

LATVIJAS REPUBLIKAS SAEIMA

Pētījums “Igaunijas un Ziemeļvalstu pieredze bezmaksas augstākās izglītības ieviešanā”

Rīga, 2020

SATURA RĀDĪTĀJS

SAISTĪBU ATRUNA	2
SAĪSINĀJUMI	3
1. KOPSAVILKUMS	4
2. AUGSTĀKĀ IZGLĪTĪBA LATVIJĀ	5
2.1. Nodaļas kopsavilkums.....	5
2.2. Latvijas augstākās izglītības finansēšanas sistēmas sniegums un izaicinājumi	5
2.3. Latvijas augstākās izglītības sistēmas sniegums salīdzinājumā ar citām reģiona valstīm.....	7
3. CITU REĢIONA VALSTU PIEREDZE BEZMAKSAS AUGSTĀKĀS IZGLĪTĪBAS IEVIEŠANĀ	13
3.1. Nodaļas kopsavilkums.....	13
3.2. Pārskats par bezmaksas augstāko izglītību reģionā	13
3.3. Bezmaksas augstākās izglītības sniegtās iespējas	20
3.4. Bezmaksas augstākās izglītības radītie izaicinājumi	21
3.5. Igaunijas pieredze un galvenie normatīvie akti.....	22
4. REKOMENDĀCIJAS	24
5. IZMANTOTĀ LITERATŪRA	25

SAISTĪBU ATRUNA

Pētījums "Igaunijas un Ziemeļvalstu pieredze bezmaksas augstākās izglītības ieviešanā" ir sagatavots saskaņā ar Latvijas Republikas Saeimas doto darba uzdevumu, proti, 2020. gada 27. novembrī noslēgto pakalpojuma līgumu Nr. 722.1.12/3-125-13/20.

Pētījumu līdz 2020. gada 21. decembrim ir izstrādājis SIA "Dynamic University".

Informācijas apkopojums, situācijas izvērtējums un secinājumi, kas minēti šajā dokumentā, ir balstīti uz dokumentāciju un sekundāro datu izpēti. Par minēto dokumentu datu, informācijas un paziņojumu precizitāti, pilnību un atbilstību dokumentu oriģināliem ir atbildīgi attiecīgās informācijas sniedzēji, un SIA "Dynamic University" nesniedz garantijas vai saistības šajā sakarā. SIA "Dynamic University" neatbild par sekām, kas izriet no šī dokumenta vai kādas tā daļas izmantošanas.

Pasūtītājs: Latvijas Republikas Saeima

Izpildītājs: Dynamic University, SIA

Pamatojums: 2020. gada 27. novembrī noslēgtais pakalpojuma līgums Nr. 722.1.12/3-125-13/20

Izstrādes periods: 2020. gada 27. novembris – 2020. gada 30. decembris

SAĪSINĀJUMI

SAĪSINĀJUMS	ATŠIFRĒJUMS, SKAIDROJUMS
1	2
All	augstākās izglītības iestāde
EEZ	Eiropas Ekonomiskā zona
EBTA	Eiropas Brīvās tirdzniecības asociācija
ES	Eiropas Savienība
IKP	iekšzemes kopprodukts
OECD	Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija

1. KOPSAVILKUMS

Latvija 2015. gadā reformēja augstākās izglītības finansēšanas sistēmu atbilstoši Pasaules bankas ieteikumiem. Atbilstoši ieteikumiem tika ieviests snieguma un attīstības finansējums. Tomēr Pasaules bankas rekomendācijas ir tikušas ieviestas nepilnīgi, kā rezultātā augstākās izglītības kvalitāte un pieejamība nav sasniegusi plānoto līmeni.

