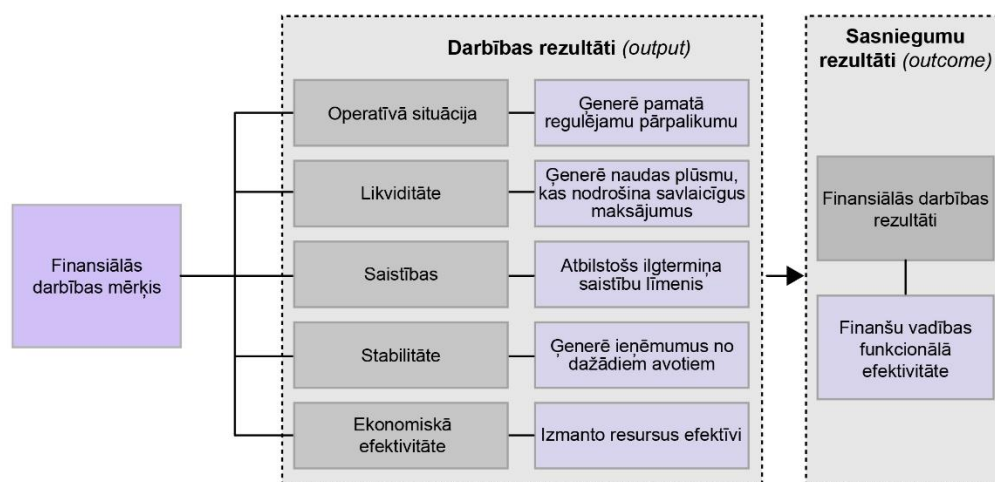
Finanšu vadības kā pašvaldības darbības/vadības jomas rezultatīvo rādītāju ietvars attēlots 2.3.2.attēlā.

⁹⁴ Kelly, Rivenbark

⁹⁵ Grossi, Reichard, Ruggiero, 2016

⁹⁶ Gross et al, 2016

⁹⁷ Pollitt, Bouckaert, 2011



2.3.2.attēls. Pašvaldības finansiālās darbības rezultātu ietvars.
Avots: Local Government Victoria, 2015

2.4. Rezultatīvo rādītāju izmantošana Latvijas publiskajā pārvaldē

Formāli rezultatīvo rādītāju izmantošana publiskajā pārvaldē Latvijā ir jau aizsākta gandrīz pirms divdesmit gadiem. Un pirmie mēģinājumi noteikt un izmantot publiskās pārvaldes rezultatīvos rādītājus Latvijā saistīti tieši ar budžetu - ar valsts budžeta izstrādāšanu un tā izpildes kontroli. Piemēram, saskaņā ar likuma "Par valsts budžetu 1997.gadam" 9.panta 2.punktu 1997.gada 22.aprīlī Ministru kabinets izdeva noteikumus Nr.153 "Noteikumi par resoru programmu un apakšprogrammu rezultatīvajiem rādītājiem". Tajos norādīts, ka šie noteikumi nosaka ministriju un citu centrālo valsts iestāžu - programmu un apakšprogrammu rezultatīvos rādītājus, kas raksturo valsts budžeta līdzekļu izlietojuma efektivitāti un mērķtiecīgumu. Līdzīgi noteikumi tika izdoti arī turpmākajos gados (t.i. 1998., 1999., 2000., un 2001.). Krietni detalizētāku redzējumu par rezultatīvajiem rādītājiem ietvēra pirmajās 2003.gadā apstiprinātajās "Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādņēs"⁹⁸, kas bija tieši vērstas uz valsts budžeta veidošanas pilnveidošanu.

Prasības izmantot rezultatīvos rādītājus ir bijušas iekļautas dažādos dokumentos – tiesību aktos, pamatnostādņēs, vadlīnijās, metodiskos norādījumos, ieteikumos, u.t.t. Šobrīd spēkā ir un valsts pārvaldes institūcijām saistoši ir Ministru kabineta 01.09.2009. noteikumi Nr.979 "Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas darbības kārtība", kas izdoti saskaņā ar "Likumu par budžetu un finanšu vadību" un "Attīstības plānošanas sistēmas likumu". Balstoties uz minētajiem MK noteikumiem pieņemta MK 17.11.2009. instrukcija Nr.16 "Ministriju un citu centrālo valsts iestāžu rezultātu un rezultatīvo rādītāju izstrādes un novērtēšanas metodika". Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sasaistes ar valsts budžetu nodrošināšanai ir pieņemti arī MK 31.07.2012. noteikumi Nr. 523 „Noteikumi par budžeta pieprasījumu izstrādāšanas un iesniegšanas pamatprincipiem”.

Jāatzīmē, ka Latvijā tiesību aktos un politikas dokumentos prasības lietot rezultatīvos rādītājus vairāk attiecas uz valsts institūcijām un formāli tās tos vairāk lieto nekā pašvaldības. Pašvaldībām formālā prasība izmantot rezultatīvos rādītājus izriet no attīstības plānošanas tiesiskā ietvara. Taču saskaņā ar stratēģisko vadīšanas būtību rezultatīvo rādītāju lietošana pašvaldībā dažādos mērogos - sākot ar visu pašvaldību kopumā, tās darbības nozarēm, jomām, institūcijām, programmām, beidzot ar struktūrvienībām, darbiniekiem u.t.t. – ir normāla prasmīgas un mūsdienīgas vadīšanas jeb līderības prakse.

Jāņem vērā, ka dažādos materiālos, analogiem resursu un rezultatīvo rādītāju nosaukumiem tiek lietoti dažādi termini, kas reizēm var radīt neizpratni (skat. piemērus 2.4.1.tabulā).

⁹⁸ Reinholde, 2015

2.4.1.tabula. Resursu - rezultātu modeļa rādītāju nosaukumiem latviešu valodā izmantotie termini dažādos dokumentos un metodiskos materiālos

Avots	Lietotie terminu tulkojumi latviešu valodā			
	input	output	outcome	Final outcome/ impact
PKC. Politikas veidošanas rokasgrāmata (2016) ⁹⁹		Darbības rezultāti	Politikas rezultāti	Makroietekmes rezultāti
Darbības programma "Izaugsme un nodarbinātība" - Specifiskie atbalsta mērķi (SAM)	leguldījumi, finansējums	Iznākuma rādītāji	Rezultātu rādītāji	Sociāleko-nomiskie rādītāji
VARAM. Metodiskie ieteikumi attīstības programmu izstrādei reģionālā un vietējā līmenī (2014)	-	Iznākuma rezultātu rādītāji	Politikas rezultātu rādītāji	Teritorijas attīstības rādītāji
VARAM metodisks materiāls. Rezultatīvo rādītāju izmantošana pašvaldību darbībā (2011) ¹⁰⁰	-	Darbības rezultātu rādītāji	Politikas rezultātu rādītāji	Makroietekmes rādītāji
MK 17.11.2009. instrukcija Nr.16		Darbības rezultāti	Politikas rezultāti	Makroietekmes rezultāti
Rezultātu un rezultatīvo rādītāju sistēmas pamatnostādnes 2008–2013	leguldījumu rādītāji	Ieguvumu rādītāji		Makroietekmes rezultāti
		Darbības rezultāti	Politikas rezultāti	
LU EVF Publiskās pārvaldes katedras grupas metodiskais materiāls (2001) ¹⁰¹	Resursu rādītāji	Izpildes rādītāji	Rezultātu rādītāji	Ietekmes rādītāji

Risinājums nebūtu meklējams centienos ieviest visā publiskajā pārvaldē vienotu latviešu valodas terminu lietojumu / tulkojumu, bet gan izprast to būtību, un, ja nepieciešams, atbilstošās situācijās / dokumentos paskaidrojumam pievienot angļu valodā lietotos terminus.

Ministru kabineta instrukcijā izdalīti šādi analītiskie rādītāji:

- *Ekonomiskā efektivitāte - raksturo darba veicēju taupīgumu un spēju racionāli izmantot pieejamos resursus;*
- *Funkcionālā efektivitāte - raksturo, kā izmantotie resursi un sasniegtie darbības rezultāti ir nodrošinājuši plānoto politikas rezultātu sasniegšanu;*
- *Kvalitātes rādītāji - raksturo iedzīvotājiem un institūcijām sniegto pakalpojumu atbilstību kvalitātes prasībām un standartiem¹⁰².*

Nereti resursu – rezultātu sasaistes vērtēšanā izmanto arī lietderības terminu. PKC 2016.gada rokasgrāmatā norādīts: lietderība nozīmē, ka resursi tiek izmantoti produktīvi, efektīvi un ekonomiski. Bet papildus tam minēts, ka terminoloģija par lietderību un ar to saistītajiem jēdzieniem atšķiras starp nozarēm un valsts pārvaldes sistēmām (ekonomikas, vadībinību, audita, kontroles u.c.)¹⁰³.

Valsts kontrole pašvaldībās veiktajās lietderības un likumības revīzijās izmanto šādas definīcijas:

- *Ekonomija – zemu izmaksu saglabāšana. Saskaņā ar Revīzijas standartiem „ekonomija” nozīmē resursu, kas tiek izmantoti darbības nodrošināšanai, izmaksu samazinājumu, tajā pašā laikā saglabājot atbilstošu kvalitāti.*
- *Efektivitāte – esošo resursu efektīva izmantošana. Saskaņā ar Revīzijas standartiem „efektivitāte” ir saistāma ar ekonomiju. Izvērtējot efektivitāti tiek ņemti vērā esošie resursi un vērtēts cik lielā mērā ar esošajiem resursiem tiek sasniegti izvirzītie mērķi.*
- *Produktivitāte – pieejamo resursu izmantošana. Saskaņā ar Revīzijas standartiem produktivitāte ir saistīta ar ekonomiju. Arī šeit galvenais jautājums ir saistīts ar resursu izmantošanu. Galvenais jautājums ir, vai šie resursi tiek izmantoti optimāli un apmierinoši, vai kvalitātes un patērētā laika ziņā būtu iespējams sasniegt tādus pašus rezultātus, izmantojot mazākus resursus¹⁰⁴.*

Valsts kontrole nesniedz lietderības definējumu vai skaidrojumu, bet norāda, kas tiek veikts lietderības revīzijā: *Lietderības revīzijas ietvaros tiek veiktas pārbaudes par revidējamās vienības darbības ekonomiskumu, efektivitāti un produktivitāti. Lietderības revīzijā var veikt vienu vai vairāku lietderības*

⁹⁹ PKC, 2016

¹⁰⁰ Hermansons, 2011

¹⁰¹ Vanags et al, 2001

¹⁰² MK, 2009

¹⁰³ PKC, 2016

¹⁰⁴ Valsts kontrole, 2015

*revīzijas aspektu izvērtējumu*¹⁰⁵. No skaidrojuma var secināt, ka lietderības revīzijās tiek izvērtēta snieguma vadības (*performance management*) vai uz rezultātu orientētas vadības un attiecīgi tādas pat budžetēšanas filozofijas īstenošana pašvaldību darbībā.

Samērā liels uzraudzībai un rezultatīvajiem rādītājiem veltīto dokumentu skaits Latvijā vēl nenodrošina to vispusīgu un pietiekami sekmīgu izmantošanu praksē, tās ievērojama pilnveidošanas nepieciešamība gan valsts mērogā, gan pašvaldībās aktuāla joprojām

Tā, piemēram, Valsts kancelejas veiktajā Valsts pārvaldes politikas novērtējumā (2012.g.dec) atzīmēts:

- Nepastāv saikne starp politikas mērķiem, tiem pakārtotajiem uzdevumiem un plānotajiem politikas un darbības rezultātiem.
- Politikas plānošanas dokumentos plānotais finansējums nereti neatbilst valsts budžeta finansiālajām iespējām.
- Bieži tiek noteikts ievērojams skaits dažādu rezultātu, kas nesniedz informāciju par līdzekļu izmantošanas lietderību un rezultātu sasniegšanas efektivitāti.
- Nepastāv vienota un efektīva atskaites sistēma par sasniegtajiem rezultātiem.
- Attīstības plānošanas dokumentos noteiktās prioritātes nav sasaistītas ar iespējamiem finansēšanas avotiem.

Arī vēlāk PKC pasūtījumā Valsts kancelejas administrētā projekta ietvaros sagatavotajā "Politikas plānošanas sistēmas attīstības pamatnostādņu un attīstības plānošanas sistēmas ietekmes novērtējuma" gala ziņojumā¹⁰⁶ tā veicēji piekrīt iepriekš norādītajām problēmām un starp būtiskākajām problēmām, saistītām ar rezultātu un rezultatīvo rādītāju noteikšanu, norāda:

- grūtības jēgpilni un loģiski sasaistīt makro ietekmes un ilgtermiņa politikas rezultātus ar īstermiņa politikas rezultātiem un makro ietekmes rezultatīvos rādītājus ar politikas un darbības rezultatīvajiem rādītājiem;
- metodiskas neskaidrības, kā noteikt rezultātus vai rezultatīvos rādītājus, ja rezultātā mērīšanā iespējams pielietot alternatīvus rezultatīvos rādītājus;
- pārāk liels rezultatīvo rādītāju skaits, kurus nepieciešams sistemātiski monitorēt;
- nepietiekamas rezultatīvo rādītāju vērtību prognožu noteikšanas prasmes, zinātniski pamatotu metožu pielietošanas trūkums rezultatīvo rādītāju vērtību prognožu noteikšanā.

Lai arī ar valsts budžetu saistītajās tiesību normās sasaistes ar rezultātiem un rezultatīvo rādītāju izmantošanas nepieciešamība ir ietverta ievērojami vairāk nekā ar pašvaldību budžetu saistītajā regulējumā, šī prasība valsts institūcijām tiek vēl stiprināta. Tā, piemēram, ar 30.11.2015. grozījumiem kopš 2016.gada "Likums par budžetu un finanšu vadību" pēc valsts prezidenta rosinājuma papildināts ar 16.³ pantu. *Valsts budžeta izdevumu pārskatīšana*

(1) Lai efektīvāk un ekonomiskāk īstenotu valsts politiku, kā arī regulāri optimizētu budžeta izdevumus un izvērtētu to atbilstību attīstības plānošanas dokumentos noteiktajām prioritātēm un mērķiem, Ministru kabinets nodrošina pastāvīgu un sistemātisku valsts budžeta izdevumu pārskatīšanu.

Pašvaldību budžetu efektivitāte pamatā ir pašu pašvaldību ziņā. Sabiedrības interese ir maza, parasti uzmanība tiek pievērsta atsevišķiem izdevumu gadījumiem. Bet pēdējos gados uzmanību pašvaldību budžetu lietderības un efektivitātes aspektam ir pievērsusi Valsts kontrole, tādējādi motivējot arī pašvaldības vairāk efektivitātes virzienā pilnveidot budžetēšanu un budžetu. Pašvaldībām vajadzētu pierādīt, ka to var veikt arī bez regulējuma.

¹⁰⁵ Valsts kontrole, 2016

¹⁰⁶ Baltic Institute of Social Sciences, 2013

3. Pašvaldības budžets Latvijā

LPS sagatavotajā "Pašvaldības deputāta rokasgrāmatā" norādīts, ka *pašvaldību finanšu sistēmas pamatā ir pašvaldību darbības pamatdokuments – budžets. Tas ir līdzeklis valsts (pašvaldības) politikas īstenošanai ar finansiālām metodēm*¹⁰⁷.

Veicot šo pētījumu, konstatēts, ka Latvijā ar pašvaldību budžetiem saistītu pētījumu, analītisko un arī metodisku materiālu ir salīdzinoši maz. Tāpēc pirms konkrētā jautājuma par budžetu rādītājiem skatīšanas, izanalizēti vispārēji Latvijas pašvaldību budžetu aspekti. Tai pašā laikā šo nevar uzskatīt par pilnīgu Latvijas pašvaldību budžetu jautājumu analīzi.

Skatot plašāk Latvijas pašvaldību budžetu jautājumus, sevišķa vērība pievērsta pētījuma galvenajai tēmai – rezultatīvajiem rādītājiem:

- Kāda nozīme budžetēšanas procesā un budžeta saturā ir mērķiem un tos raksturojošiem rezultatīvajiem rādītājiem?
- Kādus rezultatīvos rādītājus var iegūt no pašvaldību budžetu pārskatu datiem?

3.1. Pašvaldības definējums tiesību aktos un pašvaldību kompetence

Likums "Par pašvaldībām" nosaka, ka

Vietējā pašvaldība ir vietējā pārvalde, kas ar pilsoņu vēlētas pārstāvniecības – domes – un tās izveidoto institūciju un iestāžu starpniecību nodrošina likumos noteikto funkciju, kā arī šajā likumā paredzētajā kārtībā Ministru kabineta doto uzdevumu un pašvaldības brīvprātīgo iniciatīvu izpildi, ievērojot valsts un attiecīgās administratīvās teritorijas iedzīvotāju intereses.

Saskaņā ar "Valsts pārvaldes iekārtas likumu" pašvaldība ir atvasināta publiska persona. No "Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likuma" izriet, ka pašvaldība savas kompetences ietvaros pārvaldi realizē konkrētā Latvijas teritoriālā iedalījuma vienībā - administratīvā teritorijā.

Jāpiebilst, ka likumā "Par pašvaldībām" blakus terminam *pašvaldība* ietvertā norāde *vietējā* kopš 2010.gada Latvijā faktiski vairs nav aktuāla un ir lieka, jo visas Latvijas pašvaldības darbojas vienā teritoriālā līmenī (mērogā). Bet tai pašā laikā "Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums" joprojām nosaka, ka Latvijā ir arī tādas administratīvās teritorijas kā apriņķi¹⁰⁸.

Latvijā pašvaldībām uzticēta plaša kompetence. Gan likumā „Par pašvaldībām”, gan arī citos tiesību aktos ir noteiktas vietējo pašvaldību funkcijas un pienākumi. Katras pašvaldības pārziņā ir to jautājumu loks, ar kuriem privātpersonas (fiziskās personas un privāto tiesību juridiskās personas) tās teritorijā saskaras ik uz soļa savā ikdienas dzīvē un darbībā. Piemēram, pašvaldību funkcijās ietilpst komunālo pakalpojumu organizēšana, gādāšana par teritorijas labiekārtošanu, sanitāro tīrību un par iedzīvotāju izglītību – gan pirmsskolas, gan vispārējo, rūpēšanās par kultūru – tradicionālo kultūras vērtību saglabāšanu un tautas jaunrades attīstību, sociālās palīdzības un sociālās aprūpes nodrošināšana iedzīvotājiem utt. Ekonomiskās krīzes laikā ievērojami palielinājās pašvaldību nozīme sociālās palīdzības sniegšanā¹⁰⁹. Ņemot vērā iedzīvotāju vecumstruktūru, paredzams, ka arī turpmāk sociālās palīdzības un pakalpojumu nepieciešamība saglabāsies, bet tai pašā laikā jādombā par ekonomiskās aktivitātes rosināšanu un vispārēju attīstību.

Latvijā ir 119 pašvaldības – 9 republikas pilsētas un 110 novadi. Latvijas pašvaldības ir ļoti dažādas, tai skaitā pēc iedzīvotāju skaita un sastāva, pēc teritorijas platības un tās izmantošanas, pēc ģeogrāfiskiem un kultūrvēsturiskiem faktoriem, pēc ekonomiskās attīstības, pēc politiskās viendabības un primārās ideoloģijas u.t.t., un atšķirīgas ir pašvaldību finanšu iespējas, vajadzības, nākotnes mērķi, arī darbinieku kompetence un lietpratība, tāpēc atšķirīgi ir arī pašvaldību budžeti – ieņēmumu / izdevumu absolūtais apjoms, salīdzinošie lielumi, kā piemēram, ieņēmumi un izdevumi uz vienu iedzīvotāju, un budžetu struktūra.

Šajā pētījumā līdzās visu Latvijas pašvaldību datiem, detalizētāk skatīta astoņu šī pētījuma pilotpašvaldību prakse (Ādažu novads, Cēsu novads, Dundagas novads, Jelgavas novads, Riebiņu novads, Tukuma novads, Valmiera, Ventspils), izziņāts to viedoklis un analizēti to dati. Bez tam atsevišķos gadījumos papildus skatīti Rīgas pašvaldības budžeta dokumenti.

¹⁰⁷ LPS, 2013

¹⁰⁸ 4.pants

¹⁰⁹ EGPP, 2012

3.2. Nedaudz no vēstures – atziņas par pašvaldības budžetu

Pirms detalizētāk analizēta esošā situācija Latvijā saistībā ar dažādiem pašvaldību budžetu aspektiem, neliela vēsturiska atkāpe par budžetēšanas procesu Latvijas pašvaldībās pagājušā gadsimta trīsdesmitajos gados. No *Instrukcijas par pagastu pašvaldību nodokļu aprēķināšanu un budžeta sastādīšanu*, kas izdota saskaņā ar likumu par pagastu pašvaldību:

Budžeta gads 1.aprīlis – 31.marts.

Pagasta pašvaldības budžetā paredzētie izdevumi saskaņojami ar ienākumiem. Ja izrādītos ka ienākumi nesedz izdevumus, ir jāmēģina samazināt izdevumus vai pavairot ienākumus. Nodokļu likmes var paaugstināt līdz 20% ar divu trešdaļu visu padomes locekļu balsu vairākumu.

Kārtējie ienākumi sastādās no likumā par pagasta pašvaldību ...pantā atvēlētiem nodokļiem un citiem ienākumiem un maksājumiem. Neparedzēto ienākumu summa nosakāma pēc iepriekšējo gadu piedzīvojumiem.

Pagasta kārtējos izdevumos uzņemamas summas likuma par pagastu pašvaldību ...pantā minēto pienākumu veikšanai, ciktāl šie izdevumi pēc vietējiem apstākļiem nepieciešami.

Ārkārtējie ienākumi budžetā uzņemami tikai tad, ja saņemti lēmumi par aizdevumu, pabalstu vai dāvinājumu piešķiršanu.¹¹⁰

Savukārt 1938.gada izdevumā "Pašvaldību darbinieks" (Nr 11), kas veltītas galvas pilsētai, lasāmas šādas atziņas par budžetu:

Priekšzīmīgi un racionāli nostādītu pilsētu raksturo tās finansu stāvoklis, jo pēdējā atspoguļojas, no vienas puses, pilsētu iedzīvotāju materiālais stāvoklis un dzīves standarts, bet no otras puses, pilsētas vadošo personu prasme saimniekot tā, lai apmierinot tekošās pilsētas iedzīvotāju prasības un vajadzības, tiktu uzkrātas rezerves varbūtēju lielāku uzdevumu veikšanai, kā arī nebaltām dienām krīzes laikos.

Interesanti, ka sniedzot informāciju par Rīgas pilsētas parādu, parādu samēra īpatsvars (%) pret bilanci Rīgai salīdzināts arī ar citu valstu pilsētām (Helsinki, Stokholma, Kopenhāgena, Frankfurte pie Mainas.).

Kā redzams, daudzas budžetēšanas metodes tika pieņemtas kā ekonomiski pamatotas un loģiskas, vēl pirms bija formulētas mūsdienu budžetēšanas un budžeta veidošanas koncepcijas un teorijas.

¹¹⁰ Fragmenti no "Instrukcija par pagastu pašvaldību nodokļu aprēķināšanu un budžeta sastādīšanu". Izdota saskaņā ar likumu par pagastu pašvaldību. Rokasgrāmata lauku pašvaldību darbiniekiem. Latvijas Apriņķu pašvaldību savienība, 1932.

3.3. Pašvaldību budžetu tiesiskais ietvars

3.3.1. Latvijai saistošie starptautiskie tiesību akti par pašvaldību finansēm

Latvija ir ratificējusi Eiropas vietējo pašvaldību hartu, kuras 9.panta astoņi punkti ir veltīti pašvaldību finanšu resursiem:

Vietējo varu finanšu resursi

(1) Vietējām varām nacionālās ekonomiskās politikas ietvaros ir tiesības uz pietiekamiem saviem pašu finanšu resursiem, ar kuriem tās drīkst brīvi rīkoties savu pilnvaru robežās.

(2) Vietējo varu finanšu resursiem ir jābūt proporcionāliem kompetencei, kas šīm varām ir noteikti konstitūcijā un ar likumu.

(3) Vismaz daļa no vietējo varu finanšu resursiem ir jāiegūst no vietējiem nodokļiem un maksas, kuru likmes tās ir tiesīgas noteikt likumā paredzētajās robežās.

(4) Finanšu sistēmām, uz kurām ir balstīti vietējām varām pieejamie līdzekļi, ir jābūt pietiekami daudzveidīgām un elastīgām, lai tās praktisko iespēju ietvaros nodrošinātu iespēju sekot no kompetences izrietošo uzdevumu izmaksu reālai attīstībai.

(5) Finansiāli vājāko vietējo varu aizsardzība izsauc nepieciešamību ieviest finanšu izlīdzināšanas procedūras vai līdzvērtīgus pasākumus, kuru nolūks ir koriģēt vietējo varu potenciālo finansēšanas avotu un uzliktās finanšu nastas nevienādā sadalījuma radītās sekas. Šāda procedūras vai pasākumi nevar ierobežot vietējo varu rīcības brīvību savu pienākumu robežās.

(6) Ar vietējām varām atbilstošā veidā ir jākonsultējas par metodi, kādā tām ir piešķirami pārdaļamie līdzekļi.

(7) Dotācijas, kas tiek piešķirtas vietējām varām, pēc iespējas nedrīkst paredzēt noteiktu projektu finansēšanai. Dotāciju piešķiršana nevar ierobežot vietējo varu galveno brīvību – īstenot politikas izvēli savas kompetences ietvaros.

(8) Lai varētu izdarīt aizņēmumus kapitālieguldījumu finansēšanai, vietējām varām likuma robežās jābūt pieejamam nacionālajam kapitāla tirgum.

Lai arī Eiropas vietējo pašvaldību hartā pašvaldību budžets tieši nav minēts, tomēr esošie principi norāda uz pašvaldību finanšu resursu veidošanas un izlietojuma autonomiju, kas budžetēšanas kontekstā tulkojams kā lielākā vai mazākā mērā pašvaldības patstāvīgs budžets un budžetēšana savas politikas īstenošanai.

3.3.2. Galvenie ar pašvaldību budžetiem saistītie Latvijas likumi

Galvenie, bet ne vienīgie, pašvaldību budžetus regulējošie tiesību akti Latvijā ir:

- Likums "Par pašvaldībām";
- "Likums par budžetu un finanšu vadību";
- Likums "Par pašvaldību budžetiem".

Visos šajos likumos ir norāde uz pašvaldību patstāvīgu budžetu tiesībām¹¹¹.

Likums "Par pašvaldībām" (1994)

Likumā "Par pašvaldībām" kā viens no pašvaldības pienākumiem noteikta budžeta izstrādāšana un apstiprināšana¹¹², noteikta domes ekskluzīvā kompetence apstiprināt un grozīt budžetu un pārskatus par tā izpildi¹¹³, nodaļā par domes darba organizāciju viens pants veltīts pašvaldības budžetam kā saistošajiem noteikumiem¹¹⁴, norādīts no kādiem avotiem veidojas pašvaldību finanšu resursi, likumā iekļauta norāde uz atsevišķiem pašvaldību budžeta jautājumiem reglamentējošiem likumiem¹¹⁵.

14.panta 2.daļas 2.punkts

...Lai izpildītu savas funkcijas, pašvaldībām likumā noteiktajā kārtībā ir pienākums:

...2) izstrādāt un apstiprināt pašvaldības budžetu;...

¹¹¹ Likuma "Par pašvaldībām" 46.pants, likuma "Par pašvaldību budžetiem" 1.pants, 7.pants, Likuma par budžetu un finanšu vadību 41.pants

¹¹² Likuma "Par pašvaldībām" 14.panta 2.daļas 2.punkts

¹¹³ Likuma "Par pašvaldībām" 21.panta 1.daļas 2.punkts

¹¹⁴ Likuma "Par pašvaldībām" 46.pants

¹¹⁵ Likuma "Par pašvaldībām" 80.pants

46.pants.

Pašvaldība patstāvīgi izstrādā un izpilda pašvaldības budžetu. Saistošie noteikumi par pašvaldības budžeta apstiprināšanu un budžeta grozījumiem stājas spēkā nākamajā dienā pēc to parakstīšanas, ja tajos nav noteikts cits spēkā stāšanās laiks, tiem jābūt brīvi pieejamiem pašvaldības domes ēkā un pagasta vai pilsētas pārvaldēs, un tie publicējami pašvaldības mājaslapā internetā.

Saistošos noteikumus par pašvaldības budžeta apstiprināšanu un budžeta grozījumiem pašvaldība triju dienu laikā rakstveidā vai elektroniskā veidā nosūta Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijai zināšanai.

Ar budžetu saistītas ir arī likuma normas par finanšu komiteju, kā vienu no obligāti veidojamām komitejām, ko vada domes priekšsēdētājs, un tās uzdevumiem¹¹⁶. Finanšu kontrolei veltīta likuma VIII nodaļa, tajā noteikta regulāra finanšu revīzija¹¹⁷, iekļauta norāde uz Valsts kontroles uzraudzību¹¹⁸, iekļauta norāde uz saimnieciskā gada¹¹⁹ pārskatu¹²⁰, kā arī noteikta nepieciešamība sagatavot un publicēt gada publisko pārskatu un noteikta tajā iekļaujamā informācija¹²¹.

Likuma "Par pašvaldībām" IX nodaļā par ekonomisko pamatu norādīti avoti, no kā veidojas pašvaldības finanšu resursi¹²², budžeta kontekstā, tas ir, ieņēmumi un finansēšanas avoti.

76.pants.

Pašvaldību ekonomiskais pamats ir manta, tai skaitā finanšu resursi, kas veidojas no:

- 1) juridisko un fizisko personu nodokļu maksājumiem pašvaldības budžetā;*
- 2) valsts budžeta dotācijām un mērķdotācijām;*
- 3) kredītiem;*
- 4) vietējām nodevām un citiem maksājumiem pašvaldības budžetā;*
- 5) pašvaldības budžetā ieskaitāmajiem naudas sodiem;*
- 6) ieņēmumiem no pašvaldības īpašuma apsaimniekošanas un pašvaldības iestāžu saimnieciskās darbības;*
- 7) juridisko un fizisko personu brīvprātīgiem maksājumiem noteiktu mērķu sasniegšanai;*
- 8) citiem ieņēmumiem.*

80. pants.

Pašvaldību budžetu sastādīšanu un finanšu pārvaldīšanu, kā arī pašvaldību tiesības savu ienākumu veidošanā nosaka atsevišķi likumi.

Likums par budžetu un finanšu vadību (1994)

"Likums par budžetu un finanšu vadību" attiecībā uz pašvaldībām tēmas ziņā ir šaurāks par likumu "Par pašvaldībām", bet mēroga ziņā plašāks, jo tas attiecas ne tikai uz pašvaldībām, bet arī un lielākoties - uz valsti – uz valsts budžetu. Tāpēc attiecībā uz šo likumu savstarpējo hierarhiju grūti viennozīmīgi noteikt, kurš no tiem ir vērtējams kā vairāk vispārējs un kurš kā vairāk speciāls.

41.pants. Budžeta tiesības

- (1) No valsts budžeta daļēji finansētām atvasinātām publiskām personām un pašvaldībām ir tiesības patstāvīgi veidot un apstiprināt savus budžetus.*
- (2) Pašvaldību budžetiem ir jāatspoguļo pašvaldību administratīvās struktūras un jāatbilst šā likuma 11.pantā noteiktajām prasībām.*
- (3) Pašvaldību budžeta tiesības un ietvarus (apjomus) nosaka īpaši likumi.*

6.pants

- (1) Pašvaldību budžeti katram saimnieciskajam gadam ietver visus pašvaldību (pašvaldību institūciju) iekasētos vai saņemtus ieņēmumus un aizņēmumus, kurus pašvaldības apropriē pašvaldību mērķiem. Pašvaldību budžetos ir ieņēmumu daļa, izdevumu daļa un finansēšanas daļa.*
- (2) Pašvaldības budžetā paredzētos līdzekļus var piešķirt vai pašvaldības institūcijas saņemt atbilstoši domes apstiprinātajā budžetā paredzētajiem mērķiem un apjomam.*

¹¹⁶ Likuma "Par pašvaldībām" 51., 60.pants

¹¹⁷ Likuma "Par pašvaldībām" 70.pants

¹¹⁸ Likuma "Par pašvaldībām" 74.pants

¹¹⁹ *Komentārs par formulējumu likumā –*

71.pantā "saimnieciskā gada pārskats"; 72.panta 2.daļas 5.punktā "gada saimnieciskais pārskats". Kā tad jābūt?

¹²⁰ Likuma "Par pašvaldībām" 71.pants

¹²¹ Likuma "Par pašvaldībām" 72.pants

¹²² Likuma "Par pašvaldībām" 76.pants

Likums "Par pašvaldību budžetiem" (1995)

Likums "Par pašvaldību budžetiem" ir tiesību akts ar visdetalizētāko pašvaldību budžetu reglamentējumu. Likums sastāv no desmit nodaļām, kur divas vairs nav spēkā:

- I Vispārīgie noteikumi;
- II Pašvaldību budžetu tiesības
- III Pašvaldību budžetu iedalījums
- IV Pašvaldību budžetu sastādīšanas un apstiprināšanas kārtība
- V Pašvaldību budžetu ieņēmumi
- VI Pašvaldību aizņēmumi, galvojumi
- VII Pašvaldību budžetu izpilde
- VIII Uzskaitē un saimnieciskā gada pārskats par pašvaldības budžetu izpildi (izslēgta 2005.)
- IX Atbildība un sankcijas
- X Pašvaldību budžeti, pašvaldībām apvienojoties administratīvi teritoriālās reformas ietvaros (izslēgta 2010.)

Pētījuma priekšmeta kontekstā, jāizceļ divi panti, 16. un 17. Tie skan šādi:

16.pants.

(1) Gadskārtējais pašvaldības budžets ir dokuments, kuru noformē un apstiprina kā pašvaldības saistošos noteikumus, un tas ietver:

- 1) skaitlisku informāciju par budžeta ieņēmumiem atbilstoši šā likuma V nodaļā noteiktajiem ieņēmumu avotiem un Ministru kabineta noteiktajai budžeta ieņēmumu klasifikācijai;*
- 2) datus par iepriekšējā saimnieciskā gada budžeta līdzekļu atlikumu, kā arī datus par budžeta deficīta finansēšanu atbilstoši Ministru kabineta noteiktajai budžeta finansēšanas klasifikācijai;*
- 3) katrai izdevumu kategorijai iedalīto līdzekļu apjomu atbilstoši Ministru kabineta noteiktajai budžeta izdevumu klasifikācijai;*
- 4) informāciju par visām pašvaldības saistībām un sniegtajiem galvojumiem, ietverot arī parāda saistības atbilstoši Ministru kabineta noteiktajai parāda uzskaites klasifikācijai;*
- 5) informāciju par speciālajiem budžetiem;*
- 6) citu informāciju, kuru dome atzīst par nepieciešamu.*

17.pants.

(1) Republikas pilsētas un novada budžeta projektam pievienojams paskaidrojuma raksts, kas ietver:

- 1) domes priekšsēdētāja ziņojumu, kurā sniegta informācija par attiecīgās republikas pilsētas vai novada ekonomisko un sociālo situāciju, pašvaldības uzdevumiem saimnieciskajam gadam, kuram plāno pašvaldības budžetu, un tam sekojošiem diviem saimnieciskajiem gadiem;*
- 2) informāciju par to, kāds līdzekļu apjoms paredzēts izdevumiem katrā budžeta klasifikācijas kategorijā, un informāciju par katra finansējuma mērķi;*
- 3) ja budžetā paredzēta tāda uzdevuma finansēšana, kura izpilde pārsniedz saimnieciskā gada ietvarus, — turpmākajos gados paredzētos budžeta izdevumus līdz uzdevuma pabeigšanai, kā arī ikgadējos ekspluatācijas izdevumus;*
- 4) kopsavilkumu pa budžeta klasifikācijas kategorijām budžeta ieņēmumu daļā un izdevumu daļā;*
- 5) parādu un galvojumu finansiālo saistību izklāstu kārtējā saimnieciskajā gadā un trijos turpmākajos gados.*

(2) Republikas pilsētas un novada budžeta paskaidrojuma raksts tiek sagatavots vienlaikus ar gadskārtējo pašvaldības budžeta projektu un ir neatņemama tā sastāvdaļa.

No iepriekš norādītā likuma 16. un 17.panta formulējuma nevar viennozīmīgi saprast vai paskaidrojuma raksts ir vai nav budžeta saistošo noteikumu sastāvdaļa. 16.pantā paskaidrojuma raksts nav minēts, bet 17.panta 2.daļa to klasificē kā neatņemamu budžeta projekta sastāvdaļu, tātad tas ir arī saistošo noteikumu sastāvdaļa. Ja 17.panta 1.daļā "budžeta projektam pievienojams" vietā būtu teksts "budžeta projektā iekļaujams", tad nerastos pretruna starp šī panta 1. un 2.daļu un attiecīgi būtu viennozīmīgi saprotams, ka paskaidrojuma raksts ir saistošo noteikumu sastāvdaļa¹²³. Galvenais – vajag saprast kam paskaidrojuma raksts adresēts – sabiedrībai vai tikai deputātiem budžeta pieņemšanas procesā. Atbalstam viedokli, ka paskaidrojuma raksts ir budžeta dokumenta (saistošo noteikumu) sastāvdaļa.

Papildus jāatzīmē, ka likumā vietām saglabājusies vecā likuma "Par pašvaldībām" terminoloģija – piemēram, 22.panta 5.punkts – "pašvaldību pastāvīgās funkcijas". Likumā tāpat ir iekļautas normas bez seguma – piemēram, 22.panta 3.punkts – "aizņēmumus var ņemt, izlaižot vērtspapīrus".

¹²³ Pēc analogijas ar likumprojektiem un to anotācijām, VARAM sniegtā informācija par darba grupu un tās sagatavoto materiālu pirmie uzmetumi liecina, ka paskaidrojuma raksts netiek uzskatīts par saistošo noteikumu daļu. Arī Rīgas pašvaldība Paskaidrojuma rakstu neklasificē kā saistošo noteikumu pielikumu. Tai pašā laikā pastāv arī viedoklis, ka budžeta paskaidrojuma raksts ir saistošo noteikumu par budžetu daļa.

Pašvaldības budžeta mērķis

Budžeta mērķis noteikts gan "Likumā par budžetu un finanšu vadību", gan arī likumā "Par pašvaldību budžetiem" (skat.3.3.1.tabulu).

3.3.1.tabula. Budžeta mērķa formulējums likumos.

Likumā par budžetu un finanšu vadību (1.pants)	Likumā "Par pašvaldību budžetiem" (2.pants)
<p><i>budžets ir līdzeklis valsts politikas realizācijai ar finansiālām metodēm. Budžets ir valdības finansiālās darbības un vadības pamatā.</i></p> <p><i>Budžeta mērķis ir noteikt un pamatot, kādi līdzekļi nepieciešami valdībai, citām valsts institūcijām un pašvaldībām to valsts pienākumu izpildei, kuru finansēšana noteikta ar likumdošanas aktiem, nodrošinot, lai tajā laikposmā, kuram šie līdzekļi paredzēti, izdevumus segtu atbilstoši ieņēmumi. Budžetu izstrādājot, jāņem vērā nepieciešamība nodrošināt vispārējo ekonomisko līdzsvaru.</i></p>	<p><i>pašvaldību budžeta mērķis ir noteikt un pamatot, kāds līdzekļu apjoms tām nepieciešams ar likumu noteikto funkciju, uzdevumu un brīvprātīgo iniciatīvu izpildei periodā, kuram šie līdzekļi ir paredzēti.</i></p>

Gan no tiesību aktiem izriet, gan praksē pastāv plašs un šaurāks budžeta traktējums. Plašais ietver visu budžeta saistošajos noteikumos ietvertu dokumentu paketi (likuma "Par pašvaldību budžetiem" 16.pants), bet šaurākais traktējums – pamatbudžeta, speciālā budžeta un ziedojumu dāvinājuma tabulas.

Problēma

Trīs raksturotie likumi nav vienīgi, kas būtiski regulē pašvaldību budžeta un budžetēšanas jautājumus. Normu saraksta apjoms ir ievērojams. Aplūkojot pašvaldību budžeta tiesisko ietvaru jāsecina, ka tas ir daudzskaitlīgs un komplicēts, nereti ar nepietiekami izprotamu hierarhiju. Šāda situācija ar ne vienmēr izprotamām vai pretrunīgām normām, rada situāciju, ka kāda norma netiek ievērota (tai skaitā cita no paša sākuma, cita ar laiku "nomirst") un attiecīgi tas viss sekmē tiesisko nihilismu.

Loģiski būtu, ka "Likums par budžetu un finanšu vadību" attiecībā uz pašvaldību budžetiem ir kā vispārējs likums, kas nosaka vispārējus publiskā budžeta, tas ir, valsts budžeta un pašvaldību budžeta principus, kā arī jau detalizētāk valsts budžeta jautājumus, bet likums "Par pašvaldību budžetiem" ir vērtējams kā speciālās tiesību normas (par pašvaldību budžetu) ietverošs likums.

Praksē tā nav. Ne visur ir skaidrs, kad "Likumā par budžetu un finanšu vadību" termins "budžets" attiecināms uz jebkuru publisku budžetu (tātad arī uz pašvaldību), kad tikai uz valsts budžetu. Likumā vietām tiek norādīts "pašvaldību budžets", "valsts budžets", vietām tikai "budžets". Neskatoties uz to, ka tas salīdzinājumā ar likumu "Par pašvaldību budžetiem" ir vispārējs likums, attiecībā uz budžeta daļījumu pamatbudžetā un speciālajā budžetā, tas drīzāk pilda speciālās normas (speciālais likums "Par pašvaldību budžetiem" atsaucas uz vispārējo likumu).

Jau 2000.gadā Finanšu ministrijas pasūtījumā īstenotā *Pašvaldību vadības un finanšu projekta*¹²⁴ ietvaros sagatavotajā ziņojumā "Likumdošanas analīze"¹²⁵ līdzās konkrētu aspektu analīzei un priekšlikumiem, par vispārējo pašvaldību finanšu ietvaru secināts, ka Latvijā pastāv trīs raksturīgas likumdošanas iezīmes, kas negatīvi ietekmē pašvaldību budžeta procesu un finanšu stabilitāti un saskaņotību:

- biežā tiesību normu maiņa;
- normatīvo aktu komplicētība un daudzveidība;
- normatīvo aktu hierarhijas nepietiekošā ievērošana praksē.

Minētās problēmas aktuālas joprojām, pie tam ne tikai attiecībā uz pašvaldību finansēm, bet ievērojami plašāk. Tas, ka līdz ar situācijas izmaiņām mainās tiesību normas, no vienas puses ir loģiski, bet no otras puses - liek izvērtēt, vai netiek pārāk daudz kas un pārāk sīki reglamentēts, sevišķi attiecībā uz publiskā sektora institūciju darbību, vai tomēr vajadzētu, pirmkārt, skaidri formulētus mērķus un principus, un tikai lielās vadlīnijas.

¹²⁴ Īstenotājs The Urban Institute (Washington)

¹²⁵ Autori Pigey J.H., Vilka I., Miķelsons M.

Priekšlikums

Sakārtot ar pašvaldību finansēm/budžetu saistītos jautājumus likumos. Šī uzdevuma īstenošanai:

1. viens variants būtu sagatavot un pieņemt jaunus ar pašvaldību budžetu saistītus likumus;
2. otrs variants – sakārtot pašvaldību budžetu jautājumus (svītrojot, vienkāršojot, grozot normas) esošajos likumos;
3. trešais variants – atstāt kā ir.

Pirmais variants būtu tehniski vieglāks un, visticamāk, arī rezultāts skaidrāks. Ņemot vērā, ka 1994.gadā pieņemtajam "Likumam par budžetu un finanšu vadību" līdz šim brīdim ar 32 likumiem veikti grozījumi, ieteikums būtu nevis labot un lāpīt šo likumu, bet sagatavot jaunu likumu, kas sniegtu vispārējus publisko subjektu budžetu principus un uz valsts budžetu attiecināmas normas, kā arī ieteikums sagatavot jaunu pašvaldību budžetu likumu, kur vienkopus skaidri apkopotas uz pašvaldību budžetiem attiecināmas normas. Tomēr, izvirzot šādu priekšlikumu, apzināties par tā īstenošanas sarežģītību un gandrīz neiespējamību. Psiholoģiski, tas būtu daudz sarežģītāk. Likuma turētājiem un visam publiskajam sektoram var būt bailes sabiedrībai radīt iespaidu, ka budžeta sistēmai ir lielas problēmas, ja jāķeras pie tik radikāla risinājuma, kā jauna likuma izstrādes. Ņemot vērā daudzās ieinteresētās puses un to dažādo attieksmi pret unifikāciju un daudzveidības respektēšanu, kontroles dziļumu un atskaitīšanās/caurskatāmības nepieciešamību u.t.t., jauna likuma/-u izstrādes un pieņemšanas process būtu ļoti sarežģīts. Pie tam šodienas kontekstā valstī ir daudz citas aktuālākas problēmas.

Tāpēc kā alternatīvs priekšlikums ir sakārtot pašvaldību budžetu jautājumus esošajos likumos, tai skaitā izslēdzot nevajadzīgas / neievērotas normas, precizējot terminus, un nepurojoties to lietošanā, iekļaujot modernas budžetēšanas principu iespējas u.t.t. Šī varianta īstenošana ir tehniski sarežģītāka, lai atrastu visas vietas, kur vajadzīgi grozījumi. Un kurš (kura institūcija) šobrīd būtu gatavs iniciēt izmaiņas, kad problēma nav tāda, kas ļoti sāp?

Trešais variants – neko nemainīt - ir reālākais, jo līdz šim jau arī esošā regulējuma ietvaros pašvaldību budžetēšana notiek un arī attīstās. Bet pastāv risks, ka kādā brīdī kāds var sākt kontrolēt vai vadīt burtiski pēc normām un tad to izpilde var nebūt optimālais risinājums mūsdienu situācijai un attīstībai.

3.4. Pašvaldību budžetu struktūra

Saskaņā ar likumiem Latvijā pašvaldības budžets sastāv no pamatbudžeta un speciālā budžeta. Praksē pašvaldību budžetam ir vēl trešā daļa ar ieņēmumiem un izdevumiem – tas ir ziedojumu un dāvinājumu budžets, apjomos maza daļa, ko plānā biežāk neiekļauj, bet budžetu pārskatos un ieņēmumu / izdevumu kopsummā tas ir iekļauts.

"Likums par budžetu un finanšu vadību":

- *Valsts budžets un pašvaldību budžeti sastāv no pamatbudžeta un speciālā budžeta (3.panta 2.daļa).*
- *Pašvaldību budžetos ir ieņēmumu daļa, izdevumu daļa un finansēšanas daļa (6.panta 1.daļa).*

Likums "Par pašvaldību budžetiem" (12.pants):

Pašvaldību budžeti sastāv no pamatbudžeta un speciālā budžeta. Pašvaldību speciālo budžetu izveido Likumā par budžetu un finanšu vadību noteiktajos gadījumos, kā arī atbilstoši domes lēmumam par speciālā budžeta izveidi.

3.4.1.tabulā dots katra budžeta skaidrojums likumā.

No likuma teksta nav viennozīmīgi skaidrs, kuri ir tie gadījumi, kad speciālais budžets jāizveido. Vai jābūt atsevišķam domes lēmumam, vai lēmums ar kuru apstiprināts pašvaldības budžets ar speciālo budžetu ir likumā domātais lēmums?

No pamatbudžeta un speciālā budžeta pašreizējā skaidrojuma likumā nevar saprast to nošķiršanas un speciālā budžeta izveidošanas un lietošanas mērķi.

