

Pasaules Bankas konsultāciju pakalpojums par augstākās izglītības iekšējo finansēšanu un pārvaldību Latvijā, kura izmaksas ir atlīdzināmas

**Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējā finansēšana un pārvaldība:  
ziņojums par faktisko stāvokli**

---

2017. gada 13. februārī



---

IEGULDĪJUMS TAVĀ NĀKOTNĒ

ESF projekts Nr. 8.3.6.1/16/l/001 «Dalība starptautiskos izglītības pētījumos»

## Satura rādītājs

Kopsavilkums	5
1 Ievads	8
2 Iekšējā finansēšana	10
2.1 Iekšējā finansēšana, ņemot vērā kontekstu, un prasības attiecībā uz iekšējās finansēšanas modeļiem	10
2.2 Faktiskais stāvoklis Latvijā	11
a) Stratēģiskā orientācija un stimuli	14
b) Finansiālā autonomija un ilgtspēja	25
c) Pārredzamība un īstenojamība	28
d) Līdzsvars un konteksts	31
2.3 Secinājumi par iekšējo finansēšanu	33
3 Iekšējā pārvaldība	37
3.1 Iekšējā pārvaldība, ņemot vērā kontekstu, un prasības attiecībā uz iekšējās pārvaldības pasākumiem	37
3.2 Faktiskais stāvoklis Latvijā	39
a) Stratēģiskā attīstība un pārvaldība	39
b) Autonomija un pārskatatbildība	42
c) Laba pārvaldība 1: sadarbība un līdzdalība	44
d) Laba pārvaldība 2: funkciju dažādošana un pilnvaru sadalījums	47
3.3 Secinājumi par iekšējo pārvaldību	49
4 Vispārīgi secinājumi	53

## PIEMĒRU SARAKSTS

<b>Piemērs Nr. 1. Sistēmas līmeņa līdzekļu piešķiršanas mehānismu pielāgošana iestāžu situācijai</b>	19
<b>Piemērs Nr. 2. Ierobežotu līdzekļu stratēģisks sadalījums</b>	21
<b>Piemērs Nr. 3. Iespējamie cita veida stimuli akadēmiķiem</b>	25
<b>Piemērs Nr. 4. Iestāžu darbības finansiālais atbalsts no sadarbības ar ārējām iestādēm</b>	25
<b>Piemērs Nr. 5. Visaptverošas pārvaldības informācijas sistēmas</b>	30
<b>Piemērs Nr. 6. Brīvi pieejamu datu kopu neizmantotais potenciāls</b>	31
<b>Piemērs Nr. 7. Iestāžu profilu pārņemšana institucionālajās stratēģijās</b>	39
<b>Piemērs Nr. 8. Iekšējo struktūru pielāgošana</b>	42
<b>Piemērs Nr. 9. Akadēmiskās brīvības aizsardzība un akadēmiskās integritātes nodrošināšana</b>	43
<b>Piemērs Nr. 10. Saiknes starp sistēmas līmeņa un iestādes līmeņa kvalitātes nodrošināšanu</b>	44
<b>Piemērs Nr. 11. Personiskās atbildības stiprināšana</b>	46
<b>Piemērs Nr. 12. Studentu iesaiste iestāžu attīstībā</b>	47

## ATTĒLU SARAKSTS

1. attēls. Atsevišķu Latvijas augstākās izglītības iestāžu ienākumu struktūra, 2015. gads	13
2. attēls. No valsts gūto ienākumu sastāvs konkrētās Latvijas augstākās izglītības iestādēs, 2015. gads	14
3. attēls. Daugavpils Universitātes U-Multirank profils ( <a href="http://www.umultirank.org">www.umultirank.org</a> )	31

## TABULU SARAKSTS

Tabula Nr. 1. Vispārējas prasības „labiem” iekšējās finansēšanas modeļiem	11
Tabula Nr. 2. Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējās finansēšanas modeļu faktiskais stāvoklis	34
Tabula Nr. 3. Vispārējas prasības „labiem” iekšējās pārvaldības pasākumiem	38
Tabula Nr. 4. Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējās pārvaldības pasākumu faktiskais stāvoklis	49

## Saīsinājumu saraksts

LMA	Latvijas Mākslas akadēmija
CHE	Augstākās izglītības centrs
CHEPS	Augstākās izglītības politikas centrs
DU	Daugavpils Universitāte
ENQA	Eiropas asociācija kvalitātes nodrošināšanai augstākajā izglītībā
ES	Eiropas Savienība
EUA	Eiropas Universitāšu asociācija
All	augstākās izglītības iestāde
GDR	galvenais darbības rādītājs
LSPA	Latvijas Sporta pedagoģijas akadēmija
AL	Augstskolu likums
IZM	Izglītības un zinātnes ministrija
R&D	pētniecība un izstrāde
R&I	pētniecība un inovācijas
RSU	Rīgas Stradiņa universitāte
RTU	Rīgas Tehniskā universitāte
STEM	zinātne, tehnoloģijas, inženierzinātnes un matemātika
UAS	Lietišķo zinātņu universitāte
LU	Latvijas Universitāte
ViA	Vidzemes Augstskola

## Kopsavilkums

Latvijā patlaban tiek īstenota būtiska reforma, pielāgojot augstākās izglītības finansēšanas sistēmu Eiropas paraugpraksi un Pasaules Bankas (2014) sniegtajiem ieteikumiem, īpaši ņemot vērā „trīs pīlāru finansējuma modeli”. Nesen ieviestais otrā pīlāra finansējums (snieguma finansējums) un plāni reformēt pirmā pīlāra finansējumu (bāzes finansējums) liek augstākās izglītības iestādēm izvērtēt savus iekšējās finansēšanas modeļus, jo īpaši vis-à-vis kā šie modeļi spēj reaģēt uz sistēmas līmeņa piešķirumu mainīgo dinamiku un atspoguļot valsts mērķus augstākās izglītības jomā. Tāpēc šī procesa gaitā ir ārkārtīgi būtiski izstrādāt konkrētus un skaidrus principus, pēc kuriem izvērtēt iekšējās finansēšanas modeļu stiprās un vājās puses attiecībā uz to spēju reaģēt uz ārējām norisēm un iespējām. Tas īpaši attiecas uz tādas kvalitatīvas augstākās izglītības attīstību, kas balstīta uz pētniecību, stiprinot saiknes starp augstāko izglītību un darba tirgu, stiprinot pētniecību un veicinot inovācijas, izstrādājot zināšanu bāzi un jauninājumus Latvijas Viedās specializācijas stratēģijas jomās, uzlabojot starptautisko atpazīstamību un pētniecības konkurētspēju, kā arī cilvēkkapitāla atjaunošanu un mobilitāti augstākās izglītības, pētniecības un inovāciju jomā.

**Pēc Pasaules Bankas pirmā konsultatīvā darba augstākās izglītības jomā 2013./2014. gadā, kas koncentrējās uz Latvijas augstākās izglītības finansēšanas modeli sistēmas līmenī, 2016. gadā tika uzsākts otrs augstākās izglītības projekts ar Pasaules Bankas atbalstu par Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējās finansēšanas modeļiem, pārvaldības pasākumiem un cilvēkresursu politiku.** Lai papildinātu pārmaiņas sistēmas līmenī, otrs augstākās izglītības projekts koncentrējas uz pārmaiņām iestādēs — īpaši attiecībā uz jautājumu par to, kā jaunais snieguma finansējums un orientācija uz stimuliem atspoguļojas institucionālā līmenī — un turpmākās attīstības potenciālu iekšējās finansēšanas un pārvaldības jomās. Balstoties uz diviem prasību kopumiem (viens — labiem iekšējās finansēšanas modeļiem, bet otrs — labiem iekšējās pārvaldības pasākumiem), tika izvērtēts faktiskais stāvoklis (*status quo*), kas aprakstīts šajā ziņojumā.

**Pēc sistēmas līmeņa finansēšanas modeļa reformas Latvijas augstākās izglītības iestādes ir sākušas pielāgot savus iekšējās finansēšanas modeļus vai vismaz gatavojas ieviest pārmaiņas tuvākajā nākotnē.** Reformas koncentrējas uz to iestāžu ienākumu iekšējo sadalījumu, kas gūti no snieguma finansējuma; īsā laikā tika veiktas iekšējās izmaiņas, lai pielāgotos jaunajam ārējam modelim.

**Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējās finansēšanas modeļi parasti spēj reaģēt gan uz ārējiem stimuliem, gan uz institucionāliem mērķiem, tādējādi arī veidojot saikni starp sistēmas līmeņa politikas mērķiem un institucionālajām aktivitātēm.** Sistēmas līmeņa finansēšanas modeļa un iestāžu iekšējās finansēšanas modeļu nodrošinātie stimuli vairumā gadījumu ir saskaņoti. Tas pats attiecas uz orientēšanos uz sniegumu, ko vairumā iestāžu īsteno ar finansiālu atbalstu struktūrvienībām un/vai personām. Iekšējās finansēšanas modeļi arī spēj struktūrvienību līmenī nodrošināt izglītības aktivitāšu finansiālo stabilitāti no valsts finansējuma, kas piešķirts studiju vietām. Tomēr izmaiņas studiju vietu finansēšanas mehānismos sistēmas līmenī varētu pasliktināt struktūrvienību faktisko finansiālo stabilitāti, ja valsts apmaksāto studiju vietu skaits atsevišķās jomās tiktu būtiski samazināts. Savukārt pētniecības jomā nav finansējuma plūsmas, kas būtu pieejama visām struktūrvienībām un stabila ilgtermiņā. Tā iemesls ir ne tikai valsts piešķirto līdzekļu apjoma svārstības, bet arī iestāžu iekšējās finansēšanas modeļu lielāka orientācija uz citiem faktoriem (piemēram, ierobežotu līdzekļu stratēģiska apvienošana), kā rezultātā līdzekļi tiek piešķirti mērķtiecīgi, piemēram, pētniecības kopām vai prioritārām jomām. Ir ieviesti dažādi mehānismi institucionālo mērķu iekļaušanai iekšējās finansēšanas modeļos. Tomēr joprojām ir iespējami daži uzlabojumi — precīzāk saskaņoti finansēšanas modeļi un institucionālie mērķi, piemēram, vairāk koncentrējoties uz rūpīgi izvēlētām stratēģiskajām prioritātēm, kam piešķirt

pētniecībai paredzēto finansējumu. Turklāt iekšējās finansēšanas modeļu stratēģiskā vadība visvairāk koncentrējas uz pētniecības jomu (uz citu darbības jomu rēķina), tāpēc to varētu uzlabot, apvienojot augstākās izglītības dažādās misijas.

**Dažas iestādes izmantotu lielu daļu savu snieguma ienākumu, lai nodrošinātu piemaksas, un šāda prakse var radīt dažas problēmas.** Finansiāli stimuli akadēmiķiem, kas izpaužas kā papildu ienākumi par dažādām aktivitātēm, var radīt pārlietu sadrumstalotas stimulu sistēmas un nevēlamas blakusparādības. Šajos gadījumos iestādēm ir vērts apsvērt stimulu samazināšanu vai pāreju uz cita veida stimuliem (piemēram, stimuliem struktūrvienībām, nevis personām). Līdzīgi kritiskie punkti attiecas uz pētniecības un izglītības amatu diferencēšanu Latvijā, kas paredz arī maksājumu fragmentāciju par dažādām darbībām.

**Iestādēm ir samērā liela finansiālā autonomija, bet pastāv ierobežojumi saistībā ar līdzekļu pieejamību.** Iestādes parasti izmanto finansiālo brīvību savas autonomijas robežās. Šķiet, ka iestādēm, kuras spēj veiksmīgāk dažādot ieņēmumus (vismaz dažas iestādes ir izstrādājušas īpašus pasākumus šim uzdevumam), ir vairāk līdzekļu, ko tās var tērēt atbilstoši savām stratēģijām. Attiecīgi atšķiras arī iestāžu rezervju veidošanas un izmantošanas stratēģiskais aspekts. **Iestāžu apakšvienībām ir samērā maza finansiālā autonomija, īpaši saistībā ar iestāžu budžeta veidošanas pieeju.** Tas vismaz daļēji ir pretrunā ar pašreizējām izmaiņām ceļā uz jaunu sistēmas līmeņa vadības veidu, kam nepieciešamas struktūrvienības ar lielāku stratēģiskās attīstības potenciālu.

**Iekšējās finansēšanas modeļi kopumā ir caurskatāmi, un tie galvenokārt balstās uz pietiekami augstas kvalitātes datiem un informāciju, ko apliecina iesniegtā informācija.** Latvijas augstāko izglītības iestāžu dažādām struktūrvienībām ir vispārēja izpratne par iekšējās finansēšanas modeļiem. Tomēr modeļus varētu padarīt efektīvākus, palielinot to caurredzamību un uzlabojot zināšanas par finansēšanas modeļu darbību decentralizētā un individuālā līmenī. Tas pats attiecas uz informāciju, ko izmanto iekšējā finansējuma piešķiršanā — visaptverošu pārvaldības informācijas sistēmu izstrāde varētu atrisināt dažas problēmas, kas saistītas ar informācijas pieejamību un kvalitāti, un uzlabot vadības pasākumu efektivitāti.

**Iekšējās finansēšanas modeļi ietver bāzes un snieguma finansējumu, taču lielākoties tajos trūkst elementa, kas atbalstītu inovatīvus projektus (pirms to realizēšanas).** Neraugoties uz dažiem iestāžu mēģinājumiem nodrošināt inovāciju finansējumu, nav pilnībā attīstīta *ex-ante* finansējuma elementa, kas varētu veicināt iestādes mērķtiecīgu stratēģisko attīstību. Lai gan Eiropas struktūrfondus izmanto, lai finansētu *iestāžu* ieguldījumus stratēģiskos projektos (trešais pīlārs), šie līdzekļi neveido stabilu, uz inovācijām orientētu *ex-ante* finansējuma elementu *iestādēs*, un pārsvarā struktūrfondu finansējuma mērķis ir veicināt pētniecību un mērķtiecīgi ieguldīt infrastruktūrā. Līdz šim nav ieviests iekšējās finansēšanas sistēmu elements, kas sistemātiski un plašākā mērogā sniegtu finansiālu atbalstu projektiem, kuru mērķis ir veicināt inovācijas un veidot skaidrāku iestāžu profilu, pirms to realizācijas.

**Iekšējās pārvaldības jomā izmaiņas vispārīgajā vadības pieejā ir radījušas jaunas tendences un problēmas saistībā ar iekšējās pārvaldības struktūrām un procesiem.** Tomēr visas iestādes iesaistās stratēģiskajā plānošanā un ir izstrādājušas stratēģiskos dokumentos, kā arī atsevišķus rīkus stratēģijas īstenošanai. Dažās iestādēs stratēģija joprojām lielā mērā koncentrējas uz pētniecību, un daudzos gadījumos stratēģijas galvenā problēma ir tas, ka tā ir pārāk vispārīga. Šeit parādās jautājumi par stratēģiju izstrādes procesu pielāgošanu minēto problēmu pārvarēšanai, kas varētu uzlabot iestāžu profilu orientāciju un to stratēģiskās vadības efektivitāti. Iestādes ir pievērsušās šai jomai, lai nodrošinātu to pārvaldības struktūru un procesu piemērotību konkrētajam mērķim, bet iestādes varētu to darīt efektīvāk, un tām nāksies to darīt. Viens no galvenajiem uzdevumiem šajā jomā ir koncentrēšanās uz institucionālajām

struktūrām un procesiem, uz kuriem balstās pārskatatbildības mehānismi un kvalitātes nodrošināšanas procesi un kas ir kļuvuši svarīgāki, ņemot vērā izmaiņas, kas vērstas uz autonomas vadības pieeju.

**Iekšējās vadības procesus raksturo dziļi iesakņojusies demokrātijas kultūra un ļoti interaktīvi lēmumu pieņemšanas procesi. Iekšējās pārvaldības pasākumos trūkst stratēģisko un vadības uzdevumu nodalījuma.** Būtiska iezīme ir arī iekšējo pārvaldes struktūrvienību un iesaistīto personu lielais skaits. Šajā kontekstā būtiski ir kļuvusi jautājumi par efektivitāti un ar stratēģiju saistītu lēmumu pieņemšanu. Šķiet, ka dažās iestādēs ir ierobežotas institucionālās vadības kompetences — gan centrālā, gan decentralizētā līmenī. Ņemot vērā pieaugošo vajadzību pēc institūciju stratēģiskās attīstības, šī situācija liecina, ka trūkst līdzsvara starp koleģiālo institūciju atbildību un augstākās izglītības līderu un vadītāju personisko atbildību.

**Ārējās ieinteresētās puses iesaistās Latvijas augstākās izglītības iestāžu pārvaldībā dažādos veidos, bet galvenokārt tas notiek bez formālām lēmumu pieņemšanas tiesībām un pienākumiem.** Lai palielinātu ieguvumus no ārējo ieinteresēto personu iesaistīšanās, būtu vērts apsvērt formālāku un sistemātiskāku veidu, kā tās integrēt pārvaldības procesos.

**Iekšējās pārvaldības pasākumu īpašības kopumā rada jautājumu par pārvaldības struktūru un procesu racionalizāciju, ko dažas iestādes jau ir sākušas.** Tomēr jebkurš mēģinājums šajā virzienā būtu jā saglabā līdzsvarā ar iestāžu demokrātisko kultūru, un jāpievērš īpaša uzmanība nepieciešamajiem kontroles un līdzsvara pasākumiem. Tāpēc, pielāgojot iekšējās pārvaldības struktūras un procesus, būtu jāveic detalizēta inventarizācija un kompetenču sadalījuma padziļināts izvērtējums. Visbeidzot, šķiet, ka vadības prasmes neatbilst prasībām, kas izriet no pēdējā laika norisēm iekšējās pārvaldības jomā; nav ieviestas atbilstošas apmācību sistēmas.

**Palūkojoties tālāk par pašreizējo situāciju Latvijā, ir redzamas dažādas problēmas, kuras būtu lietderīgi risināt.** Vērtējot iekšējā finansējuma un pārvaldības nozīmi iestāžu stratēģiskajā attīstībā, var identificēt piecus visaptverošus uzdevumus:

- (1) nodrošināt stabilu pamatu stratēģiskās vadības pasākumiem, izstrādājot atbilstošas stratēģijas un precīzus rīcības plānus;
- (2) veicināt skaidru un sabalansētu iekšējās finansēšanas modeļu izstrādi, kas sekmētu iestāžu vispusīgu attīstību;
- (3) panākt pārvaldības struktūru un procesu atbilstību prasībām par vadības pieeju, kas koncentrēta uz autonomiju un orientēta uz sniegumu;
- (4) pārstrukturēt iestāžu apakšvienības, papildinot jaunās vadības pieejas;
- (5) veikt vairāk aktīvu darbību, lai attīstītu nepieciešamos cilvēkresursus.

Pamatojoties uz pašreizējo dinamiku, ko radījušas nesenās reformas, Latvijas augstākās izglītības iestādēm un augstākās izglītības nozarei kopumā būtu ieteicams veikt minētās darbības, lai veicinātu savu stratēģisko attīstību, virzoties uz kvalitāti un orientāciju uz sniegumu augstākās izglītības jomā Latvijā.

## 1 Ievads

Pēc Pasaules Bankas pirmā konsultatīvā darba augstākās izglītības jomā 2013./2014. gadā, kas koncentrējās uz Latvijas augstākās izglītības finansēšanas modeli sistēmas līmenī, 2016. gadā tika uzsākts otrs augstākās izglītības projekts ar Pasaules Bankas atbalstu<sup>1</sup> par Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējās finansēšanas modeļiem, pārvaldības pasākumiem un cilvēkresursu politiku.<sup>2</sup> 2013./2014. gada augstākās izglītības projekta rezultātā tika reformēts Latvijas augstākās izglītības valsts finansējuma modelis, ieviešot jaunu trīs pīlāru modeli, kas ietver snieguma pīlāru, tuvinot finansēšanas modeli Eiropas paraugpraksi. Lai papildinātu pārmaiņas sistēmas līmenī un efektīvi pārvaldītu ierobežotos līdzekļus institucionālo un politikas mērķu sasniegšanai, otrs augstākās izglītības projekts koncentrējas uz pārmaiņām iestādēs — it īpaši attiecībā uz jautājumu par to, kā jaunais snieguma finansējums un orientācija uz stimuliem atspoguļojas institucionālā līmenī — un turpmākās attīstības potenciālu iekšējās finansēšanas un pārvaldības jomās. Balstoties uz diviem prasību kopumiem (viens — labiem iekšējās finansēšanas modeļiem, bet otrs — labiem iekšējās pārvaldības pasākumiem), tika izvērtēts faktiskais stāvoklis (*status quo*), kas aprakstīts šajā ziņojumā.<sup>3</sup>

**Metodoloģijas ziņā otrā augstākās izglītības projekta, kurš koncentrējas uz iekšējo finansēšanu un pārvaldību, pirmā posma darbs ir veikts, analizējot pieejamos dokumentus un detalizētu informāciju par atsevišķām iestādēm, informāciju no padziļinātām intervijām, kas galvenokārt veiktas iestāžu apmeklējumu laikā, darbsemināriem un verifikācijas sanāksmēm.** Pirms šī ziņojuma sagatavošanas Pasaules Bankas speciālistu komanda Latvijas augstākās izglītības finansējuma jomā<sup>4</sup> pētīja starptautisko pieredzi, kas saistīta ar iekšējo finansēšanu un pārvaldību. Šis sākotnējais darbs otrā projekta ietvaros ļāva izstrādāt augstākās izglītības iestāžu iekšējās finansēšanas un pārvaldības pasākumu kritērijus. Šos kritērijus pēc tam piemēroja, izvērtējot faktisko situāciju Latvijā. Kamēr informācija par projektu un gūtie secinājumi tika apspriesti un izplatīti plašākā mērogā, tostarp darbseminārā 2016. gada 23. novembrī,<sup>5</sup> septiņas Latvijas augstākās izglītības iestādes — Latvijas Universitāte, Rīgas Tehniskā universitāte, Rīgas

---

<sup>1</sup> Turpmāk tekstā šis Pasaules Bankas konsultatīvais pakalpojums augstākās izglītības jomā apzīmēts ar terminu „projekts”.

<sup>2</sup> Tāpēc otrais projekts augstākās izglītības jomā balstās uz veikto finansējuma reformu, un otrā projekta ietvaros veiktais darbs par finansējumu, ir saistīts ar iepriekš veikto darbu. Tāpēc finansējums ir apskatīts šī ziņojuma sākumā, bet pēc tam uzmanība pievērsta pārvaldībai, kas tika pievienota kā papildu tēma (salīdzinot ar pirmo projektu).

<sup>3</sup> IZM un Pasaules Bankas vienošanās paredz, ka jaunā projekta pirmais posms koncentrējas uz „augstskolu iekšējo pārvaldību un snieguma finansējumu Latvijas augstākās izglītības iestādēs”, paredzot trīs darbības rezultātus: vienu par starptautiskajām tendencēm un praksi, vienu par faktisko situāciju Latvijas augstskolās (šis ziņojums), un saistītās rekomendācijas. Šajā ziņojumā ietvertā iztirzājuma pamatā ir IZM un atsevišķu augstākās izglītības iestāžu sniegtā informācija, tostarp informācija, kas iegūta padziļinātās intervijās iestāžu apmeklējuma laikā. Intervijas bija veidotas pēc kritērijiem, kas izstrādāti ciešā sadarbībā ar IZM, un izmantojot atbilstošas anketas. Ziņojums galvenokārt koncentrējas uz snieguma finansējumu (proti, otrā pīlāra finansējumu), jo institucionālās veikspējas stimuli galvenokārt tiek noteikti šī pīlāra ietvaros, savukārt pirmais pīlārs ietver IZM nodrošināto pamata finansējumu, un trešā pīlāra finansējums ietver Eiropas Savienības struktūrfondu finansējumu augstākajai izglītībai sistēmas līmenī. Visaptveroša diskusija par šiem diviem finansējuma avotiem un to ietekmi iestāžu līmenī neietilptu šī ziņojuma galvenajā tēmā.

<sup>4</sup> Pasaules Bankas augstākās izglītības finansējuma komandas locekļi ir Dr. Nina Arnholda (*Nina Arnhold*), Pasaules Bankas vecākā speciāliste izglītības jautājumos un darba grupas vadītāja; Tampere Universitātes asociētais profesors Jusi Kivisto (*Jusi Kivistö*), Somija; Pasaules Bankas konsultants Vitus Putmans (*Vitus Puttmann*); Profesors Hanss Vosensteins (*Hans Vossensteyn*), Nīderlandes Augstākās izglītības politikas centra (CHEPS) direktors; un profesors Franks Zigele (*Frank Ziegele*), Vācijas Augstākās izglītības centra (CHE) direktors. Komanda vēlas pateikties Latvijas Republikas Izglītības un zinātnes ministrijai (IZM) un septiņām gadījumu izpētes iestādēm, kā arī pārējiem iesaistītajiem nozares pārstāvjiem par ciešo sadarbību, pateicoties kurai bija iespējams sagatavot šo ziņojumu.

<sup>5</sup> Darbsemināra programma ir pievienota 1. pielikumā.



Stradiņa universitāte, Daugavpils Universitāte, Vidzemes Augstskola (ViA), Latvijas Mākslas akadēmija un Latvijas Sporta pedagoģijas akadēmija — iesaistījās projektā kā gadījumu izpētes iestādes, kas ļāva padziļināti izvērtēt un iztirzāt šajā ziņojumā apskatītos jautājumus. Pētījumā iesaistīto iestāžu atšķirīgais izmērs, profils, iezīmes un stratēģija ļāva speciālistiem gūt pilnīgu priekšstatu par nozares tendencēm. Septiņas minētās iestādes arī saņem lielāko daļu vispārējā valsts finansējuma,<sup>6</sup> tāpēc padziļinātā gadījumu izpēte, uz kā balstās šis ziņojums, aptver Latvijas augstākās izglītības finansēšanas sistēmas nozīmīgu daļu.

**Otrā projekta (koncentrēts uz iekšējo finansēšanu un pārvaldību) pirmajam posmam būs trīs galvenie rezultāti.** Šis ziņojums tiek publicēts vienlaikus ar iepriekšminēto ziņojumu par starptautisko pieredzi saistībā ar iekšējo finansēšanu un pārvaldību. Ņemot vērā abus ziņojumus, darba grupa sagatavos ieteikumus iekšējās finansēšanas un pārvaldības turpmākai attīstībai līdz 2017. gada pavasarim.<sup>7</sup> Šim pirmajam posmam 2017./2018. gadā sekos otrais, kurā tiks aplūkoti akadēmiskās atlases, promocijas un atlīdzības jautājumi. Tāpēc šajā ziņojumā šie temati ir apskatīti virspusēji.

---

<sup>6</sup> Saskaņā ar IZM sniegto informāciju septiņu gadījuma izpētes iestāžu kopējā daļa no valsts finansējuma 2015. gadā studiju vietām bija 71,8 %, 90,6 % no pētniecības bāzes finansējuma un 75,1 % no snieguma finansējuma.

<sup>7</sup> Pirmajā posmā tika sagatavots vēl kāds analītisks dokuments par doktora līmeņa izglītību un promociju Latvijā, kuru sagatavoja EUA valdes locekle un Pasaules Bankas konsultante Dr. Andrē Sursoka (*Andrée Sursock*).