Salīdzinot Latvijas augstākās izglītības sistēmas sniegumu ar Baltijas un Ziemeļvalstu reģiona valstīm, Latvijā ir zems iedzīvotāju īpatsvars 25-34 gadu vecumā ar augstāko izglītību, kas galvenokārt rodas augsta studējošo atbiruma dēļ. Kopumā atbirums norāda uz trūkumiem studiju procesa pieejamībā, kā rezultātā studējošie pārtrauc studijas.

Tāpat arī Latvijas augstākajai izglītībai būtiski trūkst resursu, jo Latvijā ir vieni no zemākajiem kopējiem izdevumiem uz vienu studējošo. Latvijā ir viduvējs ieguldījums uz studējošo pret iekšzemes kopproduktu (turpmāk – IKP), taču tas iepaliek no Igaunijas, kas augstākajai izglītībai piesaista vairāk publisko un privāto līdzekļu.

Visās Ziemeļvalstīs pilna laika studējošajiem no ES vai Eiropas Ekonomiskās zonas (turpmāk – EEZ) tiek nodrošināta bezmaksas augstākā izglītība. Savukārt Igaunija bezmaksas augstāko izglītību nodrošina tikai studijām igauņu valodā. Studējošajiem ārpus ES vai EEZ studiju maksas piemēro Dānija un Zviedrija, bet Somija un Igaunija tikai gadījumos, ja šīs studijas nenotiek valsts valodā.

Bezmaksas augstākā izglītība Ziemeļvalstīs tiek uzskatīta par daļu no labklājības valsts modeļa, kuras mērķis ir mazināt nevienlīdzību sabiedrībā. Bezmaksas augstākā izglītība var palīdzēt veicināt augstākās izglītības pieejamību un tādā veidā veicināt valsts cilvēkresursu attīstību. Tāpat arī bezmaksas augstākā izglītība dod lielākas iespējas valstij vadīt reflektantu plūsmu. Situācijā, kad valsts ir galvenais finansētājs, tā var caur resursu vadību kontrolēt reflektantu plūsmu, piemēram, sniedzot lielāku finansiālu atbalstu studējošajiem konkrētajā jomā.

Tomēr bezmaksas augstākās izglītības ieviešanai ir nepieciešami būtiski resursi, kas šobrīd Latvijas augstākajai izglītībai nav. Pasaules pieredze rāda to, ka, ja bezmaksas augstākā izglītība tiek ieviesta ar nepietiekamiem resursiem, tā rezultējas ar augstākās izglītības pieejamības mazināšanos un nevienlīdzības veicināšanu. Tāpat arī bezmaksas augstākā izglītība nav vienīgais veids, kā veicināt augstākās izglītības pieejamību un kvalitāti, ko var panākt, nodrošinot to, ka augstākajai izglītībai ir pietiekams resursu daudzums un ka finansiālais atbalsts studējošajiem nonāk pie tiem, kuriem tas patiesi ir nepieciešams un bez kā tie vai nu neuzsāktu, vai nu nepabeigtu studijas.

Pētījuma ietvaros tiek identificēti trīs aspekti, kā var pilnveidot Latvijas augstākās izglītības finansēšanas modeli, lai tas var:

1. veicināt augstākās izglītības pieejamību;
2. veicināt kvalitāti, pārskatot budžeta vietu piešķiršanas principus;
3. vadīt reflektantu plūsmas uz tām jomām, kurās visvairāk nepieciešami absolventi.

Ir nepieciešams mazināt atbirumu, lai veicinātu Latvijas augstākās izglītības pieejamību arī studiju procesa ietvaros. Pētījumi un pasaules pieredze rāda, ka tikai finansiālais atbalsts studējošajiem pēc to sociālajiem kritērijiem būtiski samazina studējošo atbirumu. Šī iemesla dēļ ir atbalstāma Pasaules bankas ekspertu rekomendācija Latvijai ieviest augstākajā izglītībā finansējumu studējošajiem primāri pēc sociālajiem kritērijiem un sekundāri pēc akadēmiskajiem rādītājiem. Lai šo panāktu, būtu jāpārskata stipendiju piešķiršanas principi un jāparedz to piešķiršana primāri pēc sociālajiem kritērijiem.