3.4.1.tabula. Pamatbudžeta un speciālā budžeta terminu skaidrojums "Likuma par budžetu un finanšu vadību" aktuālajā redakcijā

<i>Likuma par budžetu un finanšu vadību</i>	
<i>Terminu skaidrojuma sadaļa</i>	<i>7.panta 1.daļa (pamatbudžets) 8.panta 1.daļa (speciālais budžets)</i>
Pamatbudžets – <i>budžeta daļa, kuru veido dotācija no vispārējiem ieņēmumiem, dotācija īpašiem mērķiem, ieņēmumi no maksas pakalpojumiem un citi pašu ieņēmumi, transferti, ārvalstu finanšu palīdzība, izdevumi, kurus paredzēts segt no šiem ieņēmumiem, kā arī valsts budžeta izdevumi un valsts budžeta aizdevumu atmaksas.</i>	Pamatbudžets ir budžeta daļa, kas ietver: <i>1) visus valsts vai pašvaldības ieņēmumus, kuri paredzēti izdevumu segšanai, izņemot īpašiem mērķiem iezīmētus speciālā budžeta ieņēmumus, dāvinājumus un ziedojumus;</i> <i>2) apropriācijas visiem valsts vai pašvaldības izdevumiem, kurus paredzēts segt no pamatbudžeta līdzekļiem;</i> <i>3) pašvaldību budžetu aizņēmumus un aizņēmumu atmaksu.</i>
Speciālais budžets – <i>budžeta daļa, kuru veido īpašiem mērķiem iezīmēti ieņēmumi, ieņēmumi no maksas pakalpojumiem un citi pašu ieņēmumi, transferti, ārvalstu finanšu palīdzība, ziedojumi un dāvinājumi naudā vai natūrā (ar uzskaiti naudā), kā arī izdevumi, kurus paredzēts segt no šiem ieņēmumiem vai arī aizņēmuma no valsts pamatbudžeta.</i>	Speciālais budžets ir budžeta daļa, kas ietver: <i>1) likumā paredzētu valsts budžeta izdevumu segšanu no īpašiem mērķiem iezīmētiem ieņēmumu avotiem;</i> <i>2) valsts, pašvaldības vai noteiktas budžeta iestādes saņemtos ziedojumus vai dāvinājumus ar norādītu mērķi vai bez tā;</i> <i>3) aizņēmumus no valsts pamatbudžeta un atmaksu valsts pamatbudžetam;</i> <i>3¹) (izslēgts ar 16.06.2011. likumu);</i> <i>4) pašvaldību speciālā budžeta ieņēmumus, ko veido autoceļu fonda līdzekļi, dabas resursu nodokļa ieņēmumi, ieņēmumi no privatizācijas, ostas maksas, ieņēmumi no citiem īpašiem mērķiem iezīmētiem ieņēmumu avotiem, un ar tiem saistītos izdevumus, aizņēmumus un to atmaksu.</i>

Kopš 2010. gada vairākas pašvaldības jau ir atteikušās no budžeta dalījuma pamatbudžetā un speciālajā budžetā, atsevišķi atstājot tikai ziedojumu un dāvinājumu daļu. Savukārt dažas pašvaldības ziedojumu un dāvinājumu daļu ir iekļāvušas pamatbudžetā. Pašvaldības, kas nelieto speciālo budžetu (2015.gadā) ir Rīga, Jūrmala, Ikšķiles novads, Bauskas novads un Mērsraga novads. Nenoliedzot, ka lielākām pašvaldībām pamatbudžeta daļas palielināšana dod arī lielākas aizņēmuma iespējas, nenonākot stabilizējamā situācijā, tomēr galvenais ieguvums budžetu apvienošanā ir korektākas situācijas apzināšanas un analīzes iespējas kvalitatīvāku lēmumu pieņemšanai, tai skaitā budžeta plānošanā. Apvienots budžets sniedz pilnīgāku un pārskatāmāku pašvaldības kopējo ainu. Apvienots budžets ir saprotamāks sabiedrībai.

Kā jau norādīts, Rīga ir viena no pašvaldībām, kas ierastā speciālā budžeta ieņēmumus un izdevumus iekļāvusi pamatbudžetā, un attiecīgi Valsts kases publiski pieejamajā pašvaldību budžetu datu bāzē Rīgas pašvaldībai speciālā budžeta pārskata nav. Taču pašvaldība savos dokumentos par speciālo budžetu dēvē ziedojumu un dāvinājumu budžetu. Rīgas pašvaldības 2016.gada budžeta daļā *Paskaidrojuma raksts un Rīgas domes priekšsēdētāja ziņojums par Rīgas pilsētas pašvaldības 2016.gada budžetu* norādīts:

Rīgas pilsētas pašvaldības budžets sastāv no pamatbudžeta un speciālā budžeta. Speciālā budžeta ieņēmumus 2016.gadā veido ziedojumi un dāvinājumi. Saskaņā ar Rīgas domes Budžeta komisijas 2009.gada 21.augusta lēmumu ieņēmumus, ko veido īpašiem mērķiem iezīmēti ieņēmumi (privatizācijas fonda, atsavināšanas rezultātā iegūtie līdzekļi, Rīgas pilsētas pašvaldības nodeva par pašvaldības infrastruktūras uzturēšanu un attīstību, dabas resursu nodoklis u.c.), ieņēmumi no maksas pakalpojumiem un citi pašu ieņēmumi, transferti, kopš 2010.gada iekļauj pamatbudžetā¹²⁶.

Formāli sanāk, ka šīs pašvaldības, kas ieviesušas progresīvāku budžeta struktūru, nedarbojas saskaņā ar likuma normām.

Pagājušā gadsimta deviņdesmito gadu pirmajā pusē, ieviešot pašvaldību budžetu dalījumu pamatbudžetā un speciālajā budžetā, attiecībā uz pašvaldību budžetiem tas bija kā pagaidu risinājums, iekļaujot tikai tajā iezīmētos resursus jeb mērķdotācijas (skat. 3.4.2.tabulu). Un tāds budžetu sadalījums un speciālā budžeta lietojums bija daudz loģiskāks par pašreizējo. Vēlāk arī pamatbudžetā tika iekļautas dažādas mērķdotācijas un mainītas pamatbudžeta un speciālā budžeta definīcijas likumā.

¹²⁶ Rīgas domes 15.12.2015. saistošie noteikumi Nr.181 "Par Rīgas pilsētas pašvaldības 2016.gada budžetu", Paskaidrojuma raksts un Rīgas domes priekšsēdētāja ziņojums par Rīgas pilsētas pašvaldības 2016.gada budžetu. Pieejams: https://pasvaldiba.riga.lv/media/budzets/2016/paskaidrojuma_raksts.pdf

3.4.2.tabula. Pamatbudžeta un speciālā budžeta terminu skaidrojums Likuma par budžetu un finanšu vadību sākotnējā redakcijā (1994.g.)

"Likuma par budžetu un finanšu vadību" sākotnējā redakcija (1994)	
Terminu skaidrojuma sadaļa	7.panta 1.daļa (pamatbudžets) 8.panta 1.daļa (speciālais budžets)
Pamatbudžets – budžeta galvenā daļa, kuru veido visi valsts un pašvaldību ieņēmumi, arī nodokļi un citu veidu ieņēmumi, izņemot tos, kuri īpaši iezīmēti noteiktiem mērķiem, un izdevumi, kurus paredzēts segt no šiem ieņēmumiem.	Pamatbudžets ir budžeta galvenā daļa, kas ietver: 1) visus valsts vai pašvaldības ieņēmumus, kuri paredzēti vispārējo izdevumu segšanai un nav iezīmēti īpašiem mērķiem; 2) apropriācijas visiem valsts vai pašvaldības izdevumiem, kurus paredzēts segt no pamatbudžeta līdzekļiem; 3) pamatbudžeta ieņēmumu un izdevumu starpību.
Speciālais budžets – budžets, kuru veido īpaši iezīmēti ieņēmumi un kuru līdzekļi izlietojami saistībā ar šiem ieņēmumiem.	Speciālais budžets ietver apropriācijas valsts vai pašvaldības mērķiem šādos gadījumos: 1) ja likums paredz izdevumu segšanu no īpašiem mērķiem iezīmētiem ieņēmumu avotiem; 2) ja valsts, pašvaldība vai noteikta budžeta institūcija (izpildītājs) ir saņēmusi dotāciju vai dāvinājumu ar norādītu mērķi; 3) ja budžeta institūcija (izpildītājs) sniedz maksas pakalpojumus, par kuriem saņemtie ieņēmumi ir pietiekami lieli, lai izveidotu atsevišķu speciālā budžeta kontu.

Katru no pašvaldības budžetiem veido trīs pamatdaļas:

- ieņēmumi,
- izdevumi,
- finansēšana.

Katru no budžeta pamatdaļām izstrādā saskaņā ar vienotu Ministru kabineta apstiprinātu klasifikāciju.

Saskaņā ar budžeta klasifikāciju aizņēmumi nav ieņēmumi, bet ir iekļaujami finansēšanas daļā. Zināma nesaskaņa rodas "Likumā par budžetu un finanšu vadību" 1.pantā (budžeta mērķis) ietvertai normai par prasību segt izdevumus ar atbilstošiem ieņēmumiem¹²⁷, kontekstā ar šī paša likuma 6.pantu, un likuma "Par pašvaldību budžetiem" 12.pantu, no kura izriet, ka aizņēmumi netiek pieskaitīti pie ieņēmumiem¹²⁸. Tātad arī mērķa formulējums neatbilst situācijai.

Papildus iepriekšminētajam par budžeta struktūru "Likums par budžetu un finanšu vadību" paredz, ka pašvaldību budžetiem ir jāatspoguļo pašvaldību administratīvās struktūras. Šeit jāņem vērā, ka visi pašvaldības iestāžu un aģentūru ieņēmumi un izdevumi ietilpst pašvaldības budžetā, savukārt kapitālsabiedrību finanses pamatā ir ārpus pašvaldību budžetiem, pašvaldību budžetos tiek atspoguļoti tikai ieņēmumi no dividendēm no kapitālsabiedrībām un izdevumi dotācijām kapitālsabiedrībām.

Problēma

Šodien Latvijas pašvaldību budžeta dalījuma pamatbudžetā un speciālajā budžetā jēga ir zudusi un šis dalījums apgrūtina vai nenodrošina korektu budžeta informācijas analīzi ne pašvaldības, ne arī nacionālā līmenī, un šī dalījuma lietošanai nav objektīva pamatojuma. Šāds dalījums apgrūtina vidēja termiņa attīstības (kapitāla, investīciju) programmu plānošanu un finansēšanu, kavē objektīvu pašvaldību salīdzināšanu un salīdzināšanas izmantošanu (*benchmarking*) pašām pašvaldībām savas darbības pilnveidošanai un attīstības vadības lēmumiem.

Lielākā daļā pašvaldību esošais budžeta dalījums ir ļoti ierasts, un uz priekšlikumiem atteikties no tā tās ir ļoti neatsaucīgas, tai skaitā arī uz 2016.gada pavasarī / vasarā Finanšu ministrijas izteiktiem priekšlikumiem, neskatoties uz to, ka ieviešot tos, pašvaldības budžets kļūtu skaidrāks, darbs pie tā sagatavošanas pārskatāmāks un tā analīze vienkāršāka. Iespējams, šajā vietā ziņojumā būtu nepieciešams sākt diskusiju par pārmaiņu neizbēgamību, pārmaiņu nepieciešamību un gatavību pārmaiņām vispār, kas šodienas kontekstā ir ļoti aktuāla tēma daudzās jomās un dažādos mērogos (sākot ar individuālu un beidzot ar valstiskiem veidojumiem). Bez tam radies priekšstats, ka pašvaldību vadītāji speciālo budžetu kaut kādā mērā asociē ar pašvaldības finanšu autonomiju. Jāatgādina, ka virknē pētījumu pamatots, ka Latvijā pašvaldību ieņēmumu autonomija ir salīdzinoši zema¹²⁹.

¹²⁷ Budžeta mērķis ir noteikt un pamatot, kādi līdzekļi nepieciešami valdībai, citām valsts institūcijām un pašvaldībām to valsts pienākumu izpildei, kuru finansēšana noteikta ar likumdošanas aktiem, nodrošinot, lai tajā laikposmā, kuram šie līdzekļi paredzēti, izdevumus segtu atbilstoši ieņēmumi.

¹²⁸ Sanāk, ka terminam "ieņēmumi" likumā ir vispārēja plaša nozīme un šaurāka atbilstoši klasifikācijai.

¹²⁹ Council of Europe, Congress of Local and regional Authorities, 2011

Priekšlikums

Apvienot pamatbudžeta, speciālā budžeta un ziedojumu / dāvinājumu daļas vienotā pašvaldības budžetā, nodrošinot ka ieņēmumu daļas klasifikācija paredz skaidri identificējamus tādus iezīmētos ieņēmumu avotus, kā Valsts autoceļu fonds un Ostas nodevas u.c.

Priekšlikums atteikties no jēgu zaudējušā pašvaldību budžeta dalījuma nav jauns, tas ir izteikts dažādos materiālos. Piemēram, tie atrodami 2000.gada *The Urban Institute* ziņojumos *Pašvaldību vadības un finansu projekta* ietvaros¹³⁰, tas pausts RAPLM 2010.gadā sagatavotajā informatīvajā ziņojumā "Par pašvaldību budžetu finanšu avotu palielināšanu un dažādošanu"¹³¹.

Piedāvājam divus tiesiskus risinājumus:

1. likumā paredzēt tikai vienotu pašvaldību budžetu bez dalījuma pamatbudžetā, speciālajā budžetā un ziedojumu un dāvinājumu daļā (vai vēl soli uz priekšu – atteikties no esošā dalījuma un paredzēt dalījumu operacionālajā (darbības) budžetā un attīstības (kapitāla) budžetā);
2. likuma redakciju noteikt tā, ka atsevišķa speciālā budžeta un ziedojumu un dāvinājumu budžeta izdalīšana ir viena iespēja un vienots budžets ir otra iespēja (vai arī vēl trešā, ka atsevišķa ir ziedojumu dāvinājumu daļa) un centrālā līmenī nodrošināt salīdzināmu pašvaldību galveno budžetu datu apkopošanu, apstrādi un operatīvu publicēšanu (skat.4.nodaļu par budžetu datiem).

Neskatoties uz virkni pirmā variantā priekšrocību, jau minēts, ka tas neapmierina daudzas pašvaldības, tam nav atbalsta.

Otrais variants ir esošās situācijas tiesiska legalizēšana. Bet attiecībā uz salīdzināmiem datiem, tie ir nepieciešami vadības lēmumu pilnveidošanai un arī sabiedrības informēšanai. Vienīgi to vākšanai tiks ieguldītas ievērojami lielākas pūles gan katrā pašvaldībā, kur dalīts budžets, gan centrālajā līmenī, nekā tas būtu loģiskas budžeta struktūras gadījumā. Arī jebkura veida budžeta analīze būs resursietilpīgāka.

3.5. Pašvaldību budžetu periods

Latvijā pašvaldību budžetu periods ir viens gads, saukts par saimniecisko gadu, un tas sakrīt ar kalendāro gadu – 1.janvāris – 31.decembris¹³².

Praksē sastopamas pašvaldības, kas budžeta plānu savām vajadzībām sastāda vairākiem gadiem uz priekšu (pat līdz 5 gadiem). Galvenās problēmas, kas saistītas ar budžeta daudzgadu plānošanu ir neziņa par ieņēmumiem, gan tekošiem, gan par līdzekļiem, kas pieejami attīstības projektiem, un neziņa par jaunām prasībām attiecībā uz pašvaldību funkcijām, lai gan formāli valsts nevar pašvaldībām noteikt jaunas funkcijas, neparedzot tām papildu finansējumu. Ņemot vērā nepārtrauktās situācijas izmaiņas, pašvaldības, kam budžeta plāna uzmetums ir vairākiem gadiem, to nepārtraukti korigē.

Sastopami arī gadījumi, ka pašvaldība iekļauj budžeta ietvaru vairākiem gadiem budžeta dokumenta - saistošo noteikumu - paketē.

Tā, piemēram,

Rīgas dome 2015.gada 9.jūnijā apstiprināja iekšējos noteikumus Nr.15 „Rīgas pilsētas pašvaldības budžeta izstrādes, apstiprināšanas, izpildes un kontroles kārtība”, kas bija pamats, lai Rīgas domes Budžeta komisija 2015.gada 15.jūnijā pirmo reizi varētu apstiprināt Rīgas pilsētas pašvaldības budžeta ietvaru 2016.–2018.gadam¹³³. Attiecīgi 2016.gada budžeta dokumenta paskaidrojuma rakstā iekļauta informācija un tabula par pašvaldības budžeta ieņēmumiem un izdevumiem lielos vilcienos trīs gadiem (uz 1 lpp.).

¹³⁰ Pārskatīt atsevišķu pašvaldību speciālo budžetu pamatojumu.

Sadalīt pašvaldību budžetus divās daļās: saimnieciskajā daļā un investīciju (kapitāla) daļā. Šāda veida sistēma uzlabotu pašvaldību budžeta vadību un analīzi, jo būtu iespējams izdalīt saimnieciskos pakalpojumus (kas tiek nodrošināti katru gadu, gadu no gada) un kārtējos ieņēmumus (tie, kas tiek savākti vai pārvietoti katru gadu, t.i. nodokļi, vispārējie transferti) no kapitāla izdevumiem un ienākumiem, kas saistīti ar konkrētiem projektiem un investīcijām.

¹³¹ Informatīvajā ziņojumā secināts, ka: "Pastāvošais pašvaldību budžetu iedalījums pamatbudžetā un speciālajā budžetā sarežģī objektīvu operatīvu pašvaldību budžetu analīzi, kam vajadzētu būt par pamatu visiem ar pašvaldību finansēm saistītiem lēmumiem". Un ieteikts: "Likvidēt pašvaldību budžetu iedalījumu pamatbudžetā un speciālajā budžetā".

¹³² "Likuma par budžetu un finanšu vadību" 4.pants

¹³³Rīgas domes 15.12.2015. saistošie noteikumi Nr.181 "Par Rīgas pilsētas pašvaldības 2016.gada budžetu", Paskaidrojuma raksts un Rīgas domes priekšsēdētāja ziņojums par Rīgas pilsētas pašvaldības 2016.gada budžetu. Pieejams:

https://pasvaldiba.riga.lv/media/budzets/2016/paskaidrojuma_raksts.pdf

Lai arī budžeta periods ir gads, likuma "Par pašvaldību budžetiem" prasības attiecībā uz budžeta projektam pievienojamo paskaidrojuma rakstu¹³⁴ paredz arī atsevišķu budžeta elementu iezīmēšanu tālākā periodā, jo tajā jāiekļauj šāda informācija:

- domes priekšsēdētāja ziņojumu, kurā sniegta informācija par attiecīgās republikas pilsētas vai novada ekonomisko un sociālo situāciju, pašvaldības uzdevumiem saimnieciskajam gadam, kuram plāno pašvaldības budžetu, un tam sekojošiem diviem saimnieciskajiem gadiem;
- ja budžetā paredzēta tāda uzdevuma finansēšana, kura izpilde pārsniedz saimnieciskā gada ietvarus, — turpmākajos gados paredzētos budžeta izdevumus līdz uzdevuma pabeigšanai, kā arī ikgadējos ekspluatācijas izdevumus;
- parādu un galvojumu finansiālo saistību izklāstu kārtējā saimnieciskajā gadā un trijos turpmākajos gados.

3.6. Pašvaldību budžetu ieņēmumu un izdevumu klasifikācija

Likuma „Par pašvaldību budžetiem” 11.pants:

Pašvaldību budžetos ir ieņēmumu daļa, izdevumu daļa un finansēšanas daļa. Pašvaldības savus budžetus izstrādā atbilstoši budžeta ieņēmumu, izdevumu un finansēšanas klasifikācijai, kuru nosaka Ministru kabinets.

Likuma „Par pašvaldību budžetiem” 43.pants:

(1) Ministru kabinets nosaka pašvaldībām vienotu budžeta ieņēmumu, izdevumu, finansēšanas un parādu uzskaites klasifikāciju, kā arī izvirza noteikumus budžeta pārskatu sastādīšanai.

(2) Visas pašvaldību finansiālās darbības atbilstoši Ministru kabineta noteikumiem tiek reģistrētas oficiālajā pašvaldību finanšu uzskaitē. Sastādāmie pārskati tiek iesniegti likumos un Ministru kabineta noteikumos paredzētajā kārtībā.

Šobrīd pašvaldībām spēkā ir šādas pašvaldības budžetu klasifikācijas, kas ir vienotas ar valsts budžetu:

- Ieņēmumu klasifikācija - MK 27.12.2005. noteikumi Nr. 1032 „Noteikumi par budžetu ieņēmumu klasifikāciju”;
- Izdevumu klasifikācija atbilstoši funkcionālajām kategorijām - MK 13.12.2005. noteikumi Nr. 934 „Noteikumi par budžetu izdevumu klasifikāciju atbilstoši funkcionālajām kategorijām”;
- Izdevumu klasifikācija atbilstoši ekonomiskajām kategorijām. MK 27.12.2005. noteikumi Nr. 1031 „Noteikumi par budžetu izdevumu klasifikāciju atbilstoši ekonomiskajām kategorijām”;
- Finansēšanas klasifikācija - MK 22.11.2005. noteikumi Nr. 875 „Noteikumi par budžetu finansēšanas klasifikāciju”.

Bez tam Likumā par budžetu un finanšu vadību minēts par pašvaldību budžeta sasaistes ar pašvaldības administratīvo struktūru nepieciešamību (41.panta 2.daļa).

Pašvaldību budžetiem ir jāatspoguļo pašvaldību administratīvās struktūras un jāatbilst šā likuma 11.pantā noteiktajām prasībām.

Tātad formāli likuma prasība liek pašvaldībai veidot budžetu pēc vienkāršas struktūras veida, kas tomēr salīdzinājumā ar programmu budžetu nav tas progresīvākais veids.

Iekšējās sistēmas vajadzībām pašvaldības var izmantot savu, modificētu izdevumu klasifikāciju. Tas arī praksē bieži sastopams. Dažas pašvaldības izmanto programmu pieeju vai nu pilnībā (Rīga, kaut gan nereti programma atbilst struktūrvienībai), vai daļēji.

3.6.1. Ieņēmumu klasifikācija

MK noteikumos (1032.) norādīts (2.punkts):

Budžetu ieņēmumu klasifikācija kodificē ieņēmumu veidus, lai nodrošinātu informācijas sistematizēšanu, apkopošanu un analīzi.

Ieņēmumi ir sadalīti grupās/apakšgrupās un pēc kodiem. Noteikumi kodiem paredz četras pozīcijas, atdalītas ar punktiem, kur pirmajai (hierarhiski augstākajai) pozīcijai atvēlētas divas zīmes, bet parējām pa vienai. Noteikumi paredz, ka datu apstrādes sistēmām klasifikāciju uztur piecās zīmēs un neatdala ar punktiem. Plānošanai pašvaldības var izmantot klasifikācijas līmeni pēc saviem ieskatiem, bet uzskaitē un pārskatiem – noteikumos noteiktajā apjomā.

¹³⁴ Likuma "Par pašvaldību budžetiem" 17.pants

Budžeta ieņēmumu klasifikācijā un atbilstošajos MK noteikumos saskatāmas vairākas nepilnības:

Saturiska rakstura:

- Ieņēmumi minimāli saistīti ar pašvaldību funkcijām. Analīzei svarīgi būtu funkciju sadalījumu sasinchronizēt ieņēmumiem un izdevumiem trīs ieņēmumu kategorijās - pašvaldību savstarpējiem norēķiniem (19.2.0.0. Pašvaldību saņemtie transferti no citām pašvaldībām), maksas pakalpojumiem (21.3.0.0. un 21.4.0.0) un valsts transfertiem ES fondu projektu līdzfinansēšanai, kā arī ziedojumiem un dāvinājumiem.
- Atsevišķās vietās trūkst pamatojuma kāpēc nepieciešama tik augsta detalizācija pašvaldību pārskatos. Lai arī valsts līmenī visu pašvaldību pamatbudžeti un speciālajiem budžeti tiek sagatavots kopējais pārskats, iekļaujot visas ieņēmumu kategorijas, nekāda apkopojoša analīze sīkākajā griezumā valstī netiek veikta – tā tiek veikta tikai par pamata kategorijām.
- Nepietiekami skaidra atšķirība starp 2.0. grupas kodu 13.5.0.0. *Ieņēmumi no valsts un pašvaldību īpašuma iznomāšanas* un 3.0. grupas kodu 21.3.8.0. *Ieņēmumi par nomu un īri*.
- Tā kā vienota klasifikācija ir gan valsts, gan pašvaldību budžeti, ne vienmēr skaidrs vai kods piemērojams pašvaldību budžetā.

Priekšlikums: Papildināt tabulu (MK noteikumu pielikumā) ar trim kolonnām (Tikai valsts budžetam; Valsts budžetam un pašvaldību budžeti; Tikai pašvaldību budžeti) un pie katra koda atzīmēt atbilstošo lietojumu. Var arī izveidot ceturto kolonnu (Cits), tādiem gadījumiem, kā Ostu pārvaldes. Tehniski nodrošināt, ka pašvaldību vajadzībām (attiecināmiem kodiem), tiek rādīta / drukāta tabula tikai ar spēkā esošiem uz pašvaldībām attiecināmiem kodiem.

Tehniska rakstura:

- Grupu secība un kodu secība nav vienota. Tāpēc klasifikācijas tabulā grupu lielle nosaukumi nav doti, grupu secība (1.kolonna) pārtrūkst.
- Jauktā (decimālā un pozicionālā) kodifikācijas sistēma liedz spriest par loģiku pēc kodiem un apgrūtina analīzi. Piemēram (9.5.0.0. - ... 9.5.1.8., 9.5.1.9., 9.5.2.1.; 9.5.2.9.).
- Vietām nekonsekvents sadalījums. Piemēram, likums "Par nodokļiem un nodevām" (12.panta 1.daļa) paredz 11 pašvaldību nodevu objektus, bez iespējām papildināt ar vēl kādu. Klasifikācijā 10 objekti nosaukti precīzi, bet nodevas par 11. objektu sanāk likt zem koda 9.5.2.9. *Pārējās nodevas, ko uzliek pašvaldības*.
- Nav skaidrs kāpēc MK noteikumu dokumentā dažādiem viena līmeņa grupu numuriem un kodiem ir atšķirīgs novietojums (tabulas ailē kreisajā malā, pa vidu vai labajā malā). Piemēram, 1.1.1.3. un 1.1.1.4.; 21.3.9.1. un 21.3.9.2. Risinājums – arī novietojumu lietot konsekventu un ja atšķirīgs novietojums ar nozīmi tiek lietots, tad to vajadzētu paskaidrot.

3.6.2. Izdevumu klasifikācija

Pašvaldības pamatbudžeta un speciālā budžeta gada pārskatā atskaite par izdevumiem tiek dota vispirms pēc funkcionālajām kategorijām un tad katra funkcionālā kategorija (apakškategorija) sadalīta pa ekonomiskajām kategorijām.

3.6.2.1. Izdevumu klasifikācija atbilstoši funkcionālajām kategorijām

MK noteikumos (934.) norādīts (2.punkts), ka *šī kodifikācija tiek veikta, lai nodrošinātu budžeta līdzekļu izpildes¹³⁵ analīzi, statistiskās informācijas sistematizēšanu, apkopošanu un analīzi.*

Budžeta izdevumu funkcionālās klasifikācijas pamatā ir starptautiskā COFOG (*Classification of the Functions of Government*) klasifikācija, kas 1999.gadā pieņemta Apvienoto Nāciju organizācijā (ANO), ko izmanto virkne pasaules valstu, starptautisku savienību un organizāciju, tai skaitā ES, kā arī Eurostat.

Latvijā šī klasifikācija valsts budžeta un pašvaldību budžetu izdevumiem tiek izmantota kopš 2007.gada.

Izdevumi pēc funkcionālajām kategorijām tiek klasificēti pēc kodiem ar 10 pamatkodiem. Kodus veido 4 hierarhiskas pozīcijas. Pirmajai pozīcijai atvēlētas 2 zīmes un tajā ir 10 grupas (funkcijas), tā no pārējām atdalīta ar punktu. Savukārt pārējās trīs veidotas pēc decimālās kodificēšanas principiem. Starptautiskā klasifikācija nosaka 1.zīmi aiz punkta, vienību skaits pamatkodiem atšķiras, tās ir 5-9 vienības (skat. 3.6.1.tabulu).

¹³⁵ Savukārt izdevumu klasifikācijas pēc ekonomiskajām kategorijām noteikumos kā mērķis norādīts "...budžeta izpildes ...". Rodas jautājums kāda ir šīs atšķirības starp *budžeta izpildi* un *budžeta līdzekļu izpildi* būtība?

3.6.1.tabula. COFOG funkcionālās klasifikācijas pamatkodi

Kods	Nosaukums	Angļu valodā	Apakšgrupu skaits COFOGā
01.000	Vispārējie valdības dienesti	General public services	8
02.000	Aizsardzība	Defence	5
03.000	Sabiedriskā kārtība un drošība	Public order and safety	6
04.000	Ekonomiskā darbība	Economic affairs	9
05.000	Vides aizsardzība	Environmental protection	6
06.000	Teritoriju un mājokļu apsaimniekošana	Housing and community amenities	6
07.000	Veselība	Health	6
08.000	Atpūta, kultūra un reliģija	Recreation, culture and religion	6
09.000	Izglītība	Education	8
10.000	Sociālā aizsardzība	Social protection	9

Katrā COFOG pamatkodā viena no nākamā līmeņa daļām paredzēta pētniecībai un attīstībai (R&D) atbilstošajā funkcijā.

3.6.1.tabulā redzamais kodu nosaukumu latviešu valodā un angļu valodā apkopojums liecina par ne visai veiksmīgu tulkojumu 01 un 06 kodiem, sevišķi pašvaldību gadījumā. Precīzāk būtu šādi varianti:

- 01 – vispārējie publiskie dienesti; vispārējā publiskā pārvalde; vispārējā pārvalde;
- 06 – mājokļi un komunālā saimniecība; mājokļi, komunālā saimniecība un teritorijas attīstība; mājokļi un teritorijas attīstība.

Šīs klasifikācijas trūkums ir tas, ka pamatgrupās nav varianta "Cits" vai pārējie izdevumi. Prakse liecina, kas nav klasificējams pie kādas no 02 - 10 kategorijām, pašvaldības ieliek pie 01 kategorijas (Vispārējie valdības dienesti), ko koriģējot bez iedziļināšanās detaļās, zināmā mērā uzskata par pašvaldības administratīvajiem izdevumiem. Arī pašvaldību savstarpējie norēķini – gan par citu kategoriju funkcijām / pakalpojumiem, gan solidaritātes maksājumi, kas nepaliek pašvaldības kopienai un teritorijai (iemaksas PFIF), saskaņā ar klasifikācijas skaidrojumiem tiek iekļauti šajā funkcionālajā kategorijā.

Pašvaldības budžeta plānošanai izdevumu funkcionālo klasifikāciju piemēro pēc saviem ieskatiem – lielākoties pamatkodu līmenī, bet budžeta uzskaitē izmanto ar pirmo zīmi aiz punkta, tikai atsevišķos kodos arī ar otro un trešo zīmi aiz punkta (01 un 09 funkcijās).

Šīs klasifikācijas saturiskās problēmas un detalizētāk skatītas šī pētījuma praktiskajā daļā – 4.3.nodaļā, bet dažādās pieejas izmantošanā atspoguļotas 3.10.nodaļā.

3.6.2.2. Izdevumu klasifikācija atbilstoši ekonomiskajām kategorijām

Noteikumos norādīts (2.punkts), ka *kodifikācija tiek veikta, lai nodrošinātu budžeta izpildes analīzi, statistiskās informācijas sistematizēšanu, apkopošanu un analīzi.*

Izdevumi pēc ekonomiskajām kategorijām tiek klasificēti pēc grupām/apakšgrupām un kodiem. Kodus veido 4 zīmes, izmantojot decimālo kodificēšanu. Decimālās kodificēšanas trūkums ir viena līmeņa maksimālais dalījums 9 vienībās.

Pašvaldības budžeta plānošanai klasifikāciju piemēro pēc saviem ieskatiem, nodrošinot sadalījumu vismaz uzturēšanas izdevumos un kapitālajos izdevumos, bet budžeta uzskaitē jeb pārskatiem - pilnā apmērā.

Dažas konstatētās nepilnības:

Saturiska rakstura

- Nav skaidrs kāpēc nepieciešama tik sīka detalizācija pārskatos. Ieguldītās pūles neatmaksājas, tieši otrādi – tām ir negatīvs efekts. Pārskati ir ļoti nepārskatāmi un lietotājam nedraudzīgi. Lai arī valsts līmenī visu pašvaldību pamatbudžetiem un speciālajiem budžetiem tiek sagatavots kopējais pārskats, iekļaujot visas ieņēmumu kategorijas, nekāda apkopjoša analīze sīkākajā griezumā valstī netiek veikta – tā tiek veikta tikai par pamata kategorijām.
- Tā kā ir vienota klasifikācija gan valsts, gan pašvaldību budžetiem, ne vienmēr ir skaidrs, vai kods piemērojams pašvaldību budžetā.

Risinājums: Papildināt tabulu (MK noteikumu pielikumā) ar trim kolonnām (Tikai valsts budžetam; Valsts budžetam un pašvaldību budžetiem; Tikai pašvaldību budžetiem) un pie katra koda atbilstošajam lietojumam ievilkt "X". Var arī ceturto kolonnu (Cits), tādiem gadījumiem, kā Ostu pārvaldes.

Tehniska rakstura:

- Noteikumu 3.punktā norādīts, ka klasifikāciju veido grupas un apakšgrupas, tās attiecīgi norādot. Tabulā attiecīgā kolonna nosaukta "Apakšgrupa". Savukārt ļoti līdzīgā gadījumā – ieņēmumu klasifikācijas noteikumu (MK noteikumi Nr. 1032) 3.punktā arī norādīts, ka klasifikāciju veido grupas un apakšgrupas, bet tur tabulas attiecīgajā kolonnā ir "Grupa". Kaut gan abos gadījumos attiecīgajās kolonnās tiek norādītas gan grupas, gan apakšgrupas. Risinājums: kolonnas nosaukumā "Grupa/apakšgrupa".
- Nav skaidrs kāpēc MK noteikumu dokumentā dažādiem viena līmeņa grupu numuriem un kodiem ir atšķirīgs novietojums (tabulas ailē kreisajā malā, pa vidu vai labajā malā), citi cipari lielāki, citi mazāki. Piemēram, 2242 un 12243; 2211 un 2219. Risinājums – arī novietojumu lietot konsekventu un ja ar nozīmi tiek lietots atšķirīgs novietojums, tad to vajadzētu paskaidrot.

Gan izdevumu ekonomiskajā klasifikācijā, gan aprakstot budžeta strukturēšanu citu valstu praksē, tiek lietoti līdzīgi termini – uzturēšanas, kapitālie izdevumi un budžeti. Jāņem vērā, ka pati par sevi izdevumu sadalīšana uzturēšanas un kapitālajos izdevumos nenodrošina budžeta strukturēšanu operacionālajā (darbības, uzturēšanas, tekošajā saimnieciskajā) budžetā / daļā un attīstības (kapitāla, kapitālajā, investīciju) budžetā / daļā. Arī šādi strukturējot budžetus, katras daļas izdevumus var klasificēt visās izdevumu ekonomiskajās kategorijās - uzturēšanas un kapitālajos izdevumos (piemēram, attīstības budžetā var būt tāda uzturēšanas izdevumu kategorija kā atalgojums konkrēta attīstības projekta ietvaros u.c.). Lai nejauktu šo terminu būtību budžeta strukturēšanai latviešu valodā ieteicams lietot terminus, kas atklātu budžeta sadalīšanas principus, nejaucot ar ekonomiskās klasifikācijas terminiem, piemēram, darbības / operacionālais / saimnieciskais budžets un attīstības budžets.

3.7. Pašvaldību budžetu dokumenti un pārskati

3.7.1. Budžeta plāns

Likuma "Par pašvaldībām" 46.pants nosaka, ka pašvaldības budžeta dokuments (vai budžeta grozījumu dokuments), kā saistošie noteikumi, tai skaitā budžeta ieņēmumu un izdevumu plāns pašvaldībai ir jāpublicē savā mājas lapā un elektroniskā veidā jānosūta Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijai zināšanai.

"Likuma par budžetu un finanšu vadību" 14.panta 2.daļa:

Pašvaldības budžetam jābūt sabiedrībai pieejamam katrā attiecīgajā pašvaldībā.

Likuma "Par pašvaldību budžetiem" 16., 17.pantā noteikts pašvaldības budžeta saturs. Budžeta plāns šajos pantos tiek saukts par budžeta projektu, bet citur, gan situācijā, kad tas ir nodoms, gan tad, kad tam jau ir saistošo noteikumu statuss – par budžetu.

Pašvaldības domes priekšsēdētājs atbild par to, lai gadskārtējais pašvaldības budžets tiktu izstrādāts un iesniegts apstiprināšanai domei ne vēlāk kā divu mēnešu laikā pēc gadskārtējā valsts budžeta likuma izsludināšanas (likuma "Par pašvaldību budžetiem" 15.panta 1.daļa).

Lai nodrošinātu konsolidētā kopbudžeta kopsavilkuma sagatavošanu, pašvaldības ne vēlāk kā triju mēnešu laikā pēc gadskārtējā valsts budžeta likuma izsludināšanas un ne vēlāk kā divu mēnešu laikā pēc grozījumu gadskārtējā valsts budžeta likumā izsludināšanas, ja grozījumi gadskārtējā valsts budžeta likumā ietekmē pašvaldības budžetu, iesniedz Finanšu ministrijai informāciju par apstiprinātajiem budžetiem (Likuma par budžetu un finanšu vadību 41.panta 6.daļa).

Prasības iesniegt Finanšu ministrijai apstiprināto pašvaldības budžetu izpilde izpaužas kā plāna rādītāju ietveršana ikmēneša budžeta pārskatos, kas pieejami arī publiski - Valsts kases mājas lapā (www.kase.gov.lv).

Finanšu ministrijas apkopotā informācija liecina, ka lielākā daļa pašvaldību savus budžeta plānus apstiprina līdz janvārim.

Prasības budžeta plāna detalizācijai pārskatos ir salīdzinoši nelielas – funkcionālajai kategorijai jāatklāj pamatgrupas, ekonomiskajām kategorijām tikai daļījums uzturēšanas un kapitālajos izdevumos.

Finanšu ministrijas apkopotā informācija liecina, ka ieņēmumu plānu 70% pašvaldību uzrāda 4 zīmēs, 19% - 2 zīmēs, 9% - 3 zīmēs un 2% - 1 zīmē. Savukārt izdevumu plānu 47% pašvaldību uzrāda 2 zīmēs,

28% - 4 zīmēs, 13% - 3 zīmēs, 12% - 1 zīmē¹³⁶. Vienlaikus Finanšu ministrija secina, ka pārskatos atspoguļotais pašvaldību budžeta plāns nav izmantojams detalizētai analīzes veikšanai.

Likumos atrodamas divas atsauces budžeta sasaistei ar mērķiem:

– Likumā par budžetu finanšu vadību 6.panta 2.daļa:

Pašvaldības budžetā paredzētos līdzekļus var piešķirt vai pašvaldības institūcijas saņemt atbilstoši domes apstiprinātajā budžetā paredzētajiem mērķiem un apjomam.

Likuma "Par pašvaldību budžetiem" 17.panta 1.daļas 2.punkts:

(1) *Republikas pilsētas un novada budžeta projektam pievienojams paskaidrojuma raksts, kas ietver:*

...

2) informāciju par to, kāds līdzekļu apjoms paredzēts izdevumiem katrā budžeta klasifikācijas kategorijā, un informāciju par katra finansējuma mērķi;

Te gan jāsecina, ka "Likuma par budžetu un finanšu vadību" 6.panta izpratnē ar mērķi visdrīzāk domāts atbilstošais izdevuma veids, bet ne tik daudz saistīts ar rezultātu. Savukārt likuma "Par pašvaldību budžetiem" 17.panta izpratnē par mērķi jau tuvojas būtībai – ko ar atbilstošajā kategorijā paredzēto finansējumu paredzēts sasniegt. Bet kā ir praksē? Ņemot vērā, ka budžeta klasifikācijas kategorijas nav viennozīmīgi un skaidri saistītas ar pašvaldības funkcijām, tad mērķis pamatā izpaužas, kā paskaidrojums, kas ietilpst attiecīgajā izdevumu kategorijā.

Pašvaldību budžetu paskaidrojumu rakstiem uzmanību pievērsusi arī Valsts kontrole. 2015.gadā pirmo reizi savā ik gada revīzijas ziņojumā par gada pārskatu par valsts budžeta izpildi un par pašvaldību budžetiem (par 2014.gadu) Valsts kontrole analizējusi pašvaldību budžetu projektu paskaidrojuma rakstus. Un pēc 25 pašvaldību budžetu paskaidrojuma rakstu izlases veida apsekojuma cita starpā secināts:

sešas pašvaldības nav skaidrojušas katrā budžeta klasifikācijas kategorijā uzrādītā finansējuma (izdevumu) mērķi, bet 19 pašvaldības mērķi ir norādījušas dažādās detalizācijas pakāpēs¹³⁷.

Pieņemot atbilstošu domes lēmumu par saistošajiem noteikumiem par budžeta grozījumiem, pašvaldībām ir tiesības grozīt budžetu. Praksē tas arī tiek darīts – nereti vairākas reizes gadā. Kādu laiku atpakaļ, atsaucoties uz Finanšu ministrijas prasībām, ļoti izplatīta bija dīvaina pašvaldību prakse - pēdējos budžeta grozījumus veikt jau nākamajā gadā un apstiprināt iepriekšējā gada budžeta plānu precīzi kā faktiskā izpilde. Finanšu ministrijas veikta analīze liecina, ka arī 2015.gadā dažās vietās tāda sastopama - 17 pašvaldībām decembra mēneša pārskatā ieņēmumu un/vai izdevumu gada izpilde veido 100% no gada plāna¹³⁸.

Konstatējusi nepilnības pašvaldību budžetu plānu atspoguļojumā, Valsts kontrole savā 2015.gada 4.septembra revīzijas ziņojumā Nr.2.4.1-39-3/2014 "Par Latvijas Republikas 2014.gada pārskata par valsts budžeta izpildi un par pašvaldību budžetiem pašvaldību gada pārskatu daļu" ietvērusi ieteikumus par pašvaldību budžetu plāniem Finanšu ministrijai un Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijai.

Finanšu ministrijai adresēti šādi Valsts kontroles ieteikumi:

(90.1.1) pilnveidot pašvaldību pārskatos iekļauto plānoto ieņēmumu un izdevumu uzrādīšanas metodiku, nosakot visām pašvaldībām vienotus principus budžeta plāna uzrādīšanai;

(90.1.2.) rīkot semināru pašvaldībām par budžeta sagatavošanas metodoloģijas, tajā skaitā klasifikācijas, izmantošanu un par pašvaldību budžeta plāna un izpildes datu izmantošanu.

Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijai adresēti šādi valsts kontroles ieteikumi:

(90.2.1.) izvērtēt nepieciešamību veikt normatīvā regulējuma, kas nosaka pašvaldību budžeta sagatavošanas kārtību, pilnveidošanu (precizēšanu) un attiecīgo metodisko norādījumu sagatavošanu;

(90.2.2.) izstrādāt un ieviest kontroles mehānismu, kas nodrošinātu, ka pašvaldību saistošie noteikumi par budžetu tiek sagatavoti, ievērojot spēkā esošo normatīvo aktu prasības.

Pētījuma ietvaros notika tikšanās ar VARAM pārstāvjiem. VARAM informēja, ka ir izveidota darba grupa un uzsākts darbs pie ieteikumu ieviešanas. Jāpiezīmē, ka pie esošajām ar pašvaldību budžetiem saistīto tiesību aktu redakcijām Valsts kontroles VARAM otrā ieteikuma izpilde būs ļoti liels izaicinājums un varētu arī novest strupceļā. Piemēram:

- Ko VARAM teiks tām pašvaldībām, kam nav vairs speciālo budžetu likuma izpratnē? Aizrādījums par progresīvu pieeju?

¹³⁶ Finanšu ministrija, 2016

¹³⁷ Valsts kontrole, 2015a

¹³⁸ Finanšu ministrija, 2016

- Kā VARAM vērtēs “Likuma par budžetu un finanšu vadību” 41.panta 2.daļas izpildi (*Pašvaldību budžetiem ir jāatspoguļo pašvaldību administratīvās struktūras un jāatbilst šā likuma 11.pantā noteiktajām prasībām*)? Starptautiskā prakse liecina, ka programmu izmantošana budžetos ir modernāka pieeja, vairāk uz mērķiem vērsta.
- Kādos termiņos tiks veikta šī kontrole? Kā VARAM darbs tiks organizēts? Attiecīgie pašvaldību saistošie noteikumi tiek pieņemti maksimāli 2 mēnešu laika periodā, bet praksē – vēl īsākā laikā, pie tam tas ir gada beigu – gada sākuma periods.
- Vai potenciālais VARAM kontroles mehānisms nodrošinās pašvaldību budžetu pilnveidošanu?
- Vai VARAM rīcībā ir pietiekama kompetence par pašvaldību budžetu saturiskiem jautājumiem?

Attiecībā uz Valsts kontroles pirmo ieteikumu VARAM – jautājums - Kas un cik plaši domāts ar terminu “pašvaldību budžeta pieņemšanas kārtību”? Ko nozīmē iekavas - vai ar pilnveidošanu domāta precizēšana? Šobrīd ar pašvaldību budžetiem saistītā tiesiskā ietvara problēma nav detalizācijas trūkums, bet tas, ka tā ir novecojusi un nerosina uz progresīvāku budžetēšanas pieeju, nav pietiekami saistīta ar stratēģiskās vadīšanas kontekstu.

Šajā vietā ziņojumā ir jāatgādina Latvijas pašvaldību sistēmas specifika – Latvijā pašvaldību sistēmas finanšu jautājumi ir atdalīti no pārējo sistēmas vispārīgo jautājumu pārraudzības un attīstības – pašvaldību finanšu jautājumi ir Finanšu ministrijas, bet sistēmas jautājumi kopumā – VARAM pārziņā.

Runājot par pašvaldību budžetu paskaidrojuma rakstiem, vērojama vēl viena nesakrītība tiesību aktos un iespēja apmaldīties terminos:

Ar 2010.gada grozījumiem likums “Par pašvaldībām” ir papildināts ar 43.¹. pantu, kas veltīts pašvaldību saistošo noteikumu paskaidrojuma rakstam, kura būtība ir līdzīga likumu anotācijām¹³⁹. Šī panta 3.daļa nosaka, ka

Paskaidrojuma rakstu nepievieno saistošo noteikumu projektam par pašvaldības budžeta apstiprināšanu, kā arī saistošo noteikumu projektam, ar kuru tiek apstiprināts vietējās pašvaldības teritorijas plānojums.

Tātad ir jāzina, ka uz pašvaldības saistošajiem noteikumiem par budžetu attiecas budžeta paskaidrojuma raksts, bet neattiecas saistošo noteikumu paskaidrojuma raksts.

3.7.2. Mēnešu pārskati un gada pārskati

Latvijā pašvaldības katru mēnesi Finanšu ministrijas (Valsts kases) datu bāzē sniedz pārskatus par budžetu izpildi un, finanšu gadam noslēdzoties, iesniedz gada pārskatu par budžeta izpildi.

Likuma par budžetu un finanšu vadību 30.panta 3.daļa:

Ministrijas un citas centrālās valsts iestādes, kā arī pašvaldības konsolidēto gada pārskatu iesniedz Valsts kasei līdz pārskata gadam sekojošā saimnieciskā gada 1.maijam saskaņā ar normatīvajos aktos par gada pārskatiem noteikto kārtību. Ministrijas un citas centrālās valsts iestādes gada pārskatam pievieno Valsts kontroles atzinumu par gada pārskata sastādīšanas pareizību. Pašvaldības gada pārskatam pievieno zvērināta revidenta ziņojumu. Valsts kontrole gada pārskatam pievieno zvērināta revidenta vai zvērinātu revidentu komercsabiedrības ziņojumu.