## 2 Iekšējā finansēšana

### 2.1 Iekšējā finansēšana, ņemot vērā kontekstu, un prasības attiecībā uz iekšējās finansēšanas modeļiem

**Kopumā iekšējās finansēšanas modeļi ir vidusposms starp iestādes ārējo ienākumu plūsmām un iekšējiem līdzekļu piešķirumiem.** Radot stimulus, iekšējās finansēšanas modeļi ir viens no svarīgākajiem vadības instrumentiem, kas palīdz vadīt fakultāšu, departamentu un atsevišķu darbinieku organizatorisko un individuālo uzvedību, tāpēc tie ir iestādes kopējās pārvaldības sistēmas neatņemama sastāvdaļa. Iekšējās finansēšanas modeļa konstrukcija, plašāka sistēma un konkrēti elementi atspoguļo institucionālas prioritātes vai to trūkumu, un bieži šis atspoguļojums ir diezgan precīzs. Tāpēc finansēšanas modeļiem ir būtiska loma iestāžu stratēģiskajā plānošanā un vadībā, pastiprinot un atbalstot (vai dezorientējot un kavējot) iestādes stratēģisko mērķu sasniegšanu. Parasti, lai finansēšanas modeļi būtu efektīvi, tiem jābūt caurskatāmiem un vienkāršiem, ar ierobežotu skaitu rādītāju, kas atspoguļo iestādes prioritātes vai galvenās darbības jomas.

**Vairumam augstākās izglītības iestāžu būtiskākos priekšnosacījumus iekšējās finansēšanas modeļu izstrādei nosaka ārējo ienākumu plūsmas, jo īpaši valsts finansējuma modeļi.** Lai nodrošinātu maksimālu labumu no valsts finansējuma modeļa, iestādēm ir jāpielāgo sava iekšējo piešķirumu loģika, lai tā stimulu ziņā atbilstu valsts finansējuma modeļa piešķirumu loģikai. Stimulu saderība nenozīmē, ka iestādēm ir iekšēji jānokopē valsts piešķirumu modelis. Tomēr, nesasaistot iekšējos finansiālos stimulus ar ārējiem, var palielināties risks, ka ārējo ienākumu apjoms samazināsies, ja tiek veicināti organizatoriski pasākumi, kas neatbilst sistēmas līmeņa politikas mērķiem un tādējādi arī aktivitātēm, kurām valsts finansēšanas modelis piešķir līdzekļus. Piemēram, ja pētniecības padomes finansējums ir būtisks augstskolu resurss, būtu lietderīgi apsvērt iespēju iekšējās finansēšanas modelī iekļaut stimulu pētniecības padomes finansējuma piesaistei, pat ja tas nav iekļauts valsts finansējuma formulā, ko piemēro attiecībā uz izglītību un pētniecību.

**Latvijā patlaban tiek īstenota būtiska reforma, pielāgojot augstākās izglītības finansēšanas sistēmu Eiropas paraugpraksi un Pasaules Bankas (2014) sniegtajiem ieteikumiem, īpaši ņemot vērā „trīs pīlāru finansējuma modeli”.** Nesen ieviestais otrā pīlāra finansējums (snieguma finansējums) un plāni reformēt pirmā pīlāra finansējumu (bāzes finansējums) liek augstākās izglītības iestādēm izvērtēt savus iekšējās finansēšanas modeļus, jo īpaši vis-à-vis kā šie modeļi spēj reaģēt uz sistēmas līmeņa piešķirumu mainīgo dinamiku. Tāpēc šī procesa gaitā ir ārkārtīgi būtiski izstrādāt konkrētus un skaidrus principus, pēc kuriem izvērtēt iekšējās finansēšanas modeļu stiprās un vājās puses attiecībā uz to spēju reaģēt uz ārējām norisēm un iespējām.

**Balstoties uz starptautisko pieredzi un labo praksi, Pasaules Bankas komandas locekļu profesionālo pieredzi šajā jomā, un kritērijiem, kas tika izstrādāti Latvijas sistēmas līmeņa finansēšanas modeļa novērtēšanai, tiks izstrādāts normatīvo prasību kopums iekšējās finansēšanas modeļu novērtēšanai.** Šīs prasības ir apkopotas Tabula Nr. 1 un detalizēti izklāstītas ziņojumā „Starptautiskās tendences un laba prakse augstākās izglītības iekšējā finansēšanā un pārvaldībā” (Pasaules Banka 2016a), kas tika publicēts vienlaicīgi ar šo ziņojumu. Minētās prasības piedāvā plašu daudzdimensiju ietvaru Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējās finansēšanas modeļu pašreizējo priekšrocību un trūkumu identificēšanai un novērtēšanai. Šīs prasības arī ņemtas vērā, gatavojot ieteikumus par Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējās snieguma finansēšanas turpmāko attīstību, kuri tiks sniegti atsevišķā ziņojumā, ko publicēs 2017. gada pirmajā ceturksnī.

**Tabula Nr. 1. Vispārējas prasības „labiem” iekšējās finansēšanas modeļiem**

<b>A. Stratēģiskā orientācija</b>	A.1. Pielāgot iekšējās finansēšanas modeli ārējo ienākumu plūsmām un atspoguļot nacionālos mērķus
	A.2. Sekmēt institucionālās stratēģijas un profilus
	A.3. Sekmēt struktūrvienības līmeņa uzdevumu izpildi
<b>B. Orientēšanās uz stimuliem</b>	B.1. Izstrādāt atlīdzības un sankcijas par sniegumu
	B.2. Nodrošināt skaidrus un nesadrumstalotus stimulus
	B.3. Izvairīties no nevēlamām blakusparādībām
<b>C. Ilgtspēja un līdzsvars</b>	C.1. Apvienot augšupējas un lejupējas pieejas
	C.2. Nodrošināt pietiekamu stabilitāti
	C.3. Nodrošināt nepārtrauktu attīstību
	C.4. Sabalansēt modeļa kopējo struktūru
	C.5. Veicināt struktūrvienības līmeņa finansējuma avotu dažādošanu
	C.6. Sabalansēt galvenās institucionālās misijas
<b>D. Pārredzamība un taisnīgums</b>	D.1. Nodrošināt pārredzamību
	D.2. Atbalstīt taisnīgumu
<b>E. Autonomijas un elastīguma līmenis</b>	E.1. Garantēt finansiālo autonomiju un akadēmisko brīvību
	E.2. Ieviest adekvātu regulējuma līmeni
<b>F. Saikne ar pārvaldību un vadību; praktiskā īstenojamība</b>	F.1. Uzlabot datu pieejamību un uzticamību
	F.2. Nodrošināt administratīvo efektivitāti
	F.3. Nodrošināt saskaņotību ar citām pārvaldības pieejām un augstskolas kultūru
	F.4. Nodrošināt vadības spēju rīkoties

## 2.2 Faktiskais stāvoklis Latvijā

Sistēmas līmeņa finansēšanas modeļa reforma nepārprotami ietekmē Latvijas augstākās izglītības iestādes. Ārējās pārmaiņas jau ir izraisījušas iekšējas pārmaiņas augstskolās, un ir sagaidāms, ka šī tendence saglabāsies arī nākotnē. Vairākas iestādes ir sākušas pielāgot savus iekšējās finansēšanas modeļus, bet citas plāno īstenot pārmaiņas tuvākajā nākotnē. Šķiet, ka iestāžu iekšējās reformas galvenokārt koncentrējas uz jaunieviešamā snieguma finansējuma iekšējo piešķiršanu, un uz to koncentrēsies arī turpmāk izklāstītais novērtējums. Tomēr pāreja uz snieguma pieeju, kas ir

sistēmas līmeņa reformu pamatā, ir ietekmējusi arī centienus reformēt citas jomas, ne tikai piešķirumus jaunās ienākumu plūsmas ietvaros.

**Neraugoties uz snieguma ienākumu iekšējo piešķirumu nozīmi, būtu jāapsver iespēja pamatīgi izvērtēt visas iestāžu ienākumu plūsmas un to iekšējo sadalījumu.** Pirmkārt, tas attiecas uz valsts finansēšanas modeļa vispārējo struktūru:

- Pamata jeb bāzes finansējums izglītībai un pētniecībai (pirmais pīlārs);
- snieguma finansējums (otrais pīlārs);
- inovāciju finansējums (trešais pīlārs).

Pirmo pīlāru veido divi elementi. Izglītības elementa ietvaros iestādes saņem finansējumu, pamatojoties uz studiju vietu skaitu, kas tām piešķirtas pēc pārrunām ar Izglītības un zinātnes ministriju (IZM) un, vajadzības gadījumā, ar attiecīgo nozares ministriju, piemēram, Kultūras ministriju Latvijas Mākslas akadēmijas gadījumā.<sup>8</sup> 2016. gadā iestādēm šādi tika izmaksāti 85,6 miljoni eiro<sup>9</sup>. Pirmā pīlāra otrais elements ir pamata finansējums pētniecībai. To augstākās izglītības iestādēm piešķir, izmantojot formulu, kurā ņemti vērā ieguldījumu kritēriji (piemēram, infrastruktūras uzturēšanas izmaksas un personāla izmaksas) un ar sniegumu saistīti kritēriji (piemēram, uzsāktie pētniecības projekti un sagatavoto publikāciju skaits). Finansējums šī elementa ietvaros 2016. gadā bija 14,3 miljoni eiro.

Otrā pīlāra ietvaros 2016. gadā tika piešķirti 6,5 miljoni eiro, pamatojoties uz sniegumu atbilstoši pieciem kritērijiem, proti, iestādēm tika noteikta konkrēta summa par katru no šiem kritērijiem:

- pētniecībā iesaistīto „jauno zinātnieku” skaits (proti, visi galvenie pētnieki, pētnieki un zinātniskie līdzstrādnieki, kuri ir iecelti par pētniekiem un studē vai ir absolvējuši augstskolu ne senāk kā pirms pieciem gadiem) (pilna laika ekvivalentos);
- no starptautiskiem avotiem un citiem projektiem (piemēram, „Apvārsnis 2020”) piesaistītā finansējuma apjoms pētniecībai un izstrādei;
- tāda finansējuma apjoms, kas piesaistīts, slēdzot pētniecības un izstrādes līgumus ar valsts iestādēm, uzņēmumiem un cita veida iestādēm (izņemot pašvaldības);
- no pašvaldībām un pašvaldību uzņēmumiem piesaistītā finansējuma apjoms (izmantojot reģionālās pētniecības projektus un subsīdijas);
- radošos un mākslas projektos piesaistītā finansējuma apjoms.

Trešā pīlāra finansējumu pašlaik veido tikai Eiropas Struktūrfondu līdzekļi un Latvijas valdības līdzfinansējums, kas nodrošina līdzekļus lielākajām investīcijām un stratēģiskajiem projektiem.<sup>10</sup> Pēc Ministru kabineta noteikumu izdošanas par līdzekļiem konkrētiem nolūkiem, iestādes var pieteikties finansējumam dažādās programmās laika posmā no 2014. gada līdz 2020. gadam, tostarp ar mērķi uzlabot savas programmas zinātnes, tehnoloģiju, inženierzinātņu un matemātikas jomā un uzlabot savas pētniecības un inovāciju spējas.<sup>11</sup> Papildus valsts finansējumam izglītībai un

---

<sup>8</sup> Iestādēm ir vēl kāda iespēja iegūt valsts apmaksātas studiju vietas — noslēdzot līgumus ar ministrijām (izņemot IZM vai attiecīgo nozares ministriju), kas varētu finansēt konkrētu speciālistu izglītību.

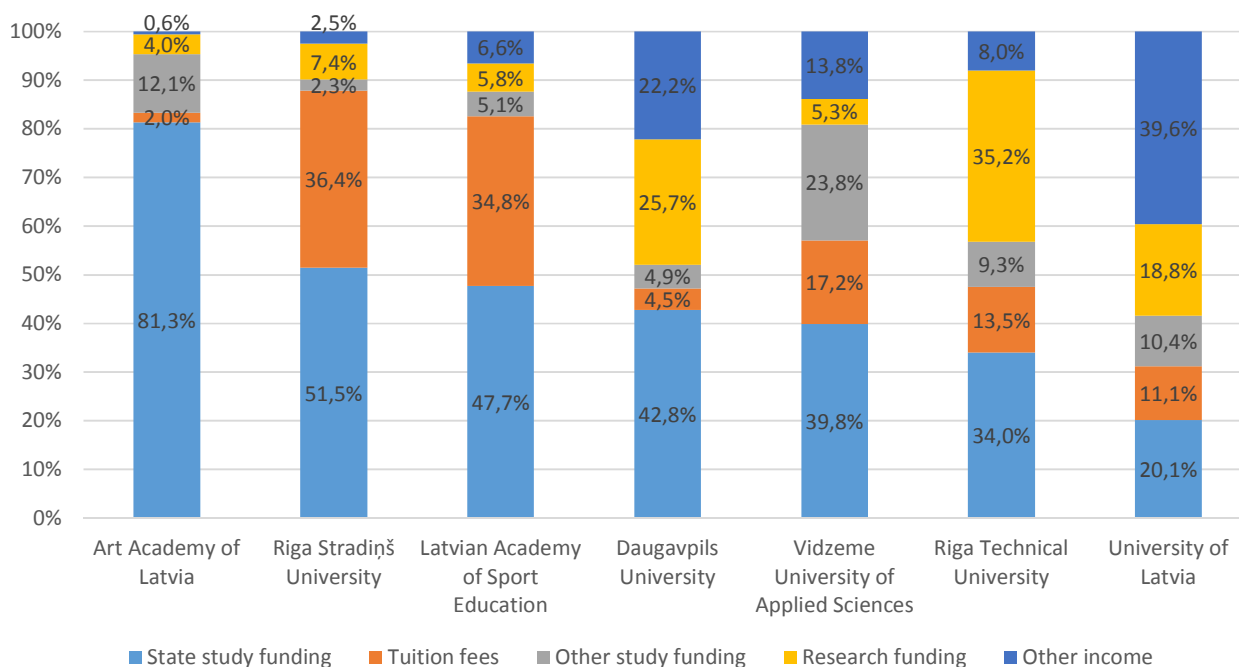
<sup>9</sup> Datus par piešķirto finansējumu valsts finansēšanas modeļa dažādu pīlāru ietvaros sniedza IZM.

<sup>10</sup> Ņemot vērā finansējuma trešā pīlāra īpašās iezīmes, tas turpmākajās apakšnodaļās tiks apskatīts tikai virspusēji, bet plašāk tas būs iztīrīts nodaļā par vispārēju sabalansētu finansēšanas modeli (skatīt „2.2. Līdzsvars un konteksts”).

<sup>11</sup> Veids, kādā trešā pīlāra finansējums tiek piešķirts Latvijas augstākās izglītības iestādēm, neļauj precizēt finansējuma apjomu, kas tiks izmaksāts iestādēm. Pirmkārt, augstākās izglītības iestādes par daļu pieejamā finansējuma konkurē ar pētniecības institūtiem, kuri nav saistīti ar augstākās izglītības iestādēm. Otrkārt, ne viss finansējums, kas paredzēts dažādās programmās, obligāti tiks

pētniecībai iestādes gūst ievērojamus ienākumus no studiju maksas un valsts un trešo personu finansējuma no pētniecības un cita veida projektiem. Tikai dažās iestādēs nav studiju maksas.

### 1. attēls. Atsevišķu Latvijas augstākās izglītības iestāžu ienākumu struktūra, 2015. gads



Avots: Izglītības un zinātnes ministrija.

*Piezīme:* Rīgas Stradiņa universitātes finansējuma apjoms ietver arī Rīgas Stradiņa universitātes Rīgas Stradiņa universitātes Sarkanā Krusta medicīnas koledžai piešķirto finansējumu; Latvijas Universitāte ietver P. Stradiņa medicīnas koledžu un LU Rīgas Medicīnas koledžu. „Valsts studiju finansējums” galvenokārt sastāv no pamata studiju finansējuma; „studiju maksa” ietver studiju un studējošo maksu; „cits studiju finansējums” ietver ienākumus, kas saistīti ar studiju procesu, no dažādiem ES struktūrfondu instrumentiem, stipendijas (ne valsts piešķirtās) un infrastruktūras ienākumus no projektiem, kas saistīti ar studiju procesu; „pētniecības finansējums” ietver valsts pamata un snieguma finansējumu, ES struktūrfondu ienākumus, kas saistīti ar pētniecību, un ienākumus no valsts pētījumu programmām, iegūtajām pētniecības dotācijām, utt.; „citi ienākumi” ietver arī trešo personu finansējumu (tostarp pašvaldību) un ES struktūrfondu līdzekļus infrastruktūras projektiem, kas nav tieši saistīti ar pētniecību.

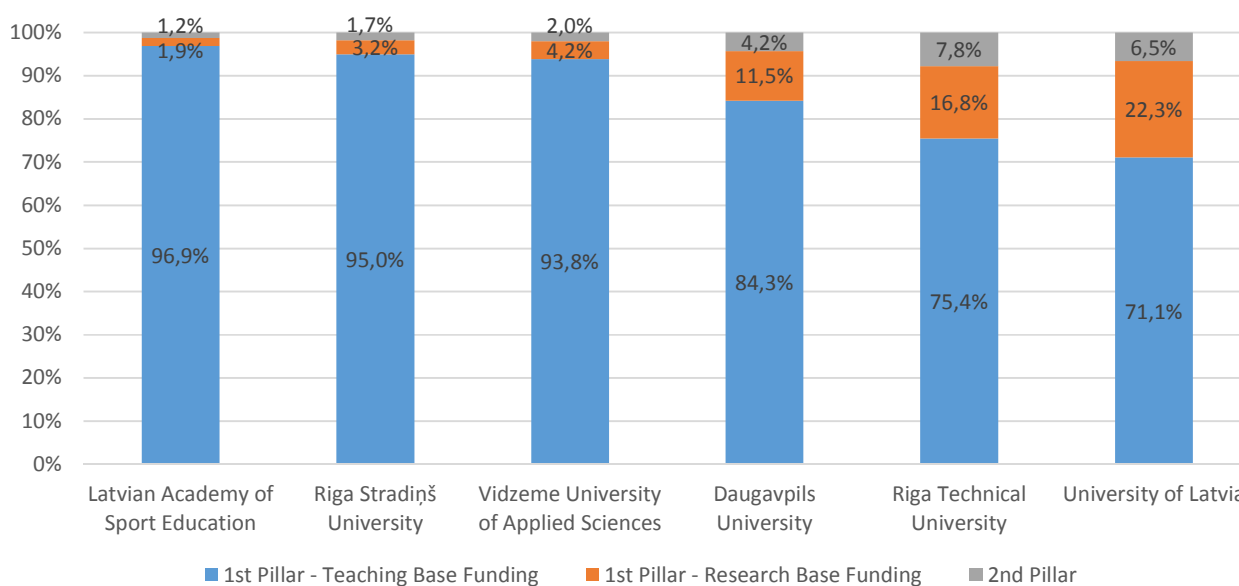
Ienākumu kategorijas ir balstītas uz IZM datiem un ir mazliet pārgrupētas šī ziņojuma vajadzībām. Pastāv vispārīgas problēmas saistībā ar datiem par Latvijas augstākās izglītības iestāžu finansējumu. Iestādes atšķirīgi iedala datus kategorijās, tāpēc ir sarežģīti salīdzināt dažādu iestāžu datus. Pēc sistēmas līmeņa finansēšanas modeļa reformas nav sistemātiski pieņemta datu ziņošanas prakse, bet IZM to pašlaik apsver. Kā minēts 9. zemspītras piezīmē, saskaņā ar IZM sniegto informāciju vairums 2014.–2020. gada struktūrfondu programmu joprojām ir izstrādes stadijā. 2015. gadā bija uzsāktas tikai dažas no tām. Tāpēc iestādes pirmo finansējumu saņems tikai 2016. gadā. Tāpēc šajā attēlā atspoguļotie dati galvenokārt attiecas uz ienākumiem no 2007.–2013. gada struktūrfondu programmām.

izmaksāts iestādēm. Tomēr kopējais finansējuma apjoms, uz kuru augstākās izglītības iestādes var pretendēt 2014.–2020. gadā, ir 225 miljoni eiro. Saskaņā ar IZM sniegto informāciju vairums 2014.–2020. gada programmu joprojām ir izstrādes stadijā. 2015. gadā bija uzsāktas tikai dažas no tām. Tāpēc iestādes pirmo finansējumu saņems tikai 2016. gadā.

### Iestādēs ir ļoti atšķirīgs finansējuma apjoms, kas pieejams no dažādu ienākumu avotiem, un tā daļa kopējā budžetā.

Pirms turpmākā izklāstījuma ir būtiski norādīt, ka iestāžu iespējas tikt pie noteikta veida finansējuma atšķiras, kas rada atšķirīgas budžeta struktūras. Dažas iestādes paļaujas galvenokārt uz valsts finansējumu, bet citas piesaista ievērojamu finansējumu no studiju maksas vai projektiem, ko līdzfinansē trešās personas (skatīt 1. attēls). Saskaņā ar aprēķiniem, kuru pamatā ir IZM sniegtie dati par iestādēm, par kurām tika veikta gadījuma izpēte, studiju maksas daļa iestāžu kopējā budžetā, piemēram, svārstās no 2,0 līdz 36,4 procentiem. Iestādēs arī atšķiras valsts finansēšanas modeļu atšķirīgo elementu nozīme (skatīt 2. attēls). Dažās gadījumu izpētes iestādēs ienākumi no valsts otrā pīlāra finansējuma veido mazāk nekā 2 % no kopējiem ienākumiem, kas gūti no valsts, bet citās — vairāk nekā 6 %. Vēl izteiktākas ir atšķirības, kas saistītas ar pētniecības bāzes finansējumu; to daļa no kopējiem ienākumiem, kas gūti no valsts, svārstās no 1,9 līdz 22,3 procentiem iestādēs, kas iekļautas 2. attēlā. Šķiet, ka pastāv saistība starp pirmā un otrā pīlāra finansējumu: iestādes, kam ir lielāka pirmā pīlāra pētniecības finansējuma daļa, ir spējušas piesaistīt lielāku daļu otrā pīlāra finansējuma. Abos pīlāros tiek izmantoti kritēriji, kas saistīti ar pētniecību. Atšķirīgie ienākumi no otrā pīlāra liecina, ka nepastāv vienota līdzekļu sadalījuma, bet ir sasniegts mērķis izveidot reālu saikni starp piešķirumiem un atšķirīgu pētniecības sniegumu.

### 2. attēls. No valsts gūto ienākumu sastāvs konkrētās Latvijas augstākās izglītības iestādēs, 2015. gads



Avots: Izglītības un zinātnes ministrija.

*Piezīme:* Rīgas Stradiņa universitātes finansējuma apjoms ietver arī Rīgas Stradiņa universitātes Rīgas Stradiņa universitātes Sarkanā Krusta medicīnas koledžai piešķirto finansējumu; Latvijas Universitāte ietver P. Stradiņa medicīnas koledžu un LU Rīgas Medicīnas koledžu.

#### a) Stratēģiskā orientācija un stimuli

##### Institucionālie ieņēmumi un līdzekļu iekšējā piešķiršana

Latvijas augstākās izglītības iestādes ir izstrādājušas iekšējās finansēšanas modeļus, kas parasti spēj pārveidot ārējo ienākumu plūsmu stimulus atbilstošos iekšējos stimulus, tādējādi arī veidojot saikni starp sistēmas līmeņa politikas

**mērķiem un institucionālajiem pasākumiem.** Salīdzinot institucionālo ienākumu plūsmu pamatā esošo loģiku ar to iekšējo sadalījumu, var secināt, ka ārējie un iekšējie finanšu stimuli būtībā ir saskaņoti. Tas, piemēram, ir redzams attiecībā uz iestāžu ienākumiem no valsts finansēšanas modeļa snieguma pīlāra, ko vairums iestāžu sadala, vadoties pēc tā paša snieguma kritērija un koncentrējoties uz pētniecības aktivitātēm, kas raksturo arī valsts līdzekļu piešķiršanu iestādēm (skatīt tālāk tekstā). Līdzekļu ārējās un iekšējās piešķiršanas loģikas atbilstība ir vērojama neatkarīgi no iestāžu budžeta sastāva un to pamata pieejas iekšējam finansējuma sadalījumam. Valsts finansējuma reforma, pievēršot lielāku uzmanību sniegumam pētniecības jomā, sakrita ar universitāšu gatavību pārņemt šādus stimulus, pat ja finansiālā ietekme attiecībā uz kopējo budžetu ir ierobežota. Tikai retā augstskola bija paredzējusi šādu snieguma finansējumu un ieviesusi uz sniegumu balstītus iekšējās finansēšanas mehānismus, pirms izmaiņas valsts sistēmā radīja pamudinājumu iekšējām pārmaiņām.

**Iestādēm ir svarīgi saskaņot ārējos un iekšējos finanšu stimulus, jo tie būtiski ietekmē iestāžu spēju iegūt līdzekļus un nodrošināt ilgtspējīgu finansiālo pamatu. Šāds finansiālais pamats ir priekšnoteikums, lai nodrošinātu pietiekamu finansiālo stabilitāti iestādes apakšvienībām.** Ja iekšējo stimulu struktūra nav saderīga ar kādu no ienākumu plūsmām, var rasties neilgtspējīgu ieņēmumu gūšanas — un jo īpaši tērēšanas — riski. Jo īpaši snieguma piešķirumu gadījumā dažās augstskolās abu līmeņu atbilstošie stimuli veicina struktūrvienību un individu aktivitātes un sniegumu, palielinot ieņēmumus no valsts finansēšanas modeļa. Citās iestādēs tas vēl nav novērojams. Iespējams, ka pirmajai augstskolu grupai tādējādi radīsies konkurences priekšrocības. Arī spēja gūt ienākumus un iekšējās finansēšanas modeļu struktūra, jo īpaši attiecībā uz pamata finansējuma piešķiršanu, ir svarīgi faktori, kas nodrošina iestāžu apakšvienību finansiālo stabilitāti, ļaujot tām pienācīgi pildīt savus galvenos akadēmiskos pienākumus.

**Atsevišķi apskatot dažādās finansējuma plūsmas, šķiet, ka studiju vietas elements vairāk vai mazāk automātiski sakrīt ar nacionālajām prioritātēm, jo līdzekļi iestādēm tiek piešķirti saistībā ar skaidru nolūku.** Iestāžu pārrunas ar IZM un vajadzības gadījumā attiecīgo nozares ministriju par studiju vietu sadalījumu nosaka šīs ienākumu plūsmas apjomu, un pārrunu rezultātā noslēgtie līgumi nosaka, ka līdzekļi ir jāizmanto saskaņā ar mērķiem, par kuriem panākta vienošanās, proti, konkrēta speciālistu skaita akadēmiskajai sagatavošanai dažādās jomās. Noteikumi, kas attiecas uz šiem līdzekļiem, pastiprina to saskaņošanu ar sistēmas līmeņa mērķiem (sīkāku informāciju par iestāžu iespējām izmantot studiju vietu finansējumu skatīt tālāk tekstā). Lai gan pastāv dažas iekšējās līdzekļu pārdales iespējas,<sup>12</sup> programmu šķērssubsidēšana un līdzekļu novirzīšana citiem mērķiem plašākā mērogā šķiet maz ticama, jo iestādes galvenokārt sadala finansējumu atbilstoši līgumiem par studiju vietām, tāpēc līdzekļu ārējās un iekšējās piešķiršanas sistēmas ir cieši saskaņotas.

**Viens no galvenajiem jautājumiem, kas saistīts ar studiju vietu valsts finansējumu, attiecas uz iestāžu apakšvienību finansiālo stabilitāti.** Gan valsts finansējums studiju vietām, gan pētniecības bāzes finansējums ietilpst valsts finansēšanas modeļa pirmajā pīlārā. Viens no šī pīlāra funkcijām ir nodrošināt iestādes ar *pietiekamu* finanšu stabilitātes līmeni, kas tām ļauj pienācīgi veikt savas akadēmiskās darbības. To iestāžu gadījumā, kuru apakšvienībām ir savs budžets,<sup>13</sup> galveno akadēmisko pienākumu pareiza izpilde ir atkarīga arī no apakšvienību finansiālās stabilitātes, kas

---

<sup>12</sup> Ir grūti atšķirt iekšējās finansējuma plūsmas, kas saistīti ar iestāžu ienākumiem no dažādu veidu studentiem. Tomēr jautājumi par doktorantiem paredzētā finansējuma iekšējo pārdalījumu ir iztirzāti dokumentā „Doktora līmeņa studijas un promocijas sistēma Latvijā”, kas publicēts vienlaicīgi ar šo ziņojumu.