Kvalitātes veicināšanai būtu jāpārskata esošais budžeta vietu modelis, jo līdzšinējais modelis primāri darbojas kā finansiālais atbalsts tiem, kuriem tas nav nepieciešams. Nepieciešams novirzīt finansējumu no tiem studējošajiem, kuriem ir pietiekami līdzekļi sekmīgai studiju uzsākšanai un pabeigšanai, tiem, kuriem šo līdzekļu nav. Tādā veidā tiks arī celta vidēja studējošā maksātspēja tiem, kuri studēs par maksu, ļaujot celt studiju maksas un veicinot resursu iepilnšanos augstākajā izglītībā, kas veicinās kvalitāti. Šo resursu piepildīšanu arī atvieglo neseno pilnveidotā studējošo kredīšanas sistēma, kas nodrošina nepieciešamo finanšu likviditāti studējošajiem. Lai šo panāktu, būtu jāpārskata budžeta vietu piešķiršanas principi un jāparedz to piešķiršana primāri pēc sociālajiem kritērijiem.

Nemot vērā Latvijas augstākās izglītības ilgstošo politisko uzstādījumu par reflektantu plūsmu virzību uz specifiskām studiju jomām, esošajā sistēmā būtu arī jāparedz mehānismi šīs plūsmas virzīšanai. Viens no risinājumiem varētu būt finansiāla atbalsta sniegšana studējošajiem pēc sociālajiem kritērijiem gadījumā, ja tie studē konkrētā studiju jomā. Papildus tam kredīšanas sistēma varētu tikt pilnveidota atbilstoši pasaules labajai praksei un tiktu ieviesta kredītu dzēšana gadījumā, ja attiecīgās jomas absolvents ir Latvijas nodokļu maksātājs konkrētu laiku.

2. AUGSTĀKĀ IZGLĪTĪBA LATVIJĀ

2.1. Nodaļas kopsavilkums

Latvija 2015. gadā reformēja augstākās izglītības finansēšanas sistēmu atbilstoši Pasaules bankas ieteikumiem. Atbilstoši ieteikumiem tika ieviests snieguma un attīstības finansējums. Pasaules bankas rekomendācijas ir tikušas ieviestas nepilnīgi, kā rezultātā augstākās izglītības kvalitāte un pieejamība nav sasniegusi plānoto līmeni.

Salīdzinot Latvijas augstākās izglītības sistēmas sniegumu ar Baltijas un Ziemeļvalstu reģiona valstīm, Latvijā ir zems iedzīvotāju īpatsvars 25-34 gadu vecumā ar augstāko izglītību, kas galvenokārt rodas augsta studējošo atbiruma dēļ. Kopumā Latvijā studijas uzsāk salīdzinoši augsts īpatsvars no tradicionālās studējošā vecuma grupas (20-24 gadus veci) iedzīvotājiem, kas ir tuvs Dānijas līmenim. Kopumā atbirums norāda uz trūkumiem studiju procesa pieejamībā, jo tas nozīmē, ka studējošie, kas uzsāk studijas, dažādu faktoru dēļ nav spējīgi tās pabeigt.

Tāpat arī Latvijas augstākajai izglītībai būtiski trūkst resursu, jo Latvijā ir vieni no zemākajiem kopējiem izdevumiem uz vienu studējošo. Savukārt Latvijā ir viduvējs ieguldījums uz studējošo pret IKP, taču tas iepaliek no Igaunijas, kas augstākajai izglītībai piesaista vairāk publisko un privāto līdzekļu.