Saskaņā ar likuma “Par pašvaldībām” 21.panta 2.punktu, tikai dome var apstiprināt: “...saimniecisko un gada publisko pārskatu”.

Budžeta pārskats sastāv no vairākām atskaitēm jeb veidlapām. Gada pārskatā ir vairāk veidlapu nekā mēneša pārskatos, kā arī tas tiek iesniegts kopā ar vadības ziņojumu, revidenta atzinumu un paskaidrojuma rakstu. Arī detalizācija mēnešu pārskatos ir mazāka nekā gada pārskatos.

Tā piemēram 2016.gadā pašvaldības mēneša pārskatu Valsts kases mājas lapā veido šādas atskaites (veidlapas) par katru pašvaldību:

- Pārskats par pamatbudžeta izpildi;
- Pārskats par speciālā budžeta izpildi;
- Pārskats par ziedojumu un dāvinājumu izpildi;
- Pārskats par izdevumiem ES un pārējās ārvalstu finanšu palīdzības līdzfinansēto projektu īstenošanai;
- Pārskats par aizņēmumiem;

¹³⁹ Jāatzīmē, ka šobrīd dienas kārtība likumdošanas kvalitātes pilnveidošanas ietveros ir jautājums par likumu anotāciju pilnveidošanu.

- Pārskats par galvojumiem;
- Pārskats par saistību apmēru.

Katras pašvaldības gada pārskatā, kas publiski pieejams Valsts kases datu bāzē, ietilpst šādas atskaites (veidlapas) un dokumenti (2015.gads):

- Pavaddokumenti (Valsts kontroles vai zvērināta revidenta atzinums / ziņojums; Vadības ziņojums; Grāmatvedības uzskaites pamatprincipu apraksts; Gada pārskata skaidrojums; Apliecinājums par gada pārskatā sniegtās informācijas patiesumu u.c. dokumenti);
- Bilance;
- Pārskats par darbības finansiālajiem rezultātiem;
- Pašu kapitāla izmaiņu pārskats;
- Naudas līdzekļu atlikumu izlietojums;
- Pārskats par uzkrājumiem;
- Nemateriālo ieguldījumu un pamatlīdzekļu izmaiņu pārskats;
- Krājumu izmaiņu pārskats;
- Līdzdalības radniecīgo kapitālsabiedrību kapitālā izmaiņu pārskats;
- Līdzdalības asociēto kapitālsabiedrību kapitālā izmaiņu pārskats;
- Pārējās līdzdalības biržās kotētu un nekotētu kapitālsabiedrību kapitālā izmaiņu pārskats;
- Aizdevumu izmaiņu pārskats;
- Pārskats par nākamo periodu izdevumiem un avansu maksājumiem;
- Pārskats par prasībām;
- Pārskats par saistībām;
- Pārskats par aizņēmumiem;
- Pārskats par galvojumiem;
- Pārskats par nākotnes saistībām un maksājumiem;
- Pārskats par pamatbudžeta izpildi;
- Pārskats par speciālā budžeta izpildi;
- Pārskats par ziedojumu un dāvinājumu izpildi;
- Pārskats par dažādiem ieņēmumiem un izdevumiem;
- Informācija par nomātajiem (izņemot finanšu nomu) aktīviem;
- Informācija par iznomātajiem (izīrētajiem) aktīviem;
- Informācija par finanšu līzingu.

Latvija ir viena no pirmajām valstīm, kurai ir uzkrāta pieredze Publiskā sektora uzskaites sistēmas veidošanā pēc uzkrāšanas principa. Pašvaldību budžetu gada pārskatos ieņēmumi un izdevumi ir uzrādīti gan pēc naudas plūsmas, gan pēc uzkrāšanas principa.

Informatīviem mērķiem Finanšu ministrija gatavoto un publicē arī mēnešu un gada pārskatus par visu pašvaldību kopējo pamatbudžetu un speciālo budžetu un pašvaldību konsolidēto budžetu, kā arī pārskatus par valsts konsolidēto kopbudžetu jeb publiskā sektora budžetu, kurā iekļauts arī pašvaldību konsolidētais budžets. Dati regulāri tiek sniegti Eurostatam, kā arī OECD.

OECD ir pozitīvi novērtējis Latvijas publiskā budžeta pārskatu sistēmu, norādot, ka Latvijā pārskatu gatavošana un sniegšana akurāta un savlaicīga atbilstoši starptautiskiem grāmatvedības un caurskatāmības standartiem. Visi svarīgākie dati operatīvi ir pieejami Valsts kases mājas lapā.¹⁴⁰

Saskaņā ar Finanšu ministrijas sniegto informāciju praksē katru gadu ir vairākas pašvaldības, kas gada pārskatu neiesniedz līdz noteiktajam termiņam (līdz 1.maijam), bet vēlāk.

Ik gada Latvijas Republikas gada pārskatā par valsts budžeta izpildi un par pašvaldību budžetiem dotas ne tikai tabulas, bet arī skaidrojums par pašvaldību konsolidētā budžeta izpildi – atsevišķi par pamatbudžetu, speciālo budžetu, ziedojumiem dāvinājumiem, izdevumus atspoguļojot atsevišķi funkcionālās klasifikācijas pamatkodos, atsevišķi ekonomiskajā klasifikācijā, kur, piemēram, par 2014.gadu uzturēšanas izdevumos izdalīti izdevumi atalgojumam, precēm un pakalpojumiem (to ietvaros – arī atsevišķas kategorijas, kā piemēram, izdevumi par apkuri, izdevumi par mācību līdzekļiem), sociālajiem pabalstiem (un to struktūra).

Apskatot atsevišķi kādas pašvaldības pamatbudžeta, speciālā budžeta, ziedojumu dāvinājuma gada pārskatu tabulas, jāsecina, ka tas ir salīdzinoši nepārskatāms, ne visai skaidrs ļoti liela apjoma materiāls. Piemēram, kādas republikas pilsētas pamatbudžeta raksturo tabulas sīkā drukā uz 47 lapām, speciālo budžetu – uz 9 lapām un ziedojumu un dāvinājumu budžetu – uz 11 lapām, vidējam novadam – pamatbudžets uz 50 lapām, speciālais budžets – uz 6 lapām un ziedojumu un dāvinājumu budžets – uz 7 lapām. Sabiedrībai detalizētā klasifikācija tik un tā nerada pietiekamu priekšstatu, kam attiecīgie izdevumi bijuši un vai tas ir saprātīgi vai nē.

¹⁴⁰ Kraan et al, 2008

Gada pārskatam pievienotais skaidrojuma raksts ietver gan skaidrojumus par bilances posteņiem, gan par budžeta izpildi. Ir pašvaldības, kam šie skaidrojuma dokumenti nav ievietoti datu bāzē, bet izlases veidā aplūkojot skaidrojuma rakstus, redzams, ka sastopami gan ļoti detalizēti (piemēram, 73 lpp., 52 lpp.), gan lakoniskāki (25 lpp.), gan izteikti grāmatvediski – pamatā skaidrojot tikai bilances posteņus, gan izvērstāki sniedzot arī pašvaldības darbības un sasniegumu raksturojumu.

Latvijā pašvaldību gada pārskatu ticamību kopš 2000.gada apliecina pašvaldības uzaicināta un apmaksāta auditorfirma vai zvērināts revidents¹⁴¹. Līdz 2000.gadam tas bija iekšējās revīzijas komisijas pienākums, šobrīd iekšējās revīzijas komisijas vai iekšējā audita dienesta izveidošana ir pašas pašvaldības izvēle.

3.7.3. Gada publiskais pārskats

Saskaņā ar likumu "Par pašvaldībām" un Likumu par budžetu un finanšu vadību pašvaldībām jā sagatavo gada publiskie pārskati. Likuma "Par pašvaldībām" 21.panta 2.punkts paredz, ka tikai dome var apstiprināt gada publisko pārskatu.

Saskaņā ar likuma "Par pašvaldībām" 72.pantu pašvaldībai katru gadu jā sagatavo gada publiskais pārskats:

Dome nodrošina gada publiskā pārskata sagatavošanu un ziņojuma par to publicēšanu.

Pašvaldības gada publiskais pārskats ietver informāciju par:

- 1) divos iepriekšējos gados izpildīto un kārtējam gadam pieņemto budžetu, tai skaitā par saistību un garantiju apjomiem;
- 2) pašvaldības nekustamā īpašuma novērtējumu divos iepriekšējos gados;
- 3) pašvaldības kapitāla vērtību un paredzētajām tā izmaiņām;
- 4) iepriekšējos divos gados veiktajiem, kā arī kārtējā gadā plānotajiem pasākumiem teritorijas attīstības plāna īstenošanā, tai skaitā par:
 - a) publiskajām investīcijām infrastruktūrā pašvaldības administratīvajā teritorijā,
 - b) privātajām investīcijām pašvaldības administratīvajā teritorijā,
 - c) iedzīvotāju un juridisko personu līdzdalību pašvaldības teritorijas attīstības programmas un teritorijas plānojuma apspriešanā un pilnveidošanā;
- 5) zvērināta revidenta atzinumiem par pašvaldības saimniecisko darbību, kā arī pašvaldības iepriekšējā gada saimniecisko pārskatu;
- 6) domes lēmumu par iepriekšējā saimnieciskā gada pārskatu;
- 7) Valsts kontroles revīzijas atzinumiem un domes veiktajiem pasākumiem atklāto trūkumu novēršanai;
- 8) pašvaldības līdzdalību sadarbības projektos;
- 9) veiktajiem pasākumiem pašvaldības vadības pilnveidošanai;
- 10) pasākumiem, lai veicinātu iedzīvotāju informētību par pašvaldības darbību un viņu iespējām piedalīties lēmumu apspriešanā.

Pašvaldības gada publiskajam pārskatam var pievienot arī citu informāciju.

Iedziļinoties likuma "Par pašvaldībām" formulējumā, atrodama virkne neloģiskuma, sevišķi šodienas kontekstā:

- Neskaidrību rada tas, kas pašvaldībai jāpublicē:
 - Kā saprast "*nodrošina gada publiskā pārskata sagatavošanu un ziņojuma par to publicēšanu*"? Tiek sagaidīts pārskats un vēl ziņojums par to, vai arī ziņojums par tā sagatavošanu? Vai kāda pašvaldība jebkad ir publicējusi arī ziņojumu?

- Likumā neskaidri tiek apzīmēts pārskata periods un objekts:
 - 2.punktā "*divos iepriekšējos gados izpildīto un kārtējam gadam pieņemto budžetu*";
 - 4.punktā "*iepriekšējos divos gados veiktajiem, kā arī kārtējā gadā plānotajiem pasākumiem teritorijas attīstības plāna īstenošanā*";
 - 5., 6.punktā "*iepriekšējā gada saimniecisko pārskatu*";

Attiecībā uz pārskata periodu vajadzētu skaidru viennozīmīgi izprotamu terminu – pārskata gads – kā tas ir "Likumā par budžetu un finanšu vadību". Savukārt attiecībā uz saturu jautājums – vai tiešām publiskajā pārskatā paredzēts izklāsts par jauno (kārtējā gada) plānu? Drīzāk aktuāla ir pārskata gada izpilde, kāds komentārs, kā tā sakrīt ar sākotnēji plānoto un kā ietekmējusi jauno plānu, bet ne pārstāstīt pirms 5-6 mēnešiem pieņemto budžeta plānu.

¹⁴¹ Likuma "Par pašvaldībām" 70.pants

- Attiecīgajā likuma "Par pašvaldībām" pantā jaunākie grozījumi veikti 2008.gadā un spēkā ir kopš 2009.gada. Tad vēl nebija pieņemtas šobrīd aktuālās tiesību aktu prasības par attīstības plānošanas dokumentiem (Attīstības programma), to aktualizāciju (Rīcības plāna un Investīciju plāna aktualizācija ne retāk kā reizi gadā) un uzraudzības pārskatiem. Tāpēc šobrīd sanāk, ka pašvaldības gada publiskais pārskats dublē ne tikai gada pārskata vadības ziņojumu, bet arī attīstības plānošanas dokumentus, gan to uzraudzības ziņojumu.

Gada publiskā pārskata mērķis atrodams "Likumā par budžetu un finanšu vadību" – tā 14.panta 2., 3.daļa paredz:

Lai informētu sabiedrību par iestādes darbības mērķiem un rezultātiem, kā arī par piešķirto valsts budžeta līdzekļu izlietošanu iepriekšējā gadā, ministrijas un citas centrālās valsts iestādes, visas to padotībā esošās budžeta finansētās institūcijas, budžeta nefinansētās iestādes un pašvaldības līdz pārskata gadam sekojošā gada 1.jūlijam sagatavo gada publiskos pārskatus un mēneša laikā pēc sagatavošanas publicē tos savā mājaslapā internetā. Pašvaldības gada publiskos pārskatus iesniedz Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrijai publicēšanai tās mājaslapā internetā. Pašvaldības gada publiskajam pārskatam jābūt sabiedrībai pieejamam katrā attiecīgajā pašvaldībā. Ministru kabinets nosaka gada publiskā pārskata saturu un sagatavošanas kārtību.

No iepriekšminētā likuma panta izriet MK 05.05.2010. noteikumi Nr. 413 "Noteikumi par gada publiskajiem pārskatiem". Šo noteikumu punkti attiecībā uz pašvaldību publiskajiem gada pārskatiem izveido interesantu prasību ķēdīti ar norādi uz likumu "Par pašvaldībām".

1.punkts.

Noteikumi nosaka gada publisko pārskatu (turpmāk – pārskats) saturu un kārtību, kādā ministrijas un citas centrālās valsts iestādes, visas to padotībā esošās budžeta finansētās institūcijas, budžeta nefinansētās iestādes un pašvaldības (turpmāk – iestādes) sagatavo pārskatus.

12. punkts.

Pašvaldības papildus šo noteikumu 3.punktā minētajām prasībām iekļauj pārskatā likuma "Par pašvaldībām" 72.pantā noteikto informāciju.

3. punkts.

Pārskatā nodrošina iestādes sasniegto rezultātu salīdzinājumu ar attiecīgās iestādes attīstības plānošanas dokumentos un politisko vadlīniju dokumentos noteiktajiem uzdevumiem un plānotajiem rezultātiem.

No MK noteikumu 1.punkta var saprast, ka viss, kas turpmākajos punktos attiecas uz iestādi, attiecināms uz pašvaldību. Taču iedziļinoties citu punktu saturā, skaidrs, ka visus, kur minēta iestāde, nav loģiski attiecināt uz pašvaldībām. Un tāpēc līdzīgi kā "Likumā par budžetu un finanšu vadību" ar terminu budžets (kad vispār, t.sk. pašvaldību, kad tikai valsts), arī šajos noteikumos ar terminu iestāde nav pietiekama skaidrība.

15.punkts.

Pārskata vēlamais apjoms nepārsniedz 25 A4 formāta lapas (ieskaitot pielikumus).

Arī MK noteikumos nav ņemts vērā pašvaldības darbība attīstības plānošanā – obligātā dokumentu aktualizācija un uzraudzība. Šie noteikumi pieņemti pirms esošajām tiesību aktu normām par attīstības plānošanas dokumentiem.

Interesants ir formulējums 16.punktā:

16.punkts.

Pārskatu apstiprina attiecīgi valsts iestādes vadītājs vai pašvaldības pilsētas vai novada dome.

MK noteikumos ietverta prasība iekļaut arī informāciju par rezultātiem un efektivitāti.

13.punkts.

Pārskatā iekļaujamo informāciju sagatavo, pamatojoties uz mērāmiem, ticamiem (pārbaudītiem) un analizējamiem rādītājiem. Rādītājus iekļauj pārskata tekstā un izmanto, lai pamatotu apgalvojumus, kas raksturo padarītā darba apjomu, rezultātu, efektivitāti vai ietekmi.

Jāatzīmē, ka MK noteikumu raksturs kaut kādā ziņā vērtējams kā progresīvāks salīdzinājumā ar likumā "Par pašvaldībām" formulēto, jo norāda uz rezultatīvo rādītāju nepieciešamību. "Likumā par budžetu un finanšu vadību" noteiktā prasība, ka pašvaldību budžetiem ir jāatspoguļo pašvaldību administratīvās struktūras (41.panta 2.punkts), drīzāk būtu attiecināma uz budžeta skaidrojumu gada publiskajā pārskatā.

VARAM ir sagatavojis un savā mājas lapā publicējusi metodisko materiālu "Pašvaldības gada publiskā pārskata sagatavošana, pieņemšana, publiskošana"¹⁴². Neskatoties uz to, ka metodiskais materiāls aktualizēts 2014.gadā, tajā nav ņemtas vērā aktuālās izmaiņas pašvaldību darbībā – nav ņemts vērā pašvaldību darbība ar attīstības plānošanas dokumentiem.

Metodiskie noteikumi arī raisa virkni jautājumu un komentāru. Piemēram attīstot jau komentēto likumā formulēto pārskata termiņa tēmu, redzams, ka ieteikumos ieviests vēl viens laika termins – sekojošais gads (Pārskats tiek sagatavots līdz sekojošā gada 1.jūlijam.). Kontekstā ar likuma "Par pašvaldībām" terminoloģiju rodas jautājums kārtējam gadam sekojošais gads vai iepriekšējam gadam sekojošais? Var secināt, ka kārtējais gads ir gads pirms sekojošā. Labāk neuzdot jautājumus. Tāpat izskatās, ka sajucis domes lēmums par saimnieciskā gada pārskatu (kas jau bijis, lai iesniegtu gada pārskatu Valsts kasē) ar domes lēmumu par gada publisko pārskatu (Metodisko ieteikumu 7.lpp. 6.punkts). Un tomēr galvenais iebildums par saturu – noteikumos nav rosinājuma sabiedrībai izprotami atspoguļot pašvaldības darbību, tam atvēlētos resursus un sasniegumus. Piemēros izmantots formālais budžeta sadalījums un klasifikācijas pamatkategorijas, nevis izprotamāki termini. Bet pozitīvi vērtējams, ka ieteikumos uzsvērts, ka tas ir tikai VARAM redzējums, ko katra pašvaldība var izmantot atbilstoši savas darbības īpatnībām.

VARAM mājas lapā atvēlēta speciāla sadaļa pašvaldību gada publiskajiem pārskatiem, grupētiem pa gadiem. 2016.gada augusta beigās nebija pieejami 18 pašvaldību 2015.gada publiskie pārskati.

Pašvaldību gada publisko pārskatu zināmā mērā var uzskatīt par vietējās demokrātijas nodrošināšanas līdzekli, kam galvenā ir demokrātiskā vērtība. Ja pārskata nav vai tas ir ļoti īss, tad slikti – sabiedrība nesaņem pilnīgu informāciju, bet ja pārskats ir ļoti izvērstis, tad maz, kas to lasa – nav vienkārša tā kodola uztvere. Interesanti būtu uzzināt, vai iedzīvotāji zina par savas pašvaldības gada publisko pārskatu, vai jebkad ir skatījuši, vai spēj atrast tajā sev interesējošu informāciju?

Lai pašvaldības gada pārskatā sniegtā informācija būtu sabiedrībai saprotama, tā jāsniedz nevis formālās kategorijās, bet saprotamās – skaidrojot darbības, institūcijas, paveikto, sasniegto un tam atvēlētos resursus, to avotus. Savukārt, lai varētu vērtēt paveikto un sasniegto, ieteicami būtu salīdzinājumi.

Problēma

Pašvaldībām ik gadu saskaņā ar visiem augstāk atspoguļotajiem tiesību normu līkločiem, ir jāgatavo, domē jāapstiprina, savā mājas lapā jāpublicē gada publiskais pārskats un tas jānosūta VARAM publicēšanai ministrijas mājas lapā. Pēc būtības saskaņā ar visām šīm normām sagatavotie pārskati ir adresēti sabiedrībai, tātad tiem būtu jābūt sabiedrībai draudzīgiem – skaidriem, saprotamiem, izsmeļošiem un pārskatāmiem. Diez vai tas ir iespējams, ja ievēro un mēģina izpildīt visas prasības par gada publiskajiem pārskatiem.

3.8.1.attēlā pašvaldības budžeta, tā pārskatu un līdzīgu pārskatu gatavošanas un iesniegšanas / apstiprināšanas / publicēšanas termiņi pašvaldībā. Tā, piemēram, G2 gadā tiek gatavoti gada pārskati par iepriekšējā gada budžetu (B1), tiek iesniegti kārtējā gada budžeta (B2) mēneša pārskati un gatavots nākamā gada budžeta plāns (B3).

Priekšlikums

Ziņojuma noslēgumā sniegts priekšlikums par atteikšanos no mēneša pārskatu iesniegšanas Valsts kasē, un tā vietā – ceturkšņa pārskatu sagatavošana, iesniegšana Valsts kasē un publicēšana. Tāpat arī sniegts priekšlikums par pašvaldību budžetu salīdzinošo datu centralizētu publicēšanu īsā laika periodā pēc gada pārskatu iesniegšanas Valsts kases VBPB datu bāzē, lai pašvaldības šos datus var izmantot gada publisko pārskatu sagatavošanā. Bet šo datu apkopošanas un aprēķinu veikšanas priekšnoteikumi ir savlaicīga (līdz noteiktajam termiņam) pašvaldību gada pārskatu iesniegšana un iespējami precīza visām pašvaldībām uz vieniem principiem balstīta budžeta datu uzskaitē formālajās klasifikācijās.

¹⁴² Pieejams: <http://www.varam.gov.lv/lat/publ/met/pasv/?doc=13181>

3.8. Pašvaldību budžetu analīzes prakse

Dati par atsevišķas pašvaldības budžetiem un dati kopā par visu pašvaldību budžetu pieejami dažādos avotos, bet datu kopums, ko pašvaldība varētu izmantot salīdzināšanai, analīzei, savas darbības izvērtēšanai, ir salīdzinoši mazs.

3.8.1.tabula. Publiski pieejamie Latvijas pašvaldību budžetu dati.

Datu avots / institūcija	Datu veids	Piezīmes
Valsts kases mājas lapa www.kase.gov.lv	Katras pašvaldības budžetu mēneša un gada pārskati Pašvaldību sektora kopējie pārskati	Pieejamas tabulas dažādās veidlapās, skaidrojums u.c.
Finanšu ministrijas mājas lapā "Pašvaldību finanšu rādītāju analīze" http://www.fm.gov.lv/lv/sadalas/pasvaldibu_finansu_uzraudziba/pasvaldibu_finansu_raditaju_analize/	Pārskata tabulas ar visām pašvaldībām par atsevišķiem budžetu rādītājiem, tai skaitā par saistību apjomu	Šobrīd tikai absolūtās vērtības vai dažos gadījumos % no kopējā (piemēram sociālo pabalstu veidiem - % no kopējā pabalstu apjoma). Salīdzinoši detalizēta un pārskatāma informācija par katras pašvaldības saistībām. Analizētie dati mainās.
VBPB - Ierobežotas pieejas Valsts kases datu bāze (valsts budžeta un pašvaldību budžetu datu bāze)	Autorizētajiem lietotājiem ir iespēja ģenerēt jebkurai pašvaldību budžeta pārskatā ietvertai pozīcijai (rādītājam) visu pašvaldību tabulu	Attiecīgi par konkrēto ieņēmumu / izdevumu pozīciju tabulā no gada pārskata redzams – plāns, izpilde pēc naudas plūsmas pārskata gadā un iepriekšējā gadā, izpilde pēc uzkrāšanas principa pārskata gadā un iepriekšējā gadā. Atlase iespējama pa vienam rādītājam. Ierobežots lietotāju loks. Nav pieejama pētniekiem, akadēmiskajām aprindām, studentiem.
RAIM (Reģionālās attīstības indikatoru modulis) / VARAA, VRAA www.raim.gov.lv	Pieejami daži pašvaldību budžetu rādītāji, tai skaitā salīdzināmi – uz vienu iedzīvotāju	Rādītāju klāsts ļoti neliels. Salīdzinoši gara laika nobīde kamēr dati tiek sistēmā publicēti. Nav dati par vidējo valsti vai pašvaldību grupā, ko izmantot analīzei.

Kā redzams no tabulas, dati vienkāršai analīzei un savas pašvaldības budžeta rādītāju salīdzināšanu ar citām pašvaldībām (visu vidējo, reģiona, līdzīga veida u.t.t.) nav pieejami. To var veikt tikai ieguldot lielas pūles – datus atlasot, apkopojot, veicot aprēķinus. Savukārt tāpēc, ka VBPB datu bāze nav pieejama pētniekiem, akadēmiskajām aprindām studentiem, netiek izmantots šis potenciāls dažādu analītisku materiālu sagatavošanā.

Savulaik pašvaldību ieņēmumus un izdevumus sadalījumā pa galvenajām funkcionālajām kategorijām un ekonomiskās klasifikācijas grupām kopā, uz vienu iedzīvotāju, un % no kopējiem izdevumiem aprēķināja un publicēja VRAA, bet tas vairs netiek darīts. RAIM datu bāzē pieejamo budžeta rādītāju klāsts ir mazāks.

Neskatoties uz to, ka pašvaldības iesniedz ļoti detalizētus pārskatus, kopējā pašvaldību budžetu analīze, kas ietverta gada pārskatā par valsts budžetu, satur tikai pamatkategoriju informāciju.

Problēma

Viens no biežāk izmantotajiem budžeta salīdzinošo rādītāju veidiem ir attiecīgā budžeta ieņēmumu / izdevumu pozīcija uz vienu iedzīvotāju naudas vienībās.

Apskatot publiski pieejamos dažādus no pašvaldību budžetu datiem atvasinātos datus, analīzi vai aprēķinus, jāsecina, ka kārtējo reizi nākas sastapties ar problēmu par atšķirīgu iedzīvotāju skaitu pašvaldībā no dažādiem oficiālajiem datu avotiem – atšķirīgi ir Pilsonības un migrācijas lietu pārvaldes (PMLP) iedzīvotāju reģistra dati un Centrālās statistikas pārvaldes (CSP) dati par iedzīvotāju skaitu. Šī problēma jau skatīta un ietverta vairākos rakstos vai pētījumos¹⁴³. Bet valsts institūcijas nevar vienoties, kuru avotu lietot, un praksē nekonsekventi lieto vienu un otru (3.8.2.tabula). Pat vienas ministrijas ietvaros veiktiem aprēķiniem tiek izmantoti dažādi avoti.

3.8.2.tabula. Dažādu avotu par iedzīvotāju skaitu Latvijas pašvaldībās izmantošana ar pašvaldībām saistītos VARAM un Finanšu ministrijas aprēķinos.

	Datu avots	PMLP	CSP
<i>Aprēķina objekts/institūcija</i>			
Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas aprēķini (FM)		X	
Saimnieciskā gada pārskats par valsts budžeta izpildi un pašvaldību budžetiem (FM)			X (vidēji gadā)
Teritorijas attīstības indekss (VARAM)			X (gada sākumā)
Pašvaldību budžeta kapacitātes rādītājs (VARAM)		X	

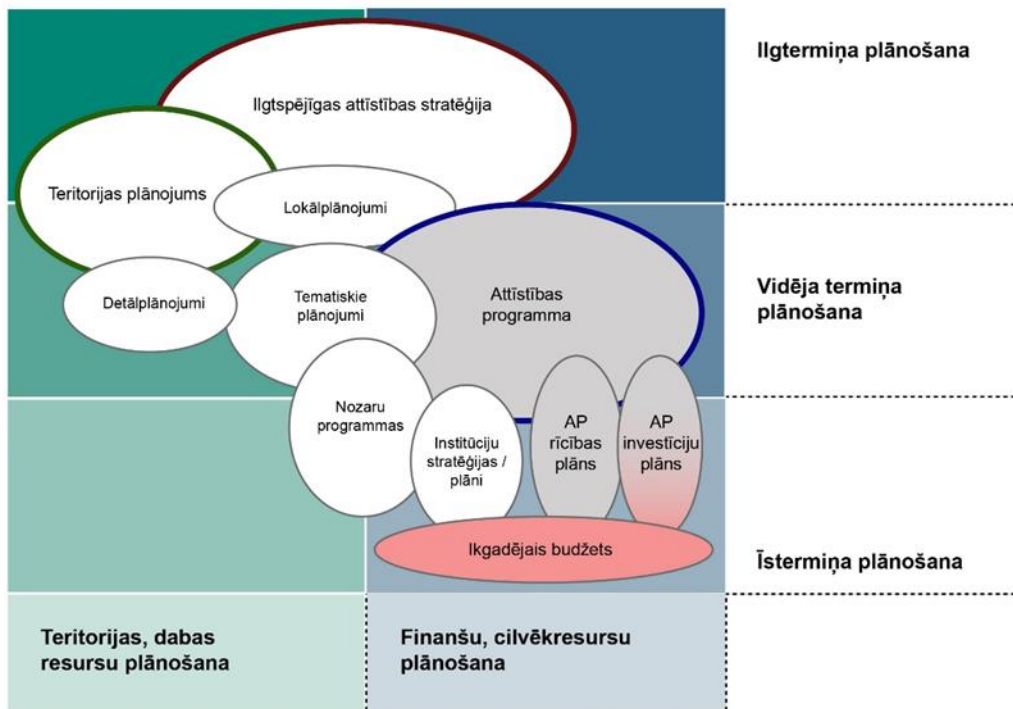
Pašvaldības savos dokumentos, t.sk. programmās, pārskatos kā pamatdatus biežāk izmanto PMLP datus, taču ņemot vērā datu pieejamību, izmanto arī CSP datus, biežāk jau atvasinātajos rādītājos.

3.9. Pašvaldību budžetu un attīstības plānošanas dokumentu sasaiste

Uz pašvaldības budžetu mūsdienīga skatījuma kontekstā budžets ir integrēta stratēģiskās vadīšanas sastāvdaļa. Tātad uz pašvaldības budžetu jāraugās arī kā uz pašvaldības attīstības plānošanas sistēmas elementu (skat. 3.9.1.attēlu) – kā uz vienu no plānošanas dokumentiem. Tiesību aktiem atbilstoša pašvaldības plānošanas dokumentu sistēma Latvijā atspoguļota 3.9.1. attēlā.

Tātad, plānojot pašvaldības budžetu, jāņem vērā pašvaldības dažāda mēroga un termiņa attīstības plānošanas dokumentos ietvertais – noteiktie mērķi, sagaidāmie rezultāti un plānotās darbības to sasniegšanai. Atšķirībā no valsts budžeta, ar pašvaldību budžetu saistītajos tiesību aktos atsauce uz pašvaldības attīstības plānošanu, plānošanas dokumentiem nav ietverta. Iespējams tāpēc, ka budžeta likumi ir ievērojami vecāki par attīstības plānošanas tiesību aktiem.

¹⁴³ Piemēram, Vilka, 2015



3.9.1. attēls. Pašvaldības plānošanas dokumentu sistēma un budžeta vieta tajā
 Avots: autori, balstoties uz VARAM, 2015, un Rīgas plānošanas reģiona metodisko materiālu

Lai no pašvaldību budžetiem iegūtu rezultatīvos rādītājus – tie jāattiecinā uz darbībām un rezultātiem. Plānošanas stadijā šie rezultāti no darbības ir gūstamas no pašvaldības un tās institūciju attīstības plānošanas dokumentiem – no Attīstības programmas Rīcības plāna un Investīciju plāna, no institūciju attīstības plāniem / stratēģijām. Tā pamatā būtu budžetos iekļautā attīstības daļa, kas Latvijā pašvaldību budžetos nav izdalīta.

Līdz ar pieredzi, tai skaitā no citiem pārņemtu, Latvijas pašvaldībās rezultatīvo rādītāju izmantošanas prakse attīstības plānošanā, plānu īstenošanā un uzraudzībā pilnveidojas. "Teritorijas attīstības plānošanas likums" paredz rezultatīvo rādītāju iekļaušanu plānošanas dokumentos un to uzraudzību, aktualizēšanu. Šajā sakarā neliels komentārs par to, ka liela daļa pašvaldību, burtiski pildot no likuma izrietošos MK noteikumus (14.10.2014. Nr.628) un VARAM metodiskos ieteikumus, rezultatīvos rādītājus, kas raksturo izvirzītos mērķus (apakšmērķus), rīcības virzienus u.tml. izvirza nevis sadaļās, kur mērķi formulēti un aprakstīti, bet tikai plānošanas dokumenta noslēguma daļā – kur aprakstīta programmas īstenošanas un novērtēšanas kārtība. Šāda veidā pazūd saite starp mērķi, rīcības virzienu vai uzdevumu un sagaidāmo rezultātu, un rezultāts grūtāk uztverams un grūtāk sasaistāms ar pašvaldības darbībām. Ieteikums būtu izvirzot mērķi, apakšmērķi un/vai rīcības virzienu, uzdevumu raksturot to ar sagaidāmajiem rezultātiem un to vērtībām.

Resursu – rezultātu modeļa kontekstā vispārējā pašvaldības rezultatīvo rādītāju sistēmas hierarhiju veido:

- Mērķu rādītāji - ietekmes rādītāji (*impact*);
- Rīcības virzienu / apakšmērķu rādītāji – sasniegumu rādītāji (*final outcome, outcome*);
- Uzdevumu / aktivitāšu rādītāji – darbības / izpildes rādītāji (*output*);
- Plānotās investīcijas un izdevumi citiem attīstības projektiem – resursu rādītāji (*input*).

Rezultatīvo rādītāju izmantošanas prakse Latvijas pašvaldību attīstības plānošanas dokumentos ir izvērtēta Pārresoru koordinācijas centra (PKC) pasūtītā pētījumā "Politikas plānošanas sistēmas attīstības pamatnostādņu un attīstības plānošanas sistēmas ietekmes novērtējuma" un apskatāma tā gala ziņojumā¹⁴⁴.

¹⁴⁴ Baltic Institute of Social Sciences, 2013

Lai veidotu ciešāku attīstības plānošanas un budžeta plānošanas sasaisti pašvaldībās, 2015.gadā VARAM paspārnē NFI projekta¹⁴⁵ ietvaros, piedaloties septiņām pilotpašvaldībām un apgūstot Norvēģijas pieredzi, tika sagatavots metodiskais materiāls *“Sasaistes izveidošana starp teritorijas attīstības plānošanu un budžeta plānošanu vietējā līmenī”*¹⁴⁶. VARAM metodiskā materiāla sagatavošanas ietvaros veiktās pašvaldību aptaujas rezultāti liecina, ka pašvaldībās bieži vien raksturīga situācija, ka attīstības programmā paredzēto aktivitāšu finansēšana netiek iekļauta budžetā, un otrādi, ka budžetā tiek iekļauti pasākumi, kas nav paredzēti attīstības programmā. Kā galveno faktoru, kas traucē pietiekamai budžeta sasaistei ar attīstības plānošanas dokumentiem, respondenti minēja faktu, ka nav pietiekami skaidrs vai pat nav skaidrības vispār par pašvaldībai pieejamiem resursiem. Citi bieži norādīti faktori - ka attīstības dokumentos ir pārāk daudz vēlmju; ka attieksme pret attīstības plānošanas dokumentiem ir kā pret formāliem dokumentiem, ne reālu vajadzību¹⁴⁷.

Pašvaldību budžeta sasaistei ar attīstības plānošanas dokumentiem vērību ir pievērsusi arī Valsts kontrole. 2015. gada aprīlī Valsts kontrole publicēja 13 lietderības un likumības revīzijas ziņojumus par rezultātiem konkrētās pašvaldībās *„Pašvaldības finanšu līdzekļu kultūrai, atpūtas un sporta pasākumiem izmantošanas lietderība un atbilstība tiesību aktu prasībām”* un apkopojošu informatīvo ziņojumu *„Pašvaldību finanšu līdzekļi kultūrai, atpūtas un sporta pasākumiem tiek izlietoti, nevērtējot sasniegtos rezultātus”*¹⁴⁸. Lai arī revīzijas un minētie ziņojumi aplūko tikai daļu no pašvaldību plašās kompetences un darbības, tas ir, kultūras, atpūtas un sporta jomu, atsevišķi Valsts kontroles skatītie jautājumi skar arī sasaisti starp attīstības plānošanas dokumentiem un budžetu. Iegūtie secinājumi par atsevišķām darbības jomām ir vispārināmi, jo šajās revīzijās Valsts kontroles revidenti pašvaldībās arī pārbaudīja:

- vai pašvaldības budžeta līdzekļu plānošana un budžeta pieprasījumu sagatavošana atbilst tiesību aktu prasībām, tas ir, vai budžeta līdzekļi tiek paredzēti attīstības plānošanas dokumentos noteikto mērķu īstenošanai un vai tiek veikta finanšu līdzekļu izlietojuma kontrole.

Apkopojošajā Valsts kontroles informatīvajā ziņojumā norādīti vairāki trūkumi, tai skaitā:

- *Netiek īstenota vidēja termiņa budžeta plānošana, finansējums netiek saistīts ar konkrētām aktivitātēm, kas ir vērstas uz mērķu sasniegšanu.*
- *Nav pietiekamu skaidrojumu budžeta paskaidrojuma rakstā, institūciju budžeta pieprasījumos finansējuma mērķi nav norādīti pietiekamā detalizācijas pakāpē.*
- *Nav budžeta izpildes efektivitātes kontroles.*
- *Nav noteikti darbības rezultātus raksturojoši, izmērāmi rezultatīvie rādītāji.*

Konkrētu pašvaldību revīzijas ziņojumos Valsts kontrole cita starpā konstatējusi arī šādas nepilnības:

- *Nebija nodrošināta budžeta sasaiste ar plānošanas dokumentos noteiktajām aktivitātēm.*
- *Budžeta pieprasījumos un tāmēs, kā arī paskaidrojuma rakstā norādītais neatklāj katra budžetā paredzētā finansējuma saistību ar konkrētiem Pašvaldības attīstības plānošanas dokumentos noteiktajiem mērķiem, lai gan attīstības plānošanas dokumentos ir noteikti Pašvaldības darbības stratēģiskie virzieni, rīcības, īstenojamie uzdevumi un aktivitātes.*
- *Plānojot budžetu, finansējums netika saistīts ar konkrētām aktivitātēm, kas bija vērstas uz plānošanas dokumentos noteikto mērķu sasniegšanu, netika veiktas budžeta izlietojuma efektivitātes kontroles.*
- *Budžeta izpildes kontrole tika veikta, lai nepārsniegtu pieejamo finanšu līdzekļu apmēru ekonomiskās klasifikācijas kodos, taču nevērtējot, vai izdevumi ir saistīti ar plānošanas dokumentos noteikto mērķu sasniegšanu.*

2016. gada februārī Valsts kontrole publicēja citu lietderības un likumības ziņojumu *“Vai īstenojama valsts un pašvaldību politika ir veicinājusi pašvaldību ceļu un ielu attīstību?”*, kas apkopo atbilstošo revīziju rezultātus 5 pašvaldībās un kas ir līdzīgs iepriekšminētajam revīzijas ziņojumam.

Attīstības plānošanas pilnveidošana un ciešāka sasaiste ar budžetu – gan plānošanā, gan uzraudzībā un aktualizēšanā, veicinās progresīvākas budžetēšanas īstenošanu pašvaldībās.

Ja attiecībā uz salīdzinoši lielākām pārmaiņām plānotais ir atrodamas attīstības plānošanas dokumentos, tad attiecībā uz ikdienas darbību, kas arī tiek atspoguļots budžetā un pie tam attiecas uz budžeta lielāko apjomu, nākotnes skatījuma parasti nav. Šī daļa nereti pēc būtības paliek ārpus attīstības plānošanas dokumentiem

¹⁴⁵ Projekta “Latvijas plānošanas reģionu un vietējo pašvaldību teritoriālās kapacitātes palielināšana un attīstības plānošanas dokumentu izstrādāšana” aktivitāte “Sasaistes izveidošana starp attīstības plānošanu un budžeta plānošanu vietējā līmenī”

¹⁴⁶ Pieejams:

http://www.varam.gov.lv/lat/fondi/grants/EEZ_2009_2014/latvijas_plan_reg_un_pasv_ter_att/iaunumi/?doc=21391

¹⁴⁷ VARAM, NFI, 2015

¹⁴⁸ Valsts kontrole, 2015

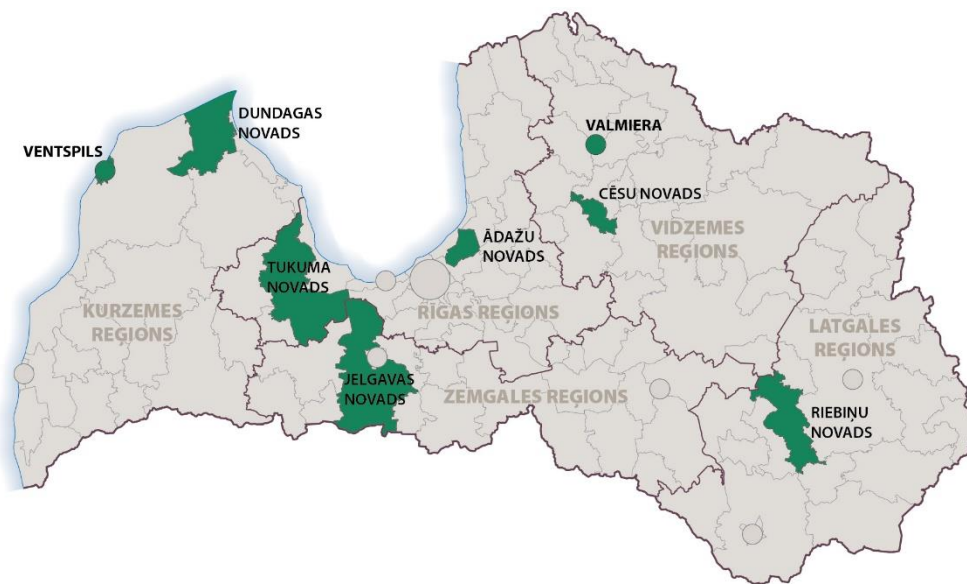
(atkarīgs cik plašs tvērums ir pašvaldības attīstības plānošanas dokumentam). Tāpēc šajā daļā, dažādu rādītāju izmantošana ir par budžetu atbildīgo pārziņā, ne tik daudz kā par attīstību atbildīgo. Budžeta plānošanas ietvaros ieteicams atspoguļot un ņemt vērā tādus rādītājus, kas saistīti ar mērķa grupu, ko atbilstošais budžeta turētājs apkalpo (tās lielumu, dinamiku), ar veikto darbību apjomu, kvalitāti, vērtējumu, kā arī salīdzinošos analītiskos rādītājus, kā izmaksas uz 1 iedzīvotāju, izmaksas uz 1 mērķa grupas iedzīvotāju u.tml. Šo rādītāju apkopošanai un izskatīšanai līdz ar budžeta plānošanu un pieņemšanu vajadzētu rosināt rast atbildi uz jautājumiem: “Vai attiecīgās izmaksas uz mērķa grupas vienību ir atbilstošas pašvaldības politikas attīstības virzieniem? Vai šos pašus rezultātus var sasniegt ar mazākiem ieguldījumiem?”

Jāpiebilst, ka budžeta strukturēšana darbības budžeta un attīstības / kapitāla budžeta sadaļās, būtiski sekmētu attīstības plānošanas un budžeta plānošanas integrēšanu vienotā pašvaldības stratēģiskās vadības sistēmā.

3.10. Pašvaldību budžetu prakse

3.10.1. Pētījuma pilotpašvaldības

Šī pētījuma pilotpašvaldības, kuru budžetēšanas prakse padziļināti skatīta, ir astoņas Latvijas pašvaldības – divas republikas pilsētas - Valmiera un Ventspils, un seši novadi - Ādažu novads, Cēsu novads, Dundagas novads, Jelgavas novads, Riebiņu novads un Tukuma novads. Atsevišķiem piemēriem izmantota arī Rīgas pašvaldības budžeta prakse.



1.karte. Pētījuma pilotpašvaldības - Ādažu novads, Cēsu novads, Dundagas novads, Jelgavas novads, Riebiņu novads, Tukuma novads, Valmiera un Ventspils.

3.10.1.tabula. Pētījuma pilotpašvaldību pamata dati

Nr pk	Pašvaldība	Ventspils	Tukuma novads	Valmiera	Jelgavas novads	Cēsu novads	Ādažu novads	Riebiņu novads	Dundagas novads
	Rādītājs	1	2	3	4	5	6	7	8
1	Iedzīvotāju skaits ¹⁴⁹	39861	31290	25093	24775	18717	10970	5563	4354
2	Teritorijas platība ¹⁵⁰ , km ²	58	1194	18	1317	173	163	630	676
3	Iedzīvotāju blīvums, iedz./km ²	687	26	1394	19	108	67	9	6
4	Pašvaldības veids	R pilsēta	Novads	R pilsēta	Novads	Novads	Novads	Novads	Novads
5	Teritoriālo vienību skaits	1	11	1	13	2	1	6	2
6	Administratīvais centrs	Visa pilsēta	Tukums (pilsēta)	Visa pilsēta	Ārpus novada - Jelgava	Cēsis (pilsēta)	Ādaži (ciems)	Riebiņi (ciems)	Dundaga (ciems)
7	Iedzīvotāju īpatsvars centrā, %	100	61	100	0	92	57	16	39
8	Plānošanas reģions	Kurzemes	Rīgas	Vidzemes	Zemgales	Vidzemes	Rīgas	Latgales	Kurzemes
9	Reģionālais statuss	Nacionālas nozīmes centrs	Reģionālas nozīmes centrs	Nacionālas nozīmes centrs	Vietējas nozīmes	Reģionālas nozīmes centrs	Vietējas nozīmes	Vietējas nozīmes	Vietējas nozīmes
10	Specifisks statuss	Starpt.osta					Pierīga		Baltijas jūras piekraste
11	VK revīzija - ziņojums		01.04.2015. Kultūra, atpūta, sports - likumība un lietderība	26.02.2016. Pašvaldības ceļu uzturēšana - likumība un lietderība	26.02.2016. Pašvaldības ceļu uzturēšana - likumība un lietderība	01.04.2015. Kultūra, atpūta, sports - likumība un lietderība			

¹⁴⁹ PMLP dati

¹⁵⁰ CSP dati

3.10.2. Dažādu budžetu jautājumu risinājumi

Budžeta plānošana

Pašvaldībās budžeta plānošana pamatā notiek pa institūcijām un struktūrvienībām, parasti izmantojot iepriekšējā perioda bāzes budžetu, kā arī atsevišķus iekšēji noteiktus aktualizētus normatīvus, un iekļaujot plānotos vienreizējos projektus vai pasākumus. Nereti sastopama situācija, ka izmaiņas salīdzinājumā ar bāzes budžetu jāveic tiesību aktu izmaiņu dēļ.

Cēsu novada pašvaldības Finanšu nodaļa institūciju un struktūrvienību vadītājiem – atbildīgajiem par to budžetiem ir sagatavojusi uzskatāmas kartītes ar skaidrojumiem un vērtīgām atziņām par budžetiem, ko ņemt vērā gatavojot plānu un izpildot to. Dažas no tām:

- *Uzturēšanas budžetu pamatoju ar aprēķiniem, tāmēm. Izcili speciālisti pievieno arī paskaidrojuma rakstu!*
- *Pasākumu / uzdevumu budžetu pamatoju ar aprēķiniem, tāmēm, informāciju par mērķiem un sasniedzamajiem rezultātiem, norādu atsauci uz nozares attīstības dokumentiem, iestādes nolikumu.*
- *Projektu budžetam pievienoju domes lēmumu par apstiprināšanu, aprakstu darbības rezultātus, rezultatīvos rādītājus, norādu atsauci uz nozares attīstības dokumentiem un informāciju par nepieciešamo finansējumu turpmākos gados.*
- *Pieprasījumu iesniedzu atbilstoši noformētu un termiņā.*

Institūcijas / struktūrvienības budžeta plāna projekts¹⁵¹ (bieži saukts pieprasījums), parasti sastāv no izdevumu daļas, retāk iekļauti iespējamie ieņēmumi. Institūcijas budžeta pieprasījuma izdevumi tiek detalizēti, izmantojot izdevumu ekonomisko klasifikāciju. Daļā gadījumu pieprasījuma veidlapu tabulā ir aile paskaidrojumam vai pamatojumam, daļā gadījumu šādas ailes nav. Daļā gadījumu struktūrvienības budžeta pieprasījumu papildina kādas tā izdevumu daļas detalizētāka tāme.