<sup>13</sup> No iekšējās finansēšanas modeļu perspektīvas struktūrvienības līmeņa finansiālā stabilitāte kļūst par būtisku jautājumu gadījumos, kad struktūrvienības spēj pārvaldīt to līdzekļu ievērojamu daļu, kas tiek tērēti šo struktūrvienību darbībai. Ņemot vērā,

jānodrošina iekšējās finansēšanas modeļiem. Tomēr struktūrvienības līmeņa finansiālā stabilitāte nenozīmē, ka iestāžu akadēmiskās struktūras nedrīkst mainīties; izmaiņas šajās struktūrās var būt ieteicamas dažādu iemeslu dēļ, tostarp, lai nodrošinātu lielāku iekšējo efektivitāti un izglītības ciešāku apvienošanu ar pētniecību. Kopumā struktūrvienības līmeņa finansiālo stabilitāti spēcīgi ietekmē divu faktoru mijiedarbība: (1) iestādēm piešķirtā valsts pamata finansējuma stabilitātes pakāpe, un (2) mehānismi, ko izmanto pamata finansējuma sadalījumam iestādēs.

**Valsts kopējie izdevumi studiju vietām un iestāžu saistītie ienākumi pēdējos gados saglabājušies vairāk vai mazāk nemainīgi, bet līdzekļu piešķiršanas mehānismos valsts līmenī ir ieviestas būtiskas izmaiņas.** No 2011. gada līdz 2016. gadam valsts finansējums studiju vietām<sup>14</sup> (informāciju par finansiālo stabilitāti, kas saistīta ar pētniecības aktivitātēm, skatīt tālāk tekstā) saglabājās vairāk vai mazāk nemainīgs. Minētajā laika posmā zemākā kopējā iestādēm piešķirtā summa bija 80,7 miljoni eiro (2013. gadā), savukārt augstākā summa bija 87 miljoni eiro (2015. gadā). Lielākais summas pieaugums salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu bija 3,9 % (2016. gadā), tāpēc kopējo finansējuma līmeni nevar uzskatīt par draudu iestāžu vai struktūrvienības līmeņa finansiālajai stabilitātei. To apliecina septiņu gadījuma izpētes iestāžu ienākumu apjoma izmaiņas 2011.–2016. gadā. Šajā laika posmā septiņās iestādēs bijuši tikai trīs gadījumi, kad finansējuma apjoms samazinājies par vairāk nekā 2,5 % salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu.

**Pretstatā kopējā finansējumu līmeņa stabilitātei, studiju vietu piešķirumu īpašajā kārtībā pēdējos gados ir ieviestas izmaiņas.** Vissvarīgākās izmaiņas, raugoties no iestāžu vai struktūrvienības līmeņa finansiālās stabilitātes perspektīvas, ir saistītas ar studiju vietu sadalījumu pa nozarēm. Atbilstoši IZM prioritātēm attiecībā uz paredzamo darba tirgus pieprasījumu, studiju vietu skaits sociālo zinātņu jomā pamazām saruka, bet studiju vietu skaits zinātnes, tehnoloģiju, inženierzinātņu un matemātikas jomā pieauga. Šīs izmaiņas tiek ieviestas pakāpeniski, nodrošinot augstākās izglītības iestādēm iespēju reaģēt uz izmaiņām. Vairāk vai mazāk stabils kopējā finansējuma līmenis kopā ar izmaiņām jomās, kurām tiek piešķirtas studiju vietas, liecina, ka iestādēm ir iespēja nodrošināt struktūrvienību finansiālo stabilitāti, dažās jomās izmantojot studiju vietu finansējumu, bet citās jomās ir nepieciešamas izmaiņas.

**Saistība starp finansiālo stabilitāti sistēmas un iestāžu līmenī un finansiālo stabilitāti struktūrvienību līmenī ir atkarīga arī no iekšējās finansēšanas modeļiem un īpašajiem mehānismiem, ko izmanto pamata finansējuma iekšējai piešķiršanai.** Galvenais jautājums šajā sakarā ir, vai iestādes sadala studiju vietu finansējumu, balstoties uz faktoriem, kas laika gaitā vairāk vai mazāk paliek nemainīgi, piemēram, skolēnu skaitu vai — vismaz dažās jomās — studiju vietu skaitu. Piemēram, ja iekšējais finansējums vairāk balstās uz absolventu skaitu, tas var novest pie izteiktāka finansējuma pārdalījuma, ja absolventu attiecība pret kopējo studentu skaitu dažādās disciplīnās un programmās atšķiras. Ņemot vērā tikai iestādes ar struktūrvienību budžetu (sīkāku informāciju skatīt 13. zemsvītras piezīmē), visas iestādes (t.i., trīs no septiņām gadījumu izpētes iestādēm) paredz saistību starp studiju vietu finansējuma iekšējo piešķiršanu un stabilizējošiem principiem, piemēram, struktūrvienībām piešķirto valsts finansēto studiju vietu skaitu vai darba slodzi, kas saistīta ar to programmu īstenošanu, kurām piešķirtas valsts finansētās studiju vietas. To iestāžu gadījumā, kas lielāko daļu izdevumu sedz tieši centrālajā līmenī, dažās iestādēs var novērot saikni starp finansēšanas lēmumiem un studiju vietu sadalījumu pa struktūrvienībām vai citiem stabilizējošiem principiem, piemēram, studentu skaitu (tā ir

---

ka izmaksu lielāko daļu vairumā gadījumu veido algas, turpmāk tekstā, kur apskatīti iekšējie piešķirumi struktūrvienību līmeņa finansiālās stabilitātes kontekstā, ir minētas tikai iestādes, kur algas tiek maksātas no struktūrvienības līmeņa budžeta.

<sup>14</sup> Kopējais valsts finansējums studiju vietām veido finansējums no IZM un citām nozaru ministrijām, proti, Veselības ministrijas (Rīgas Stradiņa universitātei), Zemkopības ministrijas (Latvijas Lauksaimniecības universitātei) un Kultūras ministrijas (Latvijas Kultūras akadēmijai, Latvijas Mākslas akadēmijai un Jāzepa Vītola Latvijas Mūzikas akadēmijai).



vismaz divās no septiņiem gadījumu izpētes iestādēm), savukārt citās iestādēs, balstoties uz pieejamo informāciju, šī saikne nav skaidri saskatāma.

**Finansēšanas pirmā pīlāra pētniecības elementā ir vairāk iespēju apzināti saskaņot stimulus.** Iestādēm ir rīcības brīvība, lemjot par veidu, kādā šie līdzekļi tiek piešķirti, jo iekšējiem piešķirumiem nav tik konkrēta nolūka kā tas ir valsts finansējuma studiju vietām gadījumā. Ministru kabineta noteikumos ir tikai vispārējs noteikums, ka šie līdzekļi ir jāizmanto ar pētniecību saistītiem mērķiem, piemēram, zinātniskā personāla atalgojumam, komercializācijas aktivitāšu sagatavošanai, līdzfinansējuma projektiem un iestāžu stratēģisko mērķu īstenošanai. Dažas iestādes izmanto savu rīcības brīvību, lai atalgotu pētniecības sniegumu no šīs finansējuma plūsmas, arī atbilstoši sistēmas līmeņa pētniecības mērķiem, ar potenciāli pozitīvu ietekmi uz pētniecības bāzes finansējumu un ienākumiem no finansēšanas otrā pīlāra (skatīt 2. attēls).

**Šķiet, ka valsts piešķirtais pētniecības bāzes finansējums *ne visos gadījumos* nodrošina stabilu pamata piešķirumu, kas atbalstītu struktūrvienību pētniecisko darbu.** Var noteikt trīs iemeslus, kāpēc *ne visas* struktūrvienības saņem stabilu pamata finansējumu to pētnieciskajam darbam: (1) izmaiņas finansējumā, ko augstākās izglītības iestādes saņem no valsts, (2) izmaiņas valsts līmeņa finansējuma piešķiršanas *mehānismos*, un (3) iestāžu līdzekļu iekšējās piešķiršanas mehānismi. Salīdzinājumā ar valsts finansējumu studiju vietām, valsts pētniecības bāzes finansējuma<sup>15</sup> piešķirumos iestādēm ir vērojamas lielākas svārstības. Neraugoties uz visām augstākās izglītības iestādēm piešķirtās summas vispārējo pieaugumu no 7,8 miljoniem eiro 2011. gadā līdz 14,3 miljoniem eiro 2016. gadā, 2013. gadā summa būtiski samazinājās par 10,9 procentiem. Turklāt sešās no septiņām gadījuma izpētes iestādēm laika posmā no 2011. gada līdz 2016. gadam pētniecības bāzes finansējums vismaz vienreiz samazinājās par vairāk nekā 10 % salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu. Četrās no septiņām iestādēm finansējuma summa samazinājās par vairāk nekā 50 procentiem salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu (lai gan tās bija iestādes, kur pētniecības bāzes finansējums veido salīdzinoši mazu daļu no kopējiem ienākumiem, kas gūti no valsts). Pēdējos gados ir būtiski mainījušies pētniecības bāzes finansējuma piešķiršanas mehānismi. Pirmkārt, saskaņā ar jauniem Ministru kabineta noteikumiem 2013. gadā izmantotajā formulā lielāka nozīme tika piešķirta pētījumu kvalitātei. Otrkārt, pētniecības bāzes finansējuma piešķiršanai tika izmantoti Latvijas pētniecības iestāžu (tostarp augstākās izglītības iestāžu institūtu, kas var saņemt pētniecības bāzes finansējumu) neatkarīga novērtējuma rezultāti. No vienas puses, augstāk novērtētie institūti 2015. gadā saņēma papildu finansējumu. No otras puses, struktūrvienības ar zemu vērtējumu, kas nemēģināja apvienoties ar citiem institūtiem un necentās veikt strukturālas reformas, no 2016. gada līdz 2019. gadam vairs nesaņēma pētniecības bāzes finansējumu (t.i., līdz pētījumu novērtējuma nākamajai kārtai), tāpēc, visticamāk, pastiprināsies agrākās tendences.

**Visbeidzot, stabilitāti, ko nodrošina pētniecības bāzes finansējums, var samazināt mehānismi, ko izmanto pētniecības bāzes finansējuma sadalīšanai iestādēs. Iestāžu iekšējās finansēšanas modeļi var būt vērsti uz citiem faktoriem, izņemot stabilitāti, piemēram, kā ierobežotu līdzekļu stratēģiska apvienošana, kā rezultātā līdzekļi tiek piešķirti mērķtiecīgi, piemēram, pētniecības kopām vai prioritārām jomām.** Izņemot iestādes, kurās nav struktūrvienību budžeta (skatīt iepriekš) vai kuras saņem pavisam nelielu pētniecības bāzes finansējumu, visas pārējās iestādēs (t.i., trīs no septiņām gadījumu izpētes iestādēm) piešķir pētniecības bāzes finansējuma ievērojamu daļu, balstoties uz nestabilizējošiem faktoriem (piemēram, snieguma rādītājiem), konkurences pamata vai patstāvīgiem lēmumiem (lai gan tie arī varētu būt saistīti ar stabilizējošiem faktoriem). Tikai tad, ja snieguma līmeņi dažādās

---

<sup>15</sup> Atšķirībā no valsts finansējuma studiju vietām, visu pētniecības bāzes finansējumu piešķir IZM.

akadēmiskajās struktūrvienībās saglabājas stabili, arī finansējums būs stabils. Taču, tiklīdz snieguma līmeņi svārstās vai sāk būtiski atšķirties, arī budžeta kapacitāte un (ne)stabilitāte mainās vēlamā vai mazāk vēlamā virzienā.

**Stimulu mērķniecīga saskaņošana īpaši ir saistīta ar valsts finansēšanas modeļa otro pīlāru. Tomēr vismaz dažās iestādēs pastāv ievērojamas atšķirības starp valsts un iestādes līmeņa finansēšanas modeļu mērķiem.** Sistēmas līmenī piešķirumi balstās uz iestāžu sniegumu pētniecības jomā, proti, sniegumu, kas saistīts ar cilvēkresursu attīstību, starptautisko konkurētspēju un saiknēm ar ārējām ieinteresētajām pusēm. Visas iestādes strādā, lai sasniegtu šos mērķus, un atbalsta pētniecību un ar to saistītas darbības, izmantojot savus līdzekļu iekšējās piešķiršanas mehānismus. Dažas iestādes koncentrē piešķirumus tikai uz pētniecību, bet citās ir daudz plašāks finansējuma mērķu loks, ieskaitot vairākus rādītājus, kas saistīti ar pētniecību, mācīšanu un mācīšanos, un vērtības palielināšanu, piemēram, studentu atbiruma rādītājus, publikāciju skaitu un starptautisko patentu pieteikumus.

**Pārejot no piešķirumu mērķiem pie piešķirumu mehānismiem: iestādes pārņem arī valsts finansēšanas modeļa otra pīlāra orientāciju uz sniegumu, taču pastāv atšķirības starp konkrētiem līdzekļu piešķiršanas mehānismiem.** Iestāžu līmenī izmantotie mehānismi var būt jāpielāgo, ņemot vērā iekšējo vadības kultūru un konkrētas situācijas. Šādos gadījumos var palīdzēt pat nelielas izmaiņas. Vienā Latvijas augstākās izglītības iestādē formulveida piešķiršanas modeli papildina mērķa līgumi, kas ļauj labāk saskaņot piešķirumus ar iestāžu stratēģijas īstenošanu (skatīt Piemērs Nr. 1). Saskaņošanu var arī uzlabot, izmantojot pilnīgi citus līdzekļu piešķiršanas mehānismus, piemēram, iekšējos konkursus par projektu finansēšanu — tā ir otra pieeja, kas tiek izmantota Latvijā. Tādējādi finansējuma piešķiršanu var vērst uz iestāžu stratēģisko prioritāšu jomām un atbalstīt to turpmāko attīstību. Dažas iestādes Latvijā izmanto trešo līdzekļu piešķiršanas pieeju — tieši novirzīt līdzekļus struktūrvienībām un personām, kas guva šos ienākumus. Dažas iestādes sadala snieguma ienākumus un piešķir to daļas, izmantojot dažādas līdzekļu piešķiršanas metodes. Tādējādi iestādēm ir iespēja vienlaikus censties sasniegt vairāk nekā vienu mērķi, piemēram, veicinot vispārējās stratēģijas īstenošanu un īpašu uzmanību pievēršot doktorantūras studentu atbalstam vai nodrošinot stimulus struktūrvienībām un personām (skatīt tālāk).

### **Piemērs Nr. 1. Sistēmas līmeņa līdzekļu piešķiršanas mehānismu pielāgošana iestāžu situācijai**

**Rīgas Tehniskās universitātes (RTU) iekšējās finansēšanas modelis tika mainīts 2015. gadā, lai tajā būtu tieša un skaidra saikne starp finansējuma iekšējo piešķiršanu un institucionālo stratēģiju.** Pirms valsts otrā pīlāra finansējuma ieviešanas RTU bija izveidota darbības līgumu sistēma. RTU galvenos darbības rādītājus (GDR) iegūst no institucionālās stratēģijas trīs galvenajiem mērķiem: augstas kvalitātes studiju process, izcilība pētniecībā un ilgtspējīgas inovācijas un komercializācija. Katru gadu fakultātes ar rektorātu pārrunā, kādi rādītāji nākamajā gadā būtu katrā no šīs darbības jomām:

- mācīšana un mācīšanās (piemēram, studentu un absolventu skaits, studentu atbiruma rādītāji, akadēmiķu vidējais vecums un angļu valodā pasniegto priekšmetu skaits);
- pētniecība (piemēram, zinātniskās pētniecības darbinieku skaits; pētniecības projekti, kas saņem ārējo finansējumu; publikācijas un citējumi);
- jauninājumi un komercializācija (piemēram, patentu pieteikumu skaits, līgumi ar uzņēmumiem un izveidotie uzņēmumi, kas saistīti ar augstskolu).

Pēc tam, kad tika ieviests valsts finansēšanas modeļa snieguma finansējuma pīlārs, RTU ieviesa iekšējo finansējuma sadalījumu pēc formulas. Tomēr formulveida piešķirumi ir tieši saistīti ar iepriekšminētajiem galvenajiem darbības rādītājiem. Nedaudz vairāk par 50 % no ienākumiem, ko RTU gūst no snieguma finansējuma pīlāra, šādi tiek piešķirti fakultātēm.

**Pievērsieties iestāžu ienākumu plūsmām, kas nenāk no valsts, ir vērojamas īpaši spēcīgas saiknes starp ārējiem un iekšējiem stimuliem.** Ienākumus no studiju maksas un trešo personu finansētajiem projektiem iestādes piešķir struktūrvienībām, kas guvušas šos ienākumus, tāpēc struktūrvienības gūst tieši labumu no šādām darbībām. Taču ierasta prakse ir daļu no šiem līdzekļiem saglabāt centrālā līmenī dažādiem mērķiem, piemēram, infrastruktūras fondiem vai centrālo uzlabojumu iniciatīvām.

**Citus ārējo un iekšējo finansiālo stimulu saskaņošanas veidus var novērot, kopumā aplūkojot iekšējās finansēšanas modeļus.** Piemēram, snieguma ienākumus iestādes izmanto tāda pētnieciskā darba atbalstam, kam ir potenciāls palielināt ienākumus no finansējuma pirmā pīlāra pētniecības elementa, jo to iestādēm piešķir, daļēji balstoties uz to sniegumu šajā jomā. Vēl kāds piemērs ir atskaitījumi no studiju maksas ienākumiem un trešo personu līdzekļiem, ko izmanto, lai līdzfinansētu projektus, kas ļautu gūt papildu ienākumus.

**Vispārējā tendence virzībā uz sistēmas un iestāžu līmeņa finansēšanas modeļu stimulu līdzsvarotu saskaņošanu tomēr ļauj secināt, ka šo saskaņošanas pieeju varētu sistemātiski mainīt un uzlabot, tostarp ieviešot plānotas novirzes no sistēmas līmeņa modeļa.** Kopumā, pienācīga saskaņošana ietver ko vairāk par valsts modeļa pārņemšanu iestāžu līmenī. Šajā ziņā augstākās izglītības iestādes Latvijā jau ir izstrādājušas dažādus instrumentus, kas atspoguļo gan iekšējās, gan ārējās prioritātes, piemēram, uz rādītājiem balstīti darbības līgumi Rīgas Tehniskajā universitātē (skatīt Piemērs Nr. 1), un piešķir līdzekļus (mazliet), lai mērķtiecīgi panāktu saskaņošanu un dažās jomās plānotās novirzes. Tālāk tiks aprakstīts sīkāk, ka iestādes gūst labumu, ja tās skaidri un sistemātiski izvērtē savas stiprās un vājās puses attiecībā uz finansējuma piešķiršanu no valsts un citu ienākumu avotiem un izmanto šī izvērtējuma rezultātus iekšējā vadībā. Viens piemērs šajā sakarā ir tas, kā dažādas iestādes izmanto savu potenciālu iegūt līdzekļus no pašvaldības, tajā pašā laikā saņemot snieguma finansējumu no valsts finansēšanas modeļa. Dažas iestādes jau ir veikušas noteiktas darbības, bet citas vēl nav sākušas risināt šo problēmu, jo tām, iespējams, trūkst līdzekļu vai ideju, kā to darīt.

### Stimuli un vadības spējas, īstenojot stratēģiju

**Papildus ārējo un iekšējo stimulu saskaņošanai un sistēmas līmeņa mērķu pārņemšanai, labos iekšējās finansēšanas modeļos arī jāiestrādā iestādes īpašais profils un mērķi. Latvijas augstākās izglītības metodes ir izstrādājušas dažādus mehānismus, kas ļauj to izdarīt.** Visām iestādēm ir vismaz kaut kāda stratēģija, kas var kalpot par pamatu finansēšanas modeļu sasaistīšanai ar institucionālajiem profiliem/mērķiem. Dažas iestādes ir izstrādājušas arī rīcības plānus, kā vadīt stratēģijas īstenošanu (institucionālo stratēģiju izvērstu aprakstu skatīt „3.2. a) Stratēģiskā attīstība un pārvaldība”). Dažas iestādes izmanto savas stratēģijas, lai patstāvīgi pieņemtu lēmumus par līdzekļu piešķiršanu, vērtējot struktūrvienību budžeta pieprasījumus, pamatojoties uz to atbilstību institucionālajiem mērķiem. Citas iestādes ir izveidojušas formālāku saikni, uz savām stratēģijām balstot formulveida piešķirumu mehānismus, no kuriem tiek iegūti rādītāji, vai koncentrējot konkurējošo finansējumu uz projektiem tikai prioritārās pētniecības jomās, kas noteiktas stratēģijā. Šīs pieejas tiek attiecinātas ne tikai uz snieguma ienākumu, bet arī pētniecības bāzes finansējuma iekšējo piešķiršanu. Dažas iestādes arī ir atvēlējušas līdzekļus savai attīstībai atbilstoši stratēģiskajiem mērķiem; tie galvenokārt ir centrālā līmeņa atskaitījumi no studiju maksas un trešo personu ienākumiem, lai gan šķiet, ka vairumā gadījumu šie līdzekļi ir ierobežoti. Visbeidzot, dažas iestādes izmaksā vispārējas algas piemaksas atkarībā no indivīda ieguldījuma iestādes stratēģisko mērķu sasniegšanā.

**Tomēr pastāv faktori, kas ierobežo to, cik lielu ieguldījumu iekšējās finansēšanas modeļi var dot iestāžu stratēģijas un specializācijas īstenošanā. Tie neattiecas uz visām iestādēm vienlīdz lielā mērā, tāpēc iestādēs atšķiras tas, ciktāl finansējuma piešķiršanu var izmantot kā stratēģisku instrumentu.** Kā jau minēts, dažas finansējuma plūsmas, tostarp ienākumi, kas saistīti ar valsts finansētajām studiju vietām, tikpat kā nepieļauj mērķtiecīgu iekšējo piešķiršanu. Līgumos pēc ikgadējām pārrunām starp augstākās izglītības iestādēm, IZM — vai attiecīgajām nozaru ministrijām to iestāžu gadījumā, kuru uzraudzība nav uzticēta IZM — un darba tirgus pārstāvjiem, kuros cita starpā minēts valsts finansēto studiju vietu skaits, noteikts arī šāda veida finansējuma mērķis un sagaidāmie rezultāti (proti, noteikts studiju vietu skaits un absolventu skaits dažādās jomās). Ministru kabineta noteikumos ir paredzēts arī vispārējs pienākums, ka iestādēm studiju vietu finansējums ir jāizmanto tieši tam nolūkam, kam tas piešķirts. **Lai gan nav detalizētāku noteikumu, piemēram, par fiksētu summu, kas jātērē par katru uzņemto studentu ar valsts finansētu studiju vietu, iekšējo piešķirumu būtiskas novirzes no rezultātiem, par kuriem puses vienojušās, šķiet tikpat kā neiespējamās.** Praksē vairums iestāžu tieši sasaista piešķirtās studiju vietas ar studiju vietu finansējuma iekšējo sadalījumu. Faktiski šis acīmredzamais, ar studiju vietu finansējuma izmantošanu saistītās elastības trūkums ir viens no faktoriem, kas rada vispārīgo problēmu, ka dažās iestādēs ir visai mazas naudas summas, ko var izmantot stratēģiskās attīstības veicināšanai.

**Finansēšanas modeļu efektivitāti var negatīvi ietekmēt arī tas, ja institucionālās stratēģijas nav kodolīgas.** Piemēram, ja institucionālā stratēģijā ir pārāk daudz mērķu un nav norādīts, kurām darbībām tiek dota priekšroka, ir grūti nodrošināt skaidrus finansiālos stimulus struktūrvienībām un personām atbilstoši institucionālajai stratēģijai. Vēl viens aspekts, kas ir jāņem vērā šajā ziņā, ir institucionālās vadības spēja ietekmēt iekšējās finansēšanas modeļu struktūru, lai tie sekmētu institucionālo mērķu sasniegšanu. Tas tiks sīkāk apskatīts tālāk tekstā (skatīt „3.2. d) Laba pārvaldība 2: funkciju dažādošana un pilnvaru sadalījums”).

**Jauno finansēšanas modeļu ieviešanas tālejošāka ietekme kļūs pilnībā redzama tikai nākotnē, taču snieguma finansēšanas modeļa sākotnējo ietekmi var novērot jau tagad.** Īpaši svarīgi šajā ziņā ir tas, ka bieži vien nepietiekamie

ienākumi no valsts finansēšanas modeļa otrā pīlāra un citi līdzekļi, kas ir pieejami stratēģiskiem piešķirumiem, tiek izlietoti mērķtiecīgi (skatīt Piemērs Nr. 2). Tas attiecas, piemēram, uz institucionālajiem profiliem un misijām, piemēram, koncentrēšanos uz lietišķo pētniecību vai reģionālajiem pasākumiem. Iekšējās finansēšanas modeļi varētu izteiktāk integrēt šīs un citas iestāžu īpašības, piemēram, ar mērķa līgumiem, kas saistīti ar konkrētu projektu finansēšanu, vai pielāgojot rādītājus, kas izmantoti finansēšanas formulās.

#### **Piemērs Nr. 2. Ierobežotu līdzekļu stratēģisks sadalījums**

**Lemjot par to ienākumu iekšējo piešķiršanu, kas gūti no valsts finansēšanas modeļa snieguma pīlāra, Latvijas Universitāte (LU) izvēlējās īpaši mērķtiecīgu piešķiršanas mehānismu.** LU snieguma ienākumi daļēji tiek izmantoti, lai finansiāli atbalstītu pētniecības aktivitātes, izmantojot konkursam līdzīgu procesu. Finansējumu ir tiesīgas saņemt tikai aktivitātes, kas sniedz ieguldījumu prioritārajās pētniecības jomās. Tādējādi LU ne tikai izveidoja tiešu saikni starp finansējuma iekšējiem piešķirumiem un savu institucionālo stratēģiju, bet arī nodrošināja mērķtiecīgu ietekmi, izvairoties no līdzekļu sadalījuma pa visu iestādi. Tāpēc LU iekšējās finansēšanas modelis ir vēl viens labs piemērs, kā līdzekļu ārējās piešķiršanas mehānismus var saprātīgi pielāgot institucionālajiem apstākļiem.