Latvijas augstākās izglītības iestāžu (turpmāk – All) skaita attiecība pret studējošo skaitu ir lielākā Baltijas un Ziemeļvalstu reģionā, kas ir koledžu sektora dēļ. Latvijā ir mazāk augstskolu uz studējošajiem nekā Igaunijā. Vienlaikus no Baltijas valstīm Latvijā ir mazākā attiecība studiju programmu skaitam pret studējošo skaitu. Tāpat arī reflektantu īpatsvars, kas dodas studēt uz ārzemēm, Latvijā ir zemākais Baltijas valstīs.

Publiskais ieguvums pret ieguldījumu par katru sagatavoto absolventu ir lielākais reģionā ar 2,5 un 2,4 eiro par katru ieguldīto eiro. Tāpat arī atalgojuma atšķirība starp cilvēkiem ar augstāko un vidējo izglītību ir trešā lielākā reģionā (aiz Lietuvas un Somijas).

2.2. Latvijas augstākās izglītības finansēšanas sistēmas sniegums un izaicinājumi

Latvijas augstākās izglītības finansēšanas sistēma piedzīvoja būtiskas pārmaiņas 2015. gadā, kad tika pieņemts jaunais Latvijas augstākās izglītības finansēšanas modelis. Tā ietvaros iepriekšējais modelis, kas balstījās budžeta vietu finansēšanā, tika papildināts ar snieguma un attīstības finansējumu. Šī pētījuma pamatā ir Pasaules bankas pētījums (World Bank, 2014), atbilstoši kura rekomendācijām tika veikta 2015. gada reforma.

Kopumā, balstoties citu valstu pieredzē, augstākās izglītības finansēšanai ir šādi uzdevumi (Murphy et al., 2019):

1. veicināt studējošo iestāšanos augstākajā izglītībā, tādā veidā attīstot valsts cilvēkkapitālu un ekonomiku, kā arī radot sabiedrisko labumu;
2. veicināt vienlīdzīgas iespējas studijām visām sabiedrības grupām vienlīdzības un efektivitātes labad;
3. uzturēt kvalitāti ar atbilstošu ieguldījumu uz studējošo.

Izvirzot rekomendācijas sistēmas pilnveidošanai, Pasaules banka ir vadījusi pēc šādiem augstākās izglītības finansēšanas modeļa kritērijiem:

- tam ir jābūt ar stratēģisko orientāciju un jāveicina sistēmas atbilstība valsts mērķiem;
- tam ir jāsniedz skaidri stimuli augstākās izglītības sistēmai;
- tam ir jābūt ilgtspējīgam;
- tam ir jābūt leģitīmam – caurskatāmam un godīgam;
- tam ir jāveicina akadēmiskā autonomija un brīvība;
- tam ir jābūt praktiski iespējamam.

Veicot Latvijas izvērtējumu, Pasaules banka apkopoja tā brīža Latvijas augstākās izglītības finansēšanas modeļa problēmas, kā rezultātā tā sniedza piedāvājumu jaunajam risinājumam.

1. tabula: Latvijas iepriekšējā augstākās izglītības finansēšanas modeļa izaicinājumi un piedāvātie risinājumi
(Avots: Pasaules banka (2014))