Budžeta plānošanā salīdzinoši retāka, bet ir, arī programmu izmantošana. Sastopamas programmas vienas institūcijas ietvaros un programmas ar vairāku institūciju iesaisti. Tāpēc varētu teikt, ka līdzās daudzās pašvaldībās tradicionālajai struktūrvienību budžeta struktūrai, daļā pašvaldību ir hibrīdbudžets ar institūciju / struktūrvienību un programmu pieeju budžeta struktūras veidošanā. Rīgas pašvaldības budžets, līdzīgi kā valsts budžets, strukturēts programmās (un sīkāk) un katrai programmai ir noteikts izpildītājs jeb atbildīgais departaments vai iestāde. Lielākā daļa programmu atbilst struktūrvienības formātam.

Budžetos līdzās regulārajiem institūciju izdevumiem (uzturēšanas izdevumiem) tiek iekļauti vienreizējie projekti. Piemēram, Rīgas pašvaldībai atsevišķa budžeta programma ir "Investīciju programmas realizācija".

Pagaidām vēl salīdzinoši reta prakse ir dažāda līmeņa darbības un rezultatīvo rādītāju iekļaušana budžetu plānos jeb pieprasījumos. Visbiežāk budžeta pieprasījums ir tabulas veidā ar minimāliem paskaidrojumiem vai bez paskaidrojumiem. Ne vienmēr rādītāju neiekļaušana nenozīmē, ka tie netiek izmantoti. Pašvaldības atzīmējušas, ka institūciju budžetu apspriešanas procesā no deputātu puses mēdz būt virkne jautājumu saistībā ar dažādiem rādītājiem, bet tam parasti nav sistemātiskas pieejas.

Ventspils pašvaldībā ieviesta prakse, ka iestādes / struktūrvienības budžeta plāna pieprasījuma paketē līdzās ieņēmumu izdevumu tabulām ar paskaidrojumu aili, pasākumu, remontu tāmju un tamlīdzīgām tabulām, ir arī detalizēts paskaidrojums par ieņēmumiem un izdevumiem un arī vadības ziņojums, kur iekļauti dažādi rādītāji, kas raksturo iestādes klientu, darbības un rezultātu dinamiku. Tā piemēram, Ventspils bibliotēkas budžeta pieprasījuma materiālu klāstā ir arī redzama dinamika par lasītāju, apmeklējumu un izsniegumu skaitu katrā filiālē, kā arī iedzīvotāju vērtējuma dinamika no regulārajām pilsētas iedzīvotāju aptaujām.

Rīgas pašvaldība kopš 2005.gada nosaka rezultatīvos rādītājus katrai programmai, budžeta dokumentu paketē tam atvēlot atsevišķu pielikumu ar tabulu, kur katrai programmai norādīts darbības iznākums, darbības rezultāta mērķis, darbības rezultāts/pakalpojums. Sākotnēji tika tikai norādīti rādītāji vai plānoto vienību skaits, bet kopš 2013.gada ietverti arī aprēķini par attiecīgā rādītāja vienas vienības vidējām izmaksām. 2016.gadā ietverti rādītāju plašo klāstu raksturo pielikuma apjoms – tas ir 31 lpp. Un jebkura pašvaldība tajā var smelties idejas izmantojamiem rādītājiem dažādās pašvaldības darbības jomās. Rādītāji tiek monitorēti pusgadā un gada beigās. Tas ir iekšējs dokuments, un netiek publicēts, bet tiek izmantots budžeta plānošanai.

¹⁵¹ Šeit projekts – kā uzmetums, angļu val. *draft*, ne kā *project*

3.10.1.tabula. Dažu rezultatīvo rādītāju (output) piemēri no Rīgas 2016.gada budžeta pielikuma

Rezultatīvais rādītājs	Plānoto vienību skaits	Vienas vienības vidējās izmaksas, euro
Lokālplānojumu izstrāde un administratīvā pārraudzība	16	955,70
Starptautisko projektu pieteikumu sagatavošana un administrēšana	23	632,87
Pašvaldības pirkumu tiesību izskatīšana	450	134,81
Zaļo zonu zāles pļaušana un savākšana (1000m ²)	3529,85	34,20
Ielu apsekošana, darbu plānošana (km)	34796	1,17
Mācību olimpiāžu nodrošināšana	102	633,18
Rīgas skolu 2.klases skolēnu peldēšanas apmācība (1 kursam)	950	69,00
Rīgas vispārizglītojošo skolu skolēnu pašpārvalžu izglītības atbalsta pasākumi (izmaksas gadā)	26	749,00

Avots: Rīgas domes 15.12.2015. saistošo noteikumu Nr.181 6.pielikums "Rīgas pilsētas pašvaldības 2016.gada budžeta programmu darbības iznākums, mērķis, darbības rezultāti un rezultatīvie rādītāji saskaņā ar pašvaldības autonomajām funkcijām"¹⁵²

Citu pašvaldību budžetu dokumentos efektivitātes aprēķini nav atrodami.

Pašvaldības norādīja, ka pilnveidojoties pašvaldību attīstības plānošanas praksei un programmu / plānu kvalitātei, budžeta plānošana arvien vairāk tiek sasaistīta ar attīstības plānošanas dokumentiem – attīstības programmu un tās rīcības plānu un investīciju plānu, sevišķi tas attiecas uz vienreizējiem projektiem un pasākumiem – tiem jāizriet no rīcības plāna un investīciju plāna. Attiecīgi budžeta pieprasījumā izmaiņu, jaunu izdevumu gadījumā prasīta norāde uz attīstības programmas attiecīgo punktu.

Budžeta dokumenta publicēšana

Pašvaldības budžeta dokumentam kā saistošajiem noteikumiem jābūt pieejamam pašvaldības mājas lapā. Aplūkojot pilotpašvaldību mājas lapas, nācās konstatēt, ka vēl gada vidū ne visās pašvaldībās budžeta dokuments ir publicēts, ne visās viegli atrodams (nav ne sadaļā Budžets, ne sadaļā Saistošie noteikumi, ne Domes lēmumi, bet atrodams tikai ar Google palīdzību), ne visās pieejams viss budžeta dokuments – trūkst vai nu detalizētāki ieņēmumi un izdevumi tabulās, vai paskaidrojuma raksts.

Attiecībā uz budžeta dokumenta izklāstu, nepārkāpjot tiesību aktu prasību ietvarus, starp pašvaldībām vērojama liela dažādība, tai skaitā arī dokumenta apjomā. Tā piemēram, Ādažu novada pašvaldība saistošos noteikumus par pašvaldības budžetu 2016.gadam koncentrēti izklāstījusi 12 lappusēs, Cēsu novada pašvaldība – 32 lappusēs, savukārt Ventspils pašvaldībai 2016.gada budžeta saistošo noteikumu izklāsts ir uz 47 lappusēm. Tukuma novada pašvaldība pievienojusi arī tabulas excel formātā. Daļa pašvaldību paskaidrojuma rakstu liek pirms detalizētām ieņēmumu izdevumu tabulām, citas – aiz tām.

Visas pašvaldības budžeta detalizāciju atsevišķi izvērs pamatbudžetam, speciālajam budžetam, kam ir, arī ziedojumiem un dāvinājumiem.

Ventspils pašvaldība vienīgā paskaidrojuma rakstā atspoguļo arī kopbudžeta (iekļauts pamatbudžets un speciālais budžets, ziedojumi un dāvinājumi) ieņēmumu diagrammu un kopbudžeta izdevumu sadalījumu diagrammas - pa izdevumu veidiem (ekonomiskā klasifikācija) un pa nozarēm.

Neskatoties uz to, ka plānošanas procesā visās pašvaldībās budžeta struktūras pamatā ir struktūrvienības un daļā gadījumu arī programmas, pasākumi, projekti, uzdevumi, ne visos gadījumos publicētā budžeta struktūrā identificējama pašvaldības organizatoriskā struktūra.

Pašvaldībās izmantoti šādi varianti budžeta tabulu izklāstā:

- izmantota tikai oficiālā ieņēmumu un izdevumu funkcionālā un ekonomiskā klasifikācija;
- Izmantota modificēta, sabiedrībai labāk izprotama klasifikācija vai grupējums.

Pieejas izdevumu sadalīšanai pa funkcionālajām kategorijām

Saskaņā ar tiesību aktu prasībām pašvaldību budžetā jāievēro arī vienotā izdevumu klasifikācija pēc funkcionālajām kategorijām, tāpēc struktūrvienību, institūciju, programmu budžeti jāiekļauj arī atbilstošajos funkcionālās klasifikācijas (pamatotas uz COFOG) kodos.

¹⁵² Pieejams:

https://pasvaldiba.riga.lv/LV/Channels/Riga_Municipality/Budget/Budget_plan/2016/budzets/default.htm

Attiecīgi gan budžeta plāns, kad detalizētāk budžeta mēneša pārskats un vēl detalizētāk gada pārskats Valsts kases datu bāzē jāievada pirmkārt pēc funkcionālās klasifikācijas, tad pēc ekonomiskās klasifikācijas.

Ne vienmēr vienas institūcijas vai programmas darbība atbilst vienam funkciju kodam, ir situācijas, ka atbilst vairākiem kodiem, bez tam ne vienmēr ir precīzi izdalāmi institūcijas / struktūrvienības izdevumi, vai, ir situācijas, ka grūti kādus izdevumus iekļaut esošajā klasifikācijā.

Attiecībā uz izdevumu sadalījumu pa funkcionālajiem kodiem vērojamas dažādas pieejas:

- Neskatoties uz to, ka institūcijas darbība ir vairāku kodu ietvaros, viss tiek iekļauts galvenajai darbībai atbilstošajā kodā (piemēram, pašvaldības kultūrvēsturiskā objektā – muzejā darbojas arī (tūrisma) informācijas centrs, visi izdevumi iekļauti vienā kategorijā – pie kultūras (08)).
- Daļa institūcijas izdevumu tiek sadalīta atbilstoši kodiem, daļa – netiek sadalīta, bet iekļauta pie galvenās darbības koda (piemēram, pagasta pārvaldes ēkā atrodas arī labiekārtošanas un komunālā nodaļa, nodaļas izdevumi saistīti ar nodaļas darbiniekiem ir iekļauti kategorijā mājokļi un teritorijas apsaimniekošana, bet pārējie, kā piemēram ar telpām saistītie – pie vispārējiem valdības dienestiem; līdzīgs piemērs – būvvalde domes / administrācijas ēkā).
- Institūcijas izdevumi iespēju robežās tiek sadalīti atbilstoši tās darbībai atbilstošiem funkcionālajiem kodiem (piemēram, pagasta pārvaldes izdevumi tiek sadalīti starp kodiem vispārējie valdības dienesti, ekonomiskā darbība; vides aizsardzība; mājokļi un teritorijas apsaimniekošana, atpūta, kultūra).

Jāatzīmē, ka, jo precīzāk un situācijai atbilstošāk izdevumi tiek sadalīti pa funkcionālajiem kodiem, jo vērtīgāka informācija pieejama novērtēšanai un, centralizētas apkopošanas gadījumā – salīdzināšanai. Tomēr pašvaldības uzskata, ka pašu analīzes vajadzībām funkcionālie kodu nav visai piemēroti (ar dažu kodu izņēmumiem, kas precīzāk atbilst pašvaldību funkcijām).

Pašvaldības iestāžu budžeta autonomija

Atšķirībā no valsts iestādēm, kam budžeta atlikums finanšu gadam noslēdzoties nepaliek to rīcībā, pašvaldībai kopumā neviens atlikumu neatņem. Savukārt, kāds princips pašvaldības ietvaros tiek izmantots attiecībā uz tās iestādēm un struktūrvienībām, ir katras pašvaldības lemjams jautājums. Pilotpašvaldību situācijas izpēte liecina, ka:

- Biežāk sastopama prakse, ka atlikums nepaliek iestādes rīcībā.
- Sastopama prakse, ka iestādes rīcībā paliek atlikums, ja tas veidojies no ieņēmumu no maksas pakalpojumiem pārsnieguma pār plānoto.
- Retāk sastopama prakse, ka iestādes budžeta pārpalikums paliek tās rīcībā (izņemot, ja netiek īstenots kāds plānotais projekts vai, ja centralizētā iepirkuma rezultātā projekta izmaksas ir mazākas nekā plānots, jo tad ietaupījums nav pašas iestādes darbības/ekonomijas rezultātā).
- Sastopama prakse, ka lai novērstu neracionālu budžeta tērēšanu gada beigās, decembrī atļauti tikai uzturēšanas izdevumi.

Arī lemšanas par atšķirību no plānotā decentralizācijas pakāpe ir atšķirīga. Ir pašvaldības, kur pat izmaiņas 4.zīmē, jāaskaņo ar vadību un jautājums jāizskata komitejā, ir, kur tikai lielākas atšķirības jāaskaņo.

Jāsecina, ka pašvaldībās dominējoša ir salīdzinoši zema iestāžu budžetu autonomija, bet vienlaikus iestādes neanalizē (vai maz) savu budžetu rādītājus kontekstā ar rezultātiem – ne darbības, ne sasniegumu rādītājiem.

Rezultatīvo rādītāju izmantošana

Rezultatīvie rādītāji ir atspoguļoti pašvaldību publiskajos pārskatos, tomēr lielākoties tie ir izteikti absolūtos skaitļos un, biežāk tie raksturo darbību, un neliecina par darbības sasniegumiem.

Piemēram, pašvaldības publiskajā pārskatā aplūkojot nodaļu Sabiedriskā kārtība, nevar secināt par rezultātiem šajā darbības jomā - vai ir laba sabiedriskā kārtība un drošība, ja vien par to neliecina izrakstīto soda kvīšu un administratīvo protokolu skaits:

Sabiedriskās kārtības un drošības izdevumus veido pašvaldības atbalsts sabiedriskās kārtības uzturēšanai, atbalsts ugunsdrošības, ugunsdzēsības, glābšanas un civilās drošības dienestiem un pašvaldība policijas izdevumi. Sabiedriskās kārtības nodrošināšanai un videonovērošanas sistēmas uzturēšanai administratīvajā teritorijā izlietoti xxx tūkstoši EUR, kas ir par xx tūkstošiem EUR vairāk nekā 2014.gadā. Tas izskaidrojams, ar faktu, ka 2015.gadā pieauga minimālās darba samaksas likme. 2015.gadā kopā par dažādiem administratīviem pārkāpumiem sastādīti 259 administratīvie protokoli. Izrakstītas

503 soda kvītis (uzlīmes uz automašīnām), uzsāktas 38 administratīvās 24 lietvedības, izskatīti 161 fizisku un juridisku personu iesniegumi, pieņemti un konsultēti 48 apmeklētāji. Kopumā reģistrēti 2046 izsaukumi, no kuriem: alkohola reibumā dzīves vietā nogādātas 96 personas, bet 362 persona nogādāta Valsts policijas iecirknī, uz ģimenes skandāliem izbraukts 109 reizes, 16 personas aizturētas par noziedzīgiem nodarījumiem, sagatavoti 45 materiāli pēc piekritības izskatīšanai un lēmuma pieņemšanai Valsts policijā.

Citas pašvaldības publiskajā pārskatā ir teikts, ka *prognozējot nākotnes darījumus, investīcijas, kapitālieguldījumus, ES un citus finanšu instrumentus, regulāri plāno finanšu politikā prognozēto un esošo situāciju, norobežojot finanšu riskus, izvērtējot katras pagasta pārvaldes maksātspēju un ieguldījumu efektivitāti*. Tomēr ieguldījumu efektivitātes izvērtējums un esošās situācijas salīdzinājums ar aprēķina rezultātu neparādās publiskajā pārskatā.

Piemēram, raksturojot publiskajā pārskatā Kultūru, var redzēt kopējo iztērēto summu, pasākumu uzskaitījumu, Pils kompleksa apmeklētāju skaitu.

Galvenās ar budžetu saistītās problēmas

Kā būtiskas ar budžetu saistītās problēmas pilotpašvaldību pārstāvji norādīja šādas:

- nepietiekams līdzekļu apjoms pašvaldību funkciju īstenošanai un attīstībai;
- neskaidrība par ieņēmumiem – ne tekošiem, ne investīciju avotiem;
- nepārdomāta ES fondu līdzekļu piešķiršanas organizēšana – vienlaikus īstenojot viena mērķa pasākumus pašvaldībās, tiek radīts ievērojams projektu īstenošanas sadārdzinājums;
- termiņu kavēšana budžeta plānošanas procesā;
- lielais atskaišu/pārskatu apjoms un tiem veltītās pūles;
- deputātu «interesu konflikta» gadījumi – kādas institūcijas budžeta protežēšana.

4. Pašvaldību budžetu datu novērtējuma metodikas

4.1. Starptautiskā un ārvalstu praksē biežāk lietotie pašvaldību budžetu rādītāji

Starptautiskās datu bāzēs pamatā pieejami attiecīgās valsts pašvaldību sektora kopējie dati saskaņā ar starptautiskām klasifikācijām un dod iespēju secināt par pašvaldību sektora lielumu / svarīgumu publiskajā sektorā, par finanšu autonomiju, kā arī par galvenajām izdevumu pozīcijām.

Eurostat datu bāzē¹⁵³ pieejami dati par pašvaldību sektora finansēm kopumā valstī, kā arī kopā ES (ES 28, ES27, ES25, ES15) gan absolūtās naudas vienībās (milj. EUR), gan salīdzināmās (% no IKP, kā arī iespēja aprēķināt % no visa publiskā sektora) – pašvaldību ieņēmumi un izdevumi kopā, kā arī izdevumi pēc COFOG klasifikācijas katrā pamatgrupā. Eurostat minētos budžetu datus apkopo un publicē par gadu, bet katru ceturksni apkopo datus par valsts kopējo deficītu un aizņēmumiem.

Piemēram, saskaņā ar *Eurostat* datu bāzē publicētajiem datiem 2015.gadā ES28 vidēji pašvaldību budžetu ieņēmumi veidoja 11,2% no IKP, Latvijā – 9,6%, Igaunijā – arī 9,6%, Lietuvā – 8,2%; izdevumi ES28 – 11,1%, Latvijā – 9,2%, Igaunijā – 9,4%, Lietuvā – 7,9%. 2014.gadā ES28 pašvaldību izdevumi izglītībai bija 2,0% no IKP, Latvijā – 3,9%.

LR Finanšu ministrija, balstoties uz *Eurostat* datiem, regulāri atspoguļo galvenos Latvijas pašvaldību kopbudžeta datus salīdzinājumā ar ES vidējo un pārējo dalībvalstu datiem. Ziņojuma sagatavošanas noslēguma posmā Finanšu ministrijas mājas lapā ir publicēti šādi attēli, kur uzskatāmi redzams Latvijas pašvaldību salīdzinājums ar pārējām dalībvalstīm un vidējo rādītāju 2014.gadā:

- Pašvaldību budžeta ieņēmumi, % no IKP;
- Pašvaldību budžeta ieņēmumu īpatsvars vispārējās valdības ieņēmumos, % (domāts publiskais sektors);
- Pašvaldību budžeta nodokļu ieņēmumi, % no IKP;
- Pašvaldību budžeta nodokļu ieņēmumu īpatsvars vispārējās valdības nodokļu ieņēmumos, %;
- Pašvaldību budžeta izdevumi, % no IKP;
- Pašvaldību budžeta izdevumu īpatsvars vispārējās valdības izdevumos, %¹⁵⁴.

Detalizētāku informāciju par organizācijas dalībvalstu pašvaldību sektoru kopumā sniedz OECD datu bāzē¹⁵⁵. Tur pieejami dati par pašvaldību sektora ieņēmumu struktūru (izdalot nodokļu ieņēmumus un transfertus, tai skaitā valsts mērķdotāciju sadalījumu pa funkcionālajām kategorijām), un izdevumi ne tikai COFOG pamatkategorijās bet, arī sīkāk, tai skaitā arī par atsevišķām ekonomiskās klasifikācijas grupām funkciju ietvaros.

¹⁵³ Pieejams: <http://ec.europa.eu/eurostat>

¹⁵⁴ Pieejams:

http://www.fm.gov.lv/lv/sadalas/pasvaldibu_finansu_uzraudziba/latvijas_pasvaldibu_budzeta_raditaju_salidzinajums_ar_eiropas_valstim/2014_gads/

¹⁵⁵ Pieejams: www.oecd.org

4.1.1.tabulā dots jau reiz Latvijā publicēts piemērs par budžetu datu kopumu (*Guide des Ratios*), kas izmantots Francijā par komūnām, kur iedzīvotāju skaits pārsniedz 10 000¹⁵⁶.

4.1.1.tabula. Francijā izmantotie pašvaldību budžetu rādītāji

Rādītāju grupa	Rādītāji
Sniegtie pakalpojumi	<ul style="list-style-type: none"> – Kopējie izdevumi / iedzīvotāji – Tekošie izdevumi / iedzīvotāji – Personāla izmaksas / tekošie izdevumi – Procentu maksājumi par parādu / tekošie izdevumi – Transferti / tekošie izdevumi
Tekošie ieņēmumi un uzkrājumu spēja	<ul style="list-style-type: none"> – Tekošie ieņēmumi / iedzīvotāji – Tekošie ieņēmumi no pakalpojumiem un īpašuma / tekošie ieņēmumi – Vispārējie transferti / tekošie ieņēmumi – Vispārējie transferti / iedzīvotāji – Nodokļu ieņēmumi / tekošie ieņēmumi – Uzkrājumu norma: bruto uzkrājumi¹⁵⁷ / tekošie ieņēmumi
Investīcijas	<ul style="list-style-type: none"> – Kapitāla izdevumi / iedzīvotāji – Parādu atmaksa / iedzīvotāji – Izdevumi investīcijām / iedzīvotāji¹⁵⁸ – Investīciju likme: izdevumi investīcijām / tekošie ieņēmumi – Investīciju pašfinansējums¹⁵⁹ / izdevumi investīcijām – Dotācijas un transferti investīcijām / izdevumi investīcijām – Noslēgtie aizdevumu līgumi / izdevumi investīcijām – Noslēgtie aizdevumu līgumi / iedzīvotāji
Parādu slogs	<ul style="list-style-type: none"> – Neatmaksātie parādi uz pārskata gada sākumu / iedzīvotāji – Parādu apkalpošana / iedzīvotāji – Parādu apkalpošana / tekošie ieņēmumi – Neatmaksātie parādi uz pārskata gada beigām / tekošie ieņēmumi – Parādu apkalpošana garantētiem aizņēmumiem / tekošie ieņēmumi
Finansiālās robežas un līdzekļu vadīšana	<ul style="list-style-type: none"> – Tekošie izdevumi + pamatsummu atmaksas / tekošie ieņēmumi – Procentu maksājumi par parādu / neatmaksātie parādi uz pārskata gada sākumu

Avots: *The Urban Institute*

¹⁵⁶ The Urban Institute, 2000

¹⁵⁷ Bruto uzkrājumi ir vienādi ar tekošajiem ieņēmumiem mīnus tekošie izdevumi (ieskaitot procentu maksājumus par parādu un neieskaitot pamatsummu atmaksu). Neto uzkrājumi ir bruto uzkrājumi, kam atņemtas parāda pamatsummu atmaksas.

¹⁵⁸ Šajā rādītāja vēvē tiek ņemti tikai iekārtu pirkumi un celtniecības darbi.

¹⁵⁹ Saskaņā ar Francijas pašvaldību budžeta sadalījumu saimnieciskajā un investīciju daļā, pastāv iekšēja līdzekļu kutība no saimnieciskās daļas uz investīciju daļu, kas pazīstama kā investīciju "pašu finansējums" vai "pašfinansējums".

Apvienotās Karalistes Kopienų un pašvaldību departaments (ministrija) apkopo un publicē datus un analīzi par katras valsts daļas¹⁶⁰ pašvaldībām. Par Anglijas pašvaldībām analizētie pašvaldību finanšu pamatdati redzami 4.1.2.tabulā. Datu analīzē dota arī veidlapa, ko pašvaldības aizpilda datu apkopošanai un norādīts, ka datu griezumam (attiecinā uz izdevumu saturu) var pa gadiem mainīties, tāpēc veicot analīzi dinamiskā jāpārliedzinās par salīdzināšanas korektumu. Departaments sākotnēji publicē provizoris datus (tā piemēram 2016.gada augustā publicēti 2015./2016. finanšu gada (1.aprīlis – 31.marts) provizoris datus (kur 2 pašvaldības no 444 nav iesniegušas), vēlāk tiek publicēti galīgie dati.

Par nākamajā gadā apkopojamajiem datiem departaments pašvaldības informē jau pirms pārskata gada, attiecīgi pašvaldības var piemērot savu uzskaites sistēmu, ja ir kādas izmaiņas. Tad dati tie vākti un regulāri iesniegti.

4.1.2.tabulā redzami pamatdati. Gan izdevumi, gan ieņēmumi tiek detalizēti sīkāk. Izdevumu detalizācija atspoguļota 4.1.3.tabulā. Bet ieņēmumu / finansēšanas detalizācijā precīzi nosauktas un uzskaitītas valdības dotācijas pašvaldībām pa veidiem.

4.1.2.tabula. Anglijas pašvaldību ieņēmumu izdevumu un finansēšanas pamatdati

	Kopā izdevumi pārskata gadā	Izdevumi gadā pirms pārskata gada	Izmaiņas, GBP	Izmaiņas %
Izglītība				
Lielceļi un transporta pakalpojumi				
Sociālās aprūpes pakalpojumi				
Publiskie veselības aprūpes pakalpojumi				
Mājokļu pakalpojumi (izņemot Mājokļu ieņēmumu kontu)				
Kultūras, vides un plānošanas pakalpojumi				
Policija				
Ugunsdzēsības un glābšanas dienesti				
Centrālie dienesti				
Citi dienesti/pakalpojumi				
Kopā izdevumi pakalpojumiem				
Mājokļu pabalsti				
Maksājumi citām pašvaldībām, tekošā konta izmaiņas un korekcijas				
Kopā tekošie izdevumi				
Ne tekošie izdevumi, kapitāla finansēšana un ārējie ieņēmumi				
Izdevumu ieņēmumi				
<i>Finansēts no:</i>				
Valdības dotācijas				
Vietējās biznesa maksas				
Vietējie nodokļi				
Kustība uz (-) vai no (+) finanšu rezervēm				
Citi avoti				

Avots: Department for Communities and Local Governments, 2016

4.1.2.tabulā redzams, ka neskatoties uz to, ka Apvienotā karaliste arī sniedz datus starptautiskām institūcijām saskaņā ar vienotu klasifikāciju, pārskatā izdevumu funkcijas jeb nozares / jomas ir formulētas saskaņā ar pašvaldību funkcijām sabiedrībai saprotamākos terminos (nekā COFOG pamatkategorijas).

¹⁶⁰ Anglija, Skotija, Velsa, Ziemeļīrija

4.1.3.tabula. Anglijas pašvaldību pakalpojumu izdevumi

	Personāla izdevumi	Tekošie izdevumi	Kopā izdevumi	Maksa par pakalpojumiem un īpašumu	Citi ienākumi	Kopā ienākumi	Pakalpojuma izdevumi
	a	b	C=a+b	d	e	F=d+e	G=C-F
Izglītība							
Lielceļi un transports							
Bērnu sociālā aprūpe							
Pieaugušo sociālā aprūpe							
Publiskā veselības aprūpe							
Mājokļu pakalpojumi (izņemot Mājokļu ieņēmumu kontu)							
Kultūra							
Vides aizsardzība							
Plānošana un attīstība							
Policija							
Ugunsdzēsība un glābšana							
Centrālie dienesti							
Citi dienesti/pakalpojumi							
Kopā izdevumi pakalpojumiem							

Avots: Department for Communities and Local Governments, 2016

Ļoti labs piemērs, ko Latvijas centrālās institūcijas varētu pārņemt, ir par pašvaldībām atbildīgās ministrijas publicēts pārskats par Anglijas pašvaldībām parlamentam "Pašvaldību finanšu statistika"¹⁶¹. Tajā analizēts gan pašvaldību sektors kopumā dinamikā, gan pieejami un analizēti atsevišķu pašvaldību rādītāji, ietverot arī tabulas, grafikus, kartes.

Piemēram, šāda ir 2015.gada pārskata struktūra:

1.Pašvaldības	1.1. Kas ir pašvaldība? 1.2. Pašvaldību struktūra un pakalpojumi 1.3. Cik liela ir pašvaldība? 1.4. Pašvaldība nacionālajā kontekstā 1.5. Kā pašvaldība darbojas ar finansēm
2.No kurienes nauda tiek rasta?	2.1. Kopsavilkums par pašvaldību ieņēmumu avotiem 2.2. Padomes nodokļi 2.3. Ne-vietējās nodevas 2.4. Ieņēmumu dotācijas 2.5. Pakalpojumu maksa, ieņēmumi no pārdošanas
3.Kā nauda tiek tērēta? – Ieņēmumu izdevumi	3.1. Vispārējā Fonda ieņēmumu konta izdevumu definīcijas 3.2. Ieņēmumi, izdevumi un finansēšana 3.3. Pirktais darbaspēks, preces un pakalpojumi 3.4. Ieņēmumu rezerves 3.5. Uz āru pārdotie pakalpojumi 3.6. Mājokļu ieņēmumu konts
4.Kā nauda tiek tērēta? – Kapitālie izdevumi un to avoti	4.1. Izdevumu definīcijas 4.2. Kapitālie izdevumi 4.3. Izdevumu struktūra pēc pašvaldību veida 4.4. Pārskats par kapitālo izdevumu finansēšanu 4.5. Kapitāla ieņēmumi
5.Pamatlīdzekļi un saistības	5.1. Pašvaldību tpašums 5.2. Neatmaksātās saistības un investīciju uzkrājumi 5.3. Aizņēmumu un investīciju transakcijas 5.4. Uzraudzības sistēma
6.Pašvaldību algas un darbinieki	6.1.Kopsavilkums par pašvaldību darbiniekiem 6.2. Pašvaldību darbinieku skaits 6.3. Pašvaldību izdevumi un darba samaksa
7.Pašvaldības pensiju fonds	7.1.Pašvaldību darbinieku pensijas 7.2.Pašvaldību pensiju shēma 7.3. Ugunsdzēsēju pensiju shēma

¹⁶¹ Apvienotajā Karalistē centrālais varas līmenis lemj arī par Angliju, savukārt attiecībā uz Skotiju, Velsu un Ziemeļīriju daļa lemšanas ir šo reģionālo parlamentu pārziņā.

4.2. Latvijas pašvaldību budžetu datu apkopošanas mērogs

Resursu - rezultātu modeļa kontekstā pašvaldību budžetu rādītāji klasificējami kā ieguldījumu rādītāji (*input*), kas raksturo ieguldītos resursus darbībai ar izpildes un tālākiem rezultātiem (*output, outcome, final outcome, impact*). Paši budžeta rādītāji nav rezultatīvie rādītāji – tie ir resursu (*input*) rādītāji, bet tos attiecinot pret *output, outcome* un *final outcome* rādītājiem, var iegūt un izvērtēt ekonomisko efektivitāti (*efficiency*), bet izvērtējot un/vai savstarpēji salīdzinot budžetu rādītājus var secināt par ekonomiju.

Pašvaldību budžetu datu metodiku izstrādei var izmantot trīs pieejas – divas pamatpieejas:

- Metodika centralizētai pašvaldību novērtēšanai - visu pašvaldību datu apkopošana, apstrāde un analīze.
- Metodika individuālai pašvaldības novērtēšanai – pašvaldības specifikai, vēlmēm un iespējām piemērotu datu apkopošana, apstrāde un analīze.

un kā pamatpieeju starpvariantu var izmantot vēl vienu pieeju:

- Metodika pašvaldību novērtēšanai pašu pašvaldību izveidotu tīklu ietvaros.

Augstāk minētās pieejas nav viena otru izslēdzošas, bet gan papildinošas.

4.2.1.tabula. Pašvaldību budžetu datu apkopošanas iespēju salīdzinājums dažādos mērogos

	Centralizēta novērtēšana	Individuāla novērtēšana	Novērtēšana tīkla ietvaros
<i>Priekšnosacījums</i>	Nacionālā mēroga organizācijas iniciatīva. Skaidri noteikumi datu uzskaitē pašvaldībās.	Pašvaldības iniciatīva.	Vairāku pašvaldību iniciatīva un regulāra, atklāta sadarbība.
<i>Priekšrocības</i>	Plašākas salīdzināšanas (<i>benchmarking</i>) iespējas dažādu pašvaldību grupu ietvaros.	Plašāka rādītāju daudzveidība, to izvērtējums dinamikā vai salīdzinājumā ar kādiem priekšstatiem, vai iepriekš plānotajiem rezultātiem. Pašvaldības institūciju savstarpējas salīdzināšanas iespējas atsevišķos aspektos.	Salīdzināšanas iespējas. Plašāks izvērtējamo labo piemēru / panākumu un neveiksmju / kļūdu klāsts, ko izmantot savas darbības pilnveidošanai (<i>benchlearning</i>).
<i>Trūkumi/problēmas</i>	Salīdzinoši neliels pieejamo rādītāju klāsts. Unifikācijas palielināšanas nepieciešamība. Detalizētu instrukciju par klasifikāciju nepieciešamība. Var būt uzspiestas prasības attieksme no pašvaldību puses. Dažāda pašvaldību attieksme un rūpība datu uzskaitē.	Objektivitātei iztrūkst salīdzināšanas ar citām pašvaldībām.	Ar sadarbību saistītās darbības. Vienošanās nepieciešamība tīkla ietvaros. Kādam tīkla pašvaldība var pārtraukt šo sadarbību.

Latvijā institūcija, kas apkopo datus centralizētas novērtēšanas gadījumā, var būt:

- Finanšu ministrija / Valsts kase;
- Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija / Valsts reģionālās attīstības aģentūra, kā RAIM saimnieks;
- Latvijas Pašvaldību savienība.

Visām šīm institūcijām ir pieeja pašvaldību budžetu datiem VBPD datu bāzē.

Finanšu ministrijas / Valsts kases galvenās priekšrocības ir visātrākā piekļuve pamatdatiem, un attiecīgi iespējami ātrākā rezultātu sagatavošanas un publicēšanas iespēja, pieredze ar pašvaldību budžetu pārskatiem, visdziļākā budžetu klasifikāciju izpratne.

No vienas puses VARAM / VRAA priekšrocībai vajadzētu būt pieredzei plašas pašvaldību datu bāzes uzturēšanā, bet RAIM līdzšinējā prakse VRAA liecina par salīdzinoši lēnu, neelastīgu darbību, kas, lai dati būtu ne tikai publicēti, bet arī izmantoti, neder. Nav pārliecības, ka VARAM un VRAA ir pietiekama kompetence par budžeta klasifikācijām un to izmantošanu.

LPS priekšrocība varētu būt iesāktā datu bāzes veidošanas pieredze NFI projekta ietvaros, izmantojot vērtīgo Norvēģijas pieredzi, pašu zināšanas datu bāzes uzturēšanā, sākotnējais entuziasms, un salīdzinoši ciešāks kontakts ar pašvaldībām kā ar savējiem, kas var noderēt papildus informācijas, tai skaitā viedokļu apzināšanai, kas nepieciešams analīzei pēc datu apkopošanas.

Tātad, neiedziļinoties finansēšanas jautājumos, šobrīd reālākās institūcijas pašvaldību budžetu datu apkopošanai, ko pašvaldības var izmantot savas darbības analīzei, komunikācijai un lēmumu pieņemšanai, ir Finanšu ministrija un Latvijas Pašvaldību savienība.

Datu apkopošanai, analīzei pašvaldības mērogā un vairāku pašvaldību tīklu ietvaros, instruments, ko šim mērķim izmantot ir kontu plāns. Latvijā pašvaldības kontu plānu veidošanas vispārīgās prasības minētas MK 15.12.2009. noteikumos Nr. 1486 „Kārtība, kādā budžeta iestādes kārto grāmatvedības uzskaiti”. Noteikumi nosaka kontu plāna četras zīmes, kas nepieciešamas vienotai grāmatvedības uzskaitē, paredzot, ka analītiskajai uzskaitē, ja nepieciešams, pievieno papildu zīmes. Lai grāmatvedības uzskaitē tīktu saskaņota ar budžetu pārskatu veidošanu, parasti kontu plānā pievieno arī budžeta klasifikāciju kodus. Pārējo pazīmju klasifikācija (iestāžu, struktūrvienību, teritoriju u.c.), izveidojot atbilstošu iekšējo kodu reģistru, ir pašvaldības ziņā, un tā var pievienot kodus atbilstoši attīstības mērķiem, rīcības virzieniem vai programmām.

4.3. Pašvaldību budžetu dati salīdzināšanai un novērtēšanai

Šī nodaļa veltīta Latvijas pašvaldību budžetu rādītāju analīzes iespējām, izmantojot kvantitatīvas metodes. Jāņem vērā, ka kvantitatīvās analīzes nesniedz un nevar sniegt vienkāršu matemātisku atbildi uz sarežģītiem jautājumiem attiecībā uz pašvaldības finanšu situāciju. Rādītāji var sniegt objektīvus datus par pašvaldības finanšu stāvokli, lai palīdzētu pašvaldībām lēmumu pieņemšanas procesā attiecībā uz to, kā labāk vadīt savas finanses, tai skaitā par aizņēmumiem.

Izmantojot finanšu izpildes rādītājus, svarīgi ir apzināties, ka tos vienmēr ir jāpielieto un jāinterpretē apstākļu kontekstā, kas pastāv pašvaldībā. Pašvaldība var praktizēt labu finanšu vadību, taču tai var būt rādītāji, kas varētu arī nebūt saskaņā ar tiem kritērijiem (*benchmark*), kas tiek uzskatīti par labiem¹⁶².

4.3.1. Pašvaldības budžeta ieņēmumi

Trīs atsevišķi pašvaldības budžeti (pamatbudžets, speciālais budžets, ziedojumi un dāvinājumi) un ieņēmumu klasifikācijas formālās septiņas ieņēmumu grupas nepietiekami skaidri atspoguļo pašvaldību ieņēmumu būtību un avotus.

Budžeta ieņēmumu klasifikācijā ieņēmumu pamata grupas ir:

- 1.0. *Nodokļu ieņēmumi;*
- 2.0. *Nenodokļu ieņēmumi;*
- 3.0. *Maksas pakalpojumi un citi pašu ieņēmumi;*
- 4.0. *Ārvalstu finanšu palīdzība;*
- 5.0. *Transferti;*
- 6.0. *Ziedojumi un dāvinājumi;*
- 7.0. *Dotācija no vispārējiem ieņēmumiem.*

Aplūkojot pilotpašvaldību budžetu pārskatus, jāsecina, ka pašvaldībās vispār netiek izmantota 7.0. ieņēmumu grupa. Savukārt 6.0. grupa tiek izmantota tikai ziedojumu un dāvinājumu budžetā, bet ne pamatbudžetā un speciālajā budžetā. Dažām pašvaldībām nav 4.0. grupas ieņēmumu.

Maksimāli respektējot pastāvošās klasifikācijas grupas, piedāvājam šādu ieņēmumu dalījumu divās pakāpēs, izmantojot visu trīs budžetu datus (pamatbudžets, speciālais budžets un ziedojumu / dāvinājumu budžets).

¹⁶² The Urban Institute, 2001

Veicot aprēķinus jāņem vērā, ka ir pieļaujami transferti starp pašvaldību budžetiem, tāpēc apkopojot pašvaldības budžetu kopējos datus, jāveic konsolidācija (ieņēmumos – 5.0.grupā 19.1.0.0. – *Pašvaldības budžeta iekšējie transferti starp vienas pašvaldības budžeta veidiem*).

4.3.1.tabula. Priekšlikums pašvaldības budžetu ieņēmumu strukturēšanai priekš analīzes un komunikācijas

Nr. p.k.	Ieņēmumu pamatgrupas			Pamatgrupu detalizācija (2.pakāpes analīzei)	
	Ieņēmumu grupa	Atbilstošā grupa klasifikācijā	Atbilstošais kods klasifikācijā		Atbilstošais kods klasifikācijā
1.	Nodokļu ieņēmumi	1.0.		Ieņēmumi no iedzīvotāju ienākuma nodokļa	1.1.0.0.
				Nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumi	4.0.0.0.
				Dabas resursu nodokļa ieņēmumi	5.5.3.0.
				Azartspēļu nodokļa un izložu nodokļa ieņēmumi	5.4.1.0.; 5.4.2.0.
2.	Nenodokļu ieņēmumi	2.0.		t.sk.	
				Pašvaldības nodevas	9.5.0.0.
				Ieņēmumi no uzņēmējdarbības un īpašuma	8.0.0.0.; 13.0.0.0.
3.	Ieņēmumi no maksas pakalpojumiem un citi pašu ieņēmumi	3.0.			
4.	Dotācija no PFIF*	5.0 daļa	18.6.4.0.		
5.	Transferti no valsts budžeta	5.0.daļa	18.0.0.0. atskaitot 18.6.4.0.	t.sk.	
				ES līdzfinansētiem projektiem	18.6.3.0.
6.	Transferti no citām pašvaldībām	5.0.daļa	19.2.0.0.		
7.	Ziedojumi un dāvinājumi	6.0.			
8.	Pārējie	4.0.			

*Ieņēmumi no PFIF - daļai pašvaldību, ne visām

Starptautiskos pašvaldību finanšu un budžetu pētījumos un analīzēs populārākie pašvaldību finanšu un to autonomiju raksturojošie rādītāji ir pašvaldību pašu ieņēmumi¹⁶³ un nodokļu ieņēmumi (atsevišķi izdalot pašvaldību jeb vietējos nodokļus un pašu ieņēmumus)¹⁶⁴ un attiecīgi to salīdzināmie rādītāji (uz vienu iedzīvotāju un īpatsvars kopējos ieņēmumos).

Tai pašā laikā pastāv diskusija un strīds, kas ir pašvaldību pašu ieņēmumi. Rietumu valstu pārstāvji pašvaldību pašu ieņēmumus definē striktāk – tie ir ieņēmumi, kuriem bāzi, likmi, atvieglojumus u.t.t. nosaka pati pašvaldība – kā, piemēram, pašvaldību nodokļi, pašvaldību nodevas, maksa par pakalpojumiem, īpašuma izmantošanu, bet ne atskaitījumi no valsts nodokļiem, nodevām. Latvijas gadījumā tās būtu pašvaldību nodevas, maksa par pakalpojumiem un ieņēmumi no īpašuma, bet ne nekustamā īpašuma nodoklis, kas pēc būtības gandrīz atbilst pašu ieņēmumiem, bet formāli - nē, jo likumā¹⁶⁵ Latvijā visi nodokļi noteikti kā valsts nodokļi. Savukārt Centrālās un Austrumeiropas pārstāvji pašvaldību pašu ieņēmumus nereti traktē plašāk, pie tiem pieskaitot arī atskaitījumus no valsts nodokļiem, ar pašu saprotot nevis tiesības, bet vairāk kapitālu / kapacitāti, kas rada ieņēmumus. Šādā izpratnē Latvijas pašu ieņēmumi būtu pirmās trīs ieņēmumu klasifikācijas grupas – nodokļu ieņēmumi (tai skaitā arī iedzīvotāju ienākuma nodoklis), nenodokļu ieņēmumi, maksas pakalpojumi un citi pašu ieņēmumi, kā arī, iespējams, pie šīs lielās kategorijas varētu pieskaitīt ziedojumus un dāvinājumus.

Arī Latvijā ir sastopama situācija, ka atsevišķos materiālos par pašvaldībām tiek lietots termins pašu ieņēmumi, to nepaskaidrojot un neprecizējot.

Turpinājumā doti piemēri par Dundagas novada un Riebiņu novada pašvaldību budžetu ieņēmumiem, izmantojot klasifikācijas pamatgrupas (4.3.2.tabula un 4.3.4.tabulas) un visu ieņēmumu budžetu ieņēmumu galvenās grupas saskaņā ar ieteikto struktūru (4.2.3.tabula un 4.3.5.tabula).