**Vēl viens svarīgs faktors, kas nosaka iekšējās finansēšanas modeļu efektivitāti Latvijā, ir snieguma ienākumu iekšējo piešķirumu operacionalizācija un ar to saistītā stratēģijas un orientācijas uz sniegumu pakāpe.**<sup>16</sup> Šajā ziņā var izšķirt divus galvenos piešķiršanas mehānismus, ko izmanto Latvijā: piešķirumi, pamatojoties uz „patstāvīgiem” lēmumiem, piemēram, kad tiek atlasīti projekti finansiālam atbalstam, un uz kritērijiem balstīti piešķirumi, piemēram, finansējuma formulās. Stratēģijas un orientācijas uz sniegumu pakāpi galvenokārt nosaka saistītie lēmumu pieņemšanas procesi un kritēriji. Galvenais uzdevums šajā ziņā ir nodrošināt, ka lēmumi ir tieši saistīti ar institucionālajiem mērķiem un ka šis process un saikne ar stratēģiskajiem mērķiem ir skaidra visiem pretendentiem. Formulveida piešķirumu gadījumā pirmais būtiskais jautājums, kas jāapsver, ir to rādītāju daļa, kas reāli mēra sniegumu, nevis formulā ievadītos datus, un šo rādītāju svarīgums visā rādītāju kopumā. Cieši saistīts ar šo aspektu ir arī (snieguma) rādītāju kopējais skaits. No vienas puses, pārāk mazs rādītāju skaits var radīt netaisnības sajūtu, ja struktūrvienības uzskata, ka iekšējās finansēšanas modeļi sliecas par labu citu struktūrvienību rezultātiem, kas ierobežo no finansēšanas modeļa izrietošo stimulu efektivitāti. No otras puses, pārāk liels rādītāju skaits var padarīt iekšējās finansēšanas modeļus neefektīvus, ja tie nerada skaidrus un pietiekami spēcīgus stimulus. Ja rādītāju ir daudz, „ikviens iegūs kaut ko”. Šķiet, ka dažām Latvijas augstākās izglītības iestādēm būtu īpaši svarīgi izvērtēt problēmas, kas saistītas ar lielu skaitu rādītāju. Uz abiem iepriekšminētajiem scenārijiem attiecas jautājums, vai snieguma mērīšanā tiek pietiekami ņemta vērā institucionālā kultūra un specifisku disciplīnu jautājumi — prasība, kas nodrošina līdzsvarotus līdzekļu piešķiršanas mehānismus, kas nodrošina stimulus visām struktūrvienībām un personām. Latvijas augstākās izglītības iestādes varētu apsvērt zināmas daudzveidības un elastīguma ieviešanu snieguma mērīšanas procesā, proti, rādītājos un to svērumā. Pastāv liela iespēja, ka arī šajā ziņā var rasties jautājumi par taisnīgumu.

**Lai sistemātiski izveidotu un saglabātu iestāžu spēju nodrošināt stratēģisko vadību ar iekšējās finansēšanas procesu, pastāvīgi ir jāvērtē iestāžu profilu un stratēģiju atbilstība līdzekļu piešķiršanas mehānismiem.** Lai to paveiktu, ir

---

<sup>16</sup> Turpmāk apskatītie jautājumi attiecas arī uz cita veida finansējuma, piemēram, pētniecības bāzes finansējuma, piešķiršanu atbilstoši sniegumam.

jāievieš iekšējās procedūras, kas ļauj izvērtēt šo atbilstību un pielāgot finansēšanas modeļus un ņem vērā tālāk aprakstīto vajadzību pēc finansēšanas modeļu darbības nepārtrauktības (skatīt „2.2. d) Līdzsvars un konteksts”).

#### Augstākās izglītības misiju integrācija iekšējās finansēšanas modeļos un izvairīšanās no neparedzētas blakusiedarbības

**Latvijas augstākās izglītības iestāžu līdzekļu iekšējās piešķiršanas modeļos tiek ņemtas vērā visas augstākās izglītības misijas — mācīšana un mācīšanās, pētniecība un tā saucamā „trešā misija”<sup>17</sup>. Tomēr, raugoties no stimulu un stratēģiskās vadības perspektīvas, pastāv nosliece uz pētniecību un ar to saistītām darbībām, kā to paredz valsts finansēšanas modelis.** Pētniecības joma ir salīdzinoši atvērtāka stratēģiskās vadības mēģinājumiem, un daļēji to nodrošina valsts finansēšanas modeļa ietekme. Tas paredz, ka otrais finansēšanas pīlārs (snieguma pīlārs) koncentrējas uz pētniecības misiju. Lai gan dažas iestādes izvēlas paplašināt to darbību loku, kuras tiek atalgotas no šīs ienākumu plūsmas, minētā nosliece joprojām saglabājas. To pastiprina rīcības brīvība saistībā ar pētniecības bāzes finansējuma iekšējo piešķiršanu salīdzinājumā ar mazāk elastīgo studiju vietu finansējumu un (vismaz daļēji) šīs ienākumu plūsmas orientācija uz sniegumu. Kopumā lielāka orientācija uz (atalgotu) sniegumu ir novērojama to pētījumu gadījumā, kurus iestādes uzskata par racionāliem, ņemot vērā palielināto ienākumu gūšanas potenciālu, un tā rada lielāku stratēģiskās vadības potenciālu šajā jomā. Turklāt ņemiet vērā, ka iestādes labprāt pieņēma pētniecības aktivitāšu stimulus, jo finansējuma samazinājumi pēc finanšu krīzes sevišķi smagi skāra pētniecības jomu. Stratēģiskās vadības salīdzināmas iespējas nepastāv ne mācīšanas/mācīšanās misijas, ne trešās misijas gadījumā, taču šīm aktivitātēm varētu būt visumā augsta prioritāte struktūrvienībās, ja tās nodrošina struktūrvienību ieņēmumu būtisku daļu.

**Neraugoties uz stratēģiskās vadības spējas noslieci uz pētniecību, pastāv arī sporādiski pasākumi, kas koncentrēti uz abām pārējām misijām.** Mācīšanas un mācīšanās jomā dažas augstskolas ir izveidojušas studiju programmu attīstības fondus (tie gan ir nelieli). Studiju programmu attīstību sekmē arī akademiķu tieša atlīdzināšana par laiku, ko viņi tai velta. Daudzas iestādes (vismaz piecas no septiņām gadījumu izpētes iestādēm) arī izmanto pirmā pīlāra finansējumu ne tikai to izmaksu segšanai, kas tieši attiecas uz studiju programmu īstenošanu, bet arī mācīšanas kvalitātes uzlabošanai (atbalsts personāla attīstībai un mobilitātei vai finansējums ar kvalitāti saistītiem atbalsta pakalpojumiem). Vismaz vienā iestādē ir ieviesta sistēma, kas paredzēta struktūrvienību mācību rezultātu atalgošanai, izmantojot pirmā pīlāra finansējumu, un vismaz divas iestādes izmanto pirmā pīlāra finansējumu, lai tieši atalgotu personas par viņu pedagoģisko sniegumu. Šīs metodes minētajos formulveida piešķirumos papildina iespējas īstenot mācību darbu un vairāk vērš tos uz kvalitāti; vismaz viena augstākās izglītības iestāde Latvijā izmanto šīs metodes, lai uzlabotu mācību efektivitāti visās fakultātēs (kursu apvienošana). Iestāžu izmantotās pieejas trešās misijas sekmēšanai koncentrējas uz pētniecību un attīstības sadarbību ar ārējiem partneriem, ko vismaz daļēji finansē ārējie partneri. Šāda veida darbības atbalsta pasākumi ietver darbības uzsākšanas finansējumu un līdzfinansējumu, ko iestādes nodrošina, lai nodibinātu un attīstītu sadarbību.

**Ikviena augstākās izglītības iestāde ir kaut kādā veidā iesaistīta visās trīs augstākās izglītības misijās, tāpēc iestādēm būtu jāsekmē tās savā darbībā atbilstoši savam profilam un misijai. Turklāt, ņemot vērā trīs misiju savstarpējās sakarības, iekšējās finansēšanas modeļiem būtu jānodrošina to pienācīga integrācija.**

---

<sup>17</sup> Trešās misijas aktivitāšu piemēri: sadarbība pētniecības jomā un studiju programmas, kas izstrādātas kopā ar uzņēmējdarbības nozari, turpmāka profesionālā attīstība mūžizglītības kontekstā, netradicionālu studentu plašāka iesaiste, ieguldījums attīstības valstīs vai partnervalstīs, uzņēmumi, kas saistīti ar augstskolu, un dažāda veida tieša mijiedarbība ar sabiedrību.

**Dažas Latvijas augstākās izglītības iestāžu līdzekļu piešķiršanas mehānismu iezīmes liecina, ka augstākās izglītības misiju integrāciju varētu uzlabot. Tas varētu palielināt iestāžu elastību, koncentrējoties uz atšķirīgajām misijām, un radīt vienotāku snieguma jēdzienu.** Viens no šķēršļiem, kas kavē misiju integrāciju, ir atšķirīgas ārējā finansējuma plūsmas mācīšanas/mācīšanās jomai un pētniecības jomai (balstoties uz atsevišķiem likumiem), ko iestādes sadala dažādos veidos, vairumā gadījumu savstarpēji nesaistot šos piešķirumus. Šāda nošķiršana, vismaz dažos gadījumos, arī attiecas uz pārrunām par finansējuma piešķiršanu dažādām misijām. Tomēr ir daži gadījumi, kad valsts finansēšanas modeļa pirmā pīlāra ietvaros tiek integrēts finansējums gan mācīšanas un mācīšanās jomai, gan pētniecībai. Parasti tas attiecas uz savstarpējām priekšrocībām, ko rada iestāžu darbinieki, kuri ir iesaistīti abos darbības veidos, ko finansē attiecīgās finansējuma plūsmas. Citi integrācijas veidi ir saistīti ar augstāko izglītību (un atrodami vismaz divās no četrām gadījumu izpētes iestādēm, kas saņem attiecīgu pētniecības bāzes finansējuma summu), kur studenti var iesaistīties pētniecībā, tādējādi tieši gūstot labumu no infrastruktūras un pētniecības projektiem, kas tiek atbalstīti ar pētniecības bāzes finansējumu, vai strādāt par laborantiem vai asistentiem, kuru darbu finansē pētniecības bāzes finansējums.

**Papildu šķēršļus misiju integrācijai rada tas, cik svarīga dažām iestādēm un jo īpaši struktūrvienībām ir viena veida darbība.** Liela atkarība no studiju maksas ienākumiem var novest pie tā, ka iestāde koncentrējas uz saistītajām darbībām, kā rezultātā neveidojas līdzsvarotāks darbību profils. Līdzīgu noslieci struktūrvienību un indivīdu darbībā var radīt minētie stimuli, kas izteiktāk mudina iesaistīties pētniecībā un ko piedāvā daudzu finansēšanas modeļi. Problēma šajā gadījumā ir tas, ka integrācijas trūkums ierobežo iestāžu iespējas elastīgi koncentrēties uz misijām dažādās jomās un var ierobežot noteiktas priekšrocības, ko sniedz integrācija, piemēram, mācības, kas ietver modernākās zināšanas, kas iegūtas pētniecības jomā. Turklāt, atalgojot augstskolu mācībspēkus atsevišķi par izglītības un pētniecības aktivitātēm, tiek veicināta stimulu sadrumstalotība. Tāpēc misiju integrācija varētu veicināt vienotāka snieguma jēdziena izstrādi, lai gan tā galvenais uzsvars atsevišķos gadījumos var atšķirties.

**Ar dažādo misiju integrēšanu iekšējās finansēšanas modeļos ir saistīta vēl kāda problēma, proti, līdzekļu piešķiršanas mehānismu neparedzētā blakusiedarbība.** Ikvienu iekšējās finansēšanas modeļa gadījumā pastāv risks, ka struktūrvienību un indivīdu darbības tiek skartas tādā veidā, kas nav paredzēts modeļa projektā, radot problemātisku situāciju iestādei kopumā. Vienu no šādām problēmām Latvijā rada tas, kā dažās iestādēs tiek sadalīts finansējums, kas saistīts ar studiju programmām. Piešķirumi zemāka līmeņa struktūrvienībām, kas ir tieši atbildīgas par programmu daļēju īstenošanu, pretstatā piešķirumiem struktūrvienībām, kas ir atbildīgas par atsevišķām programmām, varētu negatīvi ietekmēt šo struktūrvienību sadarbību, lai gan plašāka sadarbība būtu visas iestādes interesēs. Stimulu modeļu vispārējā koncentrēšanās uz pētniecību kopā ar mazāk elastīgo studiju vietu pieeju, kas koncentrēta uz ieguldījumu, var ne tikai negatīvi ietekmēt mācīšanas un mācīšanās jomu, bet arī novest pie situācijas, kad inovācijas tiek ignorētas, neveidojot jaunas, saistošas studiju programmas. Problemātiskas blakusparādības var novērot arī pētniecības jomā. Piemēram, atkarībā no tā, kā tiek mērīts pētniecības sniegums, var pastāvēt tendence koncentrēties uz pētniekiem, kuri jau ir guvuši panākumus, lai gan arī iestāžu interesēs būtu nodrošināt snieguma stimulus topošajiem pētniekiem un pētniekiem, kas vēl nav guvuši lielus panākumus. Vismaz vienā iestādē tas ir realizēts, nodrošinot doktorantūras studentiem finansējuma iespējas pēc konkurences principa. Neatkarīgi no specifiskās blakusiedarbības veida, tās iespējamības risks liek cieši uzraudzīt iekšējās finansēšanas modeļu ietekmi, lai atklātu blakusiedarbību, cik agri vien iespējams, dalītos ar paraugpraksi un veiktu attiecīgas darbības.

Struktūrvienības līmeņa un individuāla līmeņa stimuli snieguma (2. pīlāra) finansējuma piešķiršanā

Latvijā sastopamo iekšējās finansēšanas modeļu īpaši būtisks aspekts ir saistīts ar valsts finansēšanas modeļa otrā pīlāra ienākumu piešķiršanu kā (a) dotācijas struktūrvienībām vai konkrētu projekta finansējumu, vai (b) algas piemaksas indivīdiem. Latvijā ir sastopamas abas pieejas.<sup>18</sup> Dažas iestādes piešķirt snieguma ienākumus tikai struktūrvienībām kā dotācijas un fondus, kas piesaistīti noteiktām darbībām, vai konkrētu projektu finansējumu. Citas iestādes izmanto visus šos ienākumus, lai nodrošinātu algas piemaksas par indivīdu sniegumu. Ir novērojams arī abu pieeju apvienojums.

**Abas pieejas var izmantot, lai nodrošinātu snieguma stimulus augstskolu personālam, bet finansiālie stimuli, kas vērsti uz indivīdu algām, var radīt problēmas akadēmiskā kontekstā.** Lai gan zemas atalgojuma līmenis daļai akadēmiskā personāla ļauj saprast, kāpēc Latvijas iestādes cenšas piedāvāt stimulus algas pielikumu veidā, būtu jāizvērtē šīs pieejas kritiskās puses. Kā norādīts zinātniskajā literatūrā (skatīt, piemēram, *Frey and Jegen 2001*), akademiķu vidū ir spēcīgas iekšējās motivācijas tendence, proti, viņi izvēlas kļūt akademiķiem, jo ir patiesi ieinteresēti izglītībā, pētniecībā un domas brīvībā, pretstatā neraksturīgiem finansiāliem motīviem. Veidojot finansiālus stimulus iekšēji motivētiem akademiķiem kā atalgojumu par dažādām darbībām, var rasties tā saucamais izstumšanas efekts, kad iekšējo motivāciju nomaina ārēji stimuli. Viens no profilaktiskajiem pasākumiem šajā ziņā būtu atalgot vispārējo sniegumu, nevis atsevišķas darbības, piemēram, iedalot personas snieguma grupās un attiecīgi atalgojot katru grupu. Finansiālos stimulus varētu koncentrēt uz to, kas akademiķus motivē iekšēji, piemēram, nodrošinot vairāk finansējuma iespēju pētnieciskajam darbam kā atalgojumu par pētniecisko sniegumu. Finansiālos stimulus var izmantot arī kā īstermiņa, vienreizēju atlīdzību naudā vai „natūrā” (skatīt Piemērs Nr. 3).

**Otra lielākā problēma, kas saistīta ar stimulus personu atalgojuma veidā, ir tas, ka pēc konkrēta prēmiju līmeņa sasniegšanas cilvēki pierod pie tā un piemaksu samazinājumi negatīvi ietekmē darbinieku motivāciju.** Tas nozīmē, ka prēmiju noteikšana un jo īpaši to palielināšana ierobežo iestāžu turpmāko finansiālo brīvību. Turklāt kļūst sarežģīti ieviest sankcijas par snieguma iespējamu pasliktināšanos, jo to ietekme uz motivāciju būtu ļoti negatīva. Visbeidzot, daudzas aktivitātes augstākās izglītības iestādēs, tostarp tās, kuru veikšanu Latvijā paredzēts stimulēt, piemēram, pētniecības un zināšanu nodošanas darbības, veic grupas, tāpēc var būt izdevīgi neatalgot atsevišķus indivīdus. Latvijas augstākās izglītības iestādēm būs jāatrod līdzsvars starp divām pamatpieejām, īpaši ņemot vērā izaicinājumus, ko stimuli, kas saistīti ar personu atalgojumu, rada ilgtermiņā (informāciju par pieeju, kas mazina šo problēmu, skatīt Piemērs Nr. 3). Viens no aspektiem, ko būtu vērts ņemt vērā šajā sakarā, ir tas, ka daži no minētajiem kritiskajiem punktiem attiecas arī uz pētniecības un izglītības amatu diferencēšanu Latvijā. Šī diferencēšana sadrumstalo maksājumus par dažādām darbībām, kas var radīt problēmas akadēmiskā kontekstā, kā minēts iepriekš.

---

<sup>18</sup> Turpmākais iztirzājums attiecas arī uz citiem ienākumu avotiem, ko izmanto, lai nodrošinātu finansiālus stimulus par indivīdu sniegumu.



### Piemērs Nr. 3. Iespējamie cita veida stimuli akadēmiķiem

Latvijas Sporta pedagoģijas akadēmijā (LSPA) otrā pīlāra finansējuma piešķiršana ir ierobežota. Tāpēc tiek apsvērta iespēja piešķirt līdzekļus personām, pamatojoties uz sniegumu, izmantojot kredītpunktu sistēmu par dažādu veidu sasniegumiem izglītībā un pētniecībā. Tiek izvērtētas dažādas iespējas.

Pirmā pieeja būtu nodrošināt algas piemaksas personām, balstoties uz viņu pedagoģisko un pētniecisko sniegumu. Arī otrā pieeja būtu atalgot sniegumu, bet ne algas piemaksu veidā. To vietā tiktu atbalstītas personu akadēmiskās aktivitātes, piemēram, konferenču apmeklējumi. Otrā pieeja ir piemērs, kā personām var nodrošināt stimulus tieši un mazāk problemātiski.

#### b) Finansiālā autonomija un ilgtspēja

##### Iestāžu finanšu vadības spēja

Latvijas augstākās izglītības iestāžu vispārējais finansiālās autonomijas līmenis ir salīdzinoši augsts, ierobežojumi galvenokārt ir saistīti ar līdzekļu pieejamību, un pastāv ierobežotas iespējas elastīgi izmantot studiju vietu finansējumu. Tomēr iestādes izmanto elastību, ko nodrošina to finansiālās iespējas, kas dažādām iestādēm būtiski atšķiras arī saistībā ar to, cik veiksmīgi tām ir izdevies dažādot savus ienākumus. Parasti ienākumu avotu dažādošana ir galvenais priekšnoteikums iestāžu ilgtspējīgai finansiālai attīstībai. Nodrošinot finansējumu ne tikai no valdības, bet arī no studentu studiju maksas un no valsts un privātiem uzņēmumiem trešo personu finansētos projektos, ir iespējams kompensēt izmaiņas vienā finansējuma avotā ar izmaiņām citos finansējuma avotos, palielinot kopējo stabilitāti un izklieidējot finansiālo risku. Turklāt sadarbība ar ārējām iestādēm var arī veicināt izglītības iestāžu darbību citos veidos (skatīt Piemērs Nr. 4), piemēram, nodrošinot finansiālu atbalstu studentiem. Kā minēts iepriekš, dažas iestādes ir lielā mērā atkarīgas no valsts finansējuma, bet citām izdodas piesaistīt attiecīgu budžeta daļu no studiju maksas un ienākumiem, ko gūst no trešajām personām.

### Piemērs Nr. 4. Iestāžu darbības finansiālais atbalsts no sadarbības ar ārējām iestādēm

Latvijas Mākslas akadēmija (LMA) nodrošina dažādu veidu finansiālu atbalstu, plašā mērogā sadarbojoties ar fondu. 2012. gadā LMA parakstīja sadarbības memorandu ar Borisa un Ināras Teterevu fondu, kas tagad atbalsta LMA darbības un mērķus:

- nodrošinot stipendijas studentiem;
- atbalstot studentu mācību ceļojumus;
- atbalstot LMA mācībspēku radošos ceļojumus;
- ļaujot LMA godināt panākumus tās galvenajās darbības jomās, proti, vizuālajā mākslā, dizainā un mākslas vēsturē, piešķirot Latvijas Mākslas akadēmijas balvu.

Turklāt minētais fonds cita projekta ietvaros atbalstīja LMA stratēģijas izstrādi.

Vairums iestāžu ir ieviesušas pasākumus, kuru mērķis ir sekmēt ienākumu gūšanu struktūrvienībās. Neatkarīgi no šķēršļiem, kas ierobežo ienākumu gūšanas faktiskās iespējas, struktūrvienību darbību šajā jomā ietekmē arī ar tām saistītie stimuli. Pirmkārt, tas attiecas uz struktūrvienību iespējām gūt tiešu labumu no to gūtajiem ienākumiem. Šķiet,

ka šāda iespēja pastāv lielākajā daļā Latvijas augstākās izglītības iestāžu. No tās izrietošie stimuli ir īpaši spēcīgi iestādēs un struktūrvienībās ar mazu finansējuma bāzi. Otrkārt, iekšējās finansēšanas modeļi var sniegt papildu stimulus ienākumu gūšanai. Dažas Latvijas augstākās izglītības iestādes ir ieviesušas šādus stimulus savos līdzekļu piešķiršanas modeļos, finansiāli atalgojot ienākumu gūšanu, kas atbilst valsts finansēšanas modelim. Dažas iestādes ir izveidojušas fondus, kas nodrošina darbības uzsākšanas finansējumu projektiem, kam ir potenciāls kļūt par lielākiem projektiem un palīdzēt gūt vairāk ienākumu. Ir sastopami arī cita veida (ne finansiāli) atbalsta mehānismi, tostarp administratīvais atbalsts trešo personu finansējuma piesaistīšanai un sadarbības iespēju sistemātiska izpēte.

**Iestādēs ir arī atšķirīga krājumu veidošanas prakse, kas ir cieši saistīta ar ienākumu dažādošanas atšķirīgajiem līmeņiem.** Līdzekļu iegūšana no citiem avotiem, izņemot valdību, ir īpaši svarīga, lai izveidotu krājumus. Šie līdzekļi ne tikai veicina finansiālo stabilitāti un ilgtspēju neparedzētas ienākumu samazināšanās gadījumā, bet arī uzlabo iestāžu spēju veicināt savu stratēģisko attīstību, cita starpā, veicot ieguldījumus resursietilpīgos projektos, ko nevar finansēt no gada budžeta. Lai gan Latvijā pastāv iespējas izveidot krājumus, Latvijas augstākās izglītības iestāžu vispārējā finansiālā situācija un gūto ienākumu mainīgais apjoms būtiski ierobežo krājumu veidošanas faktisko iespēju.

**Taču iestādes, kam izdodas izveidot krājumus, stratēģiski tos izmanto dažādiem mērķiem.** Papildus iepriekš minētajiem mehānismiem, kuru mērķis ir atbalstīt pētniecību, iestāžu un to struktūrvienību veidotie krājumi tiek arī izmantoti, lai finansētu resursietilpīgākas darbības, piemēram, akreditācijas procedūras un lielākus ieguldījumus aprīkojumā un infrastruktūrā. Kopumā finanšu potenciāls krājumu veidošanai ir ļoti ierobežots.

**Vēl viens veids, kā iestādes izmanto savu autonomiju un gūtos ienākumus, ir līdzfinansēt valsts finansētās studiju vietas vai izveidot iestādes finansētas studiju vietas.** Iestādēm šajā ziņā nav nekādu ierobežojumu, bet ne visas iestādes to dara — vismaz daļēji tas ir saistīts ar iestādēm pieejamo līdzekļu apjomu. Dažas iestādes (divas no septiņām gadījumu izpētes iestādēm) nodrošina valsts finansēto studiju vietu līdzfinansējumu. Vismaz divas no iestādēm, kas nodrošina pašu finansētas studiju vietas (to dara četras no septiņām gadījumu izpētes iestādēm), koncentrē šīs studiju vietas tikai jomās, kuru absolventi ir ļoti pieprasīti valsts vai reģionālā līmenī, piemēram, dabas zinātnēs. Tomēr vismaz dažās iestādēs to studiju vietu skaits, ko šīs iestādes katru gadu finansē, būtiski mainās.

**Nemot vērā to, cik svarīga ir gan ienākumu gūšana, gan krājumu veidošana, ir vērts apsvērt visaptverošu pieeju šīm darbībām, kas ietvertu ne tikai minētās metodes, kuru mērķis ir sekmēt ienākumu gūšanu.** Šādu pieeju varētu veidot strukturēti finanšu riska pārvaldības plāni un iestāžu ienākumu dažādošana, pamatojoties uz novērtējumu par iestādes priekšrocībām un iespējām piesaistīt līdzekļus. Latvijas konkrētajā kontekstā papildu ieņēmumus varētu gūt ar pastiprinātiem mēģinājumiem izmantot esošos finansējuma avotus, piemēram, attīstot programmas, kas ir pieprasītas maksas studentu vidū. Tomēr iestādes varētu arī pievērsties ienākumu avotiem, uz kuriem visas iestādes šobrīd nekoncentrējas. Šādu avotu piemēri ir filantropiskas aktivitātes, vasaras skolas un aktivitātes, kas attiecas uz ārzemju studentiem.

#### Struktūrvienību līmena finansiālā autonomija

**Struktūrvienību finansiālo ilgtspēju un to stratēģiskās attīstības spēju vismaz daļēji nosaka to lielums, strukturālā līdzība (nepieciešama konsekventa definīcija tam, kas ir struktūrvienība) un finansiālās autonomijas līmenis. Pašlaik Latvijas augstākās izglītības iestādēs var novērot virzību uz lielākām struktūrvienībām.** Kopumā Latvijas izglītības iestādēs ir dažāda lieluma struktūrvienības. Pat vienas iestādes ietvaros struktūrvienību izmērs atšķiras no dažiem darbiniekiem līdz vairākiem simtiem darbinieku. Pēdējā laikā dažas iestādes ir sākušas apsvērt iespēju pārplānot savas

struktūrvienības, palielinot tās. Šāda pieeja varētu radīt ieguvumus attiecībā uz lielāku struktūrvienību finansiālo stabilitāti un resursu stratēģiskāku izmantošanu. Būtisks ir jautājums par struktūrvienību pielāgošanu, kas ietver ne tikai attiecīgo struktūrvienību autonomiju. Jo īpaši, raugoties no iekšējo snieguma piešķirumu mehānismu perspektīvas, ir būtiski pārplānot struktūrvienības atbilstoši konsekventai struktūrvienības definīcijai, lai nodrošinātu mehānismu konsekventu piemērošanu visām struktūrvienībām. Šķiet, ka ne visās iestādēs tiek izmantota šāda konsekventa definīcija. Papildus izmēra atšķirībām, struktūrvienības, kas formāli atrodas vienā institucionālajā līmenī, proti, tās tiek uzskatītas par budžeta vienībām, var ietvert visnotaļ dažādus subjektus, no departamentiem un institūtiem līdz laboratorijām un specializētiem centriem.

**Iestādēs ir atšķirīgs struktūrvienību finansiālās autonomijas līmenis, īpaši saistībā ar institucionālās budžeta veidošanas pieeju un ar izdevumiem saistīto lēmumu pieņemšanas pilnvaru sadali.** Dažām iestādēm ir tikai viens centrālais budžets, bet citas ir izveidojušas atsevišķu budžetu katrai struktūrvienībai. Centralizētā budžeta veidošanas pieeja, saskaņā ar kuru gandrīz visi līdzekļi ir apvienoti centrālajā līmenī un sadalīti galvenokārt pēc iestādes ieskatiem, būtiski ierobežo struktūrvienību finansiālo autonomiju, īpaši apvienojumā ar līdzekļu sadalījumu pa posteņiem. Šie ierobežojumi var būt vēl lielāki, ja ierobežoti ir arī citi autonomijas aspekti, piemēram, iespēja pārnest līdzekļus no viena finanšu gada uz nākamo. Taču Latvijā ir atrodamas arī struktūrvienības, kam ir savs budžets un daudz lielāka finansiālā autonomija. Tomēr centralizētai budžeta veidošanas pieejai ir savi iemesli. Tādu ļoti svarīgu lēmumu pieņemšanu, kas kļūva nepieciešami finanšu krīzes un tai sekojošās augstākās izglītības nozares budžeta samazināšanas laikā, veicināja lēmumu pieņemšana centrālā līmenī. Turklāt mazo iestāžu gadījumā vienots budžets mazina administratīvo slogu, jo īpaši gadījumā, kad līdzekļu apjoms nav pietiekams, un ieviest nepieciešamās izmaiņas centrālā līmenī ir vieglāk un ātrāk.