BUDŽETA VIETU MODEĻA IZAIČINĀJUMI	PRASĪBAS MODELIM JAUNAJAM	PASAULES BANKAS PIEDĀVĀJUMS
1	2	3
Latvijas augstākā izglītība ir nepietiekami finansēta gan no valsts, gan privātajiem līdzekļiem, kas visdrīzāk rada kvalitātes kritumu	Būt cieši saistītam ar valsts politiskajām prioritātēm, tādā veidā radot iegāsti piesaistīt papildu finansējumu augstākajai izglītībai	Modelis, kas izriet no valsts prioritātēm un rada iegāstu augstākās izglītības finansējuma pieaugumam
Nepastāv finansiālie stimuli pasniegšanas, zinātnes kvalitātes, absolventu nodarbināmības, zinātnes ražīguma un internacionalizācijas veicināšanai	Ieviest finansiālos stimulus augstākajā izglītībā	Otrā pīlāra mērķis ir īstenot snieguma finansējumu, tādā veidā ieviešot finansiālos stimulus
Budžeta vietu modelis un zinātnes finansējums nemotivē veidoties All profiliem un ciešākai sadarbībai All savā starpā un ar nozari un starptautiskajiem partneriem	Ieviest finansiālos stimulus, kas veicinātu All profilu veidošanos ar sadarbību starp All, All ar nozari un starptautiskajiem partneriem	Trešā pīlāra ietvaros izmantot Eiropas Savienības (turpmāk – ES) fondu finansējumu, bet kā īstermiņa risinājumu
Budžeta vietu modelis ir statisks un neveicina All proaktivitāti savu profilu dažādošanā un nacionālo stratēģiju izpildē	Ieviest trīs pīlāru finansējumu, kas ietvertu pamata, snieguma un attīstības finansējumu, tādā veidā radot jaunu līdzsvaru starp stabilitāti, snieguma vērtējumu un proaktīvu attīstību	Jaunais modelis paredz trīs pīlārus atbilstoši prasībām
All ir būtiska finanšu autonomija, kas ļauj efektīvi un elastīgi izmantot resursus un darboties kā konkurētspējīgas organizācijas. Tik augstam autonomijas līmenim ne vienmēr seko augsts pārskatatbildības līmenis pret ārējām iesaistītajām pusēm	Snieguma finansējums veicinās pārskatatbildību, jo mērīs iestāžu sniegumu. Tomēr papildu pārskatatbildības ieviešana nedrīkst negatīvi ietekmēt iestāžu autonomiju	Nodrošināt finanšu vadības apmācības All administrācijām. Uzturēt augstu autonomijas līmeni, bet veicināt caurskatāmību un pārskatatbildību caur snieguma mērīšanu un publicētiem finanšu pārskatiem
Budžeta vietu sistēma, kas balstās akadēmiskajā sniegumā, dotē studējošos no augstākiem sociālekonomiskajiem slāņiem. Esošā studējošo finansiālā atbalsta sistēma ir ārkārtīgi decentralizēta un tās uzsvārs uz akadēmiskajiem kritērijiem rada negatīvu iespaidu un augstākās izglītības nepieejamību.	Veicināt augstākās izglītības pieejamību, ieviešot vairāk studējošo finansiālo atbalstu, kas balstītos sociālajos kritērijos. Lai veicinātu caurskatāmību un vienlīdzību, valsts studējošo finansiālajam atbalstam ir nepieciešama lielāka centralizēta koordinācija.	Vēl aizvien balstīties uz studiju maksām, bet ieviest papildu studējošo atbalstu pēc sociālajiem kritērijiem, kas veicinātu pieejamību un vienlīdzību. Akadēmiskie kritēriji var tikt izmantoti finansiālā atbalsta piešķiršanā tikai kā otrās kārtas kritēriji.

Tomēr modelis nav ticis ieviests pilnīgi, piemēram, trešais pīlārs balstās tikai uz ES finansējumu, par ko savā ziņojumā brīdināja eksperti, ka tāda risinājuma ilgtspēja ir apšaubāma. Līdzīgi arī nav ieviestas stipendijas pēc sociālajiem kritērijiem, kas ļautu mazināt nevienlīdzību sistēmā.

Savā ziņojumā Pasaules bankas eksperti arī norādīja, ka akadēmiskie sasniegumi ir ļoti cieši saistīti ar studējošo socioekonomisko stāvokli. Tas rada nevēlamus rezultātus budžeta vietu sistēmā, kuras ietvaros budžeta vietas tiek piešķirtas, balstoties uz akadēmisko sniegumu. Eksperti arī norādīja, ka, lai gan Eiropā nav vienotas tendences saistībā ar studiju maksu esamību vai nē, Eiropā visbiežāk studējošo atbalsts tiek piešķirts, balstoties uz

sociālajiem kritērijiem. Šos riskus viņi bija apzinājušies savā modelī, un savā piedāvājumā bija iestrādājuši veidus, kā no tiem izvairīties.