¹⁶³ Angļu val. – *own revenues*

¹⁶⁴ Angļu val. – *tax revenues (local taxes, shared taxes)*

¹⁶⁵ Likums "Par nodokļiem un nodevām"

4.3.2.tabula. Dundagas novada pašvaldības budžetu ieņēmumi pamata grupās 2015.gadā saskaņā ar ieņēmumu klasifikāciju

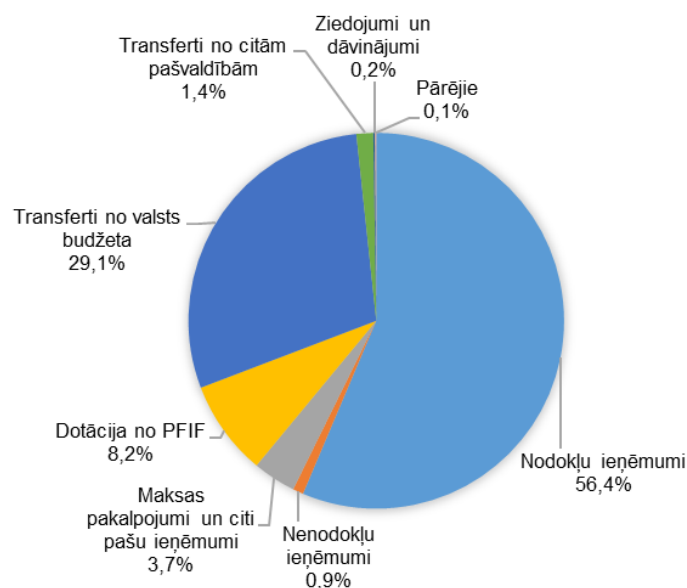
Ieņēmumu veids	Grupa	Pamatbudžetā, EUR	Speciālajā budžetā, EUR	Ziedojumi un dāvinājumi, EUR
Kopā ieņēmumi		3856141	138026	6253
Nodokļu ieņēmumi	1.0.	2209565	28994	
Nenodokļu ieņēmumi	2.0.	26449	9791	
Maksas pakalpojumi un citi pašu ieņēmumi	3.0.	147311		
Ārvalstu finanšu palīdzība	4.0.	3883		
Transferti	5.0.	1468933	99241	
Ziedojumi un dāvinājumi	6.0.			6253

4.3.3.tabula. Dundagas novada pašvaldības kopējie budžetu ieņēmumi 2015.gadā

Nr.p.k.	Ieņēmumu veids	Ieņēmumi, EUR	Ieņēmumi uz 1 iedz*., EUR
	Kopā ieņēmumi	3970287	895,8
1.	Nodokļu ieņēmumi	2238559	505,1
1.1.	Ieņēmumi no iedzīvotāju ienākuma nodokļa	1948151	439,6
1.2.	Nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumi	261414	59,0
1.3.	Dabas resursu nodokļa ieņēmumi	28994	6,5
1.4.	Azartspēļu nodokļa un izložu nodokļa ieņēmumi	0	0
2.	Nenodokļu ieņēmumi	36240	8,2
t.sk.	Pašvaldības nodevas	1626	0,4
	Ieņēmumi no uzņēmējdarbības un īpašuma	20363	4,6
3.	Maksas pakalpojumi un citi pašu ieņēmumi	147311	33,2
4.	Dotācija no PFIF	325502	73,4
5.	Transferti no valsts budžeta	1155241	260,7
t.sk.	Transferti ES līdzfinansētiem projektiem	22430	5,1
6.	Transferti no citām pašvaldībām	57298	12,9
7.	Ziedojumi un dāvinājumi	6253	1,4
8	Pārējie	3883	0,9

*Iedzīvotāju skaits pēc PMLP 01.01.2015. - 4432

Kopējie ieņēmumi ir mazāki nekā trīs budžetu summa, jo pastāv transferti starp budžetiem (pamatbudžeta ieņēmumu kods 17.0.0. 30133 EUR)



4.3.1.attēls. Dundagas novada pašvaldības budžetu ieņēmumu struktūra 2015.gadā

4.3.4.tabula. Riebiņu novada pašvaldības budžetu ieņēmumi 2015.gadā

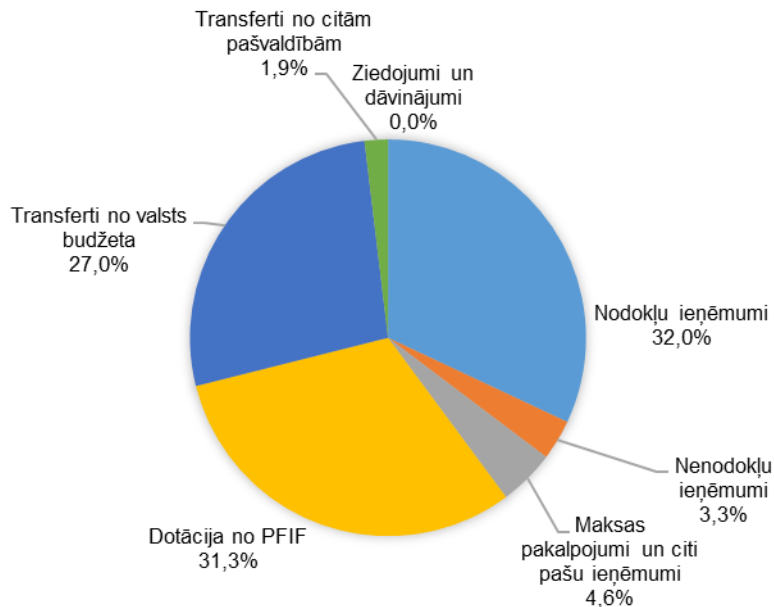
ieņēmumu veids	Grupa	Pamat- budžeta, EUR	Speciālajā budžeta, EUR	Ziedojumi un dāvinājumi, EUR
Kopā ieņēmumi		4710622	275814	242
Nodokļu ieņēmumi	1.0.	1579340	15322	
Nenodokļu ieņēmumi	2.0.	164216		
Maksas pakalpojumi un citi pašu ieņēmumi	3.0.	227675		
Transferti	5.0.	2739391	260492	
Ziedojumi un dāvinājumi	6.0.			242

4.3.5.tabula. Riebiņu novada pašvaldības kopējie budžetu ieņēmumi 2015.gadā

Nr.p.k.	ieņēmumu veids	ieņēmumi, EUR	ieņēmumi uz 1 iedz., EUR
	Kopā ieņēmumi	4986678	879,3
1.	Nodokļu ieņēmumi	1594662	281,2
1.1.	<i>ieņēmumi no iedzīvotāju ienākuma nodokļa</i>	1280468	225,8
1.2.	<i>Nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumi</i>	298872	52,7
1.3.	<i>Dabas resursu nodokļa ieņēmumi</i>	15322	2,7
1.4.	<i>Azartspēļu nodokļa un izložu nodokļa ieņēmumi</i>	0	0
2.	Nenodokļu ieņēmumi	164216	29,0
t.sk.	<i>Pašvaldības nodevas</i>	1078	0,2
	<i>ieņēmumi no uzņēmējdarbības un īpašuma</i>	157681	27,8
3.	Maksas pakalpojumi un citi pašu ieņēmumi	227675	40,1
4.	Dotācija no PFIF	1558466	274,8
5.	Transferti no valsts budžeta	1346800	237,5
t.sk.	<i>Transferti ES līdzfinansētiem projektiem</i>	127735	22,5
6.	Transferti no citām pašvaldībām	94617	16,7
7.	Ziedojumi un dāvinājumi	242	0,04

*Iedzīvotāju skaits pēc PMLP 01.01.2015. - 5671

**Riebiņu novada pašvaldībai nav ieņēmumu no azartspēļu nodokļa un izložu nodokļa.



4.3.2.attēls. Riebiņu novada pašvaldības budžetu ieņēmumu struktūra 2015.gadā

Lai pašvaldības katra var novērtēt savu budžeta ieņēmumu apjomu, struktūru un kapacitāti, izmantojot salīdzinājumu ar citām pašvaldībām, jānodrošina centralizēta pašvaldību budžetu ieņēmumu datu publicēšana.

Viens no centralizēta budžeta datu apkopojuma analīzes vajadzībām noteikumiem ir precīza pašvaldības iekšējo starpbudžetu transfertu - attiecīgo ieņēmumu un izdevumu uzskaitē.

Izmantojot Valsts kases datu bāzē pieejamos pašvaldību budžetu pārskatu datus, vajadzētu vienā vietā centralizēti apkopot un publicēt 4.3.1.tabulā dotajiem rādītājiem — absolūtās vērtībās, uz 1 iedzīvotāju, % no ieņēmumiem, gadā, izmaiņas salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu, izmaiņas vairāku gadu periodā, vidēji sasaukuma periodā (4 gados).

Iepriekš norādītie dati publicējami katrai pašvaldībai, kā arī novērtēšanai vajadzētu aprēķināt dažādu grupu vidējos rādītājus:

- Visām pašvaldībām;
- Katra plānošanas reģiona pašvaldībām, statistikas reģiona pašvaldībām;
- Republikas pilsētām;
- Novadiem;
- Reģionālas nozīmes centru (21) pašvaldībām;
- u.c. grupām

Pie tam šos datu apstrādi vajadzētu veikt iespējami ātri pēc termiņa, kad pašvaldības iesniegušas gada pārskatus Valsts kasē, lai gatavojot gada publiskos pārskatus, pašvaldības var izmantot salīdzinājumu.

Lielākai daļai pašvaldību daļu ieņēmumu veido dotācija no pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fonda, bet daļai pašvaldību finanšu izlīdzināšana saistīta ar izdevumiem. Balstoties uz likumā noteikto aprēķinu kārtību, ik gadu tiek izdoti MK noteikumi par pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fonda ieņēmumiem un to sadales kārtību. Šajos noteikumos publicētas arī prognozētās iedzīvotāju ienākuma nodokļa un nekustamā nodokļa (atsevišķi sadalījumā – par zemi, par ēkām, par inženierbūvēm, par mājokļiem) ieņēmumu vērtības. Ieteicams būtu centralizēti salīdzināt prognozētās vērtības ar faktu un katrai pašvaldībai aprēķināt fakta novirzi no prognozes (atšķirības prognožu novirzēs vairāk attieksies uz nekustamā īpašuma nodokli). Arī šo informāciju vajadzētu publicēt centralizētajā pašvaldību budžetu datu bāzē.

Savukārt pašvaldība ar savas uzskaites sistēmas palīdzību šādām ieņēmumu kategorijām var noteikt teritoriālo sadalījumu pa teritoriālām vienībām (pagastiem un pilsētām):

- nekustamā īpašuma nodokļa ieņēmumi;
- maksa par pakalpojumiem un citi pašu ieņēmumi.
- dotācija no PFIF, balstoties uz iedzīvotāju skaita sadalījumu pa teritoriālajām vienībām.

Attiecīgi nekustamā īpašuma nodokļa un maksas pakalpojumu gadījumā katram maksājumu vajadzētu uzskaitīt, izmantojot pašvaldības teritoriālo vienību reģistru, ko kā atsevišķu pazīmi iekļaut kontu plānā. Bet dotācijas sadalījumu balstīt uz vienkāršu iedzīvotāju skaita sadalījuma proporciju. Šāds sadalījums pašvaldībai būtu noderīgs liberāla priekšstata par taisnīguma izpratnes gadījumā, lai attiecīgi arī izdevumus novirzītu daudz maz proporcionāli ieņēmumu rašanās vietām. Sociālistiskas taisnīguma izpratnes gadījumā ieņēmumu rašanās analīze mazāk svarīga. Savukārt, balstot darbību un attiecīgi izdevumus uz izvirzītajiem mērķiem, vēlamajiem rezultātiem, ieņēmumu sadalījums svarīgs būtu analīzes veikšanai un kopsakarību meklēšanai, lai būtu pārliecība par izvēlētu līdzekļu virzību uz izvirzīto mērķu sasniegšanu.

Pašvaldības komunikācijai ar iedzīvotājiem ieteicams detalizētāk paanalizēt galveno ieņēmumu avotus, sevišķi to, kas pašu rokās – nekustamā īpašuma nodokli. Pašvaldība iedzīvotājiem var atspoguļot, kādi būtu teorētiski aprēķinātie ieņēmumi no šī nodokļa, ja tā nepiemērotu savas atlaides un izmantotu iespējami augstāko likmi un kādi ir ieņēmumi pie pašvaldības noteikumiem, cik liela starpība. Protams jāņem vērā, ka augstāka likme nenozīmē automātiski lielākus ieņēmumus, daļa maksātāju var nebūt spējīga to nomaksāt. Pie jebkurām likmēm jāanalizē arī nodokļa parāds un svarīgi arī par to komunicēt ar sabiedrību. Kur tas rodas un kas tiek darīts tā atgūšanai. Attiecībā uz iedzīvotāju ienākuma nodokļa ieņēmumiem pašvaldība var skatīt un analizēt tās iedzīvotāju skaita, teritorijā strādājošo vidējās algas, vidējās pensijas un nodokļa ieņēmumu kopsakarības.

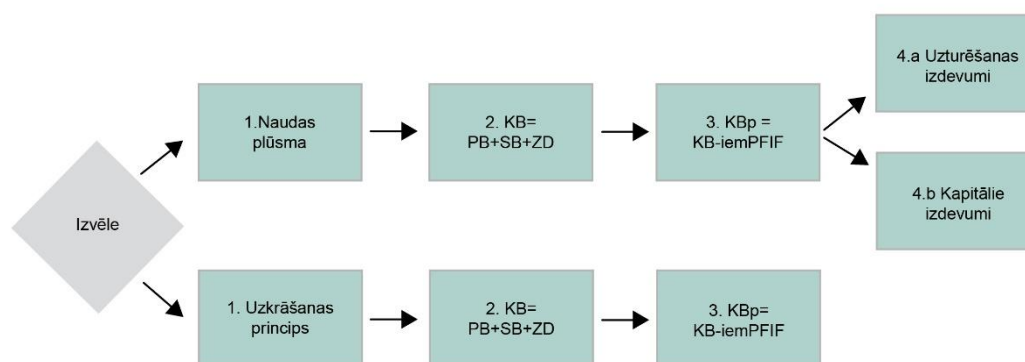
Pašvaldību tīklu ietvaros budžetu ieņēmumu analīzi vajadzētu saistīt ar konkrētu funkciju / pakalpojumu analīzi.

4.3.2. Pašvaldības izdevumi pašiem jeb savai kopienai

Līdzīgi kā ar ieņēmumiem, arī par izdevumiem trīs atsevišķi pašvaldības budžeti (pamatbudžets, speciālais budžets, ziedojumi un dāvinājumi) un izdevumu klasifikāciju formālās izdevumu grupas nepietiekami skaidri atspoguļo pašvaldību izdevumu būtību un mērķus.

Tāpēc šajā sadaļā piedāvāts vienkāršs algoritms pašvaldību budžetu izdevumu datu apstrādei, lai tos varētu izmantot dažāda veida analīzei un komunikācijai:

- 1.solis.** Izvēle starp naudas plūsmas vai uzkrāšanas principa datu izmantošanu.
- 2.solis.** Pašvaldības visu budžetu izdevumu saskaitīšana.
- 3.solis.** Pašvaldību izdevumu koriģēšana ar iemaksām PFIF.
- 4.solis.** Uzturēšanas izdevumi, kapitālie izdevumi naudas plūsmā.



1.solis. Izvēle starp naudas plūsmas vai uzkrāšanas principa datu par izdevumiem izmantošanu.

Parasti Latvijā pašvaldību finanšu analīzei tiek izmantoti naudas plūsmas dati. Citu valstu pieredzē atrodama plašāka datu pēc uzkrāšanas principa izmantošana.

Latvijā dati pēc uzkrāšanas principa pieejami tikai gada pārskatos. Plānošana un atskaites mēneša pārskatos tiek veiktas pēc naudas plūsmas.

Turpinājumā apskatīta kāda ir izdevumu atšķirība starp to uzskaites pēc naudas plūsmas un pēc uzkrāšanas principa pašvaldību pamatbudžetos.

Saskaņā ar Saimnieciskā gada pārskatu par valsts budžeta izpildi un pašvaldību budžetiem 2014.gadā kopējie pašvaldību pamatbudžeta izdevumi pēc naudas plūsmas bija 2280,4 miljoni EUR, bet pēc uzkrāšanas principa – 2571,9 miljoni EUR.

1.pielikuma 2.tabulā salīdzināti pašvaldību budžetu izdevumi pēc naudas plūsmas un pēc uzkrāšanas principa. 2014.gadā 61 pašvaldībā pamatbudžeta izdevumi pēc naudas plūsmas ir mazāki nekā pēc uzkrāšanas principa, bet 58 pašvaldībās izdevumi pēc naudas plūsmas ir lielāki nekā pēc uzkrāšanas principa (skat.2.karti).

Starp tām pašvaldībām, kur izdevumi pēc uzkrāšanas principa 2014.gadā ir lielāki nekā pēc naudas plūsmas, sevišķi liela atšķirība ir Liepājai (izdevumi pēc naudas plūsmas ir 85,9 miljoni EUR, bet pēc uzkrāšanas principa – 302,9 miljoni EUR), kas uzskatāms par izņēmuma gadījumu (2013.gadā Liepājai izdevumi pamatbudžetā pēc uzkrāšanas principa bija 106,97 milj. EUR, 2015.gadā pēc uzkrāšanas principa – 149,93 milj. EUR) un par to aizrādījumu izteikusi arī Valsts kontrole revīzijas ziņojumā¹⁶⁶. Bet pārējām šīs grupas pašvaldībām starpība ir robežās līdz 27% - izdevumi pēc uzkrāšanas principa pārsniedz izdevumus pēc naudas plūsmas.

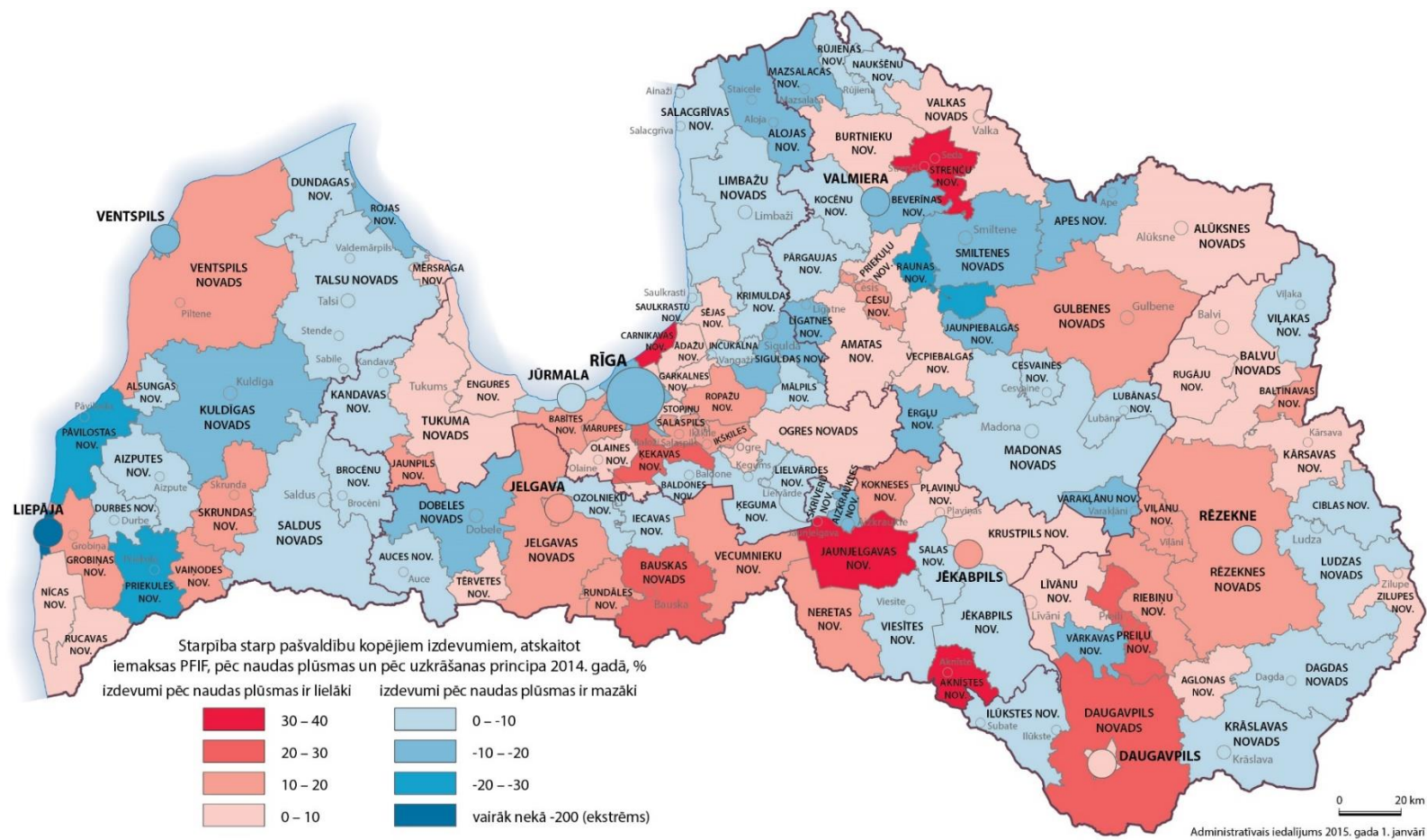
Savukārt lielākā atšķirība grupā, kur izdevumi pēc naudas plūsmas ir lielāki nekā pēc uzkrāšanas principa, ir 39%.

2013.gadā – 55 pašvaldībām izdevumi pēc naudas plūsmas bija mazāki nekā pēc uzkrāšanas principa, bet 64 pašvaldībās – lielāki (1.pielikuma 3.tabula).

¹⁶⁶ Valsts kontrole, 2015b

Izmantojot rezultatīvos rādītājus pašvaldības attīstības kontekstā būtu jāņem vērā ne tikai budžeta rādītāji pēc naudas plūsmas, bet arī dati pēc uzkrāšanas principa. Piemēram, aplūkojot investīcijas, budžetā pēc naudas plūsmas tās parādās iegādes brīdī, bet efektivitātes un atdeves rādītājiem šī summa nav izmantojama, jo investīcijas atmaksājas vairāku gadu laikā. Tādēļ ir lietderīgi aplūkot gada nolietojumu pa atsevišķiem pamatlīdzekļu objektiem un pamatlīdzekļu uzturēšanas izdevumus, „domājot par to”, kā šos ieguldījumus atpelnīt jeb no tiem gūt labumu visā to darbības laikā. Pretējā gadījumā, apskatot tikai budžetu, naudas izdevumi ir investīciju iegādes brīdī un pēc tam par šīm investīcijām varam „aizmirst”, nedomājot kā tās visefektīvāk izmantot un atpelnīt. Par ilgtermiņa investīciju efektivitātes mērauklu var izmantot, piemēram, ikgadējo nolietojumu + uzturēšanas izdevumus salīdzinājumā ar ikgadējiem ieņēmumiem (labumu) no šī investīciju objekta. Ieguvums (labums) no investīciju objekta ne vienmēr būs viegli novērtējams naudas izteiksmē, tomēr vēl sliktāk ir ieguvumus nevērtēt vispār. Svarīgi ir ievērot principu, ka katrai investīcijai ir jānes labums visā tās darbības laikā.

Investīciju atdeves aprēķiniem bieži tiek izmantota diskontētā nākotnes naudas plūsma, kuru ģenerē investīciju objekts savā darbības laikā, novērtējot, vai tā segs sākotnējo ieguldījumu. Tomēr datus par nākotnes diskontēto naudas plūsmu nevar iegūt no budžeta. Tam ir nepieciešami specifiski aprēķini un prognozes, tādēļ iepriekšējais piemērs ar nolietojuma izmantošanu ir vienkāršāks.



2.karte. Starpība starp pašvaldības kopējiem budžetu izdevumiem pēc naudas plūsmas un pēc uzkrāšanas principa 2014.gadā.
 Datu avots: aprēķini pēc VBPB datiem

2.solis. Pašvaldības visu budžetu izdevumu saskaitīšana

Parasti Latvijā tiek analizēti tikai pamatbudžeta dati, vai atsevišķi pamatbudžeta un atsevišķi speciālā budžeta dati.

Saskaņā ar 2015.gada budžetu datiem pašvaldību pamatbudžeta, speciālā budžeta un ziedojumu dāvinājumu izdevumu kopsummā pamatbudžeta, speciālā budžeta un ziedojumu dāvinājumu īpatsvaru attiecība ir 97,9% - 2,0% un 0,1%. Attiecīgā proporcija 2014.gadā redzama 4.1.6. tabulā.

4.3.6.tabula. Pašvaldību pamatbudžeta, speciālā budžeta un ziedojumu dāvinājumu izdevumu attiecības 2014.gadā un 2015.gadā

Gads	Rādītājs	Pamatbudžets	Speciālais budžets	Ziedojumi un dāvinājumi
2014.gadā	Pēc naudas plūsmas, milj.EUR	2280,41	42,23	3,47
	Pēc naudas plūsmas, %	98,0	1,8	0,2
	Pēc uzkrāšanas principa, milj. EUR	2571,90	41,98	7,19
	Pēc uzkrāšanas principa, %	98,1	1,6	0,3
2015.gadā	Pēc naudas plūsmas, milj.EUR	2252,14	46,14	2,79
	Pēc naudas plūsmas, %	97,9	2,0	0,1

Datu avots: autoru aprēķini, izmantojot budžeta datus no Valsts kases mājas lapas. Par 2014.gadu - Saimnieciskā gada pārskats par valsts budžeta izpildi un pašvaldību budžetiem, par 2015.gadu – Decembra mēneša pārskats par valsts konsolidētā kopbudžeta izpildi

Aprēķinot šo budžetu izdevumu proporciju atsevišķi katrā pašvaldībā, redzams ka speciālo budžetu īpatsvars ir robežās no 0 līdz 13% (3.tabula 1.pielikumā). Kopš 2011.gada vairākas pašvaldības speciālo budžetu vairs atsevišķi neizdala. 2015.gadā tādas bija piecas pašvaldības – Rīga, Jūrmala, Bauskas novads, Ikšķiles novads un Mērsraga novads. Tā kā Rīgas pašvaldības finanšu rādītāju vērtībām ir liels īpatsvars pašvaldību kopējās finansēs, kopumā Latvijā speciālā budžeta īpatsvars ir salīdzinoši zemāks nekā lielākajā daļā pašvaldību kur, tas joprojām izdalīts atsevišķi. Atsevišķas pašvaldības arī ziedojumus un dāvinājumus iekļauj pašvaldības pamatbudžetā. Ziedojumu un dāvinājumu izdevumu īpatsvars budžetu kopsummā pašvaldībās 2015.gadā ir no 0 līdz 2,53%.

Šajā pētījumā veiktajos aprēķinos transferti starp vienas pašvaldības budžetiem nav ņemti vērā, kaut gan tādi pastāv. Veidojot pašvaldību budžetu rādītāju datu bāzes šādi vienas pašvaldības strapbudžetu transferti jāņem vērā un attiecīgi jāatskaita.

3.solis. Pašvaldību izdevumu koriģēšana ar iemaksām PFIF

Pašvaldību izdevumu analīzē nevajadzētu iekļaut donora pašvaldību iemaksas pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā (PFIF), jo šie izdevumi nekādi nav saistīti ar pašas pašvaldības vajadzībām un funkciju veikšanu, bet gan tā ir solidaritātes rakstura sistēmas prasība.

2015.gadā 17 donorpašvaldību iemaksas PFIF bija robežās no 0,05% līdz 20,8% pret visu pašvaldības trīs budžetu kopsummu (lielākais PFIF iemaksu īpatsvars ir Garkalnes novada pašvaldībai). 2015.gadā kopējie pašvaldības izdevumi pašiem uz 1 iedzīvotāju pēc naudas plūsmas ir robežās no 748 EUR līdz 1916 EUR (atšķirība starp mazāko un lielāko rādītāju ir 2,6 reizes) (3.karte, 1.pielikuma 4.tabula).

2014.gadā pašvaldību kopējie izdevumi atskaitot iemaksu PFIF jeb kopējie izdevumi savām vajadzībām pēc naudas plūsmas bija no 694 EUR līdz 1857 EUR (skat. 4.karti), atšķirība starp mazāko un lielāko rādītāju ir 2,7 reizes, bet šis pats rādītājs pēc uzkrāšanas principa bija no 712 EUR līdz 1492 EUR (atšķirība 2,1 reizes), izņemot Liepāju ar ekstrēmi augsto rādītāju (3825 EUR uz 1 iedzīvotāju pēc uzkrāšanas principa), skat. 2.pielikuma 5.tabulu.

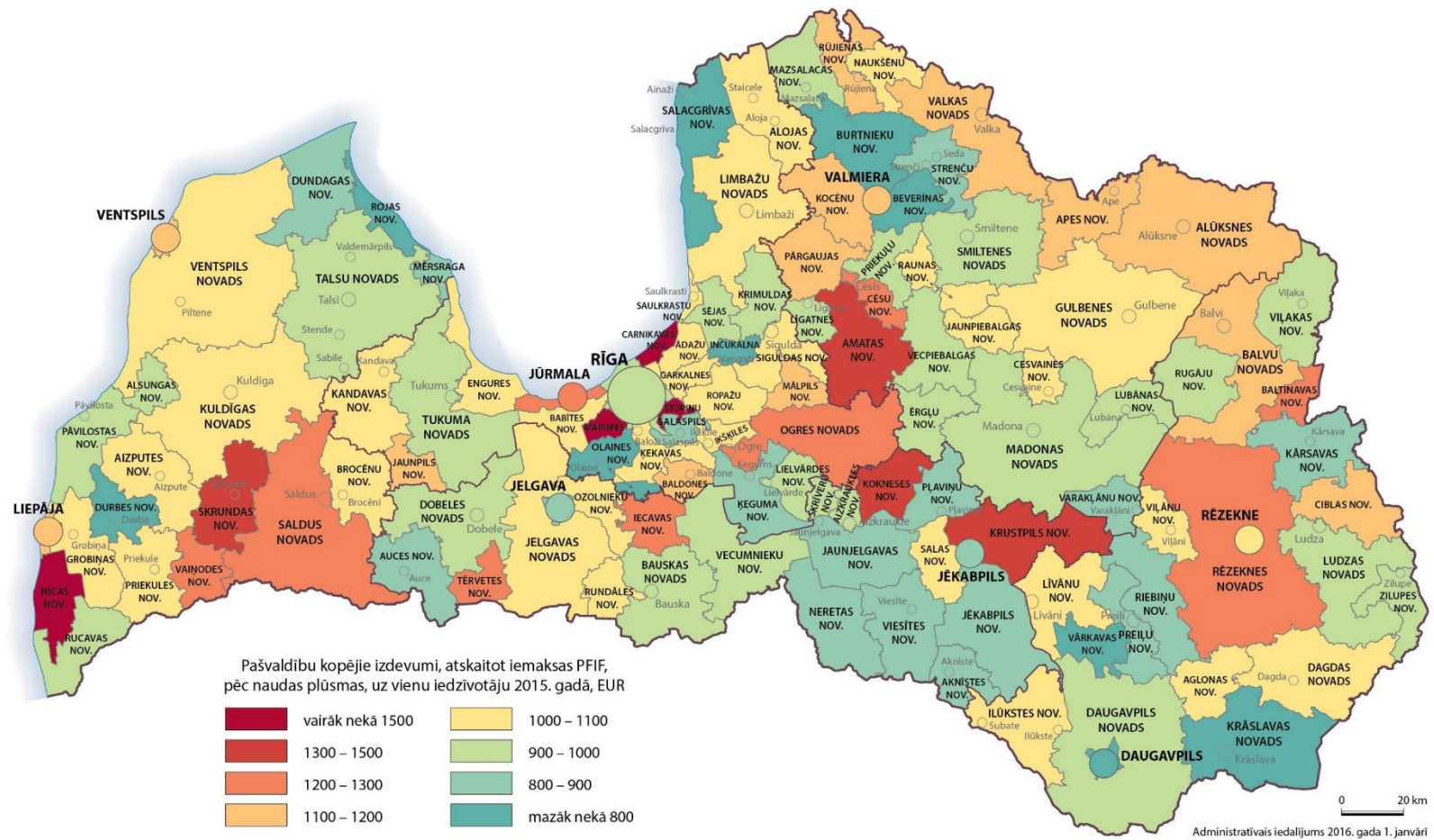
Kopumā izdevumi pēc uzkrāšanas principa ir izlīdzinātāki nekā pēc naudas plūsmas principa, jo kapitālieguldījumi nav tikai vienā gadā, kad veikti, bet izdevumi ir sadalīti pa gadiem visā to kalpošanas periodā. Analizējot šos izdevumus, tas liek domāt par esošajiem un potenciālajiem ieņēmumiem saistībā ar šiem izdevumiem visā investīciju kalpošanas laikā.

4.solis. Uzturēšanas izdevumu un kapitālo izdevumu atdalīšana naudas plūsmas datos

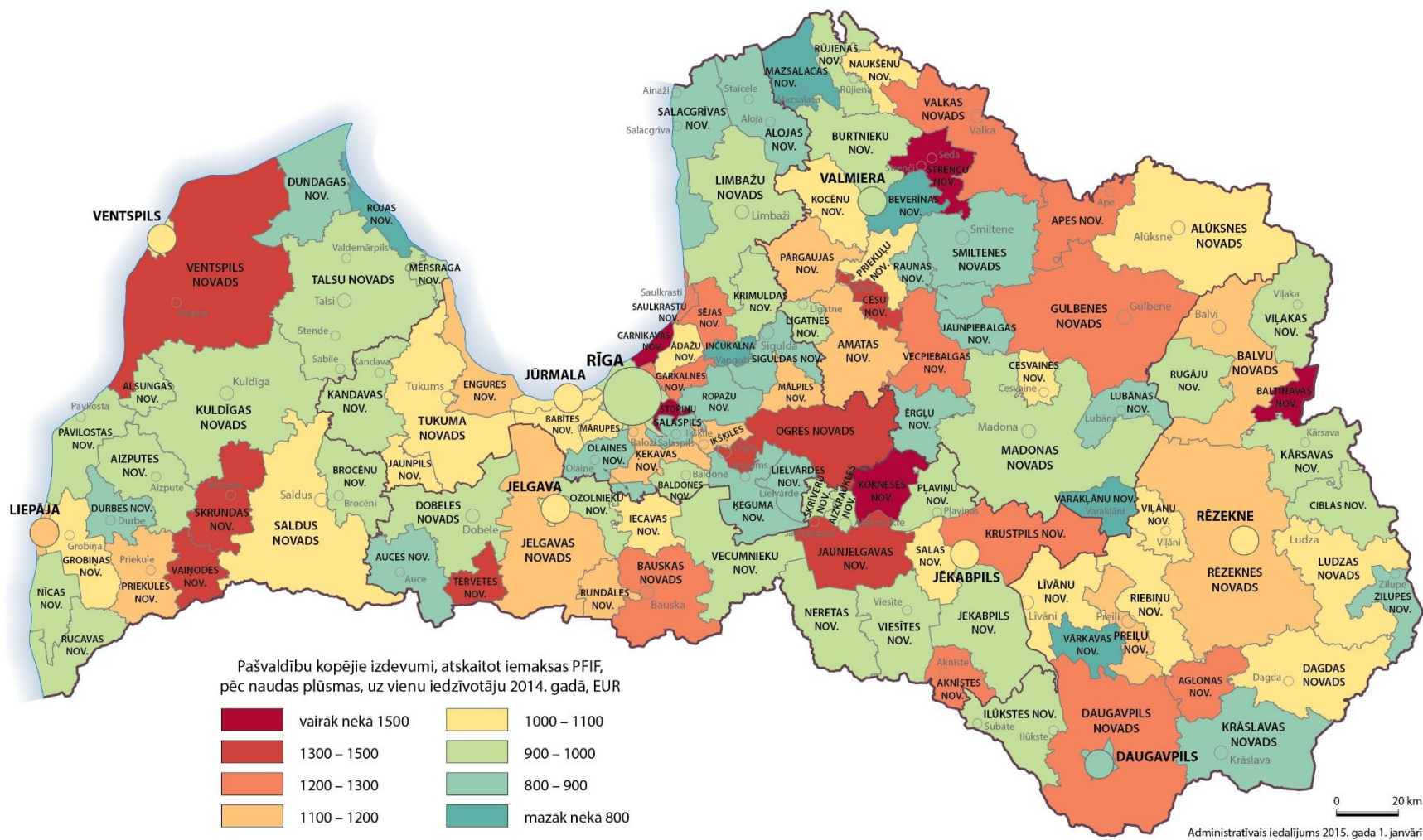
Kopējos izdevumos ir arī kapitālie izdevumi, kuru ietvaros ir arī investīciju projekti, tai skaitā ES fondu līdzfinansēti. Uzkrāšanas principa gadījumā šie izdevumi izlīdzināti visā to kalpošanas laikā, bet naudas plūsmas gadījumā tie ir tajā gadā, kad bijuši faktiskie naudas izdevumi.

Tāpēc pašvaldību izdevumos pēc naudas plūsmas salīdzināšanai tiek apskatīti tikai uzturēšanas izdevumi. Triju budžetu kopējie uzturēšanas izdevumi atskaitot iemaksas PFIF uz 1 iedzīvotāju pašvaldībās pēc naudas plūsmas 2015.gadā bija robežās no 611 līdz 1290 EUR (1.pielikuma 6.tabula). 2015.gadā uzturēšanas izdevumu īpatsvars kopējos izdevumos pašvaldībās bija robežās no 97,7% līdz 45,2%. Vienai pašvaldībai kapitālie izdevumi bija lielāki nekā uzturēšanas izdevumi.

Līdzīgi, kā ar budžetu ieņēmumu datiem, izmantojot Valsts kases datu bāzē pieejamos pašvaldību budžetu pārskatu datus, vajadzētu arī vienā vietā centralizēti apkopot un publicēt iepriekš norādītos datus par pašvaldību kopējiem izdevumiem gan pēc naudas plūsmas, gan pēc uzkrāšanas principa, kā arī gan absolūtās vērtības, gan vērtības uz vienu iedzīvotāju, gan izmaiņas pret iepriekšējo gadu (%) gan pa gadiem vairāki gadu periodā, gan arī kopā sasaukuma periodā (4 gadi – sākot no gada pēc vēlēšanām ieskaitot visu gadu, kad vēlēšanas notikušas).



3.karte. Pašvaldības budžetu izdevumu, atskaitot iemaksas PFIF, kopsumma uz 1 iedzīvotāju 2015.gadā (pēc naudas plūsmas)
 Datu avots: aprēķini pēc VBPB datiem



4.karte. Pašvaldības budžetu izdevumu, atskaitot iemaksas PFIF, kopsumma uz 1 iedzīvotāju 2014.gadā
 Datu avots: aprēķini pēc VBPB datiem

4.3.3. Pašvaldību izdevumi sadalījumā pa funkcionālajām kategorijām

Lai arī lielās kategorijās un attiecībā uz daļu funkcijām nepietiekami precīzi, izdevumi sadalījumā pa funkcionālajām kategorijām no centralizēti pieejamajiem datiem visvairāk atspoguļo pašvaldības darbības būtību un politiku. Šobrīd, lai tos apzinātu, vienkopus jāintegrē dati sadalījumā pa funkcijām no visiem trīs pašvaldības budžetiem.

2.pielikumā apkopoti pilotpašvaldību budžetu kopējie izdevumi pašu vajadzībām sadalījumā pa funkcionālajām kategorijām 2015.gadā pēc uzkrāšanas principa, pēc naudas plūsmas, gan arī tikai uzturēšanas izdevumi (naudas plūsmā), norādot gan absolūtās vērtībās EUR; gan aprēķinātās vērtības uz vienu iedzīvotāju (EUR); gan kā funkcijas īpatsvars kopējos izdevumos (%) – 4.3.7.tabulā dots 2.pielikuma tabulu satura pārskats. Šo datu kopums pašvaldībām dod iespēju kaut kādā mērā salīdzināt savu darbību ar citām.

4.3.7.tabula. 2.pielikumā ietvertās tabulas par pilotpašvaldību izdevumu sadalījumu pa funkcionālajām kategorijām*

	<i>Pēc uzkrāšanas principa plūsmas</i>	<i>Pēc naudas plūsmas</i>	<i>Uzturēšanas izdevumi</i>
Absolūtās vērtības, EUR	1.1.tabula	2.1.tabula	3.1.tabula
Uz vienu iedzīvotāju	1.2.tabula	2.2.tabula	3.2.tabula
% pret kopējiem izdevumiem	1.3.tabula	2.3.tabula	3.3.tabula
			3.4.tabula – uzturēšanas pret kopējiem %

*Pielikumā dotajās MS excel tabulās redzams gan kopsūma par attiecīgo izdevuma kategoriju no visiem trīs budžetiem, gan iespējams šo aili atvērt un redzēt kategorijas izdevumus trīs budžetu sadalījumā (PB- pamatbudžets, SB – speciālais budžets, ZD – ziedojumi un dāvinājumi).

Gan pilotpašvaldību budžetu izdevumu uzskaites izpēte, gan arī iepriekšējā līdžīga pieredze liecina, ka dati funkcionālajā kategorijā nav pietiekami precīzi. Vērojamas šādas problēmas un īpašie apstākļi, kas mazina klasifikācijas datu precizitāti un attiecīgi to izmantošanu:

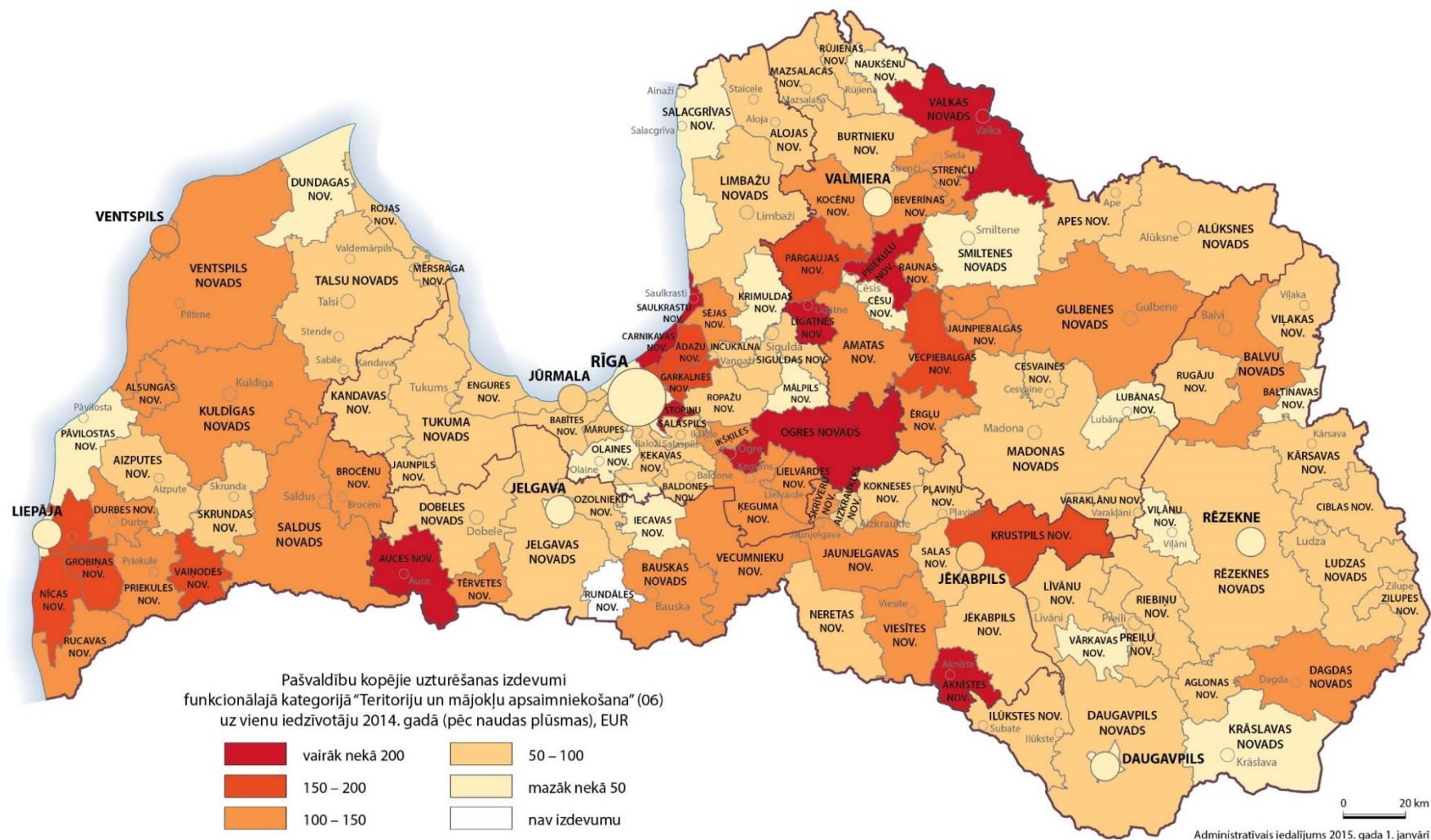
- Funkciju grupējums klasifikācijas ietvaros – vietām neskaidrības un iespējas variēt veicot izdevumu uzskaiti.
 - Piemēram, bāriņtiesas daļa pašvaldību iekļauj 01, citas 03 vai 10 funkcionālajās kategorijās;
 - Tūrisma informācijas centra izdevumi, ņemot vērā pašvaldības organizatorisko struktūru, mēdz būt 01, 04 vai 08 kategorijās;
 - Attīstības nodaļa vai līdžīga administrācijas struktūrvienība 01 vai 06 kategorijās.
- Ne visi līdžīga rakstura izdevumi tiek ieskaitīti pie vienas un tās pašas funkcijas.
 - Uzskatāmākais piemērs – komunālo pakalpojumu un teritorijas labiekārtošanas organizēšana (04, 05, 06 un daļēji arī 01);
- Dažāda pieeja pašvaldību organizatoriskās struktūras (vai programmu) sasaistei ar funkcionālajām kategorijām — dažas pašvaldības daļa, daļa nedala organizāciju vai programmu pa funkcijām.
- Dažāda pieeja pašvaldību savstarpējo norēķinu izdevumiem – dažas pašvaldības uzskaita pie attiecīgās funkcionālās kategorijas (piemēram 09 un sīkāk; 10), dažas visus savstarpējos norēķinus pie 01 kategorijas.

Turpinājumā kā, piemērs, apkopoti visu Latvijas pašvaldību visu budžetu izdevumi funkcionālajā kategorijā "Teritoriju un mājokļu apsaimniekošana" (06). Šī kategorija ietver šādas apakškategorijas:

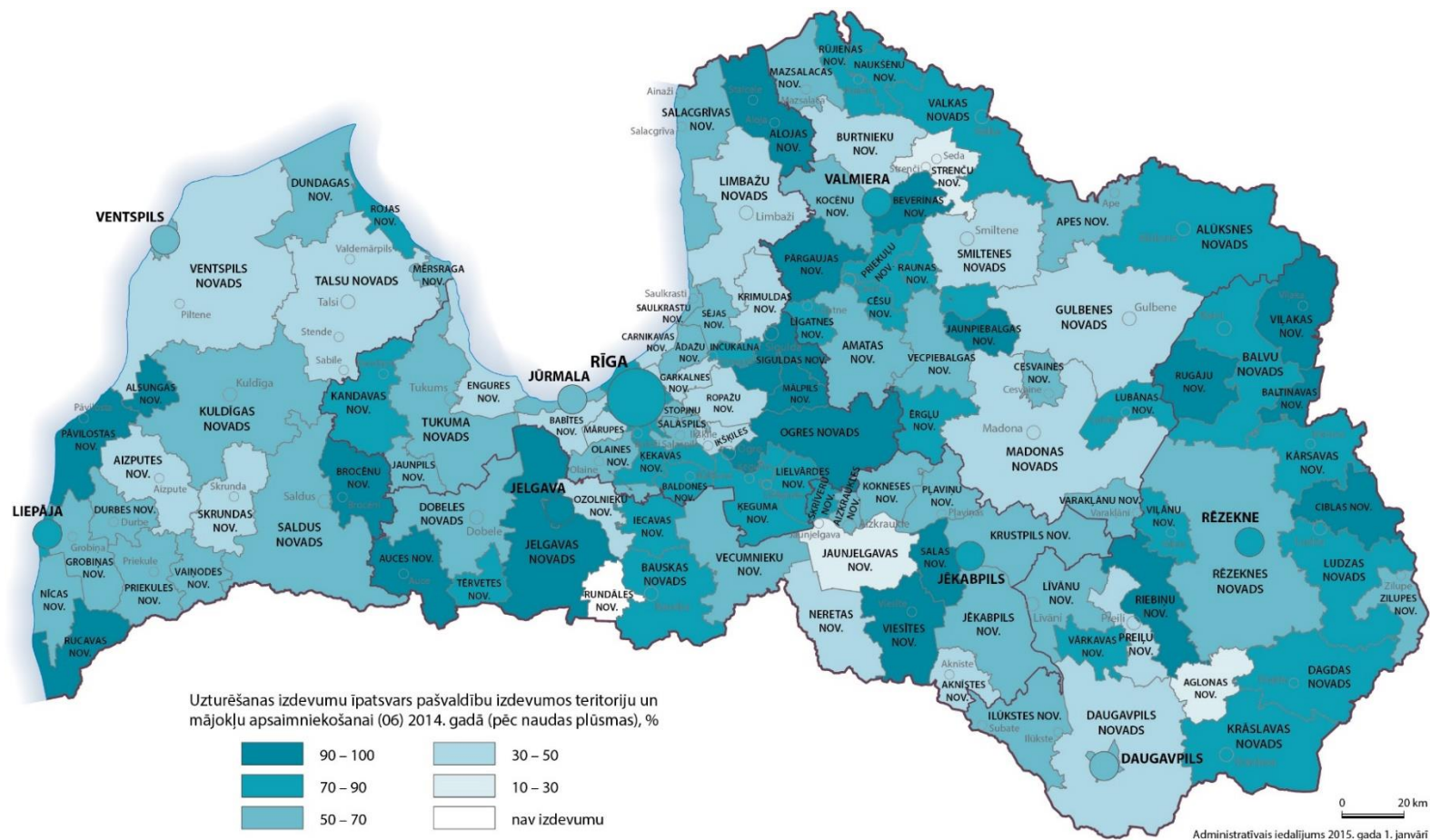
- 06.100 Mājokļu attīstība;
- 06.200 Teritoriju attīstība;
- 06.300 Ūdensapgāde;
- 06.400 Ielu apgaismošana;
- 06.500 Teritoriju un mājokļu apsaimniekošanas lietišķie pētījumi un eksperimentālās izstrādes;
- 06.600 Pārējā citur neklasificētā teritoriju un mājokļu apsaimniekošanas darbība.

2014.gadā visu pašvaldību pamatbudžetu izdevumi 06 kategorijā bija 234,189 miljoni EUR, speciālajā budžetā – 11,42 miljoni EUR, ziedojumu un dāvinājumu daļā – 251 tūkstotis EUR. No šo izdevumu kopsūmas 63% veido uzturēšanas izdevumi. Uzturēšanas izdevumi mājokļu un teritoriju apsaimniekošanai vidēji uz 1 iedzīvotāju 2014.gadā 71 EUR.