**Nemot vērā pašreizējās norises Latvijā, ir iemesls apsvērt struktūrvienības līmeņa finansiālās autonomijas palielināšanu.** Palielināt struktūrvienības līmeņa finansiālo autonomiju nozīmētu, piemēram, ieviest kopējas dotācijas vai noteiktas summas budžetus visām struktūrvienībām. Šāda pieeja ir kļuvusi par ierastu praksi Eiropā. Viens no šādas pieejas pamatojumiem ir iespēja uzlabot efektivitāti, ja struktūrvienības gūst tiešu labumu no savas darbības, ieguldot mazāk līdzekļu, un tām ir tieši stimuli samazināt izmaksas. Turklāt vienībām būtu arī lielāks stimulēt tērēt savus līdzekļus stratēģiski. Tās arī varētu elastīgi reaģēt uz mainīgajām vajadzībām un apstākļiem. Otrs iemesls apsvērt iespēju palielināt struktūrvienības līmeņa finansiālo autonomiju ir saistīts ar finansēšanas sistēmu izmaiņām sistēmas un iestāžu līmenī. Lai snieguma piešķirumu mehānismi darbotos pareizi, struktūrvienībām ir nepieciešama iespēja faktiski gūt finansiālu labumu no papildu līdzekļiem savam budžetam. Un, ņemot vērā, ka valsts budžets atkal ir sācis palielināties, šķiet saprātīgi ieviest atbilstošas izmaiņas, palielinot līdzekļus un veicinot decentralizētu autonomiju. Pirmais solis šajā virzienā varētu būt, piemēram, kopējs finansējums fonds dekāniem, kas palielinātu struktūrvienību līmeņa finansiālo autonomiju, bet neieviestu noteiktas summas budžetus struktūrvienībām. Šajā situācijā ir jāpatur prātā lietas, ko var labāk un efektīvāk organizēt kopā, proti, augstākos institucionālos līmeņos. Būtisks ir arī autonomāko struktūrvienību grupas lielums. Grupām jābūt pietiekami lielām, lai tās savstarpēji apvienotu resursus un izklaidētu riskus, bet ne tik lielām, ka indivīdi zaudē savstarpējos sakarus, atbildību un lojalitāti konkrētajai grupai.

**Papildus finansiālajai autonomijai ir vēl divi būtiski priekšnosacījumi iestāžu stratēģiskai attīstībai: pienācīgs pilnvaru sadalījums centrālā līmenī un struktūrvienību līmenī un struktūrvienību finansiālās autonomijas papildināšana ar citām pilnvarām.** Struktūrvienībām ir nepieciešama pietiekama autonomija, lai tās varētu attīstīt savu profilu, netraucējot institūcijas saskaņotai stratēģiskai attīstībai. Lai struktūrvienības varētu sekmēt savas stratēģijas, tām ir nepieciešama rīcības brīvība zināmās robežās lemt par saviem iekšējās finansēšanas modeļiem. Šajā sakarā ir būtiski,

lai lēmumu pieņēmējiem būtu pietiekamas pilnvaras, lai tiem būtu rīcības brīvība attiecībā uz stratēģiskiem (nevis visaptverošiem) piešķirumiem. Struktūrvienības arī jāiesaista lēmumu pieņemšanas procesos, kas attiecas uz iestādes līmeņa finansēšanas modeli, lai tajā tiktu ņemtas vērā struktūrvienību īpatnības un stratēģijas. Tomēr centrālo un decentralizēto kompetenču kopējais līdzsvars būtu jāaplūko, ņemot vērā iestāžu lielumu, vēsturi, kultūru un misiju. Tomēr salīdzinājumā ar citām Eiropas valstīm Latvijā nav daudz pilnvaru un kompetenču (skatīt arī „3.2. d) Laba pārvaldība 2: funkciju diferencēšana un pilnvaru sadalījums”), kas būtu atkārtoti jāizvērtē, ņemot vērā pašreizējo situāciju.

### *c) Pārredzamība un īstenojamība*

#### Aspekti, kas saistīti ar līdzekļu iekšējās piešķiršanas pārredzamību un taisnīgumu

**Latvijas augstākās izglītības iestāžu pārstāvjiem ir vispārēja izpratne par iekšējās finansēšanas modeļiem, jo īpaši pateicoties visaptverošām diskusijām to sagatavošanas (ar Pasaules Bankas komandas dalību) un ieviešanas laikā un daudzajām iekšējām sanāksmēm, kurās pārrunāti finanšu jautājumi.** Latvijas augstākās izglītības iestāžu pārvaldības procesu iesaistošais raksturs (skatīt arī „3.2. c) Laba pārvaldība 1: sadarbība un līdzdalība”) pozitīvi ietekmē iestāžu pārstāvju izpratni par iekšējās finansēšanas modeļiem un to pārredzamību, vismaz struktūrvienību vadītāju gadījumā. Turklāt šķiet, ka vairumā iestāžu pastāv iespēja sazināties ar personām, kas atbildīgas par iekšējās finansēšanas modeļu izstrādi. Vismaz dažas iestādes ir veikušas pasākumus, lai informētu iekšējās ieinteresētās puses, piemēram, nodrošinot struktūrvienībām vadlīnijas par līdzekļu piešķiršanas mehānismu darbību. Citās iestādēs finansēšanas principu pārredzamību uzlabo papildu dokumenti, piemēram, izpildes līgumi.

**Tomēr iestāžu pārstāvju izpratni varētu uzlabot. Tādējādi varētu uzlabot iekšējās finansēšanas modeļu pārredzamību un efektivitāti.** Finansēšanas modeļa efektivitāti lielā mērā nosaka konkrētās iestādes darbinieku izpratne par šo modeli. Struktūrvienībām un indivīdiem ir jāzina, kā viņi var palielināt savus ienākumus, veicinot iesaistīšanos darbībās, ko finansējuma modeļi cenšas stimulēt. Tāpēc visām iekšējām ieinteresētajām pusēm būtu jāzina, ko viņas var darīt, lai gūtu labumu no iekšējās finansēšanas modeļiem. Tāpat būtu jāizprot arī faktiskie piešķirumi, piemēram, iespējamās atšķirības piešķirumos struktūrvienībām. Piemēram, kad tiek pieņemti lēmumi par līdzekļu piešķiršanu, visām iesaistītajām pusēm būtu jāzina, kā tika pieņemti lēmumi, proti, kas un uz kāda pamata tos pieņēma. Šāda pārredzamība būtu jānodrošina arī attiecībā uz līdzekļu piešķiršanu neakadēmiskajām struktūrvienībām, piemēram, kad šim nolūkam tiek atvēlēta daļa no struktūrvienību ienākumu avotiem, un attiecībā uz praksi „uzlikt nodokļus” centrālā līmenī kopumā. Ir svarīgi paskaidrot saikni starp piešķirumiem neakadēmiskajām struktūrvienībām un piešķirumu sniegto labumu. Dažas iestādes (vismaz trīs no septiņām gadījumu izpētes iestādēm) atvelk daļu struktūrvienību ienākumu, lai segtu izmaksas, kas saistītas ar centrālo pārvaldi, atbalsta pakalpojumiem vai telpām, vai veidotu krājumus centrālā līmenī nākotnes investīcijām. Iestādēs, kur tiek veikti šādi atvilkumi (un par kurām pieejama sīkāka informācija), atvilkta ienākumu daļa svārstās ap 25 % no studiju vietu finansējuma un/vai vismaz 5–35 % pētniecības bāzes finansējuma. Kopumā, acīmredzot ne visām Latvijas augstākās izglītības iestāžu struktūrvienībām un pārstāvjiem ir padziļināta izpratne par iekšējās finansēšanas modeļiem un jo īpaši izpratne par centrālā līmeņa atvilkumiem un piešķirumiem neakadēmiskajām struktūrvienībām.

Lai sekmētu padziļinātu izpratni par finansēšanas modeļiem un to pārredzamību, būtiski ir izmantot sistemātisku pieeju. Tādos „vienreizējos” informatīvos pasākumos kā iepriekšminētie diskusiju procesi tikpat kā nav iespējams informēt iekšējās ieinteresētās puses par iekšējās finansēšanas modeļiem un to rezultātiem, bet Latvijas augstākās izglītības iestādes vēl nav ieviesušas sistemātiskas, regulāras informatīvās kampaņas un procesus. Taču pirmie soļi šajā virzienā ir sperti, piemēram, iesaistot mārketinga nodaļu iekšējās saziņas procesos vai uzskatāmāk parādot struktūrvienību snieguma atšķirības, nodrošinot tām informāciju par sniegumu, uz kura pamata tika piešķirts finansējums. Citas iespējamās darbības būtu precizēt informācijas izplatīšanas funkciju un noteikt augstākās izglītības iestāžu vadībai pienākumu informēt par finansēšanas modeļiem. Viens no rīkiem, ko varētu izmantot šajā kontekstā, ir ikgadēja budžeta sanāksme, kurā piedalās gan centrālā, gan decentralizētā vadība. Sistemātiska pieeja ir īpaši būtiska, pielāgojot nesen ieviestos līdzekļu piešķiršanas mehānismus ienākumu gūšanai no valsts finansēšanas modeļa otrā pīlāra, tostarp kritērijus, ko izmanto sistēmas (un, protams, arī iestāžu) līmenī.

**Finansēšanas modeļu pārredzamība viens no faktoriem, kas nodrošina taisnīguma principu, tāpat kā modeļu struktūras stratēģiskais pamatojums.** Ja, piemēram, tiek pieņemti lēmumi par izdevumiem atbilstoši stratēģiskajām prioritātēm, piemēram, pētniecības jomā, būtu skaidri jāinformē par saistību ar šo stratēģiju. Saistībai starp stratēģiskajiem mērķiem un iekšējiem piešķirumiem būtu jābūt skaidrai arī tad, kad tiek izmantotas formulveida pieejas. Skaidri norādīt līdzekļu piešķiršanas iemeslus ir vēl būtiskāk, kad tiek īstenota struktūrvienību šķērssubsidēšana vai no līdzekļiem, ko ieguvusi (vismaz no struktūrvienību skatupunkta) viena struktūrvienība, piemēram, no valsts finansēšanas modeļa otrā pīlāra, labumu gūst arī citas struktūrvienības. Jo īpaši formulveida piešķirumu gadījumā nozaru un struktūrvienību atšķirības ir jāintegrē objektīvi, lai nodrošinātu taisnīgus iekšējās finansēšanas modeļus. Dažas Latvijas augstākās izglītības iestādes tiešām ir ņēmušas vērā nozaru atšķirības savos līdzekļu piešķiršanas modeļos, piemēram, saistībā ar izmaksu atšķirībām dažādās nozarēs un atšķirībām, kas saistītas ar bibliometrisko rādītāju piemērojamību. Attiecībā uz studiju vietu finansējuma iekšējo piešķiršanu, dažas iestādes (vismaz divas no septiņām gadījumu izpētes iestādēm) pielieto IZM izmantotos studiju jomas koeficientus. Citām iestādēm ir citas metodes, kā ņemt vērā izmaksu atšķirības, piemēram, izstrādājot savus koeficientus vai detalizēti izskatot visus budžeta pieprasījumus (kopumā vismaz piecas no septiņām gadījumu izpētes iestādēm līdzekļu iekšējā piešķiršanā ņem vērā nozaru atšķirības). Tomēr vismaz dažos gadījumos rodas šaubas par to, vai nozaru un struktūrvienību īpašajiem apstākļiem tiek pievērsta pietiekama uzmanība.

#### Aspekti, kas saistīti ar administratīvo efektivitāti un darbības datu pieejamību/uzticamību

**Neatkarīgi no iekšējās finansēšanas modeļu specifiskās struktūras, tie prasa gan laika, gan līdzekļu ieguldījumus budžeta veidošanas procesos un piešķirumu administrēšanā. Turklāt, ja tiek izmantoti snieguma piešķirumu mehānismi, iespējams, būs vajadzīgi papildu ieguldījumi, lai iegūtu nepieciešamo informāciju un datus.** Ieguldījumus laika ziņā galvenokārt prasa finansēšanas modeļu izstrāde un administrēšana, tostarp laiks, ko velta saistītajiem lēmumu pieņemšanas procesiem. Var būt nepieciešami arī finanšu ieguldījumi, jo īpaši gadījumos, kad datu un informācijas ieguves sistēmās jāievieš visaptverošas izmaiņas; tāpat ieguldījumus prasa arī sistēmu uzturēšanas izmaksas. Lai iekšējās finansēšanas modeļi būtu efektīvi un taisnīgi, tiem ir nepieciešami precīzi un uzticami dati (par sniegumu), un, iespējams, daži no tiem līdz šim nebūs ievākti. Turklāt var būt nepieciešami arī jauni ziņošanas procesi. Īpaši problemātisks jautājums ir izmaksu dati, kas arī nepieciešami finansējuma piešķirumu dažādošanai pa nozarēm. Ņemot vērā visas šīs izmaksas, ir svarīgi nodrošināt efektīvu lēmumu pieņemšanu un administratīvos procesus. Tomēr efektivitāte vienmēr ir jāvērtē, ņemot vērā citas prioritātes, piemēram, datu precizitātes līmeni.

**Saistībā ar Latvijas augstākās izglītības iestāžu īpašo pārvaldības kultūru, lēmumu pieņemšanas procesi, kas saistīti ar iekšējās finansēšanas modeļiem un budžeta piešķirumiem, bieži ir laikietilpīgi.** Iekšējās lēmumus pieņemšanas visaptverošo, uz saziņu orientēto procesu dēļ (skatīt arī „3.2. c) Laba pārvaldība 1: sadarbība un līdzdalība”), daudzās iestādēs lēmumu pieņemšana par finansēšanas modeļiem un piešķirumiem aizņem daudz laika. Turklāt iestāžu vadības pārrunas ar struktūrvienībām budžeta veidošanas procesu laikā dažās iestādēs ir ļoti padziļinātas, kas dažos gadījumos palielina darba apjomu, ko rada budžeta vienību lielais skaits.

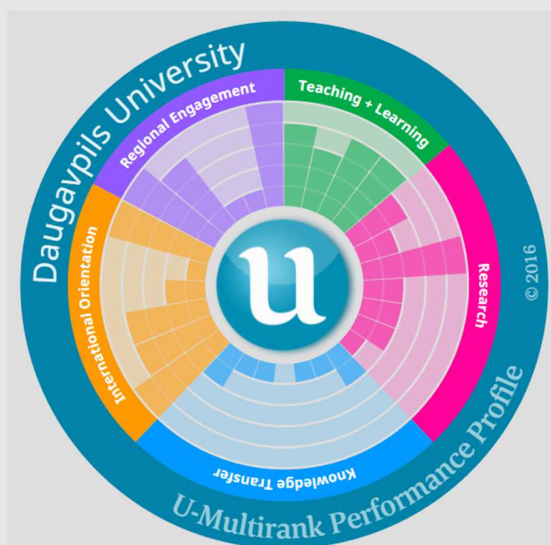
**Ne visās Latvijas augstākās izglītības iestādēs ir visaptverošas pārvaldības informācijas sistēmas, kas nodrošina pietiekami kvalitatīvus datus. Šis fakts būtiski apgrūtina stratēģisko vadību.** Dažās iestādēs iekšējos budžeta veidošanas procesos tiek izmantoti dažādi datu veidi un avoti, tostarp papīra veidlapas, kuras ir sarežģīti savstarpēji sasaistīt. Tas var radīt problēmas ar datu kvalitāti un palielina resursus, kas nepieciešami, lai apkopotu informāciju lēmumu pieņemšanas procesiem. Apsverot visaptverošu pārvaldības informācijas sistēmu (skatīt Piemērs Nr. 5) ieviešanu, iestādēm būtu ieteicams meklēt jau pieejamās datu kopas, piemēram, no iestāžu dalības U-Multirank reitinga veidošanā (skatīt Piemērs Nr. 6). Šie dati līdz šim nav izmantoti iestāžu vajadzībām. U-Multirank reitinga veidošanā piedalās daudzas Latvijas iestādes, un to atbalsta valdība, tāpēc šīs datu kopas izmantošana varētu radīt ieguvumus arī saistībā ar valsts līmenī saskaņotiem datiem. Ieguldījumi šīs sistēmas datu kvalitātē varētu kalpot vairākiem mērķiem. Visbeidzot, centieni turpināt attīstīt iekšējo datu un informācijas pārvaldību kļūs svarīgi saistībā ar centralizēto augstākās izglītības informācijas sistēmu, kas pašlaik tiek izstrādāta Latvijā.

#### **Piemērs Nr. 5. Visaptverošas pārvaldības informācijas sistēmas**

**Īpaši labi attīstīta pārvaldības informācijas sistēma tiek izmantota Rīgas Stradiņa universitātē (RSU).** RSU tika izstrādāta DIV informācijas sistēma, kas balstīta uz banku sektoram paredzētu programmatūru. Viena no sistēmas galvenajām iezīmēm ir tas, ka tā nodrošina precīzus datus, kas tiek bieži atjaunināti. Turklāt sistēma ne tikai nodrošina standarta informāciju, piemēram, par studentu un darbinieku skaitu, bet arī aptver plašu iekšējās pārvaldības procesu loku.

### Piemērs Nr. 6. Brīvi pieejamu datu kopu neizmantotais potenciāls

Dati, ko iestādes savākušas, bet nav izmantojušas stratēģiskās vadības nolūkos, var noderēt kā labs sākuma punkts pārvaldības informācijas sistēmu uzlabošanai — par to liecina Daugavpils Universitātes (DU) dalība U-Multirank reitinga veidošanā. DU ir viena no Latvijas augstākās izglītības iestādēm, kas piedalās U-Multirank daudzdimensiju reitinga veidošanā. Kā parādīts 3. attēls, U-Multirank dalībnieku (arī DU) rīcībā ir dažādi rādītāji par iestādes aktivitātēm — katra diagrammas sadaļa atspoguļo vienu rādītāju (kam pievienoti vairāki citi U-Multirank datu bāzē). Šie dati aptver plašu darbību klāstu, tostarp tādas jomas kā mācīšana un mācīšanās, pētniecība, zināšanu nodošana, starptautiskā ievirze un reģionālie pasākumi, un pamatojas uz sīki izstrādātu metodiku, kas atspoguļo Eiropas augstākās izglītības nozares darbības datu standartu. Papildus iestādes mēroga datiem, daudzās nozarēs ir pieejami arī nozares līmeņa dati.



3. attēls. Daugavpils Universitātes U-Multirank profils ([www.umultirank.org](http://www.umultirank.org))

#### d) Līdzsvars un konteksts

##### Trīs pīlāru finansējuma līdzsvarošana

Bāzes finansējums un pēdējā laikā arī snieguma finansējums ir veiksmīgi integrēti vairuma Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējās finansēšanas modeļos, savukārt mēģinājumi nodrošināt mērķtiecīgu finansējumu inovācijām un uz iestādes profilu orientētai attīstībai patlaban ir vāji. Šajā ziņā situācija institucionālā līmenī atspoguļo no Latvijas valdības saņemtā finansējuma struktūru. Bāzes finansējums izglītībai un pētniecībai (pirmais pīlārs) joprojām veido lielāko daļu iestāžu ienākumu no valdības un iekšējās finansējuma plūsmas, kas saistīta ar valsts finansējumu. Saistībā ar jaunākajām sistēmas līmeņa reformām, uz sniegumu orientētais finansējuma elements (otrais pīlārs) ir kļuvis nozīmīgāks arī institucionālā līmenī. Lai gan Eiropas struktūrfondus izmanto, lai finansētu iestāžu ieguldījumus stratēģiskos projektos (trešais pīlārs), šie līdzekļi neveido stabilu, uz inovācijām orientētu *ex-ante* finansējuma elementu iestādēs, un pārsvarā struktūrfondu finansējuma mērķis ir veicināt pētniecību un mērķtiecīgi ieguldīt infrastruktūrā. Līdz šim nav ieviests finansēšanas sistēmu elements, kas sistemātiski un plašākā mērogā sniegtu finansiālu atbalstu projektiem, kas veicinātu inovācijas un veidotu skaidrāku iestāžu profilu, pirms to realizācijas. Tas attiecas uz visām augstākās izglītības misijām — mācīšanu un mācīšanos, pētniecību, un trešo misiju. Lai izveidotu veiksmīgus iekšējās finansēšanas modeļus, kas var sistemātiski veicināt iestāžu stratēģisko attīstību, sistēmās būtu līdzsvaroti jāintegrē abas finansēšanas pieejas — nākotnes snieguma *ex ante* finansēšana un agrākā snieguma *ex post* atalgošana.

Līdzsvara trūkums Latvijā izpaužas arī citādi, gan finanšu stāvoklī, gan finansēšanas modeļos. Viens no piemēriem, kur vērojams līdzsvara trūkums, ir kopējā finansējuma situācija un tās ietekme uz līdzekļu pārvaldību. Piemēram, daļa ienākumu, kas gūtu valsts finansēšanas modeļa otrā pīlāra, tiek izmantota, lai kompensētu zemo atalgojuma līmeni. Lai

gan tas nav šī finansējuma piešķiruma mērķis sistēmas līmenī, tāda rīcība ir saprotama no attiecīgo iestāžu skatpunkta. Vēl viens aspekts jau tika apskatīts sīkāk — dažās iestādēs snieguma finansējuma piešķiršana tiek koncentrēta uz pētniecību. Viens no šīs situācijas iemesliem ir šīs finansējuma plūsmas sistēma līmeņa mērķis, bet piešķirumu uzsvars ir saprotams arī no iestāžu skatpunkta, ņemot vērā finansējuma samazināšanu pēc finanšu krīzes un tās spēcīgo ietekmi uz pētniecību, ko tagad var novērst, izmantojot šo jauno ienākumu avotu. Iestāžu snieguma piešķirumu koncentrēšanu uz pētniecību — pretstatā mācīšanas un mācīšanās finansējuma koncentrēšanai uz ieguldījumu — pastiprina pētniecības bāzes finansējuma orientācija uz sniegumu gan sistēmas līmenī, gan dažās iestādēs un papildu finansējuma iespējas pētniecībai, kas izpaužas kā konkurējošs finansējums konkrētiem projektiem.

**Lai Latvijas augstākās izglītības iestādēs izveidotu sabalansētu finansēšanas modeli, kas ietver visus trīs finansējuma pīlārus, ir nepieciešamas izmaiņas. Sākuma punkts to ieviešanai varētu būt dažas metodes, ko jau tagad izmanto atsevišķas iestādes.** Ņemot vērā dažus būtiskos līdzsvara trūkuma piemērus, kas aplūkoti iepriekš tekstā, viens no šāda modeļa mērķiem būtu katrā pīlārā ietvert visas augstākās izglītības misijas — izglītību, pētniecību un „trešo misiju”<sup>19</sup>; šobrīd Latvijā tas nav nodrošināts. Tādējādi arī varētu samazināt iekšējās finansēšanas plūsmu skaitu, padarot finansējuma modeļus vienkāršākus un pozitīvi ietekmējot to uzņemšanu iestādēs. Otra būtiska pārmaiņa būtu saistīta ar finansējuma elementu, kas orientēts uz inovācijām un iestādes profilu. Dažās iestādēs jau ir ieviesti tādi pasākumi kā attīstības fondi (lai gan to apjoms nav liels). Sākot ar šādu pieeju, ceļā uz visaptverošu un līdzsvarotu modeli varētu arī izmantot mehānismus, kas līdz šim Latvijā nav izmantoti plašākā mērogā, tostarp mērķa līgumus. Turklāt sabalansētāks modelis ietvertu arī izmaiņas piešķirumos, dažus no tiem koncentrējot uz rezultātiem, nevis ieguldījumiem, piemēram, mācīšanas un mācīšanās jomā, kur absolventu skaits vai pārbaudījumu rezultāti, nevis studentu skaits varētu būt par pamatu finansējuma piešķiršanai. Ne tikai šajā aspektā, bet arī citos, piemēram, attiecībā uz snieguma finansējuma piešķiršanu ne tikai pētniecībai, iestādes nevar gūt panākumus vienas pašas — valdībai būtu jāpārskata pašreizējais modelis.

#### Ar finansēšanas modeļiem saistītie nepārtrauktības aspekti

**Lai iekšējās finansēšanas modeļi būtu efektīvi, ir jānodrošina to darbības nepārtrauktība.** Pārāk biežas izmaiņas modeļa pamata struktūrā un konkrētos mehānismos var novērst iestāžu uzmanību no aktuālajām prasībām, samazinot iestāžu uzsvaru uz darbībām, uz kurām ir vērsti finansiālie stimuli. Neraugoties uz to, iekšējās finansēšanas modeļos var būt nepieciešamas izmaiņas, taču tās būtu jāveic piesardzīgi. Papildus jau minētajai stabilitātei laika gaitā, visu izmaiņu pamatā būtu jābūt iekšējās finansēšanas modeļu ietekmes rūpīgam novērtējumam.

**Ņemot vērā šīs prasības, jo īpaši minēto izmaiņu potenciālu, uzmanība ir jāpievērš ar izmaiņām saistītajai iestāžu praksei.** Vismaz dažas iestādes regulāri ievieš izmaiņas savos iekšējās finansēšanas modeļos (lai gan dažkārt izmaiņas ir pavisam nelielas) vai plāno ieviest izmaiņas nākotnē. Šajos gadījumos būtu svarīgi pārliecināties, ka pat nelielas izmaiņas nemazina finansēšanas modeļa efektivitāti un balstās uz modeļu iepriekšējās ietekmes pamatotu novērtējumu. Citas iestādes pašlaik neplāno mērķtiecīgi attīstīt savus līdzekļu iekšējās piešķiršanas mehānismus. Šajos gadījumos — un, it īpaši, ja izmaiņu vispārējais virziens ir paredzams — var sagatavot vidēja termiņa un ilgtermiņa plānus par attiecīgajām izmaiņām un izziņot tos iestādes līmenī. Laba pieeja varētu būt ieviest jaunus modeļus soli pa solim, līdzīgi kā valsts līmenī, taču šim procesam jābūt pārredzamam visas iestādes mērogā, un procesā nedrīkst būt pārsteigumu.

---

<sup>19</sup> Skatīt 17. zemsvītras piezīmi.



**Šīs prasības, kas attiecas uz iestāžu praksi, tikpat lielā mērā attiecas arī uz sistēmas līmeni.** Pirmkārt, iestādes būtu jāpārliedzina, ka pašreizējo finansēšanas modeļu galvenās īpašības nemainīsies, lai iestādes varētu veiksmīgāk plānot turpmāko darbību. Otrkārt, sistēmas līmeņa finansēšanas modeļa turpmākā attīstība — tostarp mācīšanas un mācīšanās iespējamā iekļaušana snieguma finansējuma pīlārā — būtu jāplāno, un par to būtu jāinformē augstākās izglītības kopiena. Tas palīdzēs adekvāti plānot un veidot iekšējos modeļus, ņemot vērā saskaņošanas aspektu.