Viens no galvenajiem iemesliem, kādēļ iepriekš minētās problēmas līdz šim nav novērstas, ir saistīts ar resursu un atbalsta trūkumu pilnīgai rekomendētā modeļa ieviešanai, kas paredzētu papildu finansējumu un kardināli pārskatītus finansiāla atbalsta piešķiršanas principus. Tādējādi arī nav novērsta ekspertu pirmā identificētā vājība – Latvijas augstākās izglītības nepietiekamais finansējums. Lai gan Pasaules bankas eksperti savā modelī piedāvāja risinājumu, kā veicināt augstākās izglītības kvalitāti, pieejamību un vienlīdzību, esošais augstākās izglītības finansēšanas modelis finansējuma trūkuma dēļ nav spējīgs pilnvērtīgi sasniegt no tā sagaidāmo kvalitāti, bet pieejamības un nevienlīdzības mazināšanas aspekti no tā ir izņemti.

Papildus, Latvijas Studentu apvienība (2018) (turpmāk – LSA) ir veikusi pētījumu par Latvijas augstākās izglītības finansēšanas sistēmu “Kā veicināt augstākās izglītības kvalitāti, pilnveidojot finansēšanas sistēmu”. Šī pētījuma ietvaros LSA norādīja uz šādām nepilnībām esošajā augstākās izglītības finansēšanas sistēmā:

1. netiek izpildīti vai lēni tiek pildīti pamatnostādņēs uzstādītie rīcības virzieni, piemēram, nav nodrošināta pāreja uz pilnībā no valsts budžeta finansēto doktorantūru pilna laika studijām. Uz to norāda arī Valsts kontrole savā revīzijā “Vai augstākās izglītības finansēšanas sistēma Latvijā ir efektīva?”;
2. nav piešķirtas papildu iespējas iegūt budžeta vietas sociāli mazaizsargātām grupām, ņemot vērā to, ka tiem vidēji ir zemākas atzīmes nekā citiem, kas uzsāk studijas;
3. doktorantiem un maģistrantiem nav pieejamas budžeta vietas nepilna laika programmās. Tomēr, ņemot vērā studiju specifiku, jau 75% no studējošajiem maģistrantūrā strādā paralēli studijām. Šī iemesla dēļ tiek samazināta augstākās izglītības pieejamība augstāko studiju līmeņu studējošajiem;
4. šobrīd Latvijas augstākajā izglītībā vēl aizvien nepastāv konkurence par valsts budžeta finansētajām studiju vietām, jo tās tiek piešķirtas, lielā mērā balstoties uz vēsturisko precedentu.