Apskatot pašvaldības atsevišķi (skat. 5.karti), redzams, ka šie izdevumi bija pašvaldībās bija robežās no 0 (vienai pašvaldībai - Rundāles novadam šajā kategorijā nav uzskaitīti izdevumi), tad seko 17 EUR (Baltinavas novads) līdz 408 EUR (Stopiņu novads), kas arī ir izteikti augstākie izdevumi, pirms tiem ir 311 EUR (Ogres novads). Uzturēšanas izdevumu īpatsvars šīs kategorijas ietvaros pašvaldībās 2014.gadā bija robežās no 13% līdz 100% (6.karte), dažām liels investīciju īpatsvars bet dažām pašvaldībām šajā funkcijā nebija kapitālo izdevumu.



5.karte. Pašvaldību budžetu uzturēšanas izdevumi funkcionālajā kategorijā "Teritoriju un mājojļu apsaimniekošana" 2014.gadā pēc naudas plūsmas.
 Datu avots: aprēķini pēc VBPB datiem



6.karte. Pašvaldību budžetu uzturēšanas izdevumu īpatsvars funkcionālajā kategorijā "Teritoriju un mājokļu apsaimniekošana" 2014.gadā pēc naudas plūsmas. Datu avots: aprēķini pēc VBPB datiem

Cits piemērs - 2.pielikumā 4.tabulā apkopoti dati par pašvaldību izdevumiem funkcionālajā kategorijā 04 "Ekonomiskā darbība", kurā ietilpst šādas apakškategorijas:

- 04.100 Vispārēja ekonomiska, komerciāla un nodarbinātības darbība
- 04.200 Lauksaimniecība, mežsaimniecība, zivsaimniecība un medniecība
- 04.300 Kurināmais un enerģētika
- 04.400 Ieguves rūpniecība, apstrādes rūpniecība un būvniecība
- 04.500 Transports
- 04.600 Sakari
- 04.700 Citas nozares (t.sk. tūrisms)
- 04.800 Ekonomiskās darbības lietišķie pētījumi un eksperimentālās izstrādes
- 04.900 Pārējā citur neklasificēta ekonomiska darbība

2.pielikuma 4.tabulā redzami visu pašvaldību kopējie izdevumi šajā kategorijā uz 1 iedzīvotāju gan pēc naudas plūsmas, gan pēc uzkrāšanas principa 2014.gadā. 11 pašvaldībām šajā kategorijā izdevumu nav (piemēram, Stopiņu novads, kam savukārt visaugstākie izdevumi 06 funkcijā, izdevumu nav arī Aizkraukles novadam, Ķekavas novadam, Ropažu novadam u.c.). Pārējām pašvaldībām pēc naudas plūsmas izdevumi ekonomiskai darbībai (04 funkcija) uz 1 iedzīvotāju 2014.gadā ir robežās no 3 EUR līdz 467 EUR (Carnikavas novads), vidēji Latvijā izdevumi uz 1 iedzīvotāju pašvaldību budžetos 04 kategorijā pēc naudas plūsmas ir 173 EUR. Bet pēc uzkrāšanas principa vidējie izdevumi ir 170 EUR uz 1 iedzīvotāju un pašvaldībās, kur ir šīs kategorijas izdevumi, tie ir robežās no 3 EUR līdz 341 EUR (Rīga).

Izvēlētās divas funkcionālās kategorijas pēc to nosaukumiem bez paskaidrojumiem sabiedrībai īpašu skaidrību nevieš. Var pieņemt, ka detalizētāka kategorijas izmantošana, dod lielāku skaidrību par izdevumiem. Tomēr tikai daļēji. Pašvaldības visvairāk izmanto iespēju lietot šo divu kategoriju pēdējās apakškategorijas (pārējais). Pie tam atšķirīga ir pašvaldību pieeja funkciju detalizēšanā. Apkopotā informācija 2.pielikuma 5.tabulā Pilotpašvaldību gada pārskatos izmantotie funkciju kodi un tās kopsavilkumā 4.1.8.tabulā uzskatāmi parāda atšķirības kodu pielietošanā pētījuma 8 pilotpašvaldībās.

4.3.8.tabula.Kopsavilkums par pilotpašvaldību budžetu gada pārskatos izmantotajiem funkciju kodiem (pēc 2015.gada budžeta datiem)

Kods	Kopā		
	PB	SB	ZD
01			
01.100	6		2
01.200		1	
01.300	2		
01.700	5	1	
01.800	4		
01.830	4		
01.890	1		
02			
02.200	1		
03			
03.100	6	2	
03.200	3		
03.300	3		
03.600	4		
04			
04.100	5	1	
04.200	2	2	1
04.300	1		
04.400	3		
04.500	5	5	1
04.600	3		3
04.700	5		2
04.900	6	3	2
05			
05.100	2	1	
05.200	3	1	
05.300	1	2	
05.400	2	1	
05.500	1		
05.600	4	2	1
06			
06.100	6	1	
06.200	6	1	
06.300	3		
06.400	5	2	1
06.600	7	2	4

Kods	Kopā		
	PB	SB	ZD
07			
07.200	4		
07.300	3		1
07.400	2		
07.600	1		
08			
08.100	8		4
08.200	8		7
08.300	1		
08.400	5		
08.600	4		1
09			
09.100	7		4
09.200	8		6
09.210	8		6
09.211	2		2
09.219			6
09.220	4		1
09.222	3		1
09.400	1		
09.410	1		
09.500	7	2	4
09.510	7	2	3
09.530	1		
09.600	6	1	1
09.800	6		2
09.810	5		1
09.820	3		1
10			
10.100	2		
10.200	5		3
10.300	1		
10.400	6		2
10.500	2		
10.600	3		
10.700	6		1
10.900	7		4

Priekšlikumi

Sagatavot pašvaldībām speciāli adresētu funkcionālās klasifikācijas lietošanas tabulu. Un neskatoties, uz to, ka zināms, ka pastāv uzskaites atšķirības, ieteikums tik un tā centralizēti apkopot datus par izdevumiem funkcionālajās kategorijās. Iespēja savus rādītājus salīdzināt ar citu pašvaldību rādītājiem, var arī pašvaldības motivēt veikt uzskaites pilnveidošanu.

Ieteikums vienkopus centralizēti apkopot un publicēt arī pašvaldību izdevumus par katru funkcionālo kategoriju, līdzīgi, kā iepriekš ieteikts par pašvaldību izdevumiem kopumā. Pie tam izmantojot naudas

plūsmas datus, atsevišķi izdalīt arī uzturēšanas izdevumus un kapitālos izdevumus (pilotpašvaldību piemēros 2.pielikumā nav izdalīti kapitālie izdevumi).

Apkopot un skatīt sīkāk vispār izdevumus sadalījumā pa ekonomiskajām kategorijām centralizētā līmenī bez papildus kvalitatīva rakstura informācijas nav visai objektīvi, jo tās atkarīgas no katras pašvaldības organizatoriskās struktūras. Ņemot vērā to daudzveidību, tai skaitā ārpakalpojumu izmantošanu, šāds salīdzinājums būtu ļoti vispārīgs. Tas ieteicams tikai konkrētu uzdevumu gadījumā un drīzāk tīklu ietvaros un pašvaldību individuālā analīzē. Protams, sabiedrībai arī salīdzinoši vairāk interesē, un arī Anglijas piemērā redzam, ka izdalīta tiek izdevumu daļa atalgojumam. Tomēr, ņemot vērā ārpakalpojumu izmantošanu visdažādākajās jomās¹⁶⁷ un iepirkumu izmantošanu, šī rādītāja salīdzināšanas objektivitāte mazinās.

Tāpēc sīkāku dalījumu, analīzei izmantojot ekonomiskās kategorijas, ieteicams veikt pašvaldību tīklu ietvaros, kur kvantitatīvo informāciju analīzei papildina ar kvalitatīvu rakstura informāciju, kā arī pašas pašvaldības veiktā analīzē.

Lai veiktu pilnvērtīgāku pašvaldības darbības analīzi un novērtējumu, katras funkcijas ietvaros būtu jāsaprot no kādiem ieņēmumiem tā tiek finansēta, svarīgi tās ietvaros saprast arī kādu daļu veido:

- Maksa par pakalpojumu;
- Citu pašvaldību transferti par pakalpojumu;
- Valsts budžeta transferti – mērķdotācija;
- Valsts budžeta transferti ES vai citiem projektiem (attīstībai);
- Pašas pašvaldības līdzekļi.

Latvijā ieņēmumu klasifikācija attiecīgajām kategorijām neparedz sadalījumu pa funkcionālajām kategorijām. Ieteikums būtu pilnveidot ieņēmumu klasifikāciju, dažām noteiktām ieņēmumu kategorijām (pašvaldību savstarpējie norēķini, maksa par pakalpojumiem, valsts transferti ES fondu līdzfinansētiem projektiem, ziedojumi un dāvinājumi) paredzot sadalījumu pa funkcijām (nozarēm).

Kamēr tas netiek veikts centralizētā līmenī, pašvaldība to var veikt un attiecīgi katru pakalpojumu analizēt šādi savā uzskaites sistēmā. Attiecīgi kontu plānā pie atbilstošajiem ieņēmumiem paredzot dimensiju, kurā norādīta funkcija/aktivitāšu nozare saskaņā ar izveidotu reģistru, kas iespējami savietots ar izdevumu klasifikāciju pēc funkcionālajām kategorijām.

Šo metodi labi var pielietot arī veicot pakalpojumu analīzi tīklu ietvaros. Vienīgi jāņem vērā, ka ieviešana var prasīt laiku - pirms analīzes gada jāvienojas par vienotu funkciju / aktivitāšu nozaru klasifikāciju un tās pielietošanu, tad tīkla pašvaldībām tā jāievieš savā uzskaites sistēmā. Pārskata gadā dati jāvāc, ja iespējams jāapkopo vēsturiski dati dinamikai, un pēc pārskata gada tīkla ietvaros var pakalpojumus analizēt salīdzinot.

4.3.4. Pašvaldību budžetu ieņēmumu un izdevumu savstarpējas sakarības rādītāji

Pašvaldību budžetu salīdzināmajā datu bāzē ieteicams iekļaut arī šādus budžetu ieņēmumu izdevumu savstarpējo sakarību rādītājus. Ar ieņēmumiem un izdevumiem domāti kopējie visu trīs budžetu konsolidētie ieņēmumi un izdevumi.

4.3.9.tabula. Ieteicamie budžeta ieņēmumu / izdevumu savstarpējo sakarību rādītāji

Nr.p.k.	Rādītājs	Vienība
1.	Ieņēmumu un izdevumu starpība (+/-)	EUR
2.	Ieņēmumu un izdevumu starpība uz 1 iedzīvotāju	EUR
3.	Ieņēmumu un izdevumu starpība pret ieņēmumiem	%
4.	Kapitālie izdevumi pret nodokļu ieņēmumiem	%
5.	Kapitālie izdevumi pret ieņēmumiem no īpašuma	%
6.	01 funkcijas daļa (atskaitot iemaksu PFIF) pret nodokļu ieņēmumiem	%

¹⁶⁷ Tipiskākie piemēri pašvaldībās – telpu uzkopšanas darbi, IT administrēšana, konkrētu uzdevumu veikšana (attīstības programma, lielāku kultūras pasākumu organizēšana). Sastopami arī ārpakalpojumi administrācijā, piemēram, juridiskais dienests. Privātā sektorā arvien vairāk uzņēmumi izmanto ārpakalpojumus savas grāmatvedības vešanai.

4.3.5. Citi pašvaldību finanšu rādītāji

Lai arī budžets ir pašvaldības finanšu vadības kodols, pašvaldības budžetu rādītāji nav vienīgie, kas raksturo pašvaldības finanses. Ir arī citi rādītāji. Skatot pašvaldības budžetu šaurā (tehniskā) izpratnē, pašvaldības aizņēmumi, galvojumi, saistības ir ārpus tā (bet ne saturiskā izpratnē). Pašvaldību kopējo saistību apmēriem seko līdzi un tos regulāri apkopo un publicē Finanšu ministrija. Finanšu ministrijas mājas lapā regulāri tiek publicēta informācija par pašvaldību aizņēmumu, galvojumu un ilgtermiņa saistību apjomu (par katru un kopā) attiecīgajā gadā un šī apjoma īpatsvaru plānoto pamatbudžeta ieņēmumu bez mērķdotācijām un iemaksas PFIF apjomā, kā arī šo datu apkopojums par 3 gadiem – attiecīgajā gadā un vēl 2 gadus uz priekšu. Salīdzināšanai būtu ieteicami arī aprēķini uz 1 iedzīvotāju.

Vēl cita pašvaldību finanšu rādītāju grupa, būtu saistīta ar pašvaldības īpašumu. Piemēram, pašvaldības īpašuma vērtība un tā radītie ieņēmumi (nodokļu ieņēmumi) vai īpašuma vērtības un pašvaldības izdevumu proporcija.

4.3.10. tabula. Citi pašvaldību finanšu rādītāji

Nr.p.k.	Rādītājs	Vienība
1.	Pašvaldības kopējo aizņēmumu apjoms	EUR
2.	Pašvaldības aizņēmumu gada saistības uz 1 iedzīvotāju	EUR
3.	Pašvaldības kopējās gada saistības (aizņēmumi, galvojumi, ilgtermiņa saistības) uz 1 iedzīvotāju	EUR
4.	Pašvaldības ilgtermiņa ieguldījumu apjoms (bilancē)	EUR
5.	Pašvaldības ilgtermiņa ieguldījumu apjoms uz 1 iedzīvotāju	EUR
6.	Pašvaldības nodokļu ieņēmumi pret ilgtermiņa ieguldījumu apjomu	%
7.	Pašvaldības ieņēmumu no īpašuma apjoms pret ilgtermiņa ieguldījumu apjomu	%

Pārkāpjot budžeta periodu, interesants pašvaldības salīdzinošs rādītājs būtu visi ilgtermiņa ieguldījumi (bilancē) uz vienu iedzīvotāju. Atšķirībā no budžeta kapitālajiem izdevumiem uz vienu iedzīvotāju tas patiešām atspoguļotu kopējos pašvaldības ieguldījumus (investīcijas) uz 1 iedzīvotāju. Taču šajā kontekstā lielākā problēma ir ieguldījumu uzskaites patiesums. Turpinājumā īsi par ilgtermiņa ieguldījumu uzskaiti.

Ilgtermiņa ieguldījumi ir visu veidu resursi, kurus pašvaldība / budžeta iestāde plāno izmantot ilgāk nekā gadu, kā arī visu veidu aktīvi, kuru apmaksa paredzēta vēlāk nekā gadu pēc bilances datuma.

Ilgtermiņa ieguldījumus atzīst, ja

- 1) ir ticams, ka budžeta iestāde tos izmantos funkciju nodrošināšanai vai pakalpojumu sniegšanai;
- 2) to lietderīgās lietošanas laiks ir ilgāks nekā 12 mēneši no pieņemšanas lietošanā (ekspluatācijā);
- 3) var ticami novērtēt to izmaksas;
- 4) tos iegādājas, lai bez atlīdzības nodotu vispārējās vadības sektora struktūrām, izņemot kontrolētus un finansētus komersantus;
- 5) pārņemot valstij piekritīgo nekustamo īpašumu saskaņā ar normatīvajiem aktiem, nav pieņemts lēmums par tā izmantošanu.

Ilgtermiņa ieguldījumus sākotnēji atzīst to iegādes vai izveidošanas (ražošanas) vērtībā, kas ietver par attiecīgā ilgtermiņa ieguldījuma iegādi vai izveidi samaksāto naudu (vai tās ekvivalentu) un visus izdevumus, kas tieši attiecas uz iegādāto objektu līdz dienai, kad tas nodots ekspluatācijā:

Bilancē ilgtermiņa ieguldījumus norāda atlikušajā vērtībā, no ilgtermiņa ieguldījumu iegādes (sākotnējās) vērtības atskaitot uzkrāto nolietojumu (amortizāciju) pamatlīdzekļiem un nemateriālajiem ieguldījumiem, vērtības samazinājumu, uzkrājumus nedrošajiem ilgtermiņa parādiem un nedrošajiem avansa maksājumiem par ilgtermiņa ieguldījumiem.

Pamatlīdzekļiem nolietojumu un nemateriālajiem ieguldījumiem amortizāciju aprēķina atbilstoši to paredzamajam lietderīgās lietošanas laikam, sākotnējo vērtību sistemātiski sadalot pa periodiem, uzskaita kā uzkrāto nolietojumu (amortizāciju) un atzīst pārskata perioda iestādes pamatdarbības izdevumos.

Ilgtermiņa ieguldījumu, izņemot mežaudzes, novērtē budžeta iestādes vadītāja apstiprināta komisija, ja nepieciešams, pieaicinot attiecīgās jomas speciālistus. Mežaudžu vērtība tiek noteikta saskaņā ar meža inventarizācijas datiem.

Budžeta iestāde katra pārskata perioda (finanšu gada, ja normatīvajos aktos par pārskatu sagatavošanu nav noteikts citādi) beigās novērtē, vai nepastāv pazīmes, kas norāda uz ilgtermiņa ieguldījumu (izņemot mežaudzes un kadastrālajā vērtībā atzītus ilgtermiņa ieguldījumus) vērtības būtisku samazinājumu. Budžeta iestāde izvērtē šādas pazīmes:

- ievērojami samazinājies vai nepastāv pieprasījums pēc pakalpojuma, kuru sniedz budžeta iestāde, lietojot attiecīgo ilgtermiņa ieguldījumu;
- pieņemts valdības vai pašvaldības lēmums, kas rada būtiskas negatīvas izmaiņas budžeta iestādes darbībā;
- ilgtermiņa ieguldījums ir novecojis vai fiziski bojāts;
- ilgtermiņa ieguldījuma paredzētajā lietojumā notikušas būtiskas ilgtermiņa izmaiņas, kas negatīvi ietekmē budžeta iestādes darbību;
- pieņemts lēmums apturēt ilgtermiņa ieguldījuma izveidošanu pirms tā pabeigšanas vai nodošanas lietošanā (ekspluatācijā).

Ja pastāv vismaz viena minētā pazīme, budžeta iestādes vadītāja apstiprināta komisija, ja nepieciešams, pieaicinot attiecīgās jomas speciālistus, vispirms izvērtē, vai iespējams noteikt ilgtermiņa ieguldījuma patieso vērtību, atskaitot atsavināšanas izmaksas.

Patiesā vērtība:

- 1) ir summa, par kādu aktīvu iespējams apmainīt starp labi informētām, savstarpēji ieinteresētām un nesaistītām personām;
- 2) atskaitot atsavināšanas (pārdošanas) izmaksas, ir summa, kādu iespējams iegūt aktīva atsavināšanas (pārdošanas) darījumā starp labi informētām, savstarpēji ieinteresētām un nesaistītām personām.

Ilgtermiņa ieguldījuma patieso vērtību iespējams noteikt šādos gadījumos:

- 1) nesaistītu personu darījumā noslēgtā līgumā (saistošā pārdošanas līgumā) ir zināma ilgtermiņa ieguldījuma cena, kas koriģēta par izmaksām, kas tieši attiecas uz ilgtermiņa ieguldījuma atsavināšanu;
- 2) ja nav pieejami saistoši pārdošanas līgumi, bet ilgtermiņa ieguldījums ir tirgots aktīvā tirgū, tad patiesā vērtība ir ilgtermiņa ieguldījuma tirgus vērtība (pašreizējā piedāvājuma cena). Ja pašreizējās piedāvājuma cenas nav pieejamas, ilgtermiņa ieguldījuma patiesās vērtības noteikšanā piemēro pēdējā darījuma cenu, pieņemot, ka aktīvu tirgū nav notikušas būtiskas izmaiņas starp darījuma datumu un aprēķinu veikšanas datumu;
- 3) ja nav pieejami saistoši pārdošanas līgumi un nepastāv aktīvs tirgus, patieso vērtību nosaka atbilstoši pieejamai informācijai par vērtību, kādu iestāde varētu iegūt no ilgtermiņa ieguldījuma pārdošanas nesaistītai personai aprēķinu datumā. Šīs vērtības noteikšanai var izvērtēt nesenu līdzīgu darījumu tajā pašā nozarē vai saimnieciskās darbības jomā.

Pašvaldību bilances pielikumā ir jāiekļauj informācija par nekustamā īpašuma kadastrālo vērtību.

Ņemot vērā esošo situāciju saistībā ar nekustamo īpašumu (skolas, slimnīcas, peldbaseini, bibliotēkas, muzeji) ir aktuāli katru gadu izvērtēt:

- vai nav ievērojami samazinājies vai nepastāv pieprasījums pēc pakalpojuma, kuru sniedz budžeta iestāde, lietojot attiecīgo ilgtermiņa ieguldījumu;
- pieņemts valdības vai pašvaldības lēmums, kas rada būtiskas negatīvas izmaiņas budžeta iestādes darbībā;
- ilgtermiņa ieguldījums ir novecojis vai fiziski bojāts;
- ilgtermiņa ieguldījuma paredzētajā lietojumā notikušas būtiskas ilgtermiņa izmaiņas, kas negatīvi ietekmē budžeta iestādes darbību;
- pieņemts lēmums apturēt ilgtermiņa ieguldījuma izveidošanu pirms tā pabeigšanas vai nodošanas lietošanā (ekspluatācijā).

Izvērtēšanas rezultātā, iespējams, ir jāveic ilgtermiņa ieguldījumu pārvērtēšana patiesajā vērtībā.

Pamatlīdzekļu atspoguļošanu bilancē regulē likumdošana. Ievērojot tās prasības, pašvaldības pamatlīdzekļu uzskaites kārtību un vērtības izmaiņu pielietojumu apraksta Grāmatvedības uzskaites pamatprincipu aprakstā, kas ir Gada pārskata pielikums. Iepazīstoties ar minētajiem vairāku pilotpašvaldību dokumentiem, var secināt, ka kaut arī kopumā pamatlīdzekļu novērtēšanas metodikā nav būtisku atšķirību, katrā pašvaldībā ir arī savs skatījums, piemēram, uz kapitalizējamām izmaksām.

Piemēram, Ventspils pilsētas pašvaldība ir ļoti precīzi noteikusi, kuras izmaksas ir kapitalizējamas pamatlīdzekļa rekonstrukcijas rezultātā - veicot pamatlīdzekļu, kā arī ēku un būvju atjaunošanu, rekonstrukciju vai uzlabojumus, kas pagarina to lietderīgās lietošanas laiku vai būtiski uzlabo to stāvokli un atjaunošanas, rekonstrukcijas vai uzlabojumu vērtība pārsniedz vairāk kā 50% pamatlīdzekļa atlikušo vērtību, tad izdevumus pieskaita sākotnējai uzskaites vērtībai un pārskata lietderīgās lietošanas laiku. Ja pamatlīdzekļa atjaunošanas, rekonstrukcijas vai uzlabojumu izmaksas ir lielākas kā visa pamatlīdzekļa

sākotnējā vērtība un, ja aizstājamā pamatlīdzekļa apjoms (platība, garums) ir skaidri identificējams, tad budžeta iestādes vadītāja apstiprinātā komisija, ja nepieciešams, pieaicinot attiecīgās jomas speciālistus, nosaka izslēdzamās pamatlīdzekļa daļas proporciju no visa pamatlīdzekļa sākotnējās vērtības. Izslēdzamās daļas vērtību nosaka proporcionāli rekonstrukcijas īpatsvaram sākotnējā vērtībā. Izslēdzamo vērtību aprēķina, pamatlīdzekļa sākotnējo vērtību un uzkrāto nolietojumu reizinot ar noteikto proporciju. Iestādes vadītāja apstiprinātā komisija šo procesu dokumentē, aktā veicot ierakstu par amortizēto aizstāšanas izmaksu metodes izvēli, apstiprina izslēdzamās daļas vērtības aprēķinu un izvērtē un apstiprina lietderīgā kalpošanas laika pārskatīšanas izvērtējumu, to pagarinot vai atstājot nemainīgu. Izmaksas, kas radušās, saglabājot vai uzturot ēku un būvju esošo stāvokli, kā arī tās remontējot vai labojot, atzīst kā izdevumus periodā, kad tās radušās. Nolietojumu turpina rēķināt arī remontu un rekonstrukcijas laikā. Pēc rekonstrukcijas, uzlabošanas vai atjaunošanas pamatlīdzekļiem nolietojumu aprēķina atlikušajā vai pārskatītajā lietderīgās lietošanas laikā un to rēķina no atlikušās jeb uzskaites vērtības.

Cēsu novada pašvaldībā, ja ir veikta pamatlīdzekļu rekonstrukcija, uzlabošana vai atjaunošana, pēc kuras nemainās pamatlīdzekļa lietderīgās lietošanas laiks nolietojumu aprēķina atlikušajā lietderīgas lietošanas laikā. Veicot pamatlīdzekļu rekonstrukciju, uzlabošanu vai atjaunošanu, pēc kuras būtiski mainās pamatlīdzekļa lietderīgās lietošanas laiks, pamatlīdzekļa atlikušo lietderīgās lietošanas laiku pārskata, attiecīgi koriģējot pamatlīdzekļu nolietojuma aprēķinu kārtējam periodam un nākamajiem periodiem.

Jelgavas novada pašvaldība grāmatvedības uzskates pamatprincipu aprakstā nenorāda pamatlīdzekļu rekonstrukcijas rezultātā radušos izmaksu kapitalizācijas kārtību.

Dažādu pašvaldību pamatlīdzekļu datu izmantošanā problēma ir saistīta ar to, ka pamatlīdzekļu rekonstrukcijas rezultātā radušās izmaksas dažādās pašvaldībās atšķirīgi ietekmē pamatlīdzekļa vērtības noteikšanu un turpmāko nolietojuma aprēķinu.

Vispārīgai salīdzinot dažus ilgtermiņa ieguldījumu un kādas ieņēmumu daļas attiecību rādītājus (4.3.10.tabula), tomēr jāņem vērā, ka pašvaldības investīcijas ir ieguldījumi, kuru mērķis ir sekmēt tautsaimniecības attīstību, sabiedrības labklājības līmeņa paaugstināšanu, infrastruktūras uzlabošanu un apkārtējās vides sakārtošanu. Tas nav viennozīmīgi saistāms ar ieņēmumiem. Investīciju atdeves rādītāji nav saistīti tikai ar ieņēmumiem. Piemēram, ieguldījumi ielu apgaismojumā var būt saistīti ar negadījumu skaitu samazināšanos.

Arī pašvaldību kapitālsabiedrību finanšu rādītāji pamatā ir ārpus budžeta.

4.4. Metodika ieņēmumu – izdevumu novērtējumam *Darba uzdevumā* dotajām pašvaldības aktivitāšu nozarēm

Viens no Pasūtītāja (LPS) Tehniskajā specifikācijā dotajiem pētījuma uzdevumiem ir :

Izstrādāt metodiku ieņēmumu-izdevumu novērtējumam sekojošām pašvaldības aktivitāšu nozarēm:

- 1) Izglītība un zinātne;
- 2) Kultūra un brīvais laiks;
- 3) Sociālā drošība;
- 4) Veselības aizsardzība;
- 5) Sabiedriskā kārtība un tiesiskums;
- 6) Avārijas un krīzes situācijas;
- 7) Telpiskā plānošana un būvniecības uzraudzība;
- 8) Pamata infrastruktūra (ceļi, ielas, ostas un lidostas)
- 9) Pieminekļi un sabiedriskā infrastruktūra;
- 10) Dārzi, parki un kapsētas;
- 11) Sabiedriskais transports;
- 12) Preču ražošana un tirdzniecība;
- 13) Pilnas maksas pakalpojumu sniegšana;
- 14) Dabas resursu ieguve un tirdzniecība.

Šī uzdevuma izpilde atspoguļota šādos soļos:

- 1.solis.** Komentārs par darba uzdevumā doto pašvaldības aktivitāšu nozaru sadalījumu un korekcijas.
- 2.solis.** Aktivitāšu nozaru saskaņošana ar izdevumu klasifikāciju pēc funkcionālajām kategorijām (COFOG);
- 3.solis.** Aktivitāšu nozaru saskaņošana ar ieņēmumu klasifikāciju;
- 4.solis.** Alternatīva pašvaldības darbības / funkciju nozaru sadalījuma piedāvājums un tā saskaņošana ar izdevumu klasifikāciju pēc funkcionālajām kategorijām

1.solis. Komentāri par doto nozaru sadalījumu

Ja uzdevumā dotās pirmās 11 aktivitāšu nozares lielākā vai mazākā mērā saistītas ar kādu tiesību aktos noteikto pašvaldības darbības nozari/jomu (sauktu arī funkciju), tad dotā 12. un 13. aktivitāšu nozare vairāk atspoguļo darbības raksturu, bet ne nozari, un varētu tikt attiecināta uz kādu no iepriekš dotajām nozarēm.

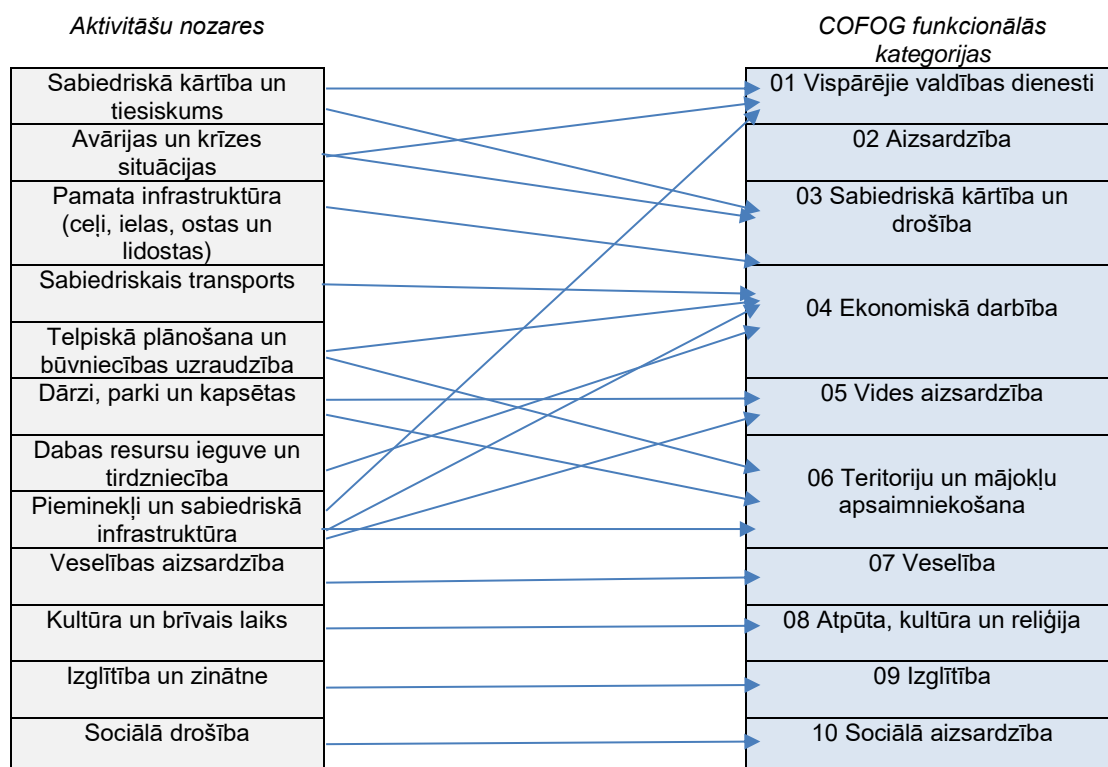
Par 12. – *Preču ražošana un tirdzniecība*. Tiešā izpratnē pašvaldības uzdevums nav ražot preces un tirgot tās. Tomēr ir sastopami arī šādi tieši piemēri, un tas raksturīgi keinsiatiskai attieksmei pret vietējo ekonomiku. Bet tādos gadījumos, kas nav bieži, parasti ražo ne pašvaldība, bet tās kapitālsabiedrība, un attiecīgi tās ieņēmumi – izdevumi nav iekļauti pašvaldības budžetā. Bet vispārīgākā kontekstā, kur ar preču ražošanu var saprast labuma radīšanu un tā nodošanu patērētājam / tirgum pretī gūstot pilnīgu vai daļēju (tieši no patērētāja vai pastarpināti caur nodokļiem, transfertiem) samaksu par to, pašvaldības kontekstā būtu pakalpojumu sniegšana dažādās, tai skaitā iepriekš uzskaitītās nozarēs (piemēram, interešu izglītība, kultūras pasākumi, parku uzturēšana u.t.t.).

Par 13. – *Pilnas maksas pakalpojumu sniegšana*. Pašvaldība var pielietot šādu pieeju uz atsevišķām, bet ne visām, pašvaldības funkcijām, tai skaitā un jo sevišķi pielietot brīvprātīgi īstenotām iniciatīvām. Pašvaldības maksas noteikšanā izpaužas tās priekšstats un attieksme pret taisnīgumu. Liberālas izpratnes gadījumā dominē princips – maksā tas, kas izmanto pakalpojumu, savukārt sociālistisku izpratni lietotājs jūt kā bezmaksas vai nepilnas maksas pakalpojumu. Kā brīvprātīgo iniciatīvu ieviešot pakalpojumu par pilnu maksu, pašvaldības darbību var klasificēt kā liberālu attiecībā pret taisnīguma izpratni - maksā tas, kas izmanto attiecīgo pakalpojumu, un keinsiatisku attiecībā pret ekonomiku – pašvaldība gatava vietējā saimniecībā veikt vairāk nekā nosaka tiesību akti. Šis klasifikācijas punkts rosina pašvaldības analizēt savu darbību/pakalpojumus. Kas izmanto šo pakalpojumu? Kas apmaksā šo pakalpojumu? Tā, piemēram, ja muzeju, kas pamatā tiek finansēts no vispārīgiem pašvaldības ieņēmumiem ievērojami vairāk izmanto ne pašvaldības iedzīvotāji, tad pašvaldībai jāspēj sniegt skaidra argumentācija, ko iedzīvotāji gūst no tā pastāvēšanai un darbībai atvēlētajiem līdzekļiem. Vai apmeklētājiem ir iespēja atstāt savus izdevumus pašvaldībā?

Nemot vērā, ka uzdevumā dotās 12. un 13. nozare vairāk vērtējamas kā principi, kas var tikt attiecināti arī uz iepriekš dotām nozarēm, šīs no turpmākās analīzes tiek izslēgtas.

2.solis. Aktivitāšu nozaru saskaņošana ar izdevumu funkcionālo klasifikāciju

4.4.1.attēlā atspoguļota doto aktivitāšu nozaru sasaiste ar klasifikācijas funkcionālo kategoriju pamatgrupām (COFOG secībā), savukārt 4.4.1.tabulā šī sasaiste atspoguļota detalizētāk, izmantojot arī nākamā līmeņa COFOG dalījumu (darba uzdevuma aktivitāšu nozaru secībā).



4.4.1.attēls. Doto pašvaldības aktivitāšu nozaru un izdevumu klasifikācijas funkcionālo pamatkategoriju sasaiste.

4.4.1.tabula. Darba uzdevumā doto pašvaldību aktivitāšu nozaru un izdevumu funkcionālo kategoriju sasaiste

N.p.k.	Uzdevumā dotās aktivitāšu nozaru grupas	Atbilstošais klasifikācijas kods	Piezīmes
1.	Izglītība un zinātne	09;	
		01.4; 01.5; 03.5; 04.8; 05.5; 06.5; 07.5; 08.5; (09.7); 10.8	Zinātne un pētniecība. Pilotpašvaldībās no R&D kodiem izmantoti tikai 05.500 (1- Valmieras)
2.	Kultūra un brīvais laiks	08*	T.sk.sports. Iekļauti arī pieminekļi.
3.	Sociālā drošība	10*	
4.	Veselības aizsardzība	07*	Tā kā šo funkciju pamatā veic pašvaldību kapitālsabiedrības, budžetos mazi izdevumi vai dažām vispār nav izdevumi šajā kodā (Ādažu n.).
5.	Sabiedriskā kārtība un tiesiskums	03*; 01*	Nav iekļauta bāriņtiesa (tā iekļauta 10.400)
6.	Avārijas un krīzes situācijas	03.200; 01.890	03.200 izmanto 3 pilotpašvaldības (Jelgavas n., Tukuma n., Valmieras). 01.890 praksē tiek izmantots arī kā Rezerves fonds gada ietvaros, bet atsevišķi izdala 1 pilotpašvaldība (Valmieras)
7.	Telpiskā plānošana un būvniecības uzraudzība	06.200; 04.430	06.200 - izmanto 6 pilotpašvaldības PB un 1 SB, neizmanto Ādažu n. 04.430 neizdala neviena pilotpašvaldība; 04.400 izdala 3 (Cēsu n., Dundagas n., Jelgavas n.). Varētu arī iekļaut 01.320
8.	Pamata infrastruktūra (ceļi, ielas, ostas un lidostas)	04.500	04.500 izmanto 5 pašvaldības PB; 5 pašvaldības SB, 1 - ZD budžetā
9.	Pieminekļi un sabiedriskā infrastruktūra	Nevar izdalīt	Pieminekļi iekļauti 08 kodā, sabiedriskā infrastruktūra daļēji arī 01 kodā, sabiedrisko pakalpojumu infrastruktūra – 04; 05; 06 kodos.
10.	Dārzi, parki un kapsētas	05.400; 06.600	05.400 izmanto 2 pilotpašvaldības PB un 1- SB. 06.600-Pārējā neklasificēta, t.sk. kapsētu vadība, izmanto 7 pilotpašvaldības PB, 2-SB, 4 ZD.
11.	Sabiedriskais transports	04.500 (Iekļauts vienā kodā ar infrastruktūru 04.500)	Virknē gadījumu iesaistītas arī kapitālsabiedrības
12.	Dabas resursu ieguve un tirdzniecība	No 04.400 daļa - 04.410	Šī nav tipiska pašvaldības funkcija. Pašvaldības neatspoguļo tik sīki, bet 04.400 ietilpst arī būvniecība un būvvalde
	Pārējās aktivitātes		Iepriekšējās grupās neiekļautās aktivitātes

3.solis. Aktivitāšu nozaru saskaņošana ar ieņēmumu klasifikāciju.

Ieņēmumu klasifikācijas analīze liecina, ka pašreiz vienīgās ieņēmumu klasifikācijas kategorijas, kur iespējams identificēt kādu pašvaldības darbības nozari ir:

- 2.0.-9.5.2.1. Pašvaldības nodeva par būvatļaujas saņemšanu – Būvniecības uzraudzība.
- 3.0.-21.3.5.0. Maksa par izglītības pakalpojumiem.
- 3.0.-21.3.9.1. Maksa par personu uzturēšanos sociālās aprūpes iestādēs. - Sociālā drošība.
- 3.0.-21.3.9.4. Ieņēmumi par komunālajiem pakalpojumiem (saistīti ar 3 funkcionālajām kategorijām).

Tātad, lai būtu iespējams veidot lielāku saiti starp budžeta ieņēmumiem un izdevumiem:

- Jāpapildina dažas atsevišķas ieņēmumu kategorijas ar funkciju dalījumu. Tad attiecīgie dati būtu salīdzināmi starp visam pašvaldībām.
- Pašvaldības ietvaros jānodrošina atsevišķu ieņēmumu klasifikācijas iespējas uzskaitē sadalījumā pa funkcijām / nozarēm. Tad pašvaldība varēs labāk analizēt savas darbības efektivitāti.
- Vairākām pašvaldībām tīkla ietvaros jāvienojas, kuras funkcijas / aktivitāšu nozares analīzi veiks un attiecīgi jāvienojas par vienotu atsevišķu ieņēmumu sadalījumu pa tām.

4.solis. Alternatīva pašvaldības darbības / funkciju nozaru sadalījuma piedāvājums un tā saskaņošana ar izdevumu klasifikāciju pēc funkcionālajām kategorijām.

Turpinājumā dots alternatīvs pašvaldību izdevumu sadalījums pa funkcijām/aktivitātēm, COFOG pamatgrupas sadalot sīkāk. 4.2.2.tabulā šis sadalījums dots COFOG funkciju secībā, bet 4.2.3.tabulā sakārtots nedaudz citā secībā.

4.4.2.tabula. Piedāvājums COFOG pamatgrupu alternatīvam sadalījuma atspoguļojumam

Nr.p.k.	COFOG funkcija	Pamata kods	Funkcija	To veidojošie kodi
1.			PFIF - atskaitīt	01 - EKK7260
2.	Vispārējie valdības dienesti	01	Vispārējā pārvalde	01 (atskaitot – EKK7260)
3.	Aizsardzība	02	Pārējie izdevumi	02
4.	Sabiedriskā kārtība un drošība	03	Sabiedriskā kārtība un drošība	03
5.	Ekonomiskā darbība	04	Siltumapgāde	04.300
6.			Transports un transporta infrastruktūra	04.500
7.			Būvniecības uzraudzība	04.430
8.			Dažāda veida ekonomiskā darbība	Pārējās 04 apakšgrupas
9.	Vides aizsardzība	05	Atkritumu un notekūdeņu apsaimniekošana	05.100; 05.200
10.			Vides aizsardzības veicināšana	05.300; 05.400; 05.600
11.	Teritoriju un mājokļu apsaimniekošana	06	Mājokļu un teritorijas apsaimniekošana	06.100; 06.400; 06.600
12.			Ūdensapgāde	06.300
13.			Teritorijas attīstības plānošana	06.200
14.	Veselība	07	Veselības aprūpe	07
15.	Atpūta, kultūra, reliģija	08	Sports un atpūta	08.100
16.			Kultūra	08.200
17.			Informatīvie un kopienu aktivitātes pasākumi	08.300; 08.400
18.	Izglītība	09	Izglītība	09
19.	Sociālā aizsardzība	10	Sociālie pakalpojumi un palīdzība	10

4.4.3.tabula. COFOG pamatgrupu alternatīvais izdevumu sadalījums

Nr.p.k.	Pašvaldību funkciju / aktivitāšu grupa	To veidojošie budžeta izdevumu kunkcionālās klasifikācijas kodi
	PFIF - atskaitīt	01 - EKK7260
1.	Vispārējā pārvalde	01 (atskaitot EKK 7260)
2.	Informatīvie un kopienu aktivitātes pasākumi	08.300; 08.400
3.	Teritorijas attīstības plānošana	06.200
4.	Būvniecības uzraudzība	04.430
5.	Izglītība	09
6.	Sports un atpūta	08.100
7.	Kultūra	08.200
8.	Sociālie pakalpojumi un palīdzība	10
9.	Veselības aprūpe	07
10.	Sabiedriskā kārtība un drošība	03
11.	Transports un transporta infrastruktūra	04.500
12.	Mājokļu un teritorijas apsaimniekošana	06.100; 06.600; 06.400
13.	Ūdensapgāde	06.300
14.	Siltumapgāde	04.300
15.	Atkritumu un notekūdeņu apsaimniekošana	05.100; 05.200
16.	Vides aizsardzības veicināšana	05.300; 05.400; 05.600
17.	Dažāda veida ekonomiskā darbība	Pārējās 04 apakšgrupas (izņemot 04.430; 04.500)
18.	Pārējie izdevumi	02

4.5. Metodika ieņēmumu – izdevumu novērtējumam *Darba uzdevumā* dotajiem funkciju veidiem

Viens no Pasūtītāja (LPS) Tehniskajā specifikācijā dotajiem pētījuma uzdevumiem ir:

Izstrādāt metodiku ieņēmumu – izdevumu novērtējumam sekojošiem funkciju veidiem:

- 1) *Politikas organizēšana un tās saturs noteikšana;*
- 2) *Pakalpojumi;*
- 3) *Administrēšana;*
- 4) *Apsaimniekošana;*
- 5) *Uzņēmējdarbība;*
- 6) *Veicināšana;*
- 7) *Atbalsta funkciju nodrošināšana.*

LPS projekta sagatavotajā materiālā¹⁶⁸ sadaļā 4.9.2. Funkciju veidu klasifikācija dots skaidrojums šiem funkciju veidiem. Tiesa gan, norādīts, ka funkcijas var klasificēt septiņās lielās funkcionālās grupās, un izdalītas astoņas funkciju grupas. Salīdzinot tās ar darba uzdevumā dotajām septiņām, papildus pievienota – informēšana.

LPS materiālā dotais pašvaldības darbības funkcionālo grupu skaidrojums:

- 1) *Politikas organizēšana un tās saturs noteikšana. Šī grupa raksturo pašvaldības domes politisko darbību, tai skaitā organizētās pilsoniskās sabiedrības un atsevišķu iedzīvotāju iesaisti lēmumu pieņemšanā.*
- 2) *Pakalpojumi, kas raksturo tādu produktu radīšanu un piegādi klientam bez maksas vai par maksu, kas nav preces. Šīs kategorijas produktus klients vēlas saņemt, tiem nav piespiedu raksturs.*
- 3) *Administrēšana, ko veido regulēšana ar pašvaldības saistošajiem noteikumiem un administratīvajiem aktiem, kas nodrošina sabiedrisko kārtību un tirgus ekonomikas funkcionēšanu, spēkā esošo likumu un pašvaldības saistošo noteikumu ievērošanu.*
- 4) *Attīstības veicināšana, ko veic pašvaldība, izmantojot savus resursus, ES un valsts programmu resursus un īsteno atbilstoši ievēlēto deputātu priekšstatiem par labu ekonomiku un taisnīgu sociālo kārtību. Šīs funkcijas veids ietver arī uzņēmumu un NVO atbalstu, ko veic pašvaldība teritorijas ekonomiskās un sociālās attīstības interesēs atbilstoši saviem priekšstatiem par attīstāmajām prioritātēm un ievērojot vietējās sabiedrības vajadzības.*
- 5) *Apsaimniekošana, kas attiecināma uz pašvaldības īpašumu un citu infrastruktūru, kas nodrošina publiskā un privātā sektora funkcionēšanu, izmantojot mantu, kas pieder pašvaldībai.*
- 6) *Pašvaldības uzņēmējdarbība, kas nodrošina pašvaldības stratēģisko resursu attīstīšanu, peļņu vai pašvaldības funkciju veikšanu;*
- 7) *Informēšana, ko veic pašvaldība savā, Latvijas Republikas vai ES vārdā, sniedzot iedzīvotājiem, apmeklētājiem un uzņēmējiem interesējošu informāciju, kā arī īstenojot pašvaldības produktu virzīšanu tirgū;*
- 8) *Pašvaldības atbalsta funkcijas, ko veic pašvaldība savas organizācijas iekšienē, lai nodrošinātu iepriekšminētās astoņas funkcijas.*

Attiecībā uz šo uzdevumu, jāatzīmē, kas tas vairāk un primāri saistīts ar diskusiju par pašvaldību darbības / funkciju klasifikāciju un tās problēmām, ne tik daudz ar budžeta jautājumiem.

Un pasteidzoties notikumiem priekšā – pēc uzdevuma veikšanas secināts, ka šī budžeta izdevumu novērtēšana pēc funkciju veidiem šobrīd izmantojama individuāli pašvaldībā vadības lēmumu pieņemšanai vai pašvaldību tīklā konkrētas aktivitāšu nozares vai vairāku nozaru analīzei.

No finansistu viedokļa efektīva finanšu plūsma ir tāda, kur katra šodien ieguldītā naudas vienība nākotnē ģenerē jaunu finanšu plūsmu. No pārvaldības viedokļa finanšu plūsma ir instruments jeb spēka punkts, ar kura palīdzību sasniegt izvirzītos mērķus. Pārmaiņu situācijās finanses vadītāja rokās kļūst par galveno administratīvo resursu jeb pārmaiņu vadīšanas sviru. No fizikas skatu punkta raugoties, izmantojot sviru, ar nelielu spēku var pacelt smagus ķermeņus. Spēka ietaupījums ir vienāds ar sviras garākā un īsākā pleca garumu attiecību. Līdzīgi tas ir arī finanšu disciplīnā, kur ieguldījums ir spēka punkts un budžeta pozīcijas un to proporcijas ir sviras plecu attiecības.