### **2.3 Secinājumi par iekšējo finansēšanu**

**Latvijas augstākās izglītības iestādes ir ātri pielāgojušās sistēmas līmeņa finansēšanas modeļa reformai, un iekšējās izmaiņas galvenokārt attiecas uz snieguma finansējuma piešķirumu ieviešanu. Izstrādātie iekšējās finansēšanas modeļi atbilst daudzām prasībām, atbilstoši kurām iekšējās finansēšanas modeļi ir atzīstami par labiem, taču joprojām pastāv vairākas problēmas un uzlabošanas iespējas.** Dažādās Latvijas augstākās izglītības iestādēs ir vērojami daudzi labas prakses piemēri, lai gan iestādes iekšējās finansēšanas modeļu ziņā ir dažādās attīstības stadijās. Nav tāda risinājuma, kas būtu perfekts vai derētu visās situācijās. Iestādēm ir dažādas priekšrocības un trūkumi; visas iestādes ir izveidojušas veiksmīgu pieeju atsevišķās jomās, bet citās jomās tās saskaras ar problēmām. Tas rada daudz iespēju iestādēm mācīties citai no citas, salīdzinoši novērtējot savus procesus un mainoties ar labas prakses piemēriem, tādējādi gūstot savstarpēju labumu.

**Neraugoties uz Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējās finansēšanas modeļu daudzajām atšķirībām, koncentrējoties uz to galvenajām īpašībām, ir iespējams novērtēt faktisko stāvokli.** Faktiskais stāvoklis ir atspoguļots Tabula Nr. 2, pamatojoties uz prasībām, atbilstoši kurām iekšējās finansēšanas modeļi ir atzīstami par labiem un kuras noteiktas, ņemot vērā starptautisko pieredzi un labo praksi, Pasaules Bankas komandas locekļu profesionālo kompetenci šajā jomā un kritērijiem, kas izstrādāti Latvijas sistēmas līmeņa finansēšanas modeļa novērtēšanai. Šīs prasības ir detalizēti izklāstītas ziņojumā „Starptautiskās tendences un labā prakse augstākās izglītības iekšējā finansēšanā un pārvaldībā”, kas tika publicēts vienlaicīgi ar šo ziņojumu.

Tabula Nr. 2. Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējās finansēšanas modeļu faktiskais stāvoklis

A. Stratēģiskā orientācija	
A.1. Pielāgot iekšējās finansēšanas modeļi ārējo ienākumu plūsmām un atspoguļot nacionālos mērķus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iestādes līmenī ir pārņemta valsts finansēšanas modeļa otrā pīlāra orientācija uz sniegumu un uzsvars uz pētniecību</li> <li>• Visu ienākumu plūsmu gadījumā ārējie un iekšējie stimuli pamatā ir saskaņoti</li> <li>• Saskaņotie stimuli sasaista sistēmas līmeņa politikas mērķus ar iestādes darbību</li> </ul>
A.2. Sekmēt institucionālās stratēģijas un profilus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finansēšanas modeļi dažādos veidos ir saistīti ar iestāžu stratēģijām (tostarp kā apzinātas novirzes no sistēmas līmeņa līdzekļu piešķiršanas mehānismiem)</li> <li>• Iespējas izmantot jaunus modeļus ar mērķi atbalstīt atlikušās iestāžu prioritātes</li> <li>• Ierobežotas iespējas izmantot inovāciju finansējumu ar mērķi stimulēt profilēšanu</li> </ul>
A.3. Sekmēt struktūrvienības līmeņa uzdevumu izpildi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pašreizējo strukturālo īpatnību dēļ iekšējās finansēšanas modeļi skaidri nesekmē struktūrvienības līmeņa specifiskāciju un diferencēšanu</li> </ul>
B. Orientēšanās uz stimuliem	
B.1. Izstrādāt atlīdzības un sankcijas par sniegumu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vairumā iestāžu stimuli tiek nodrošināti struktūrvienībām un/vai indivīdiem</li> <li>• Vairums iestāžu ir pārņēmušas valsts finansēšanas modeļa otrā pīlāra orientāciju uz sniegumu; dažas iestādes nodrošina snieguma stimulus, izmantojot arī citas finansējuma plūsmas (piemēram, pētniecības bāzes finansējumu)</li> <li>• Ir sastopami tikai daži snieguma stimuli, kas attiecas uz mācīšanu un mācīšanos, un trešo augstākās izglītības misiju</li> <li>• Pastāv problēmas ar stimulu efektivitāti (piemēram, trūkst finansējuma mērķtiecīgiem piešķirumiem; dažas iestādes un struktūrvienības ir ļoti atkarīgas no viena ienākumu avota)</li> </ul>
B.2. Nodrošināt skaidrus un nesadrumstālotus stimulus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dažās iestādēs iespējama stimulu sadrumstālotība (mērķu/indikatoru lielā skaita dēļ; atlīdzības sadrumstālotība par dažādām aktivitātēm)</li> </ul>
B.3. Izvairīties no nevēlamām blakusparādībām	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dažos gadījumos ir ierobežoti stimuli veidot sadarbību starp programmām un struktūrvienībām</li> <li>• Iespējams, netiek apsvērta iespēja sekmēt inovācijas, veidojot jaunas studiju programmas — tā iemesls ir stimulu modeļu</li> </ul>

	<p>vispārēja koncentrēšanās uz pētniecību un neelastīga studiju vietu pieeja</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Iespējams, trūkst mērķtiecīgu finansējuma stimulu topošajiem pētniekiem un pētniekiem, kas vēl nav guvuši lielus panākumus</li> <li>• Ir ļoti liela iespēja, ka indivīdu stimuliem var būt neparedzēta blakusiedarbība (iekšējās motivācijas „izstumšana”)</li> </ul>
<b>C. Ilgtspēja un līdzsvars</b>	
C.1. Apvienot augšupējas un lejupējas pieejas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Struktūrvienību finansiālā autonomija un kompetences ir ierobežotas</li> </ul>
C.2. Nodrošināt pietiekamu stabilitāti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Būtiskas atšķirības iestāžu un struktūrvienību ienākumu dažādošanas līmenī (tāpēc vismaz dažos gadījumos risks nav pietiekami izklaidēt)</li> <li>• Finansēšanas modeļi var struktūrvienībām nodot stabilitātes potenciālu, ko nodrošina valsts studiju vietu finansējums</li> </ul>
C.3. Nodrošināt nepārtrauktu attīstību	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vismaz dažās iestādēs modeļi regulāri tiek pielāgoti</li> <li>• Saziņa, kas saistīta ar izmaiņu ieviešanas procesiem, ne vienmēr ir labi attīstīta</li> </ul>
C.4. Sabalansēt modeļa kopējo struktūru	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pirmais un otrais pīlārs ir integrēts modeļos</li> <li>• Daudzās iestādēs nav attīstīts trešais finansējuma pīlārs (piemēram, trūkst mērķtiecīga atbalsta novatoriskiem projektiem)</li> </ul>
C.5. Veicināt struktūrvienības līmeņa finansējuma avotu dažādošanu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Finansēšanas modeļi ietver stimulus ienākumu gūšanas aktivitātēm</li> <li>• Dažas iestādes tieši atbalsta ienākumu gūšanu</li> </ul>
C.6. Sabalansēt galvenās institucionālās misijas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iekšējās finansēšanas modeļos tiek ņemtas vērā visas misijas</li> <li>• Stimulus un stratēģiskajā vadībā vērojama nosliece uz pētniecību — atspoguļo sistēmas līmeņa finansēšanas modeli</li> <li>• Ir iespējams labāk integrēt misijas</li> </ul>
<b>D. Pārredzamība un taisnīgums</b>	
D.1. Nodrošināt pārredzamību	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ir novērojama iestāžu pārstāvju pamatizpratne un pārredzamība</li> <li>• Trūkst padziļinātu zināšanu par finansēšanas modeļu darbību dažās iestāžu daļās</li> </ul>
D.2. Atbalstīt taisnīgumu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Taisnīguma principu sekmē plašu diskusiju procesi, kas saistīti ar iekšējās finansēšanas modeļiem</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dažās iestādēs joprojām ir apšaubāms apmērs, kādā tiek ņemtas vērā nozaru atšķirības</li> </ul>
<b>E. Autonomijas un elastīguma līmenis</b>	
E.1. Garantēt finansiālo autonomiju un akadēmisko brīvību	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iestāžu finansiālā autonomija ir salīdzinoši augsta</li> <li>• Ierobežojumus rada pieejamā finansējuma trūkums</li> </ul>
E.2. Ieviest adekvātu regulējuma līmeni	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atbilstošais regulējuma līmenis ir adekvāts</li> </ul>
<b>F. Saikne ar pārvaldību un vadību; praktiskā īstenojamība</b>	
F.1. Uzlabot datu pieejamību un uzticamību	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informācija un dati, kas nepieciešami pašreizējiem līdzekļu piešķiršanas mehānismiem, lielākoties ir pieejami</li> <li>• Dažos gadījumos ir problēmas saistībā ar dažādiem datu avotiem un veidiem</li> </ul>
F.2. Nodrošināt administratīvo efektivitāti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administratīvo efektivitāti mazina plaši lēmumu pieņemšanas procesi un budžeta veidošanas procesu ierobežojumi</li> </ul>
F.3. Nodrošināt saskaņotību ar citām pārvaldības pieejām un augstskolas kultūru	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iekšējās finansēšanas modeļi atspoguļo pārvaldības principus un ņem vērā iestādes kultūras īpatnības</li> </ul>
F.4. Nodrošināt vadības spēju rīkoties	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iestāžu vadības lēmumu pieņemšanas tiesību apjoms un vadīšanas spējas ir apšaubāmas (saistībā ar koleģiālo struktūru plašajām kompetencēm)</li> </ul>

### 3 Iekšējā pārvaldība

#### 3.1 Iekšējā pārvaldība, ņemot vērā kontekstu, un prasības attiecībā uz iekšējās pārvaldības pasākumiem

Iekšējās pārvaldības pasākumi pamatā veido jebkuras augstākās izglītības iestādes iekšējās koordinācijas un stratēģiskās attīstības spēju. Ietverot „iekšējās vadības struktūras, lēmumu pieņemšanas pasākumus, vadošos pienākumus un saikni starp šīm iekšējām funkcijām un pārvaldības struktūru lomu” (*Middlehurst* 2004, 259) iekšējā pārvaldība kā jēdziens ir vērsta uz funkciju un pilnvaru sadalījumu, struktūrām un procesiem, kas nosaka iestāžu stratēģiju un politiku (skat. *Eurydice* 2008). Tas atšķir iekšējo pārvaldību no vadības, kas attiecas uz institucionālo mērķu īstenošanas procesiem ikdienā, atbilstoši stratēģijai un politikas ietvaram, ko izveido iekšējās pārvaldības procesā (skat. *Eurydice* 2008).

Izmaiņas augstākās izglītības iestāžu pārvaldības pieejās ir palielinājušas pārvaldības struktūru un procesu nozīmi iestādēs. Daudzas valdības, tostarp vairums Eiropas valstu valdību, ir sākušas aizstāt tiešo ietekmi uz augstākās izglītības iestādēm ar netiešākiem, attālinātiem augstākās izglītības sistēmu vadības veidiem. Šīs jaunās pieejas koncentrējas uz augstākās izglītības iestāžu autonomiju — lai gan tā nav pašmērķis, no tās tiek gaidīti labāki rezultāti, piemēram, kvalitatīvākas programmas vai vairāk kvalitatīvu pētījumu rezultātu —, kuru regulē ar stimulēšanas mehānismiem (ieviesti, lai palīdzētu iestādēm sasniegt valdības noteiktos politikas mērķus) un uzlabotiem pārskatatbildības un kvalitātes nodrošināšanas mehānismiem. Tas pieprasa, lai augstākās izglītības iestādes (kuras to spēj) rīkotos stratēģiski (skat. *Antonowicz and Jongbloed* 2015; *de Boer and File* 2009). Lai izpildītu šo prasību un attīstītos arvien nepastāvīgākajā konkurences vidē, iestādēm ir pietiekami jāattīsta stratēģiskās vadības spējas, ko galvenokārt nodrošina iestāžu iekšējās pārvaldības kārtība.

Ņemot vērā nesenos notikumus Latvijā un iestāžu autonomijas salīdzinoši augsto pakāpi, šobrīd būtu vērtīgi novērtēt iekšējās pārvaldības kārtību Latvijas augstākās izglītības iestādēs. Snieguma pīlāra ieviešana valsts finansēšanas modelī iezīmē virzību uz augstākās izglītības iestāžu vadības lielāku uzsvāri uz rezultātiem. Kopā ar iespējām, kas izriet no iestāžu autonomijas, Latvijā lielāka uzmanība tiek pievērsta stratēģiskās vadības spējām un līdz ar to arī jautājumiem, kas saistīti ar iekšējās pārvaldības kārtību.

Šis Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējās pārvaldības struktūru un procesu novērtējums balstās uz prasībām, atbilstoši kurām iekšējās pārvaldības pasākumi ir atzīstami par labiem un kuras izstrādātas saistībā ar ziņojumu par jomas starptautiskajām tendencēm un labo praksi, kas tika publicēts vienlaicīgi ar šo ziņojumu. Nav universāla risinājumu visām iekšējās pārvaldības struktūrām un procesiem, jo tie ir atkarīgi no iestāžu īpatnībām un konkrētās augstākās izglītības sistēmas. Tomēr līdzīgas tendences augstākās izglītības pārvaldības jomā un problēmas, kas kopīgas daudzām augstākās izglītības iestādēm, ļauj identificēt plašākas starptautiskās tendences un labo praksi, ko var piemērot plašākā mērogā. Pasaules Bankas komanda pētīja šīs starptautiskās tendences un labas prakses piemērus, balstoties uz zinātnisko literatūru un komandas locekļu profesionālo kompetenci šajā jomā, sagatavojot tādu prasību kopumu, atbilstoši kurām iekšējās pārvaldības pasākumi ir atzīstami par labiem un kuras ir apkopotas Tabula Nr. 3 un sīkāk apskatītas ziņojumā „Starptautiskās tendences un labā prakse augstākās izglītības iekšējā finansēšanā un pārvaldībā”, kas tika publicēts vienlaicīgi ar šo ziņojumu. Šis prasību kopums izmantots par pamatu Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējās pārvaldības priekšrocību un trūkumu novērtējumam un ieteikumiem, kas piedāvāti atsevišķā ziņojumā, kas tiks publicēts 2017. gada pirmajā ceturksnī.

**Tabula Nr. 3. Vispārējas prasības „labiem” iekšējās pārvaldības pasākumiem**

<b>A. Stratēģiskā attīstība un pārvaldība</b>	A.1. Ir ieviesta skaidra un precīza institucionālā stratēģija, kas pielāgota iestādes priekšrocībām/trūkumiem un videi
	A.2. Ir ieviesti rīcības plāni, kas veido un atbalsta stratēģijas īstenošanas procesu
	A.3. Stratēģijas balstās uz padziļinātu analīzi, un stratēģijas izstrādē tiek iesaistītas iekšējās ieinteresētās puses
	A.4. Tiek izstrādāti pasākumi stratēģiju īstenošanai
	A.5. Stratēģijas īstenošanas process tiek pārraudzīts, un vajadzības gadījumā instrumenti/mērķi tiek mainīti
	A.6. Tiek nodrošināta un pārraudzīta pārvaldības struktūru piemērotība konkrētajam mērķim
	A.7. Institucionālo pārmaiņu gadījumā tiek nodrošināta pārmaiņu vadība
<b>B. Autonomija un pārskatatbildība</b>	B.1. Tiek nodrošināta akadēmiskā brīvība
	B.2. Tiek saglabāta akadēmiskā integritāte
	B.3. Pārvaldības struktūrās tiek iestrādāti pārskatatbildības pasākumi un kvalitātes nodrošināšana
	B.4. Ir izveidotas adekvātas kontroles procedūras un pārvaldības informācijas sistēmas
<b>C. Laba pārvaldība 1: sadarbība un līdzdalība</b>	C.1. Sabalansēta koleģiālo struktūru un personīgā atbildība; tiek nodrošināta sadarbības pieeja
	C.2. Ārējās ieinteresētās puses tiek iesaistītas iestādes pārvaldībā, un tiek nodrošināta šo personu pienācīga uzvedība
	C.3. Tiek izstrādāti atbilstoši veidi, kā iesaistīt iekšējās ieinteresētajās personas dažādos institucionālos līmeņos
<b>D. Laba pārvaldība 2: Funkciju dažādošana un pilnvaru sadalījums</b>	D.1. Tiek nodalīti stratēģiskie un vadības uzdevumi, ko regulē kontroles un līdzsvara pasākumi
	D.2. Centrālajai vadībai tiek nodrošinātas pietiekami plašas un adekvātas pilnvaras
	D.3. Tiek nodrošināta pārvaldības struktūru efektivitāte un pārredzamība
	D.4. Ir ieviests adekvāts pilnvaru nodošanas līmenis
	D.5. Tiek nodrošināta personāla izaugsme, un tiek izstrādātas cilvēkresursu stratēģijas

### 3.2 Faktiskais stāvoklis Latvijā

#### a) Stratēģiskā attīstība un pārvaldība

##### Stratēģijas izstrāde un īstenošana

**Visas Latvijas augstākās izglītības iestādes plāno stratēģiju un ir izstrādājušas stratēģijas dokumentus.** Ņemot vērā valdības prasību, kas nosaka iestāžu pienākumu izstrādāt pētniecības stratēģijas — ko dažas iestādes vērtēja īpaši atzinīgi, jo šī prasība sekmēja iekšējos apspriešanās procesus —, stratēģiskās plānošanas aktivitātēs īpaša uzmanība tiek pievērsta pētniecībai. Vismaz dažas iestādes ir izstrādājušas pilnvērtīgas institucionālās stratēģijas, kas ir tieši pielāgotas to institucionālajam profilam (skatīt Piemērs Nr. 7), un ar tām saistītos rīcības plānus, uz kā balstās stratēģijas īstenošanas process. Viena no galvenajām pārvaldības procesu funkcijām ir noteikt iestāžu turpmākās attīstības virzienu. Jo īpaši raugoties no dažādotu augstākās izglītības sistēmu skatpunkta, kas efektīvi spēj pildīt visas augstākās izglītības misijas un apmierināt sabiedrības vajadzības, ir svarīgi, lai iestādes izstrādātu savas turpmākās attīstības profilu un skaidrus mērķus. Šajā ziņā būtiski ir tādi dokumenti kā institucionālās stratēģijas plāni, jo uz tiem balstās stratēģiskā plānošana visos institucionālajos līmeņos un iestāžu stratēģiskā vadība. Latvijas augstākās izglītības iestādes sliecas izmantot savas stratēģijas tieši minētajiem mērķiem, cita starpā, kā atskaites punktu saviem iekšējās finansēšanas modeļiem. Turklāt dažas institucionālās stratēģijas arī izveido tiešu saikni starp institucionālo attīstību un stratēģiskajiem mērķiem, kas uzstādīti Latvijas augstākās izglītības nozarei kopumā.

#### **Piemērs Nr. 7. Iestāžu profilu pārņemšana institucionālajās stratēģijās**

**Vidzemes Augstskola (ViA) ir viena no iestādēm, kas savā stratēģijā tieši pārņēmušas institucionālā profila iezīmes.** ViA ir salīdzinoši nesen dibināta iestāde ar skaidru reģionālo misiju. Šī īpašā misija ir atspoguļota arī iestādes stratēģiskajās prioritātēs, kas ietver zināšanu nodošanu un „idejisku vadību” reģionā, kurā tā atrodas. Iestādes redzējumā ietilpst tādas ekosistēmas izveide, kurā ietilpst pati augstskola, tās sadarbības partneri un absolventi, kas kļūst par „vienu no galvenajiem Vidzemes nākotni veidojošajiem faktoriem” un „aktīvi ietekmē procesus Latvijā un ārpus tās” (ViA, 2016).

**Diskusijās, kuru rezultātā tika izstrādātas iestāžu stratēģijas, bija iesaistīts plašs ieinteresēto personu loks.** Vairumā gadījumu stratēģijas izstrādes procesos bija iesaistītas gan iekšējās ieinteresētās puses, tostarp mācībspēki un studenti, gan ārējās ieinteresētās puses. Tomēr šķiet, ka dažos gadījumos ārējo ieinteresēto pušu dalība neietver padziļinātu iesaistīšanos, liekot uzdot jautājumu par to, vai nākotnē būtu gaidāma aktīvāka iesaistīšanās — kā daudzās citās valstīs. Vēl kāds elements, kas ir kopīgs vismaz dažu iestāžu stratēģiju izstrādes procesiem, ir augšupēju elementu, piemēram, plašu apspriešanās procesu, apvienojums ar stratēģijas un attīstības procesa plašāka virziena noteikšanu, ko nodrošina mazāka grupa centrālajā iestādes līmenī.

**Attiecībā uz institucionālajām stratēģijām, ir vērts atzīmēt dažus problemātiskus jautājumus. Pārvarot šīs problēmas turpmākajos stratēģiju izstrādes procesos, iespējams, tiktu uzlabota iestāžu profilu orientācija un to stratēģiskās vadības efektivitāte.** Ir novērojama tendence, ka institucionālās stratēģijas ir diezgan vispārīgas un dažos gadījumos ļoti visaptverošas (200–300 lappušu garas), potenciāli ierobežojot to izmantošanu ar mērķi palīdzēt iestādēm izveidot skaidrāku profilu un līdzekļu iekšējās piešķiršanas modeļu vajadzībām. Šķiet, ka īpaši kritisks aspekts šajā ziņā ir stratēģiju pielāgošana institucionālajiem apstākļiem un saistītajām institucionālajām īpatnībām. Tomēr Latvijā ir sastopamas arī lakoniskas, konkrētas stratēģijas ar skaidru profilu. Atšķiras arī tas, cik lielā mērā stratēģiskie mērķi tiek

operacionalizēti — tas ir vēl viens svarīgs faktors, kas ietekmē stratēģiju potenciālu efektīvi virzīt institucionālo attīstību. Dažās stratēģijās ir skaidri mērķi attiecībā uz dažādām institucionālajām prioritātēm vai pat galvenie darbības rādītāji gada mērķiem fakultāšu līmenī. Savukārt citas stratēģijas nav tik precīzas, kad runa ir par plānotās attīstības izteikšanu izmērāmos rezultātos. Kopumā joprojām pastāv šaubas par to, cik lielā mērā iestādes nodrošina saikni starp dažādām misijām savās stratēģijās, jo īpaši tāpēc, ka ir dažas iestādes, kur ar stratēģiju saistītās diskusijas ir nodalītas pa attiecīgajām misijām.

**Iestādēm ir nepieciešami atbilstoši pasākumi un rīki stratēģiju īstenošanai.** Pirmais pasākums ir pārdomāta iekšējā komunikācija saistībā ar stratēģijām. Ar priekšnoteikumu, ka stratēģijās ir noteikti skaidri mērķi, ir svarīgi par tiem informēt visas iesaistītās puses, lai nodrošinātu efektivitāti, padarot šos mērķus par vadlīnijām struktūrvienību un indivīdu darbībām. Lai gan Latvijas augstākās izglītības iestādēs pastāv šāda veida informācijas plūsmas, pastāv iespēja izveidot sistemātiskākas komunikācijas stratēģijas. Lai īstenotu stratēģijas, ir tieši jāatbalsta saistītās aktivitātes, cita starpā, izmantojot iekšējos finansējuma piešķirumus (skatīt Piemērs Nr. 1). Kā aprakstīts iepriekš (skatīt „2.2. a) Stratēģiskā orientācija un stimuli”), pastāv plašas iespējas ciešāk saskaņot iekšējās finansēšanas modeļus un stratēģijas, jo īpaši, izmantojot mērķtiecīgu finansiālo atbalstu iniciatīvām un projektiem, kas tieši veicina stratēģisko mērķu sasniegšanu.

**Vēl kāds svarīgs rīks institucionālo stratēģiju vispārējās efektivitātes palielināšanai ir to īstenošanas pārraudzība un attiecīga rīku pielāgošana pēc vajadzības.** Lai veiksmīgi īstenotu stratēģiju, periodiski ir jānovērtē, vai mērķi ir sasniegti un kā šajā ziņā ir veicies dažādām struktūrvienībām. Tam ir nepieciešams pietiekams daudzums kvalitatīvu datu no pārvaldības informācijas sistēmām (skatīt arī „2.2. c) Pārredzamība un īstenojamība”). Pēc šiem novērtējumiem būtu jāpārrunā izmantoto rīku piemērotība un, iespējams, arī stratēģijas mērķi. Tas ir jānodrošina iekšējās pārvaldības struktūrām. Latvijas augstākās izglītības iestādēs stratēģijas īstenošana tiek pārraudzīta dažādos veidos, no ikgadējām centrālā un struktūrvienību līmeņa pārrunām par šo jautājumu līdz stingrai sistēmai, kuras pamatā ir galvenie darbības rādītāji. Taču dažas iestādes vispār nepārrauga stratēģijas ieviešanu. Lai uzlabotu to stratēģiju īstenošanas iespējas, iestādes varētu izvērtēt savus iekšējos kontroles procesus, tostarp attiecīgās informācijas un datu pieejamību, kā arī papildpasākumu piemērotību.

#### Augstākās izglītības misiju integrēšana un sasaiste

**Institucionālajās stratēģijās un iekšējās pārvaldības struktūrās kopumā būtu jāņem vērā augstākās izglītības misijas un to saistība. Šķiet, ka Latvijā šajā jomā pastāv dažas problēmas.** Piemēram, vismaz dažās iestādēs ir liela atšķirība starp izglītības un pētniecības struktūrvienībām. Konkrētāk, problēma ir saistīta ar mācību un pētniecības personāla politikas sadrumstalotību, kas daļēji skaidrojama ar to, ka pastāv divi valsts tiesību akti, kas saistīti ar augstāko izglītību.<sup>20</sup> Ir atšķirība starp akadēmiskajiem amatiem, kas orientēti uz izglītību, un pētniecības amatiem, kuros akadēmiķus ievēl uz sešiem gadiem. Ar šo diferenciāciju ir saistīta arī mācību un pētniecības personāla sadrumstalotība. Tās dēļ var rasties priekšstats, ka iestādēs mācīšana un mācīšanās ir zemāka līmeņa uzdevumi nekā pētniecība, negatīvi ietekmējot saikni starp šīm jomām, it īpaši, ja arī to atalgojums ir atšķirīgs. Viens no šīs problēmas risinājumiem būtu akadēmiskā personāla struktūra, kurā ir tikai viena veida statuss, kas ietvertu gan izglītības, gan pētniecības pienākumus, lai gan abu

---

<sup>20</sup> Šis jautājums ir aktuāls saistībā ar iekšējo pārvaldību un finansējumu, tāpēc tālāk tekstā tiks sniegts īss pārskats. Ņemot vērā problēmas sarežģīto ietekmi un faktu, ka ar personālu saistītie jautājumi tiks izskatīti pašreizējā augstākās izglītības projekta otrajā posmā, detalizēta analīze būs atrodama tur.



darbību nozīme var atšķirties atkarībā no konkrētajiem uzdevumiem, amatiem vai personām. Kad runa ir par augstākās izglītības misiju sasaistīšanu, vēl viens svarīgs faktors ir institucionālās stratēģijas. Kā jau minēts, dažu iestāžu stratēģijās ir vērojama augstākās izglītības misiju nodalīšana. Tas var ietekmēt pārvaldības procesus, kuri saistīti ar stratēģijām, piemēram, kad iestādes vadības un struktūrvienību diskusijas saistībā ar stratēģiju tiek organizētas atsevišķi par katru no misijām.

**Nemot vērā noslieci uz sadrumstalotību, ir nepieciešama holistiska pieeja pret visām trim augstākās izglītības misijām** skaidrā institucionālajā profilā, kas izstrādāts, apvienojot dažādās misijas, iespējams, arī ar specializāciju konkrētos jautājumos. Šāda pieeja ļautu sasaistīt misijas jaunus veidos un izveidot jaunus sinerģijas veidus. Tas arī ļautu efektīvāk diferencēt struktūrvienības atbilstoši to atšķirīgajām priekšrocībām.