¹⁶⁸ LPS mājas lapā www.lps.lv vai <http://ms.lps.lv>

Pētnieku grupa šī uzdevuma novērtējumu veica pēc modificētas Delfi metodes. Pirmajā solī katrs eksperts¹⁶⁹ pēc savas izpratnes/pieredzes vispārīgi novērtēja vai attiecīgajai pašvaldības darbības nozarei (1; 2; 3. u.t.t.) piemīt atbilstošais funkcijas veids / raksturs (a; b; c; u.t.t.), attiecīgi piešķirot 1 punktu, bet vienam veidam, kurš eksperta prāt attiecīgajā darbības nozarē ir dominējošais, piešķirot 3 punktus. Ekspertu viedoklis nebija vienprātīgs, vietām stipri atšķirīgs. Pēc tam diskusijās, redzot viedokļu apkopojumu, eksperti vienojās par atbilstošo funkciju veidu atbilstību katrai darbības nozarei 3 svarīguma pakāpēs (dominējošais, būtisks, pastāvošs), katrai nozarei paredzot 1 dominējošu, 1 būtisku funkcijas veidu un 1 vai vairākus piemītošus funkciju veidus. Rezultāts atspoguļots 4.5.1.tabulā.

4.5.1.tabula. Vispārīgs Latvijas pašvaldību darbības nozaru sadalījums pēc funkciju veidiem (rakstura)

Funkcijas veids		a. Politika	b. Pakalpojumi	c. Administrēšana	d. Apsaimniekošana	e. Uzņēmējdarbība	f. Veicināšana	g. Iekšēja atbalsta f-ja
	Pašvaldības darbības nozare							
1.	Vispārējā pārvalde	D	P	P	P		P	B
2.	Informatīvie un kopienu aktivitātes pasākumi	D	P	P	P		B	P
3.	Teritorijas attīstības plānošana	D		B			P	P
4.	Būvniecības uzraudzība	P	B	D				P
5.	Izglītība		D	P	B		P	P
6.	Sports un atpūta		D	P	B	P		P
7.	Kultūra		D	P	B	P	P	P
8.	Sociālie pakalpojumi un palīdzība		D	P	B			P
9.	Veselības aprūpe		D		B	P		P
10.	Sabiedriskā kārtība un drošība		D	B	P			P
11.	Transports un transporta infrastruktūra		B	P	D	P		P
12.	Mājokļu un teritorijas apsaimniekošana		B	P	D	P		P
13.	Ūdensapgāde		B	P	D	P		P
14.	Siltumapgāde		B	P	D	P		P
15.	Atkritumu un notekūdeņu apsaimniekošana		P	B	D	P		P
16.	Vides aizsardzības veicināšana		P	D	P		B	P
17.	Dažāda veida ekonomiskā darbība		B	P	P	D	P	P
18.	Pārējie izdevumi		P	P	P	P	P	P

Sagatavota pēc autoru vairāku pakāpju novērtējuma

D	Aktivitāšu nozarē dominējošais funkcijas veids
B	Aktivitāšu nozarē būtisks funkcijas veids
P	Aktivitāšu nozarē pastāvošs funkcijas veids

¹⁶⁹ Šī pētījuma trīs pētnieki

4.5.1.tabulā dotais rezultāts nav vispārināms un vairāk izmantojams kā metodikas paraugs. Ja vajadzētu budžetu izdevumus izdalīt pa funkciju veidiem, tad attiecīgi katras nozares apjomu (100%) varētu sadalīt šādi: 50% dominējošajam veidam, 30% būtiskajam veidam, un pārējos 20% sadalot starp piemītošajiem funkciju veidiem.

Jo detalizētāks funkciju dalījums, jo precīzāku iespējams veikt sadalījumu. Tā, piemēram, kāds eksperts darbības veidā *Vispārējā pārvalde*, kā dominējošo atzīmēja *Politikas organizēšanu un tās satura noteikšanu*, šo darbību pirmkārt saistot ar pašvaldības lēmējinstītūcijas - domes - darbību, savukārt cits eksperts šajā darbības veidā kā dominējošo atzīmēja *Atbalsta funkciju*, to pirmkārt saistot ar pašvaldības administrāciju (lietvedība, grāmatvedība, juridiskā daļa u.t.t.).

Arī precīzāka un detalizētāka vienošanās par funkciju veidu skaidrojumiem un darbības nozarēm nodrošinātu precīzāku sadalījumu. Piemēram, darbības nozarē *Būvniecības uzraudzība* kāds eksperts kā dominējošo funkcijas veidu atzīmēja *Administrēšanu*, šo pašvaldības darbību asociējot ar pašvaldības mijiedarbību ar būvētāju, bet cits eksperts šajā darbības nozarē kā dominējošo atzīmēja funkcijas veidu *Pakalpojumi*, ar to uzsvāru liekot uz sabiedrisko labumu, tai skaitā drošību, ko rada šī uzraudzība.

Pie tam jāņem vērā, ka pašvaldības savu darbību organizē atšķirīgi un līdz ar to vērtējot vispārināti var veidoties liela novirze. Ja būtu iespējams šādu vērtējumu saņemt no katras pašvaldības, pie tam nevis ar vienkāršu atzīmēšanu, bet katrā darbības nozarē ar 100% izdalīšanu starp funkciju veidiem un tad to matemātiski apkopot, tad vērtējums varētu veidoties precīzāks.

Tomēr jāuzsver, kā šinī brīdī pie Latvijas pašvaldību budžetēšanas prakses, šī uzdevumu galvenā būtība slēpjas pašā mēģinājumā izvērtēt savas darbības nozares kontekstā ar to rezultātā sabiedrībai sniegto labumu.

Uzdevumā dotos septiņus funkciju veidus var sadalīt 2 lielās grupās:

- 1) Ar labumu radīšanu saistītā darbība (b, c, d, e, f, g) (ražošanas);
- 2) Ar pārvaldi, darbu organizēšanu un iekšējo atbalstu saistītā darbība (a,h).

Saprotot, ka bez otrās grupas darbības, ne pašvaldība, ne arī jebkāda cita organizācija likumīgi nevar darboties, pašvaldībai šo izdevumu grupa būtu jāuzrauga, lai uzturētu samērīgu proporciju ietvaros. Tomēr, ņemot vērā, ka vietējās sabiedrības pārstāvniecība un līdzdalība jeb vietējā demokrātija kaut ko maksā, arī šo grupu būtu vērts izdalīt atsevišķi un attiecīgi monitorēt:

- 1) Ar labumu radīšanu saistītās darbības;
- 2) Ar politisko vadību un sabiedrības līdzdalību saistītā darbība;
- 3) Ar administrāciju un iekšējo atbalstu saistītā darbība;

Praktiskai uzraudzības un novērtēšanas īstenošanai pašvaldības šo dalījumu var attiecināt uz savu budžetu vienībām – pamatā, struktūrvienībām, un programmām, attiecīgi uzskaitē lietotajā kontu plānā funkcijas dimensiju paplašinot ar vēl vienu koda elementu, kas nosaka funkcijas veidu pēc šajā uzdevumā piedāvātā rakstura.

Savukārt, lai noteiktu dažādiem darbības veidiem samērīgo proporciju robežas, jāizmanto salīdzināšana (*benchmarking*) gan apskatot visu pašvaldību datus, gan rezultātus starp pašvaldības vienībām, kur tas iespējams, vai tīklu ietvaros starp vairākām pašvaldībām.

4.6. Metodika ieņēmumu – izdevumu novērtējumam *Darba uzdevumā* dotajām fokusgrupām

Viens no Pasūtītāja (LPS) Tehniskajā specifikācijā dotajiem pētījuma uzdevumiem ir:

Izstrādāt metodiku izdevumu novērtējumam sekojošām fokusgrupām:

- 1) *grupējumam pa vecuma grupām: bērni, skolnieki, pensionāri, iedzīvotāji darbaspējīgā vecumā;*
- 2) *grupējumam pa profesijām, īpaši izdalot zemniekus (lauksaimniekus); inženierus un vadītājus; pedagoģiskos darbiniekus; sociālos darbiniekus; policistus; medicīnas darbiniekus; pārējās profesijas;*
- 3) *grupējumu pēc dzimuma un seksuālās orientācijas;*
- 4) *sociāli mazaizsargāto grupējumam (invalidi, trūcīgie, bezdarbnieki, bezpajumtnieki, agrāk krimināli sodītie)*

Pašvaldību izdevumu sasaiste ar iedzīvotāju fokusgrupām izpaužas vairākos atšķirīga rakstura veidos:

- Pašvaldībai tiesību aktos uzlikts pienākums veikt kādu funkciju / pakalpojumu vairāk vai mazāk konkrētai iedzīvotāju grupai. Attiecīgi šīs funkcijas / pakalpojuma izdevumus var attiecināt uz konkrēto grupu. Tipiskākais piemērs, pirmsskolas izglītības pakalpojumi, vispārējas izglītības pakalpojumi, sociālā palīdzība konkrētai grupai. Tā kā šāds pienākums ir visām pašvaldībām, tad iespējams arī šādus izdevumus apzināt centralizēti un salīdzināt.
- Pašvaldība, pamatojoties uz pilsētu mārketinga (vietu mārketinga) filozofiskiem uzstādījumiem, principiem un metodēm, savā darbībā izvirzījusi uz vairāk vai mazāk konkrētām grupām vērstus attīstības mērķus, ieplāno un īsteno darbības to sasniegšanai. Attiecīgi pašvaldība var apzināt uz grupu vērstās darbības izdevumus. Katra pašvaldība nosaka savus attīstības mērķus, prioritātes, tāpēc šāda veida dati nebūtu salīdzināmi starp pašvaldībām. Bet attiecīgajā pašvaldībā tie atspoguļo mērķu sasniegšanas pakāpi un sniedz vērtējumu kāda vērtība par izdotajiem resursiem iegūta (*value for money*).
- Izmantojot statistiskās metodes var meklēt kopsakarības starp fokusgrupām (to lielumu) un izdevumiem kādai aktivitātei, var secināt par izdevumu atbilstību tām. Šajā gadījumā jābūt pietiekami lielai izlasei (vislabāk visas pašvaldības daudz maz vienādos apstākļos) un iespējami pilnīgiem un precīziem datiem par izdevumiem. Šeit tipiskākais piemērs ir dažādu valstu praksē izmantotie fokusgrupu dati (sauktu demogrāfiskie kritēriji) pašvaldību izdevumu vajadzību noteikšanai pašvaldību finanšu izlīdzināšanā. Tie pamatojas uz statistiskiem pētījumiem, vērojumiem, pārliecības un pieņēmumiem.

Pirms meklētas kopsakarības starp Latvijas pašvaldību budžetu rādītājiem un dažādām fokusgrupām, daži piemēri par demogrāfiskajiem kritērijiem, kas tiek vai tikuši izmantoti dažādu valstu pašvaldību finanšu izlīdzināšanas aprēķinos (fokusgrupas saistītas ar izdevumu vajadzību kritērijiem).

Demogrāfiskie jeb ar iedzīvotāju grupām saistītie rādītāji ir galvenie dažādās valstīs finanšu sadalei izmantotie kritēriji pašvaldību finanšu izlīdzināšanas ietvaros. Aplūkojot septiņu ārvalstu praksi, redzams, ka tiek izmantoti šādi kritēriji (secībā pēc izmantošanas biežuma): iedzīvotāju skaits; bērnu skaits / jauniešu skaits / skolas vecuma bērnu skaits; veco ļaužu skaits; iedzīvotāju skaits, kas saņem sociālos pabalstus; bezdarbnieku skaits; imigrantu skaits; iedzīvotāju skaits ar statistiski zemiem ienākumiem; bērnu skaits nepilnās ģimenēs; bērnu skaits, kam nepieciešama speciālā izglītība¹⁷⁰.

Norvēģijā reģionālā līmeņa jeb apgabala pārvaldes¹⁷¹ finanšu izlīdzināšanai, nosakot izdevumu vajadzības, tiek izmantoti 14 kritēriji ar noteiktiem svāriem izmaksu matricu veidā, vietējo pašvaldību finanšu izlīdzināšanai tiek izmantoti 28 kritēriji. Dati katra apgabala un katras pašvaldības indeksu mērīšanai tiek aktualizēti katru gadu, bet kritēriju svāri tiek pārskatīti ik pēc 4 gadiem.

Starp kritērijiem, ko izmanto reģionālajai pārvaldei 9 kritēriji saistīti ar iedzīvotāju grupām, tai skaitā pēc vecuma un pēc specifiskām teritorijām (iedzīvotāji vecumā 0-15 gadi; iedzīvotāji vecumā 16-18 gadi; iedzīvotāji vecumā 19-34 gadi; iedzīvotāji vecumā 35-66 gadi; iedzīvotāji vecumā 67-74 gadi; iedzīvotāji vecumā no 75 gadiem; iedzīvotāju skaits reti apdzīvotās teritorijās; iedzīvotāju skaits salās; klausītāji profesionālās tālākizglītībasursos - ar augstākā līmeņa profesionālo izglītību), bet pārējiem 5 kritērijiem ir cits raksturs (teritorijas platība, jūras ceļu tīkls, urbānais faktors, ceļu uzturēšanas izmaksu faktors; ceļu atjaunošanas izmaksu faktors).

¹⁷⁰ Zeikate, Vilka, Pigey, 2007

¹⁷¹ County

Starp Norvēģijas vietējām pašvaldībām izmantotajiem 28 kritērijiem 11 ir tādi, kas saistīti ar noteikta vecuma iedzīvotāju skaitu un šīs grupas ir 0-1; 2-5; 6-15; 16-22; 23-66; 0-17; 18-49; 50-66; 67-79; 80-89; virs 90, citas grupas (imigranti vecumā 6-15, izņemot skandināvus; Norvēģijā dzimuši vecuma 6-15 ar vecākiem imigrantiem, izņemot skandināvus; bērni vecumā 0-15 ar vienu vecāku; iedzīvotāji ar zemiem ienākumiem; iedzīvotāji ar invaliditātes pensiju 18-49 gadu vecumā; bēgļi (izņemot tie uz ko attiecas integrācijas dotācija); iedzīvotāji ar garīgās attīstības traucējumiem vecumā virs 16 gadiem; neprecēti iedzīvotāji virs 67 gadu vecumā; bērni gada vecumā; iedzīvotāji ar augstāko akadēmisko izglītību), kā arī citi kritēriji (lauksaimniecības indekss; pārvietošanās indekss vietējā mērogā; pārvietošanās indekss līdz tuvākajam kaimiņu rajonam; mēroga ekonomikas bāzes indekss; mirstības indekss; sociāl-ekonomiskās uzkrāšanas riska faktors; urbanitātes mērs)¹⁷².

Norvēģijas piemērā kritēriji balstās vai gan uz pašvaldību funkciju / pakalpojumu / pabalstu specifiku, gan uz pētījumiem, kas pamato izdevumu un attiecīgās iedzīvotāju grupas kopsakarības. Piemēram, izpētīts, ka vientuļiem veciem cilvēkiem (kritērijs – neprecēti virs 67 gadiem) nepieciešams lielāks atbalsts, jo nav ģimenes, savukārt iedzīvotājiem ar augstāko izglītību veido lielāku pieprasījumu pēc bērnudārziem un līdzīgiem pakalpojumiem.

Tā kā pētījuma galvenais objekts ir pašvaldības budžets, tad šī uzdevuma izpildes ietvaros skatītas fokusgrupas, par ko pieejami dati Latvijas pašvaldību griezumā. Pārskats par pieejamajiem datiem dots 4.6.1.tabulā.

4.6.1.tabula. Darba uzdevumā doto datu publiskā pieejamība pašvaldību griezumā

Nr.	Rādītājs	Dati ir pieejami (vai alternatīva), datu avots	Dati publiski nav pieejami
1.	<i>Iedzīvotāju skaits pa vecuma grupām</i>		
1.1.	Bērni	PMLP iedzīvotāju reģistra statistika	
1.2.	Skolnieki	PMLP iedzīvotāju reģistra statistika	
1.3.	Pensionāri	PMLP iedzīvotāju reģistra statistika	
1.4.	Iedzīvotāji darbaspējīgā vecumā	PMLP iedzīvotāju reģistra statistika	
2.	<i>Grupējums pa profesijām</i>		X
		CSP datubāzes Statistikas uzņēmumu reģistrs (par profesijām netiešā veidā pēc uzņēmumu skaita sadalījuma pa darbības veidiem)	
3.	<i>Grupējums pēc dzimuma un seksuālās orientācijas</i>		
3.1.	Sievietes	PMLP iedzīvotāju reģistra statistika	
3.2.	Vīrieši	PMLP iedzīvotāju reģistra statistika	
3.3.	Tradicionāli orientēti		X
3.4.	Netradicionāli orientēti		X
4.	<i>Sociāli mazaizsargātas grupas</i>		
4.1.	Invalīdi	NVA apkopotā statistika par reģistrēto bezdarba līmeni valstī	X
4.2.	Trūcīgie	NVA apkopotā statistika par reģistrēto bezdarba līmeni valstī	X
4.3.	Bezdarbnieki	NVA apkopotā statistika par reģistrēto bezdarba līmeni valstī	
4.4.	Bezpajumtnieki		X
4.5.	Agrāk krimināli sodītie	NVA apkopotā statistika par reģistrēto bezdarba līmeni valstī	X

Lai arī uzdevumā prasīta sasaiste tikai ar izdevumiem, pētījumā apskatīta arī fokusgrupu sasaiste ar pašvaldību budžetu ieņēmumiem.

Ieņēmumu un izdevumu sakarību analīzē izmantoti 2014. gada pašvaldību budžetu dati, kas uzskaitīti pēc uzkrāšanas principa. Lai novērstu mēroga efektu pēc iedzīvotāju skaita, un iegūtu starp pašvaldībām salīdzināmus datus, ieņēmumu un izdevumu dati pārrēķināti uz vienu iedzīvotāju (gada sākumā pēc PMLP datiem). Ņemot vērā, ka 2014.gada datos Liepājas budžeta izdevumu pozīcija pēc uzkrāšanas principa ir ievērojami lielāka kā iepriekšējos gados, un arī sekojošajā gadā, analīzē ir izmantoti nevis 119 pašvaldību dati, bet tikai 118 – nav iekļauta Liepāja.

¹⁷² Skarvang, 2015

Analīzē tiek aplūkotas korelācijas starp 118 datu pāriem: budžetu izdevumiem/ieņēmumiem un statistikas rādītājiem 118 pašvaldībās. Pieejamais izlases apjoms $n=118$ nosaka, ka pie 5% ticamības līmeņa kritiskā korelācijas koeficienta vērtība, lai pieņemtu, ka starp mainīgumiem pastāv mijiedarbība ir 0,1809.

Statistikas rādītāji, kuru avots ir PMLP (iedzīvotāju skaits un struktūra) vai NVA (bezdarbnieku skaits un sadalījums problēmgrupās), lai iegūtu pašvaldību starpā salīdzināmus datus, pārrēķināti uz 1000 pašvaldības iedzīvotājiem. Savukārt dati, kas iegūti no CSP (uzņēmumu skaits, nodarbināto skaits), pārrēķināti uz 10 000 pašvaldības iedzīvotājiem. Dažādo atskaites līmeņu izvēli noteica izejas datu vērtību atšķirība par kārtu.

Kopš 2008.gada ieviestie valsts budžeta taupības pasākumi, ir veicinājuši finansējuma un cilvēkresursu samazināšanu, kas, savukārt, ir ietekmējusi apkopotās statistiskās informācijas apjomus un datu detalizāciju. Pēc administratīvi teritoriālās reformas 2009.gadā, vairs nav pieejama statistika pa novadu teritoriālajām vienībām – novadu pilsētām un novadu pagastiem, jo kā zemākā līmeņa administratīvās vienības tika pieņemtas republikas pilsētas (9 pilsētas) un novadi (110). Arī pēc reformas, Latvijā saglabājās ļoti atšķirīga lieluma administratīvās vienības gan iedzīvotāju skaita ziņā, gan platības ziņā, un šī atšķirība starp lielākām un mazākām teritoriālajām vienībām ir mērāma desmitos reižu. Lai iegūtu statistiku pa mazākajiem novadiem praktiski ir neiespējami pielietot izlases metodi, līdz ar to vajadzētu veikt objektu skaitīšanu, kam ir ļoti lielas izmaksas un kas ievērojami palielinātu respondentu slodzi. Atsevišķos gadījumos, lai nodrošinātu reprezentatīvus datus, būtu jāapseko visi uzņēmumi, kuri darbojas konkrētajā teritorijā. Papildus tam būtu jāpaplašina netiešie aprēķini un novērtējumi ekonomiskajām darbībām, par kurām nav pieejama tiešā informācija teritoriālās vienībās, tādējādi radot riskus statistisko datu kvalitātei. Tā kā publicējamajai informācijai ir jāpiemēro statistiskās konfidencialitātes kritēriji, lielākā daļa šādi savāktās statistiskās informācijas tāpat nebūtu publicējama. Rezultātā, salīdzinoši liela daļa statistiskā informācijas tiek apkopota nevis republikas pilsētu un novadu līmenī (9+110), bet tikai republikas pilsētu un novadu grupās, vai statistisko reģionu līmenī (6). Tas ierobežo iespēju iegūt datus, piemēram, par iedzīvotāju skaita sadalījumu pa profesijām, jo šādas informācijas iespējams zemākais detalizācijas līmenis ir statistiskie plānošanas reģioni.

Izdevumu novērtējums fokusgrupām veikts sekojoši:

(a) novērtēts, vai pastāv sakarības starp budžeta izdevumiem klasificētiem pēc koda pirmajiem diviem cipariem; ja starp izdevumu klasifikācijas grupā pastāv sakarības, tas varētu liecināt par neviennozīmīgu izdevumu klasifikāciju pašvaldībās – viena veida izdevumi tiek klasificēti atšķirīgi, līdz ar to sakarības starp statistiskiem rādītājiem un izdevumu klasifikācijas grupām varētu būt vājākas nekā patiesībā;

(b) novērtētas sakarības starp dažādām fokusgrupām un budžeta izdevumu klasifikācijas grupām;

(c) papildus, lai iegūtu pilnīgāku mijiedarbības ainu, novērtētas sakarības starp budžeta ieņēmumiem un dažādām fokusgrupām; tas veikts balstoties uz pieņēmumu, ka atsevišķas fokusgrupas ne tikai ietekmē izdevumu pusi, bet arī pašvaldību ieņēmumus; piemēram, tādas pašsaprotamas sakarības kā: pieaugot bezdarbnieku skaitam, var prognozēt, ka palielināsies sociālās aizsardzības izdevumi, vienlaikus samazinoties pašvaldību ieņēmumiem, vai arī palielinoties bērnu skaitam pašvaldībās, izdevumi izglītībai pieaugs, vienlaikus varētu pieaugt IIN ieņēmumi, jo palielinās izglītības jomā un ar to saistītās aktivitātēs nodarbināto skaits.

Sakarības starp budžeta izdevumu klasifikācijas grupām. Budžeta izdevumu klasifikācijai pa grupām pirmo divu ciparu līmenī veikta summējot pamatbudžeta, speciālā budžeta un ziedojumu summas pēc uzkrājumu principa. No grupas 01 – vispārējie valdības izdevumi ir atdalīti atsevišķā grupā iemaksas Pašvaldību finanšu izlīdzināšanas fondā (PFIF). Korelācijas starp budžeta izdevumu klasifikācijas grupām apkopotas 4.6.2.tabulā.

4.6.2.tabula. Korelācijas starp budžeta izdevumu klasifikācijas grupām pirmo divu ciparu līmenī

	01- iem PFIF	K01	K02	K03	K04	K05	K06	K07	K08	K09
K01(Vispārējie valdības dienesti)	0,346	1,000								
K02 (Aizsardzība)	-0,079	0,069	1,000							
K03 (Sabiedriskā kārtība un drošība)	0,400	0,036	-0,108	1,000						
K04 (Ekonomiskā darbība)	0,089	-0,084	-0,031	0,051	1,000					
K05 (Vides aizsardzība)	-0,036	-0,163	-0,026	-0,049	0,011	1,000				
K06 (Teritoriju un mājokļu apsaimniekošana)	0,131	-0,057	-0,107	0,266	-0,279	-0,229	1,000			
K07 (Veselība)	-0,066	-0,068	0,104	0,009	-0,116	-0,054	0,124	1,000		
K08 (Atpūta, kultūra un reliģija)	0,179	-0,089	-0,078	0,093	0,050	-0,047	0,103	-0,017	1,000	
K09 (Izglītība)	-0,081	-0,116	-0,018	-0,048	-0,091	0,021	-0,100	0,121	0,041	1,000
K10 (Sociālā aizsardzība)	-0,116	-0,078	0,078	-0,132	-0,100	-0,078	0,040	-0,071	-0,068	-0,033

Datu avoti: VBPB datubāze

Izdevumu grupa 06 (teritoriju un mājokļu apsaimniekošana) pozitīvi korelē ar grupu 03 (sabiedriskā kārtība un drošība) un negatīva korelācija pastāv ar grupām 04 (ekonomiskā darbība) un 05 (vides aizsardzība). Negatīvo sakarību starp grupām 06 un 04 iespējams izskaidrot ar atšķirīgo izdevumu klasifikāciju pašvaldībās, kā tika norādīts iepriekš 4.4. apakšnodaļā "Metodika ieņēmumu – izdevumu novērtējumam Darba uzdevumā dotajām pašvaldības aktivitāšu nozarēm". 05 (vides aizsardzības) negatīvā korelācija ar 06 varētu tikt izskaidrojama ar to, ka tādu 05 apakšgrupu kā "atkritumu apsaimniekošana" un "notekūdeņu apsaimniekošana" ir grūti atdalīt no 06 (teritoriju un mājokļu apsaimniekošana), līdz ar to starp pašvaldībām var atšķirties izdevumu grupēšanas principi (kā pamatojums 4.4. apakšnodaļā izteiktie priekšlikumi). Ieguldot teritoriju un mājokļu apsaimniekošanā, jā rūpējas arī par ieguldījumu saglabāšanu, līdz ar to pieaug izdevumi sabiedriskā kārtībā un drošībā, no tā arī seko pozitīvā korelācija starp izdevumu grupām 03 un 06.

Budžeta izdevumi un iedzīvotāju grupas līdz darbaspējas vecumam. Budžeta izdevumu analīze fokusgrupu pirmskolas un skolas vecuma bērnu griezumā analizētas izmantojot PMLP datus par iedzīvotāju skaitu un sadalījumu pēc vecuma, dzimuma un pašvaldībām līdz darbaspējas vecumam. Lai varētu salīdzināt bērnu skaitu starp pašvaldībām, to skaits ir pārrēķināts uz 1000 iedzīvotājiem.

Iegūtās korelācijas (skat. 4.6.3.tabulu) parāda, ka lielākas iemaksas PFIF ir tām pašvaldībām, kurās ir lielāks reģistrēto bērnu skaits. Ja pašvaldībai aprēķinātas lielākas iemaksas uz vienu iedzīvotāju, tad tas nozīmē, ka teritorijas attīstība ir salīdzinoši augstāka nekā daudzviet citur, un pašvaldība var atļauties lielākus ieguldījumus sabiedriskajā kārtībā un drošībā (03) un izglītībā (09), kas ir svarīgi atbilstošajos vecumos: droša vide pirmskolas vecuma bērniem un izglītošanās iespējas skolas vecuma bērniem. Kā redzams 4.6.3.tabulā, vecuma posmiem un izdevumu grupām atbilstošās korelācijas ir statistiski nozīmīgas.

4.6.3.tabula. Korelācijas starp budžeta izdevumu klasifikācijas grupām un iedzīvotāju grupām līdz darbaspējas vecumam

	01- iem PFIF	K01	K02	K03	K04	K05	K06	K07	K08	K09	K10
Kopā bērni	0,455	-0,010	-0,076	0,360	-0,199	-0,051	0,173	-0,014	0,049	0,233	-0,214
0-6 gadu vecumā	0,507	-0,005	-0,083	0,459	-0,157	-0,038	0,188	-0,071	0,017	0,124	-0,157
0-6 gadu vecumā, sievietes	0,504	0,005	-0,051	0,448	-0,115	-0,095	0,166	-0,053	0,007	0,103	-0,173
0-6 gadu vecumā, vīrieši	0,487	-0,015	-0,110	0,449	-0,190	0,017	0,200	-0,085	0,027	0,137	-0,136
7-18 gadu vecumā	0,239	-0,015	-0,043	0,098	-0,204	-0,056	0,099	0,078	0,083	0,332	-0,237
7-18 gadu vecumā, sievietes	0,204	0,028	-0,017	0,108	-0,170	-0,128	0,090	0,084	0,114	0,269	-0,213
7-18 gadu vecumā, vīrieši	0,231	-0,049	-0,058	0,073	-0,200	0,015	0,090	0,060	0,044	0,334	-0,220
Līdz darbaspējas vecumam	0,473	-0,020	-0,067	0,401	-0,177	-0,042	0,182	-0,034	0,040	0,206	-0,200
Līdz darbaspējas vecumam, sievietes	0,449	-0,021	-0,035	0,390	-0,132	-0,101	0,168	-0,016	0,056	0,175	-0,203
Līdz darbaspējas vecumam, vīrieši	0,472	-0,017	-0,095	0,392	-0,212	0,017	0,185	-0,049	0,023	0,224	-0,186

Datu avoti: PMLP statistika un VBPB datubāze

To, ka izdevumu grupai 06 uzrādās pozitīva korelācija ar atsevišķām pirmskolas un skolas vecuma bērnu grupām, var izskaidrot ar iepriekš konstatēto pozitīvo sakarību starp 03 un 06. Tā kā izdevumu grupā 06 korelācijas ir tuvu kritiskai vērtībai, lai to uzskatītu par statistiski nozīmīgu (0.1809), tad par noteicošām var uzskatīt mijiedarbības starp izdevumu grupu 03 un līdz darbaspējas vecuma fokusgrupām.

Papildus, lielāks bērnu īpatsvars pašvaldībā pozitīvi korelē ar pašvaldību kopējiem un nodokļu ieņēmumiem uz vienu iedzīvotāju (skat. 4.6.4.tabulu).

4.6.4.tabula. Korelācijas starp budžeta ieņēmumiem un iedzīvotāju grupām līdz darbaspējas vecumam

	PB ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa	IIN PB ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa	NIN PB+SB ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa	PB+SB ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa	PB+SB nodokļu ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa	PB+SB ne- nodokļu ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa
Kopā bērni	0,738	0,504	0,299	0,732	-0,364	
0-6 gadu vecumā	0,840	0,580	0,290	0,831	-0,459	
0-6 gadu vecumā, sievietes	0,817	0,579	0,281	0,811	-0,450	
0-6 gadu vecumā, vīrieši	0,825	0,556	0,286	0,813	-0,447	
7-18 gadu vecumā	0,357	0,233	0,222	0,358	-0,108	
7-18 gadu vecumā, sievietes	0,336	0,210	0,158	0,332	-0,144	
7-18 gadu vecumā, vīrieši	0,319	0,216	0,242	0,324	-0,059	
Līdz darbaspējas vecumam	0,789	0,526	0,311	0,779	-0,394	
Līdz darbaspējas vecumam, sievietes	0,753	0,502	0,279	0,744	-0,393	
Līdz darbaspējas vecumam, vīrieši	0,782	0,523	0,327	0,772	-0,374	

Datu avoti: PMLP statistika un VBPB datubāze

Protams, šo pozitīvo sakarību nerada bērni, bet gan viņu vecāki, kas reģistrējušies šajās pašvaldībās, jo vēlas saviem bērniem drošāku vidi un labākas izglītības iespējas. Pētījumos ir konstatēts, ka bērnu

izglītības līmeni pozitīvi ietekmē vecāku izglītības līmenis (Cunskā, 2011¹⁷³). Atzīstot, ka kvalitatīvāka izglītība arī nozīmē salīdzinoši lielāku ieņēmumu līmeni, jāsecina, ka atvēlot lielākus izdevumus sabiedriskai kārtībai un drošībai un izglītībai, pašvaldība kļūst pievilcīgāka vecākiem ar augstāku ienākumu līmeni.

Budžeta izdevumi un iedzīvotāju dzimums. Pašvaldību izdevumu grupu analīzei pēc iedzīvotāju dzimuma, izmantoti PMPL dati par iedzīvotāju skaitu pašvaldībās, kas salīdzināmībai starp pašvaldībām pārrēķināti uz 1000 iedzīvotājiem. 4.6.5.tabulā redzams, ka pastāv atšķirība sakarībās ne tikai pēc dzimuma, bet arī pēc sadalījuma – darbaspējas vai pēc darbaspējas vecuma. Ja darbaspējas vecuma sievietes īpatsvars pozitīvi korelē ar izdevumu grupu 03 (sabiedriskā kārtība un drošība), tad pēc darbaspējas vecuma sievietes īpatsvaram pozitīva korelācija ir ar izdevumu grupu “ekonomiskā darbība” (04). Ņemot vērā, ka Latvijā sievietes algu līmenis ir zemāks nekā vīriešiem un līdz ar to arī pensiju līmenis vairākumā gadījumu ir zem vidējā, tad pašvaldībās ar augstāku ekonomisko aktivitāti arī pēc darbaspējas vecuma ir lielāka iespējamība saglabāt vietu darba tirgū un neradīt pieprasījumu pēc sociālās aizsardzības (10).

4.6.5.tabula. Korelācijas starp budžeta izdevumu klasifikācijas grupām un iedzīvotāju grupām darbaspējas vecumā un pēc darbaspējas vecuma

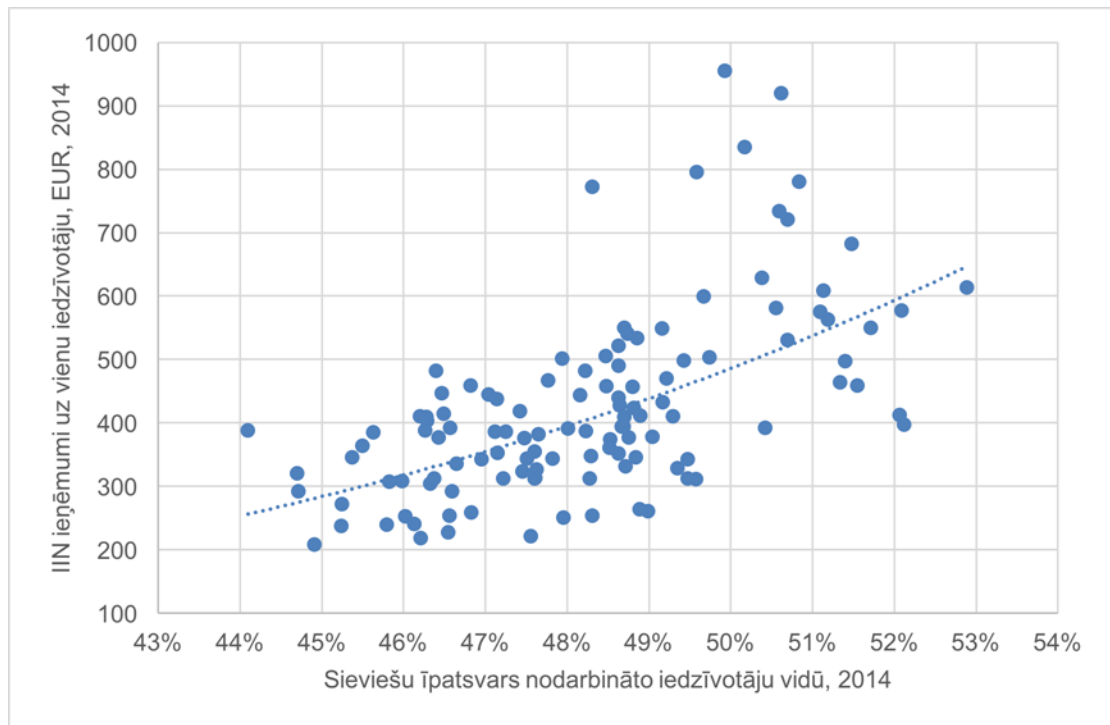
	01- iem PFIF	K01	K02	K03	K04	K05	K06	K07	K08	K09	K10
Darbaspējas vecumā	-0,108	-0,179	-0,041	-0,273	0,049	0,054	-0,094	-0,063	0,030	0,013	-0,057
Darbaspējas vecumā, sievietes	0,266	-0,173	0,081	0,225	0,142	-0,047	-0,013	0,090	0,077	0,075	-0,102
Darbaspējas vecumā, vīrieši	-0,317	-0,014	0,031	-0,428	-0,075	0,087	-0,072	0,019	-0,038	-0,051	0,034
Pēc darbaspējas vecuma	-0,366	0,118	0,084	-0,209	0,132	0,007	-0,111	0,065	-0,053	-0,192	0,212
Pēc darbaspējas vecuma, sievietes	-0,366	0,098	0,083	-0,228	0,184	0,027	-0,198	0,071	-0,083	-0,135	0,180
Pēc darbaspējas vecuma, vīrieši	-0,296	0,136	0,069	-0,130	0,001	-0,034	0,087	0,042	0,019	-0,273	0,237

Datu avoti: PMLP statistika mājaslapā un VBPB datubāze

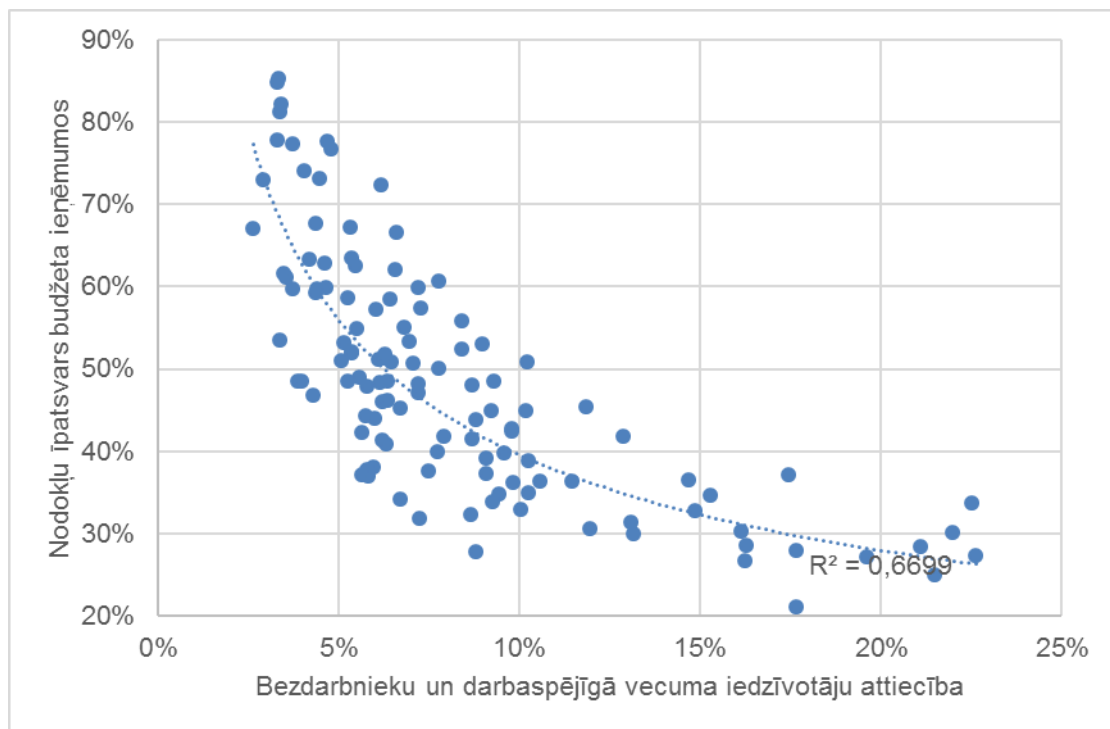
No budžeta ieņēmumu puses, loģiski, ka pēc darbaspējas vecuma grupa negatīvi korelē ar pašvaldību kopējiem un nodokļu ieņēmumiem (4.6.6.tabula), turpretī, pārsteigums ir darbaspējas vecuma grupu pēc dzimuma pretējās korelācijas ar budžeta ieņēmumiem. To, ka palielinoties vīriešu īpatsvaram darbaspējas vecumā, IIN uz vienu iedzīvotāju ir tendence samazināties, (vai no pretējā, kas īpaši izceļ sakarības savādību, pieaugot sievietes īpatsvaram, pašvaldības IIN ieņēmumi un vienu iedzīvotāju samazinās (skat.4.6.1.attēlu)),nevar izskaidrot ar vidējo algu atšķirībām starp vīriešiem un sievietēm (pēc CSP datiem 2014.gadā vīriešiem bruto alga bija par vidēji 20% augstāka nekā sievietēm).

Varētu to skaidrot ar bezdarba līmeņa atšķirībām pēc dzimuma (2014.gadā 11.8% vīriešu un 9.8% sievietes piešķirts bezdarbnieka statuss), vīriešiem tas ir augstāks nekā sievietēm, un tāpēc tam ir negatīvs efekts uz IIN ieņēmumiem. Jo, kā redzams 4.5.2. attēlā, pastāv vidēji cieša pretēji vērsta sakarība starp pašvaldības nodokļu īpatsvaru budžeta ieņēmumos un bezdarbnieku īpatsvaru pašvaldībā, kam ir ekonomisks pamatojums – iedzīvotāju ienākumu līmeņa samazināšanās bezdarba gadījumā. Vajadzētu veikt papildus pētījumus, lai pārbaudītu vai ar bezdarba līmeņa atšķirībām vien ir iespējams izskaidrot dzimumu atšķirīgos efektus uz IIN ieņēmumiem un vai, piemēram, ēnu ekonomikas ievērošana palīdzētu izskaidrot sakarības.

¹⁷³ Cunskā, 2011



4.6.1.attēls. Sieviešu īpatsvara un IIN ieņēmumu izmaiņas



4.6.2.attēls. Pašvaldību nodokļu ieņēmumu un bezdarba līmeņa izmaiņas

Darba uzdevumā prasīts veikt analīzi ne tikai pēc dzimuma, bet arī pēc seksuālās orientācijas, ko ierobežo datu nepieejamība un tāpēc tas pētījumā netiek apskatīts.

4.6.6.tabula. Korelācijas starp budžeta ieņēmumiem un iedzīvotāju grupām darbaspējas vecumā un pēc darbaspējas vecuma

	PB ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa	IIN ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa	PB ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa	NIN ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa	PB+SB ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa	PB+SB nodokļu ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa	PB+SB ne-nodokļu ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa
Darbaspējas vecumā	-0,074	-0,137	-0,154	-0,154	-0,078	-0,075	
Darbaspējas vecumā, sievietes	0,543	0,111	0,136	0,136	0,485	-0,299	
Darbaspējas vecumā, vīrieši	-0,517	-0,213	-0,248	-0,248	-0,472	0,183	
Pēc darbaspējas vecuma	-0,669	-0,397	-0,194	-0,194	-0,658	0,396	
Pēc darbaspējas vecuma, sievietes	-0,672	-0,442	-0,211	-0,211	-0,670	0,392	
Pēc darbaspējas vecuma, vīrieši	-0,536	-0,233	-0,125	-0,125	-0,509	0,330	

Datu avoti: PMLP statistika mājaslapā un VBPB datubāze

Budžeta izdevumi un iedzīvotāju sociāli mazaizsargāto grupas. Analizējot budžeta izdevumu un sociāli mazaizsargāto iedzīvotāju grupas, izmantoti NVA dati par bezdarbnieku skaitu problēmgrupās. Informācijas avota izvēli noteica datu pieejamība 9 pilsētu un 110 novadu griezumā. Lai datus salīdzinātu starp pašvaldībām, bezdarbnieku grupas pārrēķinātas uz 1000 iedzīvotājiem.

Ekonomiski izskaidrojama un prognozējama ir negatīvā korelācija starp izdevumiem sabiedriskai kārtībai un drošībai (03) un iedzīvotāju problēmgrupām – ilgstošie bezdarbnieki, invalīdi, jauniešu bezdarbs, personas pēc atbrīvošanas no ieslodzījuma, personas pēc bērnu kopšanas atvaļinājuma un pirmspensijas vecuma bezdarbnieki (4.6.7.tabula). Pieaugot šo problēmgrupu īpatsvaram pašvaldībās, nodokļu ieņēmumi samazinās (4.6.8.tabula), līdz ar to samazinās izdevumu iespējas plašākas sabiedrības interesēs (03, 06, arī 08). Vienlaikus, pozitīva sakarība ir ar izdevumiem veselībai (07), palielinās pieprasījums pēc veselības aprūpes pakalpojumiem tuvāk dzīves vietai, lai iedzīvotājiem ar zemu ienākumu līmeni nebūtu papildus izdevumi, piemēram, saistīti ar nokļūšanu līdz veselības aprūpes iestādei.

4.6.7.tabula. Korelācijas starp budžeta izdevumu klasifikācijas grupām un iedzīvotāju sociāli mazaizsargāto grupām

	01- iem PFIF	K01	K02	K03	K04	K05	K06	K07	K08	K09	K10
Bezdarbnieku skaits	-0,291	0,096	0,197	-0,440	0,040	-0,028	-0,275	0,240	-0,181	0,105	0,130
BD, sievietes	-0,304	0,064	0,176	-0,450	0,037	0,003	-0,257	0,258	-0,192	0,074	0,136
BD, vīrieši	-0,270	0,124	0,211	-0,417	0,043	-0,056	-0,283	0,216	-0,164	0,131	0,121
Ilgstošie bezdarbnieki	-0,235	0,115	0,194	-0,409	0,047	-0,052	-0,278	0,227	-0,195	0,121	0,110
Invalīdi bezdarbnieki	-0,249	0,019	0,079	-0,390	0,074	-0,031	-0,309	0,154	-0,103	0,174	0,079
BD, jaunieši vecumā no 15 līdz 24 gadiem	-0,345	0,067	0,151	-0,433	0,000	0,037	-0,240	0,159	-0,091	0,098	0,165
BD, personas pēc atbrīvošanas no ieslodzījuma	0,013	0,091	0,201	-0,153	0,126	-0,011	-0,117	0,030	-0,118	-0,013	0,158
BD, personas pēc bērna kopšanas atvaļinājuma	-0,376	-0,125	0,073	-0,423	-0,007	0,072	-0,023	0,108	-0,002	0,038	0,080
BD, pirmspensijas vecuma sievietes	-0,232	0,060	0,158	-0,345	0,086	-0,072	-0,222	0,218	-0,225	0,012	0,104
BD, pirmspensijas vecuma vīrieši	-0,312	0,115	0,170	-0,421	0,048	-0,016	-0,294	0,214	-0,172	0,113	0,106

Datu avoti: NVA statistika mājaslapā un VBPB datubāze

4.6.8.tabula. Korelācijas starp budžeta ieņēmumiem un iedzīvotāju sociāli mazaizsargāto grupām

	PB ieņēmumi, izpilde uzkrāšanas principa	IIN pēc	PB ieņēmumi, izpilde uzkrāšanas principa	NIN pēc	PB+SB ieņēmumi, izpilde uzkrāšanas principa	Pēc	PB+SB nodokļu ieņēmumi, izpilde uzkrāšanas principa	Pēc	PB+SB nodokļu ieņēmumi, izpilde uzkrāšanas principa	ne- pēc
Bezdarbnieku skaits	-0,676		-0,428		-0,032		-0,657		0,547	
BD, sievietes	-0,683		-0,435		-0,044		-0,665		0,543	
BD, vīrieši	-0,650		-0,408		-0,019		-0,630		0,536	
Ilgstošie bezdarbnieki	-0,633		-0,387		-0,021		-0,611		0,517	
Invalīdi - bezdarbnieki	-0,553		-0,436		-0,012		-0,555		0,476	
BD, jaunieši vecumā no 15 līdz 24 gadiem	-0,671		-0,408		-0,048		-0,648		0,524	
BD, personas pēc atbrīvošanas no ieslodzījuma	-0,203		-0,191		0,050		-0,204		0,226	
BD, personas pēc bērna kopšanas atvaļinājuma	-0,574		-0,354		-0,158		-0,557		0,342	
BD, pirmspensijas vecuma sievietes	-0,607		-0,360		-0,039		-0,583		0,476	
BD, pirmspensijas vecuma vīrieši	-0,680		-0,393		-0,022		-0,652		0,552	

Datu avoti: NVA statistika mājaslapā un VBPB datubāze

Kā papildinājums krimināli sodīto personu skaitam pašvaldībās aplūkota noziedzīgo nodarījumu skaita (CSP) sakarība ar budžeta izdevumiem, tādejādi raksturojot arī kopējo noziedzīgo aktivitāti teritorijā. Redzama kopsakarība (4.6.9.tabula), ka pašvaldībās ar augstāku izdevumu līmeni uz vienu iedzīvotāju ekonomiskai darbībai (O4), noziedzīgo nodarījumu īpatsvars arī ir augstāks. Turpretī, budžeta ienākumus tas tiešā veidā neietekmē (4.6.10.tabula).

4.6.9.tabula. Korelācijas starp budžeta izdevumu klasifikācijas grupām un noziedzīgu nodarījumu skaitu

	01- iem PFIF	K01	K02	K03	K04	K05	K06	K07	K08	K09	K10
Noziedzīgu nodarījumu skaits uz 10 000 iedzīvotāju	0,071	-0,044	0,095	-0,004	0,222	0,076	-0,111	0,107	-0,098	0,086	-0,002

Datu avoti: CSP statistikas datubāze mājaslapā un VBPB datubāze

4.6.10.tabula. Korelācijas starp budžeta izdevumiem un noziedzīgu nodarījumu skaitu

	PB ieņēmumi, izpilde uzkrāšanas principa	IIN pēc	PB ieņēmumi, izpilde uzkrāšanas principa	NIN pēc	PB+SB ieņēmumi, izpilde uzkrāšanas principa	Pēc	PB+SB nodokļu ieņēmumi, izpilde uzkrāšanas principa	Pēc	PB+SB nodokļu ieņēmumi, izpilde uzkrāšanas principa	ne- pēc
Noziedzīgu nodarījumu skaits uz 10 000 iedzīvotāju	-0,023		-0,049		0,105		-0,036		0,129	

Datu avoti: CSP statistikas datubāze mājaslapā un VBPB datubāze

Budžeta izdevumi un MVU skaits sadalījums pa nozarēm. DU prasīts novērtēt izdevumus saistībā ar atsevišķām profesiju grupām. Iespēju veikt uzdevumu ierobežo datu nepieejamība profesiju griezumā novadu līmenī, zemākais iespējamais griezumā ir statistisko reģionu un 9 lielo pilsētu griezumā. Tomēr, vispārēju ieskatu atsevišķās profesiju grupās var iegūt, aplūkojot uzņēmumu skaitu griezumā pa nozarēm un novadiem. Tas ir iespējams profesijām, kas raksturīgas pamatā tikai konkrētai nozarei – lauksaimnieki, pedagoģiskie darbinieki, medicīnas darbinieki, sociālie darbinieki. Turpretī tādām profesijām kā inženieri, vadītāji šī pieeja ir neefektīva, jo minētās profesijas var aptvert visas nozares.

Analīzē izmantota CSP statistikas datubāzes informācija par uzņēmumu skaitu pašvaldībās NACE2 sadalījumā. No analīzes ir atņemti dati par mikrouzņēmumiem (nodarbināto skaits mazāks par 10) un lieli uzņēmumi (nodarbināto skaits lielāks par 250). Mikrouzņēmumi nav iekļauti, jo tajos profesiju sadalījums lielākoties ir tikai formāls. Lielie uzņēmumi nav analizēti, jo daudzās pašvaldībās to nav, vai arī to skaits

ir nepietiekams, lai varētu publicēt informāciju par nodarbināto skaitu uzņēmumos ievērojot konfidencialitāti. Rezultātā, analizē izmantoti tikai mazie un vidējie uzņēmumi (MVU). Lai dati starp pašvaldībām būtu salīdzināmi, tie ir pārrēķināti uz 10000 iedzīvotājiem.

4.6.11.tabulā apkopotās korelācijas parāda, ka izņemot lauksaimniecību, mežsaimniecību un ieguves rūpniecību un karjeru izstrādi, vairākumā nozaru izdevumi sabiedriskai kārtībai un drošībai (O3) pozitīvi korelē ar uzņēmumu īpatsvaru. Droša un sakārtota vide ir priekšnosacījums citu nozaru uzņēmumu attīstībai, bet tas apgrūtināta lauksaimniecības un mežsaimniecības uzņēmumu attīstību – darbinieku piesaisti sezonāliem darbiem. Ieguves rūpniecības un karjeru izstrādes nozarē darbojošos uzņēmumu īpatsvars negatīvi korelē ar izdevumiem sabiedriskai kārtībai un drošībai (O3), un, atšķirībā no lauksaimniecības vai mežsaimniecības un pretēji kopējai tendencei, statistiski nozīmīgi pozitīvi korelē ar izdevumiem teritoriju un mājokļu apsaimniekošanā.

Starp pakalpojumu jomas nozarēm izceļas divas, Izmitināšana un ēdināšanas pakalpojumi (I) un Informācijas un komunikācijas (J), kurām izteiktāka pozitīva korelācija ir ne ar izdevumu grupu O3. Izmitināšanas un ēdināšanas pakalpojumu nozarē darbojošos uzņēmumu īpatsvars izteiktāki pozitīvi korelē ar izdevumiem Vides aizsardzībai (O5), kas apliecina kopējo pieprasījumu pēc aktīvas atpūtas brīvā dabā. Informācijas un komunikāciju pakalpojumu nozarē darbojošos uzņēmumu īpatsvars pozitīvi korelē ar budžeta izdevumiem Ekonomiskai darbībai (O4), kas nav iedomājama atrauti no investīcijām mūsdienu tehnoloģijās.

Kopumā jāsecina, ka palielinoties uzņēmumu īpatsvaram lauksaimniecības, mežsaimniecības un ieguves rūpniecības, karjeru izstrādes nozarēs, un līdz to pieaugot arī iedzīvotāju īpatsvaram ar šīm nozarēm raksturīgām profesijām, izdevumi sabiedriskai kārtībai un drošībai uz vienu iedzīvotāju samazinās. Pretējs efekts ir novērojams, ja palielinās uzņēmumu skaits (līdz ar to arī pieaug iedzīvotāju īpatsvars nozarēm raksturīgās profesijās) būvniecībā un pakalpojumu nozarēs. Izskaidrojumu tam var rast, aplūkojot korelācijas nozarēm ar budžeta ieņēmumiem.

4.6.11.tabula. Korelācijas starp budžeta izdevumu klasifikācijas grupām un MVU skaitu NACE2 sadalījumā

	01- PFIF	K01	K02	K03	K04	K05	K06	K07	K08	K09	K10
A-U Pavisam	0,378	-0,029	-0,140	0,264	-0,010	-0,104	0,128	-0,127	0,023	0,122	-0,193
A Lauksaimniecība, mežsaimniecība un zivsaimniecība	-0,308	-0,083	-0,183	-0,213	-0,020	0,144	0,056	-0,047	0,089	-0,030	-0,052
A01 Augkopība un lopkopība, medniecība un saistītas palīgdarbības	-0,280	-0,039	-0,172	-0,186	-0,064	0,182	-0,030	-0,059	0,086	0,073	-0,036
A02 Mežsaimniecība un mežizstrāde	-0,171	-0,135	-0,061	-0,198	0,034	0,004	0,151	0,012	-0,003	-0,141	-0,018
A03 Zivsaimniecība	0,092	0,103	-0,026	0,244	0,089	-0,066	0,021	-0,016	0,087	-0,100	-0,064
B Ieguves rūpniecība un karjeru izstrāde	-0,084	-0,011	0,076	-0,186	-0,134	-0,057	0,257	0,000	-0,064	-0,077	0,015
C Apstrādes rūpniecība	0,045	-0,029	-0,066	0,120	-0,204	-0,197	0,144	-0,136	0,037	0,067	-0,119
D Elektroenerģija, gāzes apgāde, siltumapgāde un gaisa kondicionēšana	-0,017	0,086	0,046	0,019	-0,004	-0,129	-0,174	0,006	0,064	-0,005	0,007
E Ūdens apgāde; notekūdeņu, atkritumu apsaimniekošana un sanācija	-0,008	-0,074	-0,045	-0,029	-0,074	-0,138	-0,138	-0,037	0,108	0,168	-0,002
F Būvniecība	0,427	0,014	-0,094	0,389	0,020	-0,164	0,129	-0,093	0,146	0,019	-0,167
G Vairumtirdzniecība un mazumtirdzniecība; automobiļu un motociklu	0,359	-0,029	-0,076	0,191	0,053	-0,092	0,018	-0,031	-0,108	0,216	-0,200
H Transports un uzglabāšana	0,308	-0,048	-0,011	0,202	-0,070	0,021	0,080	-0,022	-0,078	0,129	-0,077
I Izmitināšanas pakalpojumi	0,239	-0,073	0,014	0,174	0,114	0,205	0,117	-0,075	0,052	-0,048	0,092
J Informācijas komunikācijas pakalpojumi	0,297	0,030	-0,070	0,148	0,313	-0,032	-0,074	-0,040	-0,141	0,060	-0,036
K Finanšu un apdrošināšanas darbības	0,367	0,224	-0,048	0,241	0,171	-0,055	0,002	-0,021	-0,187	0,042	-0,077

L Operācijas ar nekustamo īpašumu	0,117	-0,028	-0,067	0,083	0,065	-0,052	0,053	-0,078	0,067	-0,068	0,012
M Profesionālie, zinātniskie un tehniskie pakalpojumi	0,385	0,093	-0,070	0,257	0,246	-0,075	-0,010	-0,059	-0,074	0,038	-0,126
N Administratīvo un apkalpojošo dienestu darbība	0,448	0,066	-0,101	0,310	0,121	-0,064	-0,063	-0,085	-0,054	0,049	-0,085
O Valsts pārvalde un aizsardzība; obligātā sociālā apdrošināšana	0,365	0,125	-0,020	0,189	0,220	0,120	-0,023	-0,021	0,004	-0,088	-0,008
P Izglītība	0,688	0,223	-0,056	0,235	0,081	-0,045	-0,064	-0,017	0,014	0,045	-0,168
Q Veselība un sociālā aprūpe	0,440	0,126	-0,087	0,224	0,176	-0,045	0,111	-0,008	0,216	-0,082	-0,034
Q86 Veselības aizsardzība	0,423	0,130	-0,082	0,150	0,171	-0,030	0,088	0,013	0,211	-0,089	-0,055
Q87 Sociālā aprūpe ar izmitināšanu	0,106	0,021	-0,025	0,233	0,044	-0,048	0,076	-0,050	0,056	-0,015	0,055
Q88 Sociālā aprūpe bez izmitināšanas	0,089	-0,041	-0,019	-0,002	0,008	0,012	0,027	-0,035	-0,024	0,122	-0,025
R Māksla, izklaide un atpūta	0,360	-0,010	-0,063	0,120	0,111	-0,047	-0,044	-0,118	-0,066	0,078	-0,126
S Citi pakalpojumi	0,448	0,125	-0,067	0,273	0,278	-0,007	-0,082	-0,116	-0,036	0,033	-0,132

Datu avoti: CSP statistikas datubāze mājaslapā un VBPB datubāze

4.6.12.tabulā redzams, ka pozitīva korrelācija ar budžeta nodokļu ieņēmumiem ir nozarēs, kurās ir salīdzinoši augstāka pievienotā vērtība, un līdz ar to arī atalgojums, nekā lauksaimniecībā un mežsaimniecībā. Līdz ar to, ja pašvaldībā ir lielāks lauksaimniecībā vai mežsaimniecībā nodarbināto īpatsvars, nodokļu ieņēmumi ir salīdzinoši zemāki un mazākas ir iespējas atvēlēt izdevumus sabiedriskai kārtībai un drošībai.

4.6.12.tabula. Korrelācijas starp budžeta ieņēmumiem un MVU skaitu NACE2 sadalījumā

	PB IIN ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa	PB NIN ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa	PB+SB ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa	PB+SB nodokļu ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa	PB+SB ne-nodokļu ieņēmumi, izpilde pēc uzkrāšanas principa
A-U Pavisam	0,587	0,349	0,169	0,583	-0,354
A Lauksaimniecība, mežsaimniecība un zivsaimniecība	-0,329	-0,084	-0,118	-0,296	0,149
A01 Augkopība un lopkopība, medniecība un saistītas palīgdarbības	-0,277	-0,035	-0,047	-0,239	0,166
A02 Mežsaimniecība un mežizstrāde	-0,215	-0,184	-0,162	-0,221	0,043
A03 Zivsaimniecība	0,086	0,210	0,025	0,107	-0,071
B Ieguves rūpniecība un karjeru izstrāde	-0,051	-0,066	-0,149	-0,054	-0,091
C Apstrādes rūpniecība	0,319	0,049	-0,004	0,310	-0,276
D Elektroenerģija, gāzes apgāde, siltumapgāde un gaisa kondicionēšana	0,006	-0,109	-0,231	-0,025	-0,194
E Ūdens apgāde; notekūdeņu, atkritumu apsaimniekošana un sanācija	0,153	-0,063	0,076	0,121	-0,035
F Būvniecība	0,624	0,390	0,196	0,608	-0,352
G Vairumtirdzniecība un mazumtirdzniecība; automobiļu un motociklu	0,422	0,190	0,149	0,404	-0,216
H Transports un uzglabāšana	0,397	0,305	0,217	0,422	-0,168
I Izmitināšana un ēdināšanas pakalpojumi	0,346	0,295	0,230	0,355	-0,097
J Informācijas un komunikācijas pakalpojumi	0,273	0,199	0,177	0,276	-0,078
K Finanšu un apdrošināšanas darbības	0,301	0,281	0,191	0,336	-0,117

L	Operācijas ar nekustamo īpašumu	0,201	0,153	0,022	0,194	-0,149
M	Profesionālie, zinātniskie un tehniskie pakalpojumi	0,430	0,292	0,179	0,430	-0,211
N	Administratīvo un apkalpojošo dienestu darbība	0,579	0,404	0,178	0,558	-0,324
O	Valsts pārvalde un aizsardzība; obligātā sociālā apdrošināšana	0,187	0,278	0,079	0,206	-0,108
P	Izglītība	0,640	0,504	0,217	0,625	-0,347
Q	Veselība un sociālā aprūpe	0,348	0,288	0,142	0,337	-0,163
Q86	Veselības aizsardzība	0,342	0,225	0,118	0,322	-0,172
Q87	Sociālā aprūpe ar izmitināšanu	0,056	0,212	0,082	0,083	0,003
Q88	Sociālā aprūpe bez izmitināšanas	0,113	0,017	0,044	0,095	-0,042
R	Māksla, izklaide un atpūta	0,435	0,311	0,164	0,414	-0,211
S	Citi pakalpojumi	0,478	0,379	0,265	0,460	-0,156

Datu avoti: CSP statistikas datubāze mājaslapā un VBPB datubāze

Veiktās analīzes kopsavilkums

Salīdzinot pašvaldību līmenī pieejamos sociāli ekonomiskos rādītājus attiecībā pret izdevumu grupām, jāizvērtē pašvaldību izdevumu grupēšanas principu atšķirību ietekme uz sakarībām. Īpaša uzmanība pievēršama grupēšanas līdzībai izdevumu grupās "teritoriju un mājokļu apsaimniekošana (06)", "ekonomiskā darbība (04)" un "vides aizsardzība (05)".

Pastāv vienādi vērstu izmaiņu sakarība izdevumu grupās "teritoriju un mājokļu apsaimniekošana (06)" vai "ekonomiskā darbība (04)", un "sabiedriskā kārtība un drošība (03)".

Izdevumi grupā "sabiedriskā kārtība un drošība (03)" uz vienu iedzīvotāju ir lielāki pašvaldībās ar lielāku iedzīvotāju īpatsvaru līdz darbaspējas vecumam. No ieņēmumu puses pastāv vienādi vērsta sakarība starp "pašvaldību kopējiem un nodokļu ieņēmumiem uz vienu iedzīvotāju" un iedzīvotāju īpatsvaru līdz darbaspējas vecumam, jāsecina, ka atvēlot lielākus izdevumus sabiedriskai kārtībai un drošībai, un arī izglītībai, pašvaldība kļūst pievilcīgāka iedzīvotājiem (vecākiem) ar augstāku ienākumu līmeni.

Darbaspējas vecuma sieviešu īpatsvaram pašvaldībās palielinoties (darbaspējas vecuma vīriešu īpatsvaram samazinoties), pieaug izdevumi grupā "sabiedriskā kārtība un drošība (03)", kas varētu tikt skaidrota ar lielākiem IIN ieņēmumiem uz vienu iedzīvotāju. To nenosaka vidējo algu atšķirības starp vīriešiem un sievietēm (pēc CSP datiem 2014.gadā vīriešiem bruto alga bija par vidēji 20% augstāka nekā sievietēm), bet gan bezdarba līmeņa atšķirības pēc dzimuma (2014.gadā 11,8% vīriešu un 9,8% sieviešu piešķirts bezdarbnieka statuss), vīriešiem tas ir augstāks nekā sievietēm, un tāpēc tam ir negatīvs efekts uz IIN ieņēmumiem.

Pēc darbaspējas vecuma sieviešu īpatsvaram pozitīva korelācija ir ar izdevumu grupu "ekonomiskā darbība (04)", kas, ņemot vērā Latvijas sieviešu algu līmeni, kas ir zemāks nekā vīriešiem un līdz ar to arī pensiju līmenis vairākumā gadījumu ir zem vidējā, tad pašvaldībās ar augstāku ekonomisko aktivitāti arī pēc darbaspējas vecuma ir lielāka motivācija saglabāt vietu darba tirgū un neradīt pieprasījumu pēc "sociālās aizsardzības (10)".

Pieaugot iedzīvotāju problēmgrupu īpatsvaram pašvaldībās - ilgstošie bezdarbnieki, invalīdi, jauniešu bezdarbs, personas pēc atbrīvošanas no ieslodzījuma, personas pēc bērnu kopšanas atvaļinājuma un pirmspensijas vecuma bezdarbnieki, samazinās budžeta nodokļu ieņēmumi, kas samazina izdevumu iespējas plašākas sabiedrības interesēs ("sabiedriskā kārtība un drošība (03)", "teritoriju un mājokļu apsaimniekošana (06)", "atpūta, kultūra un reliģija (08)"), bet pieaug pieprasījums pēc pakalpojumiem tuvāk dzīves vietai ("veselība (07)").

Pašvaldībās ar augstāku izdevumu līmeni uz vienu iedzīvotāju "ekonomiskai darbībai (04)", ir augstāks noziedzīgo nodarījumu īpatsvars.

Iespēju veikt izdevumu novērtējumu saistībā ar atsevišķām profesiju grupām ierobežo datu nepieejamība profesiju griezumā novadu līmenī, zemākais iespējama griezums ir statistisko reģionu un 9 lielo pilsētu

griezumā. Tomēr, vispārēju ieskatu var gūt, aplūkojot uzņēmumu skaitu griezumā pa nozarēm un novadiem profesijām, kas raksturīgas tikai konkrētai nozarei – lauksaimnieki, pedagoģiskie darbinieki, medicīnas darbinieki, sociālie darbinieki. Turpretī tādām profesijām kā inženieri, vadītāji šī pieeja ir neefektīva, jo minētās profesijas var aptvert daudzas nozares.

Izdevumi "sabiedriskai kārtībai un drošībai (03)" pozitīvi korelē ar uzņēmumu īpatsvaru nozarēs, izņemot lauksaimniecību, mežsaimniecību un ieguves rūpniecību un karjeru izstrādi. Droša un sakārtota vide ir priekšnosacījums uzņēmumu attīstībai vairākumā nozaru, bet tas apgrūtināta lauksaimniecības un mežsaimniecības uzņēmumu attīstību – darbinieku piesaisti sezonāliem darbiem.

Izmitināšanas un ēdināšanas pakalpojumu nozarē darbojošos uzņēmumu īpatsvars izteiktāki pozitīvi korelē ar izdevumiem "Vides aizsardzībai (05)", kas apliecina kopējo pieprasījumu pēc aktīvas atpūtas brīvā dabā.

Informācijas un komunikāciju pakalpojumu nozarē darbojošos uzņēmumu īpatsvars pozitīvi korelē ar budžeta izdevumiem Ekonomiskai darbībai (04), kas nav iedomājami atrauti no investīcijām mūsdienu tehnoloģijās.

5. Secinājumi un priekšlikumi

Secinājumi un dažādi ieteikumi, tai skaitā alternatīvi risinājumi, kā arī piedāvātas izvērtēšanas metodikas, jau tika ietverti pētījuma izklāstā pie analizētajiem jautājumiem Šajā noslēguma daļā kopsavilkuma veidā apkopoti galvenie secinājumi un priekšlikumi, ar norādi uz detalizētāku izklāstu ziņojuma tekstā.

Ar pašvaldību budžetu saistītais tiesiskais ietvars Latvijā kopumā ir pārāk komplicēts, tas nav vienoztīgi skaidrojams, turklāt satur arī normas, kas praksē netiek ievērotas jeb īstenotas. Pie tam tas neveicina progresīvu budžetēšanas metožu ieviešanu.

Salīdzinājumā ar attīstītāko valstu praksi Latvijā pašvaldību budžetēšanas procesā mazāka loma ir atvēlēta (vai pat nav paredzēta) budžeta plāna (budžeta projekta) skaidrošanai un apspriešanai ar vietējo sabiedrību.

Latvijā budžeta plānošana pamatā saistīta tikai ar izdevumu plānošanu, bet minimāli ar pasākumu, kas ietekmē ieņēmumus, plānošanu. Viens no iemesliem tam ir salīdzinoši zemā Latvijas pašvaldību ieņēmumu autonomija, pretstatā augstākai izdevumu autonomijai.

Latvijā pašvaldībās budžeta veidošanā pamatā ir tradicionāla pieeja (sadalījums struktūrvienībās, veidošana pēc bāzes budžeta principa), parasti netiek izmantoti rezultatīvie rādītāji. Programmu budžeta vai programmu budžetā izmantošana ir salīdzinoši reta.

Rezultatīvo rādītāju izmantošanas prakse budžetēšanā Latvijā ir ļoti maz pielietota, sevišķi komunikācijas procesā, bet pozitīvi, ka atsevišķi mēģinājumi ir vērojami. Reti, bet ir, sastopami gadījumi, kad pašvaldības budžeta plānošanas gaitā finanšu informācija tiek papildināta ar informāciju par institūcijas / pakalpojuma klientiem, apjomu, kvalitāti, apmierinātību u.t.t., vēl retāki ir gadījumi kad tiek aprēķināta ekonomiskā efektivitāte.

Arī ārvalstu prakse liecina, ka pilnīga jeb visaptveroša snieguma budžeta jeb uz rezultātu orientētas budžetēšanas ieviešana praksē notiek reti, biežāka ir fragmentāra (kādas jomas) vai atsevišķu elementu ieviešana, tāpēc Latvijas pašvaldībām to nevajadzētu uzskatīt par neiespējamu praksi. Piemērota varētu būt pakāpeniska pieeja snieguma budžeta ieviešanā – sākt ar rezultātiem un izmaksu aprēķiniem pret sasniegtajiem rezultātiem kaut vai dažās pašvaldības darbības jomās.

Neskatoties uz to, ka Latvijā pašvaldības sniedz biežas un detalizētas atskaites par budžeta izpildi, budžeta datu analīze gan centrālā līmenī, gan uz vietas tie veikta mazā mērā. Pašvaldībās enerģija tiek patērēta detalizētajām atskaitēm, ko pēc tam neizmanto, un tām neatliek resursu budžetu analīzei, kas noderētu vadības lēmumu pieņemšanai. Savukārt centrālā līmenī objektīvs attaisnojums salīdzinošu datu apkopošanai un publicēšanai ir nepietiekamā pašvaldības pārskatu precizitāte un atšķirības uzskaites praksē.

Pašvaldību detalizētie centralizēti pieejamie pārskati tiešā veidā nav piemēroti komunikācijai ar sabiedrību. Tam būtu nepieciešama budžeta datu sasaiste ar darbības un snieguma rādītājiem.

Neskatoties uz atzīmētiem dažādiem trūkumiem, pētījuma gaitā tika konstatēts, ka pašvaldībās ir novērojami dažādi moderna budžeta labās prakses elementu ieviešanas centieni un piemēri: programmu izmantošana, rezultatīvo rādītāju izmantošana, gan plānošana ilgākam kā gads termiņam, gan budžetu uzskatāma un atraktīva skaidrošana sabiedrībai, u.c.

Lai pilnveidotu un modernizētu pašvaldību budžetēšanas praksi sniegtas četras priekšlikumu grupas:

1. Nodrošināt centrālā līmenī salīdzināmu pašvaldību budžetu datu apkopošanu un savlaicīgu publicēšanu (trīs - četru nedēļu laikā pēc pašvaldību gada pārskatu iesniegšanas termiņa beigām), lai pašvaldības šos datus var izmantot gada publisko pārskatu sagatavošanā. Centralizēti publicējamo datu kopa dota šī ziņojuma. 4.3.nodaļā, apsvērumi par institūciju, kas tos publicē, doti 4.2.nodaļā.
2. Samazināt pašvaldību sniegto budžeta atskaišu (pārskatu) apjomu. Mēneša pārskatu vietā ieviest ceturkšņa pārskatus, bet ik mēnesi apkopot tikai informāciju par kopējiem ieņēmumiem, izdevumiem, saistībām. Gada pārskatā vadības ziņojumā ietvert tikai īsu, apjomā limitētu pamata informāciju. Savukārt gada publiskajā pārskatā galveno uzsvāru likt uz sabiedrības skaidrojošu informēšanu par pārskata gadu, izmantojot ciešu resursu un darbības, sasniegumu sasaisti un salīdzināšanu ar plānoto, kā arī salīdzināšanu ar citām pašvaldībām vai vidējiem rādītājiem. Priekšlikums ar pārskatu laika grafiku attēlots 5.1.attēlā.
3. Veikt ar pašvaldību budžetēšanu saistītā tiesiskā ietvara pilnveidošanu, lai tas netraucētu ieviest modernu budžetēšanas praksi. Ņemot vērā, ka Valsts kontrole ir VARAM uzdevusi izvērtēt šādu nepieciešamību, un VARAM ir izveidojusi tam darba grupu, šī darba grupa varētu izvērtēt šī ziņojuma ietvaros (3.nodaļā) norādītās nepilnības un ieteikumus pilnveidošanai.
4. Pašvaldībām ieteikums budžeta pieprasījumu veidlapas (tabulas) papildināt ar vietu obligāti sniedzamai informācijai par institūcijas/programmas darbības raksturu (4.5.nodaļa); par iepriekšējā perioda un plānoto klientu apjomu (4.6.nodaļa), tā dinamiku, apmierinātību; par paveiktā apjomu un galvenajiem rezultatīvajiem rādītājiem; pievienot aprēķinus ar iepriekšējā perioda dažādu rezultātu izdevumiem / izmaksām. Institūcijām / struktūrvienībām / programmām veikt savas darbības ekonomiskās efektivitātes analīzi, apzinot izdevumus funkcijas veikšanai / pakalpojuma un izdevumus tās atbalstam un administrācijai. Komunicēt ar sabiedrību par budžeta projektu. Gada publiskajā pārskatā izskaidrot pašvaldības ieņēmumus un izdevumus, izmantojot sabiedrībai izprotamas budžeta kategorijas un dažādus salīdzinošos rādītājus.

Dokumenti	Mēneši	G1												G2												G3												G4													
		D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	J	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D	
B1 Budžets - SN																																																			
Mēneša pārskats		x																																																	
Gada pārskats					X																																														
Gada publiskais pārskats						X																																													
AP uzraudzības pārskats												X																																							
CL Salīdzinošie budžetu dati																																																			
B2 Budžets - SN		X																																																	
Mēneša pārskats						x				x		x		x																																					
Gada pārskats																																																			
Gada publiskais pārskats																																																			
AP uzraudzības pārskats																																																			
CL Salīdzinošie budžetu dati																																																			
B3 Budžets - SN													X																																						
Mēneša pārskats																																																			
Gada pārskats																																																			
Gada publiskais pārskats																																																			
AP uzraudzības pārskats																																																			
CL Salīdzinošie budžetu dati																																																			
B4 Budžets - SN																																																			

Apzīmējumi / saīsinājumi: G - kalendārais gads J F M A M - janvāris, februāris, marts, aprīlis, maijs...
 B - perioda budžets
 SN - saistošie noteikumi
 AP - attīstības programma
 CL - centrālais līmenis

5.1.attēls. Priekšlikums pašvaldību pārskatu laika grafikam

Literatūra

Allen, R., Hemming, R., Potter, B. (2015). *The International Handbook of Public Financial Management*. Palgrave Macmillan

Baltic Institute of Social Sciences. (2013). *Politikas plānošanas sistēmas attīstības pamatnostādņu un attīstības plānošanas sistēmas ietekmes novērtējuma*. Gala ziņojums. Valsts kancelejas pasūtījums ESF projekta ietvaros. Pieejams: http://petijumi.mk.gov.lv/sites/default/files/file/VK_230813_Gala_zinoj_Polit_planos_sist_att_pamatnost_un_Att_planos_sist_ietekmes_novertej.doc

Bandy, G. (2014). *Financial Management and Accounting in the Public Sector*. Routledge Masters in Public Management (series)

Bariss, V. (2009). *Publiskā administrācija*. Jelgava: LLU Sociālo zinātņu fakultāte. 111 lpp.

Budget Handbook for Texas Cities. (2011). Texas Comptroller of Public Accounts.

Council of Europe, Congress of Local and Regional Authorities. (2011). *Local and regional democracy in Latvia*. Recommendation 317 (2011). <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&id=1857271&Site=COE&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=CACC9A&BackColorLogged=EFEA9C&direct=true>

Council Regulation (EC). (1996). *On the European system of national and regional accounts in the Community*. No 2223/96 of 25 June 1996. Pieejams: <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/1996/2223/oj>

Cunška, Z. (2011). *Demogrāfisko un sociālo faktoru loma iedzīvotāju augstākās izglītības līmeņa veidošanā un attīstībā Latvijā*. Promocijas darbs. LU Ekonomikas un vadības fakultāte

Daft, R., L. (2012). *New Era of Management*. South-Western CENGAGE Learning, P 700

Department for Communities and Local Governments (UK). (2015). *Local Government Financial Statistics England*. No 25 2015. London. Pieejams: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/444993/2904001_LGF_web_accessible_v0_2_final.pdf

Department for Communities and Local Governments (UK). (2016). *Local Authority Revenue Expenditure and Financing: 2015-2016 Provisional Outturn, England*. London. Pieejams: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/548114/RO_Provisional_Outturn_2015-16_Statistical_Release.pdf

Doyle, S. (2015). *Best Practices in Municipal Budgeting and Reporting*. Canada: Grant Thornton

Eiropas Komisija. (2013). *Tiecoties ieviest saskaņotus publiskā sektora grāmatvedības standartus dalībvalstīs IPSAS piemērotība dalībvalstīm*. EK Ziņojums Padomei un Eiropas Parlamentam. 06.03.2013.

Ekspertu grupa pārvaldības pilnveidei (EGPP). (2012). *Pašvaldību sistēmas pilnveidošanas iespējas*. Rīga: Valsts prezidenta kanceleja

Ford, R. (2015). *Budgets & Basic Municipal Finance / Accounting*. Canada: AMCTO, The Municipal Experts

Grossi, G., Hansen, M.,B., Johanson, J., Vakkuri, J., Moon, J.,M. (2016). *Introduction: Comparative performance management and accountability in the age of austerity*. Public Performance & Management Review, 39, pp 499-505

Grossi, G., Reichard, C., & Ruggiero, P. (2016). *Appropriateness and Use of Performance Information in Budgeting Process: Some Experiences from German and Italian Municipalities*. Public Performance & Management Review, 39:3; 581-606, DOI: 10.1080/15309576.2015.1137770

Hoggarth, L., Comfort, H. (2010). *A Practical Guide to Outcome Evaluation*. London, Jessica Kingsley Publishers, P 226

Ibrahim, M.M., Proctor, R.A. (1992). *Incremental Budgeting in Local Authorities*. International Journal of Public Sector Management, Vol 5

Ivanova, S. (2012). *Administratīvi teritoriālās reformas ietekme uz pašvaldības budžeta strukturālo efektivitāti*. Economics and Business, 2012/22, pp 66-74

Kavale, L. (2008). *Budžets un finanses*. Rīga: LU Akadēmiskais apgāds. 44 lpp.

Kelly, J.M., Rivenbark, W.C. *Performance Budgeting in Municipal Government*. P 14
Khrouz, F., Brusca, I. (2007). *Accounting rules and practice at local level. Summary of survey results*. Strasbourg: Council of Europe, P 86

Khrouz, F., Brusca, I. (2007). *Accounting rules and practice at local level. Summary of survey results*. Strasbourg: Council of Europe, P 86

Kraan, D.J., Wehner, J., Sheppard, J., Kostyleva, V., Duzler, B. (2008). *Budgeting in Latvia*. OECD Journal on Budgeting, Volume 2009/3, pp 185 – 227. Pieejams:
<http://www.oecd.org/gov/budgeting/46051679.pdf>

Latvijas Apriņķu pašvaldību savienība. (1932). *Rokasgrāmata lauku pašvaldību darbiniekiem. Likumi, noteikumi, instrukcijas, senāta spriedumi*. Rīga, 350 lpp.

Latvijas Pašvaldību savienība (LPS). (2013). *Pašvaldības deputāta rokasgrāmata*. Rīga: Logs, Nr.7/8, 146 lpp.

Latvijas Republikas Finanšu ministrija. (2016). *Pašvaldību budžetu plānošanas un izpildes uzraudzība*. Rīga: Finanšu ministrija. Prezentācija LPS 2016.gada 31.maijā

Latvijas Republikas Valsts kontrole. (2015). *Pašvaldību finanšu līdzekļi kultūrai, atpūtas un sporta pasākumiem tiek izlietoti, nevērtējot sasniegtos rezultātus*. Rīga: Valsts kontrole. Pieejams:
<http://www.lrvk.gov.lv/revizija/pasvaldibu-finansu-lidzekli-kulturai-atputas-un-sporta-pasakumiem-tiek-izlietoti-nevertejot-sasniedzot-rezultatus/>

Latvijas Republikas Valsts kontrole. (2015a). *Par Latvijas Republikas 2014.gada pārskata par valsts budžeta izpildi un par pašvaldību budžetiem pašvaldību gada pārskatu daļu*. 2015.gada 4.septembra revīzijas ziņojums Nr.2.4.1-39-3/2014. Rīga: Valsts kontrole, Pieejams:
<http://www.lrvk.gov.lv/revizija/par-latvijas-republikas-2014-gada-parskatu-par-valsts-budzeta-izpildi-un-par-pasvaldibu-budzetiem-2/>

Latvijas Republikas Valsts kontrole. (2015b). *Par Latvijas Republikas 2014.gada pārskata par valsts budžeta izpildi un par pašvaldību budžetiem pašvaldību gada pārskatu daļu (Liepājas pilsētas pašvaldības 2014.gada pārskats)*. Rīga: Valsts kontrole, 2015.gada 14.augusta revīzijas ziņojums Nr.2.4.1-39-4/2014. Pieejams: http://www.lrvk.gov.lv/uploads/reviziju-zinojumi/2014/2.4.1-39-4_2014/zinojums_liepaja-39-4.pdf

Latvijas Republikas Valsts kontrole. (2016). *Vai īstenotā valsts un pašvaldību politika ir veicinājusi pašvaldību ceļu un ielu attīstību*. Rīga: Valsts kontrole. Pieejams: <http://www.lrvk.gov.lv/revizija/vai-istenota-valsts-un-pasvaldibu-politika-ir-veicinajusi-pasvaldibu-celu-un-ielu-attistibu/>

Latvijas Republikas Vides aizsardzības un reģionālās attīstības ministrija. (2014). *Pašvaldības gada publiskā pārskata sagatavošana, pieņemšana, publiskošana*. Pieejams:
<http://www.varam.gov.lv/lat/publ/met/pasv/?doc=13181>

Lindberg, D.L. (2012). *Municipal Budgeting: Positives, Pitfalls, and Politics*. Proceedings of ASBBS, Volume 10 No1. Las Vegas: ASBBS Annual Conference, pp 775-786

Local Government Victoria. (2015). *Local Government Better Practice Guide 2014-2015. Performance Reporting Framework Indicator Workbook*. Melbourne, Local Government Victoria, Department of Transport, Planning and Infrastructure, P 121. Pieejams:
https://knowyourcouncil.vic.gov.au/_data/assets/pdf_file/0009/28890/Local-Government-Better-Practice-Guide-Indicator-Workbook-Errata-Version-Renumbered.pdf

Mayne, J. (2005). *Using Performance Information for Managing and Budgeting: Challenges, Lessons and Opportunities*. 2nd Annual meeting of OECD Senior Budget Officials network on performance and results, Paris 21-22 April, 2005, P 17

Milewska, A., Jozwik, M. (2014). *Organization and Changes of local government finance system in view of implementation of participatory budgeting*. *Oeconomia* 13 (4) 2014, pp 125-134

Morgan, D., Robinson, K.S. (2014) *Budgeting for Local Governments and Communities*. Routledge Political Sciences

Morgan, D.F., Robinson, K.S., Strachota, D., Hough, J.A. (2015). *Budgeting for Local Governments and Communities*. London, New York: Routledge. P 594

Multi-Year Budget for the City of London 2016-2019. London, Ontario, Canada, March 2016

OECD. (2010). *Public Administration after "New Public Management"*. OECD, P 114 Pieejams: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-administration-after-new-public-management_9789264086449-en

Pasquier, M. & Villeneuve, J.P. (2012). *Marketing Management and Communications in the Public Sector*. London, New York: Routledge.

Polits, K., Bukerts, G. (2000). *Sabiedrības vadības reforma: Salīdzinošā analīze*. Oxford University Press. Tulkojums, Rīga, Īpašu uzdevumu ministra valsts reformu lietās sekretariāts, 352 lpp.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. Oxford University Press.

Pūķis, M. (2004). *Atbilstība starp pašvaldību funkcijām un finansēm*. *Ekonomika*, III, Latvijas Universitātes raksti, 671.sēj., 320.-316.lpp.

Pūķis, M. (2010). *Pašu valdība*. Rīga, LPS, 512 lpp.

Razaki, K.A., Lindberg, D.L. (2012). *Municipal Budgeting: Positives, Pitfalls, and Politics*. Proceedings of ASBBS, Volume 10 No1. Las Vegas: ASBBS Annual Conference, pp 775-786

Reinholde, I. (2015). *Attīstības mērīšana un rīcībpolitikas veidošana*. Jaunas pieejas sociālās attīstības mērīšanā: cilvēki, teritorijas, pašvaldības. Red. Zobena, A., Ijabs, I. Rīga: LU SPPI, 144.-159.lpp.

Ruppel, W. (2014) *Governmental Accounting Made Easy*. John Wiley & Sons Ltd

Ruppel, W. (2015). *Interpretation and Application of Generally Accepted Accounting Principles for State and Local Government*. GAAP for Governments. John Wiley & Sons Ltd

Sabiedrība par atklātību Delna. (2004). *Kā saprast savas pašvaldības budžetu*. Rīga, Delna, 32 lpp.

Schick, A. (2007). *Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytical Tools?* OECD Journal of Budgeting. Volume 7, No 2, pp 109- 138. Pieejams: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/42188101.pdf>

Shan, A. (2007). *Local Budgeting*. Washington: The World Bank.

Skarvang, H.M. (2015). *Levels of government and local democracy in Norway*. Norvēģijas Pašvaldību un modernizācijas ministrijas prezentācija NFI projekta ietvaros 19.02.2015.

Tassonyi, A. (2002). *Municipal Budgeting*. *Canadian Tax Journal*, Vol 50, No 1, 2002

The International Public Sector Accounting Standards Board. (2001). *International Public Sector Accounting Standards (IPSAS)*

The Urban Institute. (2000). *Likumdošanas analīze*. Pašvaldību vadības un finanšu projekts. Iesniegts Latvijas Republikas Finanšu ministrijai

The Urban Institute. (2000). *Pašvaldību finanšu vadības un grāmatvedības rokasgrāmata*. Rīga: Latvijas Republikas Finanšu ministrija

Vanags, E., Vanags, I., Pūķis, M., Seimuškāne, L., Vilka, I. (2001). *Rezultatīvo rādītāju ieviešana valsts pārvaldē*. Rīga : LU, ĪUMVRLS, LU Ekonomikas un vadības fakultātes Publiskās pārvaldes katedra

Valsts kancelejas Politikas koordinācijas departaments. (2003). *Budžeta reformas. Valsts budžeta veidošanas attīstības tendences Latvijā un pasaulē*. Rīga, Valsts kanceleja, 80 lpp.

Valsts kancelejas Politikas koordinācijas departaments. (2005). *Politikas ietekmes vērtēšana politikas veidošanas sistēmā*. Rīga, Valsts kanceleja, 80 lpp.

Vilka, I. (2015a). *Sasaistes izveidošana starp teritorijas attīstības plānošanu un budžeta plānošanu vietējā līmenī. Norvēģijas pieredzē balstīts metodiskais materiāls*. Rīga, VARAM, NFI, 58 lpp. Pieejams: http://www.varam.gov.lv/lat/fondi/grants/EEZ_2009_2014/latvijas_plan_reg_un_pasv_ter_att/jaunumi/?d oc=21391

Vilka, I. (2015). *Latvijas prakse teritorijas attīstības indeksu veidošanā*. Jaunas pieejas sociālās attīstības mērīšanā: cilvēki, teritorijas, pašvaldības. Red. Zobena, A., Ijabs, I. Rīga: LU SPPI, 111.-143.lpp. Pieejams: <http://www.szf.lu.lv/petnieciba/petijumipublikacijas/regionala-attistiba-latvija/>

White, J. (2015). *What are budgeting's purposes?: Comments on OECD's principles of good budgetary governance*. OECD Journal of Budgeting, Vol. 14/3

Zeikate, S., Vilka, I. & Pigey, J. (2007). *Pašvaldību finanšu izlīdzināšana. Teorētiskie aspekti un ārvalstu prakses apkopojums*. Rīga: Reģionālās attīstības un pašvaldību lietu ministrija, SIA "PKC", SIA "ASTROP"

Žubule, Ē. (2012). *Valsts budžeta procesa analīze un pilnveidošana*. Promocijas darbs. LU Ekonomikas un vadības fakultāte. 219 lpp.

Tiesību akti

Eiropas vietējo pašvaldību harta.

Administratīvo teritoriju un apdzīvoto vietu likums.

Likums par budžetu un finanšu vadību.

Likums "Par nodokļiem un nodevām".

Likums "Par pašvaldībām".

Likums "Par pašvaldību budžetiem".

Teritorijas attīstības plānošanas sistēmas likums.

Valsts pārvaldes iekārtas likums.

MK 13.12.2005. noteikumi Nr. 934 "Noteikumi par budžeta izdevumu klasifikāciju atbilstoši funkcionālajām kategorijām".

MK 27.12.2005. noteikumi Nr. 1031 "Noteikumi par budžeta izdevumu klasifikāciju atbilstoši ekonomiskajām kategorijām".

MK 27.12.2005. noteikumi Nr. 1032 "Noteikumi par budžeta ieņēmumu klasifikāciju".

MK 15.12.2009. noteikumos Nr. 1486 „Kārtība, kādā budžeta iestādes kārtu grāmatvedības uzskaiti”.

MK 14.10.2014. noteikumi Nr.628 "Noteikumi par pašvaldību teritorijas attīstības plānošanas dokumentiem”.

Interneta avoti

www.adazi.lv

www.cesis.lv

www.dundaga.lv

www.fm.gov.lv

www.jelgavasnovads.lv

www.kase.gov.lv

www.lrvk.gov.lv

<https://pasvaldiba.riga.lv>

www.raim.gov.lv

www.riebini.lv

www.tukums.lv

www.valmiera.lv

www.varam.gov.lv

www.ventspils.lv

www.vraa.gov.lv

Council of Europa

<http://www.coe.int/en/web/portal/home>

Eurostat

<http://ec.europa.eu/eurostat>

OECD

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/>

A National Accounts Website

<http://www.comptanat.fr/en/sec95/sec95.htm>

Pielikumi

Ziņojuma Pielikumi pievienoti excel failu formātā.

1.pielikums. Latvijas pašvaldību budžetu dati

Tabulas Nr.	Nosaukums
1.	Pašvaldību pamatbudžeta, speciālā budžeta un ziedojumu un dāvinājumu izdevumu attiecība
2.	Pašvaldību pamatbudžetu izdevumi pēc naudas plūsmas un pēc uzkrāšanas principa 2014. gadā
3.	Pašvaldību pamatbudžetu izdevumi pēc naudas plūsmas un pēc uzkrāšanas principa 2013. gadā
4.	Pašvaldību pamatbudžeta, speciālā budžeta un ziedojumu un dāvinājumu izdevumi kopā savām vajadzībām 2015.gadā pēc naudas plūsmas
5.	Pašvaldību budžetu kopējie izdevumi pašiem uz 1 iedzīvotāju 2014.gadā pēc naudas plūsmas un pēc uzkrāšanas principa
6.	Pašvaldību kopējie uzturēšanas izdevumi pēc naudas plūsmas pašiem uz 1 iedzīvotāju 2015.gadā (pēc naudas plūsmas)

2.pielikums. Pētījuma pilotpašvaldību kopējie izdevumi sadalījumā pa funkcijām

Tabulas Nr.	Nosaukums
1.1.	Pilotpašvaldību izdevumi sadalījumā pa funkcionālajām kategorijām pēc uzkrāšanas principa 2015.gadā, EUR
1.2.	Pilotpašvaldību izdevumi sadalījumā pa funkcionālajām kategorijām uz 1 iedzīvotāju pēc uzkrāšanas principa 2015.gadā, EUR
1.3.	Pilotpašvaldību izdevumu struktūra sadalījumā pa funkcionālajām kategorijām pēc uzkrāšanas principa 2015.gadā, %
2.1.	Pilotpašvaldību izdevumi sadalījumā pa funkcionālajām kategorijām pēc naudas plūsmas 2015.gadā, EUR
2.2.	Pilotpašvaldību izdevumi sadalījumā pa funkcionālajām kategorijām uz 1 iedzīvotāju pēc naudas plūsmas 2015.gadā, EUR
2.3.	Pilotpašvaldību izdevumu struktūra sadalījumā pa funkcionālajām kategorijām pēc naudas plūsmas 2015.gadā, %
3.1.	Pilotpašvaldību uzturēšanas izdevumi sadalījumā pa funkcionālajām kategorijām pēc naudas plūsmas 2015.gadā, EUR
3.2.	Pilotpašvaldību uzturēšanas izdevumi sadalījumā pa funkcionālajām kategorijām pēc naudas plūsmas 2015.gadā, EUR
3.3.	Pilotpašvaldību uzturēšanas izdevumi sadalījumā pa funkcionālajām kategorijām uz 1 iedzīvotāju pēc naudas plūsmas 2015.gadā, EUR
4.1.	Pilotpašvaldību budžetu 2015.g. gada pārskatos izmantotie izdevumu kodi (ir izdevumi pēc naudas plūsmas)
4.2.	Pilotpašvaldību budžetu 2015.g. gada pārskatos izmantoto izdevumu kodu kopsavilkums

Šis materiāls ir izstrādāts ar Norvēģijas finanšu instrumenta 2009.-2014. gada perioda programmas „Kapacitātes stiprināšana un institucionālā sadarbība starp Latvijas un Norvēģijas valsts institūcijām, vietējām un reģionālām iestādēm” atbalstu projekta „Lietpratīga pārvaldība un Latvijas pašvaldību veikspējas uzlabošana” ietvaros.

Par tā saturu pilnībā atbild SIA “Publiskās pārvaldes konsultācijas”, un tas neatspoguļo Programmas un iesaistīto valstu oficiālo viedokli.