#### Piemērotība mērķim: pārvaldības struktūru saskaņošana un pielāgošana

**Pārvaldības struktūras ietekmē un veido dažādi faktori, tostarp politiskās prioritātes, kopējās augstākās izglītības sistēmas īpatnības, konkrētās iestādes vēsture, tradīcijas un vērtības, kā arī iestādes profils un plānotā misija. Šajā saistībā galvenajam mērķim būtu jābūt nodrošināt pārvaldības struktūru un procesu piemērotību mērķim — Latvijas augstākās izglītības iestādes ir sākušas aktīvi to darīt, taču tas būtu arī jāturpina.** Ņemot vērā, ka pārvaldības struktūras un procesi nav pašmērķis, bet tiem ir jāveicina iestāžu attīstība, ir būtiski tos pielāgot konkrētajiem mērķiem. Tas nozīmē pastāvīgi pārraudzīt to piemērotību konkrētajam mērķim, jo īpaši saistībā ar mainīgiem apstākļiem, tostarp izmaiņām sistēmas līmeņa politikas prioritātēs un iestāžu mērķos.

**Šobrīd Latvijas augstākās izglītības iestādēs ir novērojama kāda tendence, kas varētu uzlabot piemērotību mērķim — tā ir virzība uz lielākām institucionālajām apakšvienībām, kas ietekmē iestāžu akadēmiskās un pārvaldes pamatstruktūras.** Dažās Latvijas augstākās izglītības iestādēs akadēmisko struktūrvienību struktūra ir ļoti sarežģīta, apvienojot vairākas fakultātes, institūtus, vienības, departamentus, centrus un laboratorijas (skatīt, piemēram, 2. pielikumu). Tomēr ir dažas izmaiņas, ko var interpretēt kā pāreju uz lielākām, viendabīgākām struktūrvienībām (skatīt Piemērs Nr. 8), tostarp struktūrvienību apvienošana, profesoru grupu neatzīšana par struktūrvienību un prorektoru iecelšana, kuri ir atbildīgi par fakultāšu grupām (sadalītas pa nozarēm), tādējādi veidojot jaunu institucionālo līmeni virs fakultātēm. Līdzīgu virzību var novērot arī citās valstīs, kur to uztver kā labu veidu, lai veicinātu iekšējo sadarbību, pārvarot tradicionālos (nozares) šķēršļus, un radītu kritisko masu struktūrvienībās, jo īpaši pētniecībai. Papildu ieguvumi ietver iespēju apvienot struktūrvienības ar savstarpēji papildinošām priekšrocībām un palielinātu administratīvo efektivitāti (piemēram, ierobežojot dalībnieku skaitu atsevišķos lēmumu pieņemšanas procesos). Lielākām struktūrvienībām ir arī labākas autonomas vadības iespējas (informāciju par saistītām problēmām Latvijā skatīt „2.2. b) Struktūrvienības līmeņa finansiālā autonomija”), kas saskan ar nesenajām izmaiņām Latvijas iestāžu vispārējā vadības pieejā. Taču, lai šī priekšrocība īstenotos, ir jānodrošina arī pilnvaru nodošanas iespēja. Piemērots struktūrvienību izmērs ir atkarīgs no iestādes apstākļiem un iezīmēm, taču mazākajām struktūrvienībām būtu jābūt pietiekami lielām, lai tās būtu daudzveidīgas, un pietiekami stabilām, lai varētu izkliedēt riskus, bet pietiekami mazām, lai saglabātu „kopējas atbildības un lojalitātes” līmeni. Latvijas augstākās izglītības iestādēs vēl nav novērojamas matricas struktūras, kas kļuvušas izplatītākas citās valstīs. Tomēr ir vērojama virzība arī šajā virzienā, piemēram, veidojot pētniecības platformas atbilstoši iestāžu stratēģiskajam uzsvaram.

### Piemērs Nr. 8. Iekšējo struktūru pielāgošana

**Daugavpils Universitātē (DU) pašlaik notiek plaša pārstrukturēšana, kā rezultātā varētu tikt uzlabota iestādes iekšējo struktūru piemērotība mērķim.** Pārstrukturēšanas procesā tiek izveidots mazāks skaits lielāku struktūrvienību. Attiecībā uz pētniecības institūtiem šis process jau ir pabeigts, bet turpinās process ar fakultātēm. Šis pārmaiņu process atbilst norisēm vairākās Eiropas valstīs, kur iestādes cenšas izveidot struktūrvienības ar kritisko masu un lielāku stratēģiskās attīstības potenciālu.

**Tāpat ir vērojami mēģinājumi uzlabot pārvaldības struktūru piemērotību mērķim, pielāgojot lēmumu pieņemšanas struktūras un procesus.** Daudzās iestādēs sākuma punkts šim procesam ir ļoti sarežģītas pārvaldības struktūras (skatīt, piemēram, 2. pielikumu), kuru sarežģītība cita starpā ir saistīta ar lēmumu pieņemšanas procesos iesaistītajām institūcijām un dalībniekiem. Vismaz vienā iestādē ir bijis mēģinājums pielāgot pārvaldības struktūras, samazinot senāta locekļu skaitu; citās iestādēs vērojamas līdzīgas pārmaiņas, piemēram, saistībā ar Satversmes sapulci. Latvijas iestādēs vērojamas arī citas pieejas — tostarp deķānu pozīciju stiprināšana (viziteiktāk tas tiek darīts, palielinot finansiālās pilnvaras pēc valsts finansēšanas modeļa otrā pīlāra ieviešanas), studiju programmu finansējuma līdzekļu novirzīšana uz augstākajiem institucionālajiem līmeņiem un iekšējā tiesiskā regulējuma vienkāršošana.

**Iestādēm vajadzētu izvērtēt arī citas iespējas pārvaldības struktūru pielāgošanai.** Piemēram, daži pētniecības institūti oficiāli ir augstskolas daļa, bet tiem ir atsevišķi lēmumu pieņemšanas procesi un stratēģijas, kas nav saistītas ar konkrētās augstskolas stratēģiju. Šajā ziņā iestādēs varētu gūt labumu no strukturētākas integrācijas.

**Neatkarīgi no tā, kādi ir centieni mainīt iekšējās struktūras, ir būtiski nodrošināt atbilstošu pārmaiņu vadību.** Pretējā gadījumā var negūt priekšrocības, kas saistītas ar šīm izmaiņām, vai reformas var būt neveiksmīgas. Šajā ziņā būtiska ir intensīva iekšējā komunikācija par pārmaiņu procesiem un apzināti centieni atrast skarto struktūrvienību kopīgas intereses. Turklāt, ja notiek apvienošana, to ieteicams balstīt uz pilnīgu analīzi par iespējām apvienot struktūrvienību priekšrocības.

#### *b) Autonomija un pārskatatbildība*

#### Akadēmiskās brīvības aizsardzība un akadēmiskās integritātes nodrošināšana

**Akadēmiskā brīvība ir augstākās izglītības sistēmas darbības galvenais priekšnosacījums. Tāpēc tās nodrošināšana ir svarīga pārvaldības struktūru un procesu funkcija. Saistībā ar akadēmisko brīvību iekšējai pārvaldībai jānodrošina arī akadēmiskā integritāte — tas ir augstākās izglītības iestāžu atbildības pret valsti un sabiedrību būtisks elements.** Latvijā akadēmiskās brīvības princips ir noteikts Augstskolu likumā, kas arī paredz, ka iestādes administrācijai ir „pienākums garantēt un respektēt studējošo un akadēmiskā personāla tiesības” (Augstskolu likuma 6. panta 5. punkts) saskaņā ar citiem noteikumiem par akadēmisko brīvību. Likums (Augstskolu likuma 26. panta 2. punkts) arī nosaka augstskolu personāla pienākumus, kas jāpilda tā, lai augstskola spētu īstenot savus uzdevumus, lai netiktu pārkāptas nevienas citas personas tiesības un netiktu traucēta amata vai darba pienākumu izpilde. Īpaši instrumenti, ar kuriem iestādes nodrošina akadēmisko integritāti ir ētikas komitejas un ētikas kodeksi (skatīt Piemērs Nr. 9). Iestādes arī cenšas atklāt un novērst plaģiātismu, izmantojot elektronisko sistēmu, kurai iestādēm ir jāpievienojas, lai varētu pretendēt uz valsts finansētām studiju vietām.

### **Piemērs Nr. 9. Akadēmiskās brīvības aizsardzība un akadēmiskās integritātes nodrošināšana**

**Viens no instrumentiem, ko Latvijā izmanto akadēmiskās brīvības aizsardzībai un akadēmiskās integritātes nodrošināšanai, ir ētikas kodekss, piemēram, Latvijas Universitātes Akadēmiskās ētikas kodekss<sup>a</sup> LU kodekss, kuru apstiprināja universitātes senāts, nosaka piecus pamatprincipus: akadēmiskā brīvība, godīgums un taisnīgums, atbildība, uzticība, kā arī cieņa un koleģialitāte. Kodeksā arī minēts, kā šie principi ietekmē akadēmiķu, citu darbinieku un studentu rīcību. Tāpat kodeksā aprakstīts arī tas, kā dažādām iekšējām ieinteresētajām pusēm jāiesaistās kodeksa īstenošanā.**

*Piezīme:* a. [http://www.lu.lv/fileadmin/user\\_upload/lu\\_portal/eng/general-information/documents/regulations/The\\_Academic\\_Ethics\\_Codex\\_of\\_UL.pdf](http://www.lu.lv/fileadmin/user_upload/lu_portal/eng/general-information/documents/regulations/The_Academic_Ethics_Codex_of_UL.pdf).

### Pārskatatbildības un kvalitātes nodrošināšanas mehānismu ieviešana

**Kad sistēmas un iestāžu līmeņa vadības pieeju pamatā ir iestāžu un to struktūrvienību autonomija — uz ko virzās arī Latvija —, sevišķi svarīga ir pārskatatbildība.** Tā ietver iestāžu atbildību pret ārējām struktūrām, jo īpaši pret valsti kā lielāko finansējuma sniedzēju, un pret iekšējām ieinteresētajām personām un visu iestādes lēmējpersonu atbildību pret citām iekšējām ieinteresētajām personām. Galvenie instrumenti pārskatatbildības ieviešanai ir iestāžu pienākumi ziņot uzraudzības struktūrām, pārredzamības mehānismi, kas saistīti ar iekšējiem lēmumu pieņemšanas procesiem, un kvalitātes nodrošināšana. No iekšējās pārvaldības viedokļa, būtiski ir nevis specifiskie kvalitātes nodrošināšanas mehānismi, bet gan tas, kā kvalitātes nodrošināšana ir integrēta institucionālajās struktūrās, un to saistība ar ārējiem kvalitātes nodrošināšanas mehānismiem.

**Latvijā pēdējo gadu laikā ir vērojamas straujākas pārmaiņas sistēmas līmeņa un iestāžu līmeņa kvalitātes nodrošināšanas jomā.** Sistēmas līmenī darbam tiek gatavota akreditācijas iestāde, kas šobrīd joprojām ir izmēģinājuma posmā, un doktorantūras studiju un promocijas sistēmas jomā tiek turpināts process, kas risina arī kvalitātes nodrošināšanas jautājumus (skatīt Piemērs Nr. 10). Iestādes arī ir sākušas pilnveidot savus iekšējos kvalitātes nodrošināšanas procesus, kuru ieviešanu tām pieprasa likums (Augstskolu likuma 5. pants). Vismaz dažos gadījumos iestāžu centieni ir tieši saistīti ar Eiropas līmeņa noteikumiem, ko izstrādājušas tādas iestādes kā Eiropas asociācija kvalitātes nodrošināšanai augstākajā izglītībā (ENQA). Latvijas valdība ir atbalstījusi augstākās izglītības iestāžu dalību pārredzamības instrumentā U-Multirank, ar kura palīdzību iestādes var salīdzināt ar citām iestādēm visā pasaulē diferencētā (proti, balstoties uz dažādiem rādītājiem) veidā; pateicoties šim rīkam, iestādes arī var izvērtēt savus rādītājus. Iestādēs ir atrodamas dažādas līmeņa struktūras un personas, kas risina kvalitātes nodrošināšanas jautājumus. Vairākās iestādēs ir ne tikai centrālā līmeņa struktūra, kas atbildīga par kvalitātes nodrošināšanu, bet arī struktūras un personas, kas pilda šo funkciju zemākos institucionālos līmeņos. Saskaņā ar IZM 2013. gada apsekojumu divi galvenie priekšnosacījumi, kas saistīti ar iekšējo pārvaldību un garantē iekšējās kvalitātes nodrošināšanas sistēmas darbību, bija nodrošināti vairāk nekā 90 % no 30 aptaujātajām iestādēm: konsekventi un strukturēti lēmumu pieņemšanas procesi iekšējās kvalitātes nodrošināšanas jomā un pastāvīgi uzlabojumi. Taču pietiekamu daudz līdzekļu sistēmu uzturēšanai bija pieejami tikai nedaudz vairāk nekā pusē iestāžu. Apsekojumā arī tika noteikts, kā varētu uzlabot iekšējās kvalitātes nodrošināšanas sistēmas — piemēram, biežākas iekšējo ieinteresēto personu regulāras sanāksmes un integrēta kvalitātes nodrošināšana lielākā daļā institucionālo procesu.

#### **Piemērs Nr. 10. Saiknes starp sistēmas līmeņa un iestādes līmeņa kvalitātes nodrošināšanu**

**Viena no jomām Latvijā, kur ir skaidri redzama sistēmas un iestāžu līmeņa kvalitātes nodrošināšanas mehānismu savstarpējā atkarība, ir doktora līmeņa studijas.** Nesen publicētajā Pasaules Bankas paziņojumā „Doktora līmeņa studijas un promocijas sistēma Latvijā” (Pasaules Banka 2016b) norādīts, ka pašreizējās doktora līmeņa studijas un promocijas sistēma Latvijā tika izveidota, pirms parādījās doktorantūras līmeņa kvalitātes nodrošināšanas mehānismi. Kopš tā laika ir parādījusies nacionālā kvalifikāciju ietvarstruktūra ar noteiktiem standartiem, apsvērumi par jauna veida doktora līmeņa izglītību un augstskolu pastiprināta līdzdalība iekšējās kvalitātes nodrošināšanas procesos. Nesen izveidotā Latvijas kvalitātes nodrošināšanas institūcija pašlaik izstrādā iespējas doktora līmeņa studiju akreditācijai. Šīs izmaiņas paver iespējas Latvijas promocijas sistēmas uzlabošanai, kas detalizēti aprakstītas minētajā paziņojumā, proti:

- aizstāt nodalījumu starp doktorantu apmācībām un doktora grāda piešķiršanu ar jaunu procesu, kas pārrauga un kontrolē doktorantūras programmu izveidi;
- izveidot doktorantūras ar iekšējās kvalitātes nodrošināšanas pienākumu;
- izvērtēt iestāžu iekšējās kvalitātes nodrošināšanas sistēmas ar akreditācijas institūcijas starpniecību.

Šie trīs soļi ceļā uz jaunu promocijas sistēmu ir labs piemērs tam, kā izmaiņas sistēmas līmenī var ietekmēt iestāžu kvalitātes nodrošināšanas procesus. Apsverot arī citas jomas, ne tikai doktora līmeņa studijas, iestādēm ir vērts izmantot iespējas turpināt attīstīt to iekšējās kvalitātes nodrošināšanas procesus tā, lai tie atbilstu jaunajiem kvalitātes procesiem, kas attīstās sistēmas līmenī.

#### Kontroles procedūru un pārvaldības informācijas sistēmu izveide

**Neraugoties uz iestāžu centieniem uzlabot savas iekšējās kontroles procedūras un šim nolūkam izmantotās informācijas un datu kvalitāti, joprojām pastāv iespējas uzlabot saistītās struktūras un procesus.** Kā apspriests saistībā ar iekšējās finansēšanas modeļiem (skatīt „2.2. c) Pārredzamība un īstenojamība”), joprojām pastāv problēmas saistībā ar iestādēm pieejamo informāciju un datiem. Problemātisko jautājumu starpā ir vienotas rādītāju definīcijas un efektīvas datu vākšanas metodes. Tas pats attiecas uz procesu pārraudzības un dokumentācijas plašāku kontekstu, kurā svarīga ir arī pārvaldības informācijas sistēmu izveide (sasaistot tās ar centralizēto augstākās izglītības informācijas sistēmu). Tomēr šajā kontekstā būtu jāizpilda vēl citas prasības. Papildus informācijai un datiem, kas saistīti ar finansējuma piešķiršanu, sistemātiskai pieejai procesu pārraudzībai un dokumentēšanai nepieciešama arī informācija par struktūrvienību un personu sniegumu, cita starpā, par to priekšrocībām un trūkumiem, ko varētu izmantot stratēģiskās vadības diskusijās.

#### *c) Laba pārvaldība 1: sadarbība un līdzdalība*

#### Sadarbības un līdzdalības pieeja — pārredzamība

**Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējo pārvaldību spilgti raksturo dziļi iesakņojusies demokrātijas kultūra un ļoti interaktīvi un iekļaujoši lēmumu pieņemšanas procesi visos institucionālajos līmeņos.** Vērtējot līdzsvaru starp

stratēģisko vadību un akadēmisko līdzdalību, kas vērojams daudzās Eiropas valstīs, šķiet, ka vairumā iestāžu samērā liels uzsvars tiek likts uz akadēmisko līdzdalību, taču dažās iestādēs ir vērojams lielāks līdzsvars. Tas cita starpā izpaužas pārvaldības struktūru akadēmiskās pašpārvaldes spēcīgajā ietekmē uz lēmumu pieņemšanas procesiem. Viens no šīs pārvaldības kultūras rezultātiem ir lēmumu pieņemšanas procesu pārredzamības augstais līmenis, ko veicina intensīvā neformālā komunikācija saistībā ar lēmumu pieņemšanas procesiem un diskusiju rezultātu izplatīšana iestādē. Šķiet, ka demokrātisko principu lielā loma Latvijas augstskolās ir būtisks aspekts, identificējot iestādes iekšējās ieinteresētās personas; cilvēkiem acīmredzot lepojas ar šo kultūru. Citi rezultāti šķiet kritiskāki. To starpā ir pārvaldības procesu efektivitātes trūkums, lēmumu pieņemšanas procesu patērētais laiks, problēmas vajadzības gadījumā ātri pieņemt lēmumus un zināma nevēlēšanās pieņemt lēmumus, kas nav pilnīgi neapstrīdami.

**Institucionālās pārvaldības procesus arī apgrūtina iekšējo struktūru un dalībnieku lielais skaits, kas veicina efektivitātes trūkumu un negatīvi ietekmē vispārējo struktūru pārredzamību.** Šis sarežģījums, kas sīkāk tiks apskatīts tālāk tekstā, vairākos gadījumos rada grūtības iekšējām ieinteresētajām personām gūt skaidru priekšstatu par iekšējās pārvaldības struktūru un procesu niansēm, tostarp iesaistīto pušu tiesībām un atbildību. Kopumā ir šaubas par to, vai šīs tiesības un pienākumi ir pietiekami labi definēti un skaidri.

**Pretnostatot pašreizējo pārvaldības pieeju Latvijas augstākās izglītības iestādēs pieaugošajai vajadzībai pēc iestāžu stratēģiskās attīstības, rodas jautājums, vai būtu iespējams nodrošināt niansētāku līdzsvaru starp koleģiālo struktūru atbildību un augstākās izglītības jomas līderu un vadītāju personisko atbildību.** No vienas puses, akadēmiskie koleģiālie elementi un sadarbības un līdzdalības pieeja rada ieguvumu — plašāku vienprātību, kas var palīdzēt apvienot dažādās intereses iestādes mērogā. Šāda pieeja arī palielina atbalstu pieņemtajiem lēmumiem un to legītimāciju, tādējādi veicinot to īstenošanu. No otras puses, lai stratēģiski attīstītu iestādes ar skaidrām prioritātēm, nepieciešami arī lēmumi, par kuriem nav panākama visu iesaistīto pušu egalitāra vienprātība. Šādu lēmumu pieņemšanai ir nepieciešams personiskās atbildības elements — atbilstoši visu ieinteresēto pušu vīzijai un kontroles un līdzsvara pasākumu regulējumam, lai izvairītos no autokrātiskiem lēmumiem. Svarīgs aspekts ir arī tas, ka akadēmiskie koleģiālie lēmumu pieņemšanas procesi mēdz būt laikietilpīgi, savukārt pārvaldība ar lielāku personisko atbildību ir efektīvāka un elastīgāka. Tāpēc daudzās valstīs ir uzsākti procesi, lai palielinātu personisko atbildību un tādu amatpersonu kā rektoru un dekānu iespējas pieņemt lēmumus. Ir jānodrošina abu šo elementu līdzsvars. Tas nozīmē, ka vadības struktūrās un procesos ir jāņem vērā akadēmiķu un studentu līdzdalība un ka koleģiālas pašpārvaldes struktūrām būtu jāpieņem vadības pieejas.

**Tas ir īpaši svarīgi Latvijas kontekstā, kur pašreizējā pārvaldības kultūrā tiek veiktas daudzas pakāpeniskas izmaiņas, koncentrējoties uz vadību un personisko atbildību tā, lai nekaitētu demokrātiskajai kultūrai.** Dažas iestādes šobrīd apspriež pieeju, kas atbilst šai prasībai — nodot studiju programmu vadības pienākumus indivīdiem (nevis padomēm, kā tas ir šobrīd). Līdzīgi, arī dekānu, un līdz ar to arī fakultāšu, pozīcijas stiprināšana (skatīt Piemērs Nr. 11) var uzlabot vadības spējas, tajā pašā laikā arī neaizmirstot demokrātijas elementus.

#### **Piemērs Nr. 11. Personiskās atbildības stiprināšana**

**Rīgas Tehniskā universitāte (RTU) izmantoja sistēmas līmeņa finansēšanas modeļa reformas sniegtās iespējas, lai pakāpeniski pielāgotu lēmumu pieņemšanas pilnvaru iekšējo sadalījumu, stiprinot dekānu pozīciju.** Pirms valsts finansēšanas modeļa otrā pīlāra ieviešanas RTU finansējums struktūrvienībām tika piešķirts zemākā līmenī par fakultāšu līmeni. Lai risinātu situāciju ar dekānu vajājām pozīcijām, vairāk nekā puse jauno otrā pīlāra snieguma ienākumu tiek izmantota, lai nodrošinātu līdzekļus fakultātēm, kur dekāns ir budžeta turētājs. Pirmkārt, tas paver jaunas iespējas fakultāšu līmeņa stratēģiskajai attīstībai. Otrkārt, dekāniem tagad ir lielākas iespējas nodrošināt fakultāšu attīstību, kas ietilpst viņu pienākumos.

#### Ieinteresēto pušu līdzdalība

**Ārējās ieinteresētās puses iesaistās Latvijas augstākās izglītības iestāžu pārvaldībā dažādos veidos, bet vairumā gadījumu bez formālām tiesībām un pienākumiem.** Vairumā iestāžu centrālajā līmenī ir sabiedrības un ekonomikas pārstāvji, kas piedalās tā saucamajā padomnieku konventā vai konsultatīvajā padomē. Vismaz vienā iestādē ir divas struktūrvienības, kurās centrālā līmenī tiek apvienotas ārējās ieinteresētās puses, un vismaz vienā citā iestādē šīs struktūrvienības pārstāvji šobrīd netiekas regulāri. Zemākos institucionālajos līmeņos pastāv papildu iespējas ārējo ieinteresēto pušu iesaistei, piemēram, tā saucamajās studiju virzienu pārvaldības padomēs, kuru uzdevums ir studiju programmu attīstība. Kopumā ārējo ieinteresēto pušu ietekmei galvenokārt ir neformāls, konsultatīvs raksturs. Ne visas struktūrvienības regulāri rīko sanāksmes, un dažas nav tieši saistītas ar pārvaldības struktūru.

**Pateicoties ārējo ieinteresēto pušu kompetencei un novatoriskajam skatījumam, ar ko tās var papildināt pārvaldības procesus, daudzās valstīs šīs ieinteresētās puses var labāk integrēt pārvaldības struktūrās.** Ārējās ieinteresētās puses parasti veido spēcīgu saikni starp iestādēm un to vidi — neatkarīgi no tā, vai tā ir pilsoniskā sabiedrība, ekonomika vai politika. Ņemot vērā ieinteresēto pušu pieredzi dažādās jomās, tās var sniegt vērtīgu ieguldījumu stratēģisko un finansiālo lēmumu pieņemšanas procesos un piedalīties kontroles un līdzsvara pasākumos, veidojot iestāžu pārskatatbildību. Ārējās ieinteresētās puses var arī tieši sekmēt konkrētus iestāžu pasākumus, piemēram, atbalstot projektus vai pildot biznesa eņģeļu funkciju. Labumu, ko sniedz ārējās ieinteresētās puses, nosaka arī to sastāvs. Tas attiecas uz pušu pārstāvētām dažādām sociālajām grupām, proti, pilsonisko sabiedrību, ekonomikas nozari, politiku, zinātni un reģionālo vidi, ietverot arī attiecīgās iestādes absolventus. Šajā ziņā ārējām struktūrām būtu jāatspoguļo iestādes profils. Tomēr svarīgākais kritērijs, kas saistīts ar jebkuru ārējo ieinteresēto pušu iesaistīšanu, ir to kompetence. Ārējās ieinteresētās puses būtu jāuztver nevis kā konkrētas grupas pārstāvji, bet kā eksperti, kas darbojas iestāžu labākajās interesēs.

**Salīdzinot pašreizējo situāciju Latvijā ar izmaiņām un praksi citās valstīs, var secināt, ka būtu noderīgs formālāks un sistemātiskāks veids, kā integrēt ārējās ieinteresētās puses pārvaldības procesos.** Tas varētu palielināt ārējo ieinteresēto personu un iestāžu kopējo dinamiku. Aktīvāka iesaistīšanās varētu dod īpašu labumu attiecībā uz stratēģiju izstrādi, programmas līmeņa procesiem un budžetu apstiprinājumu. Piemēram, attiecībā uz stratēģijas izstrādi iestādes varētu turpināt attīstīt savus procesus informācijas ievākšanai no ārējām ieinteresētajām personām un sistemātiskai pārņemšanai, iespējams, arī piešķirot tām oficiālas tiesības aizliegt stratēģijas. Intensīvāka sadarbība ar ārējām ieinteresētajām pusēm arī varētu uzlabot funkciju, ko tās pilda kā iestāžu pārstāvji, saikne ar sabiedrību un dažādu aktivitāšu atbalstītāji iestādēs. Lai to nodrošinātu, būtu jāstiprina institucionālās spējas iesaistīt ārējās ieinteresētās

puses iekšējā pārvaldībā, piemēram, nodrošinot tām pietiekamu atbalstu saistībā ar informāciju un lēmumu pieņemšanas spēju un nodrošinot skaidras un efektīvas formālas saiknes starp iestādēm un struktūrām, kurās strādā ārējās ieinteresētās puses.

**Nemot vērā pārvaldības procesu demokrātisko un iekļaujošo raksturu, iekšējo ieinteresēto pušu iesaistīšana Latvijas augstākās izglītības iestādēs ir labi attīstīta. Tas attiecas arī uz studentiem.** Studentu pārstāvji parasti ir labi informēti un cieši integrēti iestāžu lēmumu pieņemšanas procesos, jo īpaši par jautājumiem, kas tieši attiecas uz viņiem. Šķiet, ka dažās iestādēs studentiem ir pieejami arī neoficiāli informācijas kanāli. Studenti aktīvi izmanto iespējas iesaistīties iestāžu pārvaldībā (skatīt Piemērs Nr. 12).

#### **Piemērs Nr. 12. Studentu iesaiste iestāžu attīstībā**

**Iespējamās priekšrocības, ko var gūt no studentu aktīvākas iesaistes iestāžu attīstībā, var novērot Latvijas Universitātē (LU).** Tāpat kā citās Latvijas augstākās izglītības iestādēs, arī LU studenti ir labi integrēti iekšējās pārvaldības procesos. LU studenti arī proaktīvi veicina svarīgu stratēģisko jautājumu izskatīšanu mācīšanas un mācīšanās jomā. Piemēram, studentu padome ir aizsākusi un veicinājusi centienus turpināt izstrādāt iestādes esošās politikas par e-mācībām, valodas zināšanu prasībām un studiju prakses izmantošanu kā studiju programmas plāna integrētu elementu. Iestādes var pārņemt šādus centienus, lai uzlabotu savu darbību kvalitāti.

#### *d) Laba pārvaldība 2: funkciju dažādošana un pilnvaru sadalījums*

Funkciju dažādošana — saistība starp stratēģiskajiem un pārvaldības uzdevumiem

**Ne visās Latvijas augstākās izglītības iestādēs ir skaidri nodalīti divi plašie uzdevumu veidi, kas saistīti ar augstākās izglītības iestāžu attīstību — stratēģisko virzienu noteikšana un stratēģijas īstenošana ar vadības starpniecību.** Lai pildītu abu veidu uzdevumus efektīvi, ir jānodrošina to sadalījums pa struktūrām un personām. Dažas iestādes Latvijā sekmīgi nodala stratēģiskos un pārvaldības uzdevumus, turpretī citās, jo īpaši mazākās iestādēs, tā nav. Aizvien vairāk augstākās izglītības sistēmu nodrošina šo sadalījumu, piešķirot uzraudzības funkciju attiecībā uz institucionālajām stratēģijām, tostarp tiesības apstiprināt stratēģijas un budžetus, pārvaldības struktūrai, kurā ietverti ārējie dalībnieki, un stratēģiju izstrādes un vadības uzdevumus iestāžu vadībai (kas stratēģijas izstrādes procesā sadarbojas ar iekšējām ieinteresētajām pusēm). Ņemot vērā to struktūru neformālo lomu, kurās ietvertas ārējās ieinteresētās puses, Latvijā tas nav īstenots, taču nākotnē būtu vērts apsvērt šādu iespēju. Ja šāda iespēja tiek apsvērta, ir ārkārtīgi svarīgi ņemt vērā iepriekšminētās prasības par ārējo ieinteresēto pušu saprātīgu iesaistīšanu, lai attiecīgās struktūrvienības veidotu pienācīgu iestāžu daļu, kas darbojas to labākajās interesēs, nevis veido jaunu pārvaldības līmeni stāvokļa un politikas ziņā, kas mazina iestāžu autonomiju.

#### Pilnvaru sadale

**Ja nepieciešams, lai pārvaldības struktūras un procesi efektīvi veicinātu institucionālā profila attīstību un stratēģisko uzdevumu izpildi, iestādes vadībai nepieciešama pietiekami plaša darbības joma, lai pieņemtu lēmumus un sekmētu to īstenošanu.** Visās Latvijas augstākās izglītības iestādēs akadēmiskās pašpārvaldes struktūras (piemēram, senāts) spēcīgi ietekmē iestādes vadības operatīvo darbību, kas ietver tādas jomas kā finansēšana. Lai atbalstītu minētās

institucionālās vadības spējas, centrālā institucionālā līmeņa struktūru un amatpersonu tiesības un pienākumus varētu skaidrāk nodalīt citu no cita. Attiecībā uz finansējumu, piemēram, tāda struktūra kā senāts varētu noteikt plašāku regulējumu un vispārējos principus, savukārt vadība varētu lemt par konkrētiem lēmumiem un līdzekļu piešķiršanu.

**Vēl kāds svarīgs faktors, kas iespaido pārvaldības struktūru un procesu ietekmi, ir to efektivitāte, kas daudzās Latvijas iestādēs tiek negatīvi ietekmēta.** Formālo un neformālo pārvaldības struktūrvienību un amatpersonu skaits ir ļoti liels, tāpēc lēmumu pieņemšanas struktūras un procesi daudzās iestādēs ir pārāk sarežģīti un sadrumstaloti. Tā rezultātā dažādām personām ir „dubultie amati”, un notiek neformālas pārrunas. Turklāt tādas pārvaldības struktūras kā Satversmes sapulce vai senāts dažās iestādēs ir ļoti lielas vai paplašinātas — neraugoties uz nesenajām iniciatīvām citās iestādēs samazināt tās. Minēto faktoru apvienojums mazina efektivitāti, elastīgumu un ātrumu, kādā var pieņemt lēmumus. Turklāt šādos apstākļos ir grūti pieņemt stratēģiskus lēmumus, kas attiecas uz skaidri noteiktām prioritātēm, tāpēc ne visas iestādes daļas var gūt vienādu labumu. Pat gadījumos, kad pārvaldības struktūras pieņem lēmumus salīdzinoši īsā laikā, ir pamats uzskatīt, ka problēmas galvenokārt rodas saistībā ar plašām neformālām apspriedēm, gatavojoties šiem oficiālajiem lēmumiem.

**Latvijas augstākās izglītības iestāžu attīstību varētu veicināt, izvērtējot iespējas racionalizēt pārvaldības struktūras un procesus.** Iesākumā, varētu plaši pārrunāt iestāžu pārvaldības struktūru pašreizējo skaitu, sākot ar pildāmajām funkcijām. Būtu vērts arī izvērtēt iepriekšminētos faktorus, kas ietekmē efektivitāti. Tāpat būtu jāizvērtē arī pārvaldības orgānu un personu uzdevumu struktūras, ņemot vērā nepieciešamību stiprināt lēmumu pieņemšanas spējas un dažādo pušu atbildību tādā pārvaldības pieejā, kas vairāk koncentrējas uz vadību un personisko atbildību. Izmaiņas pēdējā minētajā virzienā varētu arī palielināt kontroles apjomu iestādēs. Ņemot vērā, cik svarīgi ir atsevišķu iestāžu īpašie apstākļi, identificējot iespējas racionalizēt pārvaldības pasākumus, centieni šajā jomā būtu jābalsta uz atsevišķu gadījumu padziļinātu analīzi.

**Problēmas, kas saistītas ar pārvaldības struktūrām un procesiem, skar arī struktūrvienību līmeni.** Šis jautājums ir jāizskata, ņemot vērā Latvijas iestāžu struktūrvienību kopumā zemo autonomijas līmeni un kompetences, kādēļ pilnvaru nodošanas kopējais līmenis Latvijas augstākās izglītības iestādēs šķiet zems. Tas rada īpašus sarežģījumus dekāniem, kuri dažās iestādēs ir atbildīgi par savu fakultāšu attīstību, bet kuriem nav pietiekamu iespēju to reāli ietekmēt. Pat gadījumos, kad dekāniem ir pilnvaras finanšu jautājumos, nav skaidrs, kādā mērā tās ir saskaņotas ar citām lēmumu pieņemšanas pilnvarām. Viens no tā iemesliem varētu būt veids, kādā dekāni tiek iecelti amatā. Vismaz vienā iestādē, dekānu ievēl fakultātes padome, kuras locekļus izvēlas ar paša dekāna dalību. Lai izstrādātu loģiskāku dekānu iecelšanas procesu, kas atrisina šo savstarpējās atkarības problēmu, fakultātes padomes locekļus varētu ievēlēt pati fakultāte, savukārt dekāna amata kandidātu izvirza rektors un apstiprina fakultātes padome. Šāds process ietvertu divkārtu leģitīmāciju — gan lejupejošu, gan augšupejošu. Līdzīgas problēmas ir atrodamas arī zemākos institucionālos līmeņos. Dažās iestādēs vērojama tendence augstākos institucionālos līmeņos apspriest konkrētus jautājumus, ko zemāka līmeņa struktūras varētu risināt veiksmīgāk. Viens no šādiem piemēriem ir plašās senāta diskusijas par studiju programmām, lai gan studiju virzienu padomes varētu būt piemērotākas šādām apspriedēm. Turklāt dažās iestādēs pašreizējo pārvaldības pasākumu ietvaros direktoriem ir pārāk maza atbildība par studiju programmām.

**Salīdzinot Latvijas augstākās izglītības iestāžu struktūrvienību un to pārstāvju pašreizējo situāciju ar situāciju citās valstīs, rodas jautājumi par decentralizāciju.** Lai gan iestāžu stratēģiskajai attīstībai ir nepieciešams stratēģisks ietvars, kura īstenošanu var sekmēt iestāžu vadība, daudzi lēmumi tiek veiksmīgāk pieņemti zemākos institucionālajos līmeņos, kur ir labākas zināšanas par attiecīgo situāciju. Ņemot vērā struktūrvienību pašreizējās pilnvaras un autonomiju un



jaunākās izmaiņas stratēģiskās vadības pieejās Latvijā, ir vērts apsvērt iespēju pārdaļīt atsevišķas kompetences starp institucionālajiem līmeņiem.

#### Pienemšana darbā un personāla attīstība

**Viens no galvenajiem faktoriem, kas nosaka pārvaldības struktūru un procesu efektivitāti, ir indivīdu atšķirīgās līderības un vadības prasmes un kompetences.** Jo īpaši tādas vadības pieejas gadījumā, kas balstās uz autonomiju, indivīdiem ir nepieciešams plašāks prasmju klāsts, no līderības un vadības prasmēm līdz tehniskākām prasmēm, piemēram, tādām, kas nepieciešamas jauniem vadības instrumentiem, piemēram, snieguma finansējuma piešķirumiem. Nav daudz personu, kam būtu šādas prasmes brīdī, kad tās ieņem vadošus amatus augstskolās. Tas pats attiecas uz administrāciju. Vispārēja pāreja no tradicionāliem administratīviem uzdevumiem uz proaktīvu vadības pieeju, kas vēl nav pabeigta visās Latvijas iestādēs, pieprasa citas prasmes. Šīs pārejas ietvaros administratoru, kur darbu vada oficiāli noteikumi un to izpilde, aizstāj vadītājs, kurš spēj izveidot stimulu sistēmas un izmantot tās vadības nolūkos. Šim jaunā tipa vadītājam arī jāpārtrauc vadības vide gan iestāžu iekšienē, gan ārpus tās un jānodrošina, lai akadēmiskais un administratīvais personāls varētu sniegt kvalitatīvus pakalpojumus.

**Tas padara atbalsta mehānismus un apmācību programmas vēl svarīgākas, un Latvijas augstākās izglītības iestādes tās varētu attīstīt sistemātiskāk (iespējams, ar IZM atbalstu).** Latvijas augstākās izglītības iestādēs nav visaptverošu vadības apmācību shēmu darbiniekiem, akadēmiķiem un administratoriem, neraugoties uz dažām tādām iniciatīvām kā ad-hoc apmācību iespējas un darbaudzināšanas un koučinga programmas. Tās būtu nepieciešamas, ņemot vērā nepieciešamību pēc indivīdiem ar minēto prasmju kopumu, tāpēc Latvijas augstskolām vajadzētu apsvērt iespēju izstrādāt cilvēkresursu attīstības stratēģijas ar mērķi apmierināt šo vajadzību. To darot, iestādes var atgriezties pie apmācību iespējām, ko dažādas iestādes sniedz dažādās Eiropas valstīs un kuras ir pielāgotas augstākās izglītības iestāžu īpatnībām. Iestāžu centieniem uzlabot personāla spējas varētu palīdzēt savstarpējas mācīšanās aktivitātes Latvijā, kas aptver attiecīgās prasmes un labu praksi saistībā ar jaunām vadības un koordinācijas metodēm.

### 3.3 Secinājumi par iekšējo pārvaldību

**Iekšējās pārvaldības kārtība Latvijas augstākās izglītības iestādēs ir cieši saistīta ar dziļi iesakņojušos demokrātijas kultūru un ļoti interaktīvu un iekļaujošu pieeju lēmumu pieņemšanas procesiem. Salīdzinot iekšējās pārvaldības struktūras un procesus ar prasībām attiecībā uz labiem iekšējās pārvaldības pasākumi, ir redzamas gan atbilstības, gan neatbilstības.** Tāpat kā iekšējās finansēšanas modeļu izvērtējumā, ir jāņem vērā dažādas iestāžu atšķirības saistībā ar iekšējās pārvaldības pasākumiem. Tomēr arī šajā ziņā ir kopīgas galvenās iezīmes, kas ļauj vispārīgāk novērtēt faktisko stāvokli. Faktiskais stāvoklis ir atspoguļots Tabula Nr. 4, pamatojoties uz prasībām, atbilstoši kurām iekšējās pārvaldības pasākumi ir atzīstami par labiem un kuras noteiktas, ņemot vērā starptautisko pieredzi un labo praksi, un Pasaules Bankas komandas locekļu profesionālo kompetenci šajā jomā. Šīs prasības ir detalizēti izklāstītas ziņojumā „Starptautiskās tendences un labā prakse augstākās izglītības iekšējā finansēšanā un pārvaldībā”, kas tika publicēts vienlaicīgi ar šo ziņojumu.

#### **Tabula Nr. 4. Latvijas augstākās izglītības iestāžu iekšējās pārvaldības pasākumu faktiskais stāvoklis**

##### **A. Stratēģiskā attīstība un pārvaldība**

A.1. Ir ieviesta skaidra un precīza institucionālā stratēģija, kas pielāgota iestādes priekšrocībām/trūkumiem un videi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visas iestādes veic stratēģisko plānošanu</li> <li>• Īpaša uzmanība tiek pievērsta pētniecībai / pētniecības stratēģijām; dažām iestādēm ir pilnvērtīgas institucionālās stratēģijas</li> <li>• Atšķiras stratēģiju nozīme stratēģiskās vadības nolūkos (piemēram, vispārēja rakstura un precizitātes trūkuma dēļ)</li> </ul>
A.2. Ir ieviesti rīcības plāni, kas veido un atbalsta stratēģijas īstenošanas procesu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ne visas iestādes ir izstrādājušas rīcības plānus</li> </ul>
A.3. Stratēģijas balstās uz padziļinātu analīzi, un stratēģijas izstrādē tiek iesaistītas iekšējās ieinteresētās puses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diskusijās, kuru rezultātā tika izstrādātas iestāžu stratēģijas, ir iesaistīts plašs ieinteresēto personu loks</li> <li>• Dažos gadījumos rodas šaubas par to, cik lielā mērā tiek pārņemti ieinteresēto pušu sniegtā informācija</li> </ul>
A.4. Tiek izstrādāti pasākumi stratēģiju īstenošanai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ir ieviesti dažādi instrumenti stratēģiju īstenošanai (piemēram, saikne ar finansēšanas modeļiem)</li> <li>• Daudzās iestādēs joprojām ir iespējami uzlabojumi (piemēram, sistemātiskas komunikāciju stratēģijas, jauni finansēšanas instrumenti)</li> </ul>
A.5. Stratēģijas īstenošanas process tiek pārraudzīts, un vajadzības gadījumā instrumenti/mērķi tiek mainīti	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iestādēs ir ļoti dažādi stratēģiju īstenošanas pārraudzības procesi (dažādas tikpat kā nav nodrošināta pārraudzība, bet citās ir ikgadējas diskusijas, balstoties uz galvenajiem darbības rādītājiem)</li> </ul>
A.6. Tiek nodrošināta un pārraudzīta pārvaldības struktūru piemērotība konkrētajam mērķim	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (Heterogēnu) struktūrvienību sadrumstalota struktūra un iekšējo struktūru augstā sarežģītības pakāpe</li> <li>• Vairākos gadījumos ir nodalīti pētniecības institūti</li> <li>• Mēģinājumi konsolidēt akadēmiskās struktūras un racionalizēt pārvaldības struktūras dažādās iestādēs</li> <li>• Daži trūkumi saistībā ar augstākās izglītības misiju savstarpējām saiknēm</li> </ul>
A.7. Institucionālo pārmaiņu gadījumā tiek nodrošināta pārmaiņu vadība	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dažādi jauni politikas instrumenti, jo īpaši attiecībā uz otrā pīlāra finansējumu</li> <li>• Turpmāk jāattīsta, piemēram, attiecībā uz sadarbību starp struktūrvienībām, mācīšanas/mācīšanās un pētniecības integrāciju, un finansējuma ieguvu inovācijām</li> </ul>
<b>B. Autonomija un pārskatbildība</b>	
B.1. Tiek nodrošināta akadēmiskā brīvība	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iestāžu pienākumi, ko nosaka Augstskolu likums (6. pants)</li> </ul>

B.2. Tiek saglabāta akadēmiskā integritāte	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vismaz dažās iestādēs ir īpaši instrumenti, piemēram, ētikas komitejas un ētikas kodekss</li> </ul>
B.3. Pārvaldības struktūrās tiek iestrādāti pārskatatbildības pasākumi un kvalitātes nodrošināšana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vairākās iestādēs ir centrāla līmeņa struktūras, kas ir atbildīgas par kvalitātes nodrošināšanu</li> </ul>
B.4. Ir izveidotas adekvātas kontroles procedūras un pārvaldības informācijas sistēmas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dažas problēmas saistībā ar rādītāju definīcijām un efektīvām datu vākšanas metodēm</li> <li>• Vairumā iestāžu nav ieviestas visaptverošas pārvaldības informācijas sistēmas</li> </ul>
<b>C. Laba pārvaldība 1: sadarbība un līdzdalība</b>	
C.1. Sabalansēta koleģiālo struktūru un personīgā atbildība; tiek nodrošināta sadarbības pieeja	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dziļi iesakņojusies demokrātijas kultūra un iekļaujoši lēmumu pieņemšanas procesi visos institucionālajos līmeņos</li> <li>• Līdzsvars nosliecas uz koleģiālo struktūru atbildību, nevis personisko atbildību</li> </ul>
C.2. Ārējās ieinteresētās puses tiek iesaistītas iestādes pārvaldībā, un tiek nodrošināta šo personu pienācīga uzvedība	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ārējās ieinteresētās puses ir iesaistītas dažādos veidos (gan centrālā līmenī, gan zemākos institucionālos līmeņos)</li> <li>• Iesaistīšanās galvenokārt padomdevēja statusā (trūkst oficiālu tiesību un pienākumu)</li> </ul>
C.3. Tiek izstrādāti atbilstoši veidi, kā iesaistīt iekšējās ieinteresētajās personas dažādos institucionālos līmeņos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Labi attīstīta iekšējo ieinteresēto pušu iesaiste (jo īpaši saistībā ar demokrātiskiem un iekļaujošiem pārvaldības procesiem)</li> <li>• Studentu pārstāvji parasti ir labi informēti un cieši iesaistīti lēmumu pieņemšanas procesos</li> </ul>
<b>D. Laba pārvaldība 2: Funkciju dažādošana un pilnvaru sadalījums</b>	
D.1. Tiek nodalīti stratēģiskie un vadības uzdevumi, ko regulē kontroles un līdzsvara pasākumi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stratēģiskie un pārvaldības uzdevumi ne vienmēr ir skaidri nodalīti</li> </ul>
D.2. Centrālajai vadībai tiek nodrošinātas pietiekami plašas un adekvātas pilnvaras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centrālās vadības prasmju trūkums koleģiālo pašpārvaldes struktūru spēcīgās pozīcijas dēļ</li> </ul>
D.3. Tiek nodrošināta pārvaldības struktūru efektivitāte un pārredzamība	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kompleksas pārvaldības struktūras ar lielu skaitu iesaistīto struktūru un personu un plašiem neformālo sarunu procesiem rada iekšējās pārvaldības procesu efektivitātes un produktivitātes trūkumu</li> </ul>
D.4. Ir ieviests adekvāts pilnvaru nodošanas līmenis	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Struktūrvienību un to vadības vāja pozīcija</li> <li>• Sporādiski mēģināji stiprināt struktūrvienības</li> </ul>

D.5. Tiek nodrošināta personāla izaugsme, un tiek izstrādātas cilvēkresursu stratēģijas

- Ļoti maz cilvēkresursu attīstības iniciatīvu augstākās izglītības vadībai un administrācijai

## 4 Vispārīgi secinājumi

**Nesenie sistēmas līmeņa reformu procesi aizsāka ievērojamu aktivitāti daudzās Latvijas augstākās izglītības iestādēs.** Kā sīkāk aprakstīts iepriekš, iestādes ir sākušas strauji veikt izmaiņas ceļā uz vadības pieeju, kas būtu vairāk orientēta uz sniegumu un centrēta uz autonomiju, augstākās izglītības nozarei kopumā. Jo īpaši iekšējās finansēšanas jomā ir izstrādātas un ieviestas jaunas pieejas un instrumenti. Šķiet ļoti iespējams, ka šī dinamika turpināsies.

**Daudzas iestāžu iekšējās finansēšanas modeļu un pārvaldības pasākumu iezīmes atbilst starptautiskajām tendencēm un labai praksei. Tomēr joprojām ir iespējami uzlabojumi.** Vērtējot iekšējā finansējuma un pārvaldības nozīmi iestāžu stratēģiskajā attīstībā, var identificēt piecus visaptverošus uzdevumus, kam būtu vērts pievērsties nākotnē:

- (1) nodrošināt stabilu pamatu stratēģiskās vadības pasākumiem, izstrādājot atbilstošas stratēģijas un precīzus rīcības plānus;
- (2) veicināt skaidru un sabalansētu iekšējās finansēšanas modeļu izstrādi, kas sekmētu iestāžu vispusīgu attīstību;
- (3) panākt pārvaldības struktūru un procesu atbilstību prasībām par vadības pieeju, kas koncentrēta uz autonomiju un orientēta uz sniegumu;
- (4) pārstrukturēt iestāžu apakšvienības, papildinot jaunās vadības pieejas;
- (5) veikt vairāk aktīvu darbību, lai attīstītu nepieciešamos cilvēkresursus.

Svarīgi ir tas, ka šie uzdevumi jārisina ne tikai pašām iestādēm, bet augstākās izglītības nozarei kopumā, tostarp arī Latvijas valdībai. Turpmākais solis ir izvērtēt, kā dažādas iesaistītās puses varētu ieviest nepieciešamās izmaiņas.

**Lai veicinātu stratēģijas nozīmi stratēģiskās vadības nolūkos, iestādes varētu šo pamata funkciju padarīt par stratēģiju izstrādes procesu visaptverošo pamatu.** Šo procesu pamatelements ir iestāžu un to vides iezīmju padziļināta izpēte, uz kā balstās turpmākas diskusijas par institucionālajiem mērķiem. Diskusiju procesi saistībā ar institucionālajiem mērķiem būtu jāplāno tā, lai būtu noteiktas skaidras prioritātes. Papildus iekšējām ieinteresētajām pusēm, kurām ir izšķiroša nozīme šajos procesos, būtisks resurss ir institucionālās vides pārstāvji. Tie ne tikai var sniegt vērtīgu informāciju par iestādes attiecībām ar tās apkārtējo vidi, bet arī pildīt objektīva šķīrējtiesneša funkciju prioritāšu noteikšanā. Noslēdzot stratēģiju izstrādes procesu, būtiski ir izteikt prioritātes kā konkrētus mērķus, arī par pamatu rīcības plāniem stratēģiju efektīvai īstenošanai. Latvijas augstākās izglītības iestādes varētu ņemt vērā šos ieteikumus turpmākajos stratēģiskās attīstības posmos.

**Neraugoties uz būtisku progresu iekšējās finansēšanas modeļu jomā, lielāka skaidrība un līdzsvars varētu sekmēt modeļu ietekmi uz institucionālo attīstību.** Pirmkārt, finansēšanas modeļu snieguma pīlārs gūtu labumu no saiknes gan ar mācīšanas un mācīšanās misiju, gan ar trešo misiju. Šāda saikne ievērojami uzlabotu iekšējās finansēšanas modeļu līdzsvaru, jo snieguma stimuli vairs nebūtu saistīti gandrīz tikai ar pētniecības jomu. Otrkārt, būtu jāturpina attīstīt pašreizējo pieeju inovatīvu projektu atbalstīšanai *ex ante*, tuvinot to pilntiesīgam trešajam pīlāram, kas veicina iestāžu stratēģisko attīstību. Tomēr šīs izmaiņas ir grūti īstenot bez attiecīgām izmaiņām sistēmas līmenī.

**Jaunās vadības pieejas, kas veidojas Latvijas augstākās izglītības iestādēs, pieprasa konkrētus iekšējo struktūru veidus, ko iestādes varētu izveidot savu īpašo pārvaldības kultūru ietvarā.** Pašlaik iekšējās pārvaldības struktūrām ir raksturīgs liels skaits iesaistīto struktūru un personu skaits un plaši sarunu procesi. Šīs iezīmes viegli var radīt neefektivitāti un pārvaldības procesu efektivitātes trūkumu, un tās vismaz daļēji ir pretrunā ar vajadzību pēc ātri reaģējošiem, proaktīviem lēmumu pieņemšanas pasākumiem. Lai risinātu šo problēmu, iekšējās pārvaldības pasākumi

būtu jāpārskata, sākot ar funkcijām, kas tiem jāpilda, ņemot vērā iepriekšminētās prasības. Tam būtu nepieciešamas padziļinātas zināšanas par iestādēm, lai iespējamās reformas atbilstu īpašajām institucionālajām kultūrām un vērtībām.

**Vēl kāda prasība, kas izriet no nepieciešamības pēc uzlabotas iestāžu stratēģiskās vadības spējas, attiecas uz iestāžu struktūrvienību, jo īpaši fakultāšu, pozīciju.** Finansiālie stimuli, struktūrvienību autonomija un atsevišķi struktūrvienību budžeti kopā veido pasākumu kopumu, kas jāīsteno, ja visā iestādē plānots ieviest orientāciju uz sniegumu. Šo pasākumu kopumu ieteicams papildināt ar struktūrvienību pilnvarām, kas nav saistītas ar finansēm, un vadības prasmēm. Ņemot vērā daudzu Latvijas iestāžu sarežģīto iekšējo struktūru, ko veido neviendabīgas struktūrvienības, lai sasniegtu struktūrvienību atbilstošu pozīciju, būtu nepieciešami mērķtiecīgi iekšējās pārstrukturēšanas procesi, kas daudzos gadījumos ietvertu struktūrvienību apvienošanu.

**Pēdējais neaizstājamais elements jebkurā mēģinājumā palielināt augstākās izglītības iestāžu stratēģiskās attīstības spējā ir personas, kas ir atbildīgas par iekšējo pārvaldību un vadību.** Uz autonomiju un sniegumu orientētas vadības pieejas ir saistītas ar jaunām prasībām attiecībā uz augstākās izglītības vadītāju prasmēm un zināšanām, kuru iegūšana iestādēm ir aktīvi jāveicina. Lai to panāktu, būtiskas ir sistemātiskas cilvēkresursu attīstības iniciatīvas. Iestādēm palīdzētu arī uzlaboti savstarpējas mācīšanās procesi, kas integrēti visaptverošajās kapacitātes veidošanas pieejās.

**Saglabājot pašreizējo dinamiku, Latvijas augstākās izglītības iestādes ar visas augstākās izglītības nozares atbalstu varētu turpināt virzīties uz stratēģiskāku vadības pieeju, kas orientēta uz sniegumu.** Pieci iepriekšminētie uzdevumi un detalizētās uzlabojumu iespējas, kas aplūkoti šajā ziņojumā, ļautu Latvijas augstākās izglītības iestādēm vēl vairāk uzlabot savu stratēģisko attīstību virzienā uz Latvijas augstākās izglītības orientāciju uz kvalitāti un sniegumu. Viens no atskaites punktiem centieniem šajā jomā varētu būt Pasaules Bankas detalizētie ieteikumi, kas tiks publicēti 2017. gada sākumā.