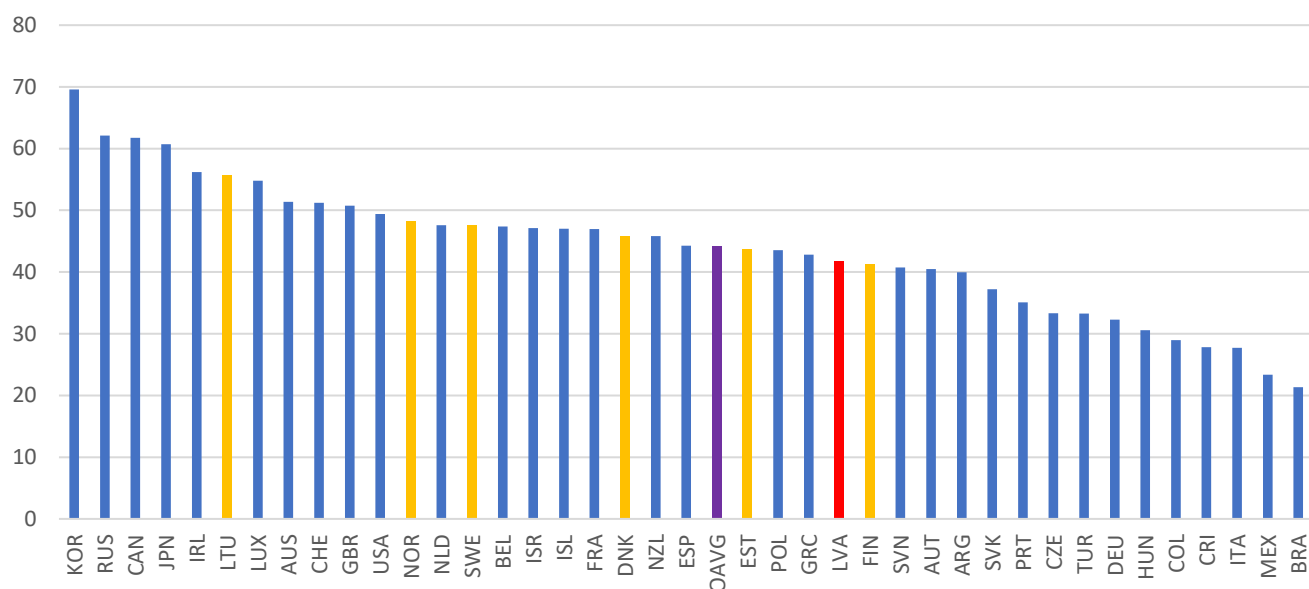
2.3. Latvijas augstākās izglītības sistēmas sniegums salīdzinājumā ar citām reģiona valstīm

Salīdzinot Latvijas sniegumu ar citām reģiona valstīm, ir secināmi šādi aspekti:

- Latvijai ir otrais zemākais iedzīvotāju ar augstāko izglītību īpatsvars pēc Somijas;
- studējošo īpatsvars no kopējā iedzīvotāju skaita 20-25 gadu vecumā Latvijā ir salīdzinoši augsts;
- lai gan dati par studējošo atbirumu ir ierobežoti, Latvijā atbirums ir virs vidējā Ziemeļvalstīs, bet zem vidējā Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (turpmāk - OECD) dalībvalstīs;
- Latvijā ir vieni no zemākajiem kopējiem (publiskajiem un privātajiem) izdevumiem uz vienu studējošo Eiropas OECD valstīs un otrie zemākie reģionā pēc Lietuvas;
- vērtējot izdevumus pret IKP, Latvija ir viduvēja uz Eiropas OECD valstu fona un līdzīga Lietuvai. Salīdzinot ar Igauniju, Latvijai ir zemāks gan publisko, gan privāto līdzekļu ieguldījums pret IKP augstākajā izglītībā;
- Latvijā ir lielākais valsts All skaits uz 100 000 studējošajiem reģionā. Savukārt, vērtējot tikai augstskolu skaitu, Latvija ir otrajā vietā uzreiz aiz Igaunijas;
- Latvijā ir vismazākais studiju programmu skaits uz 1000 studējošajiem Baltijas valstīs;
- Latvijas reflektantu īpatsvars, kuri dodas studēt uz ārzemēm, ir būtiski virs Eiropas vidējā, bet zemākais no Baltijas valstīm;
- algu atšķirība cilvēkiem ar augstāko izglītību salīdzinājumā ar vidējo izglītību Latvijā ir zem OECD vidējā, bet ir trešā lielākā reģionā pēc Lietuvas un Somijas;
- publiskais ieguvums pret ieguldījumu par katru sagatavoto absolventu Latvijā ir vislielākais reģionā ar 2,5 eiro par katru ieguldīto eiro un ir virs ES un OECD vidējā, savukārt par katru absolventu ir lielākais reģionā ar 2,4 eiro, bet ir zem OECD un ES vidējā.

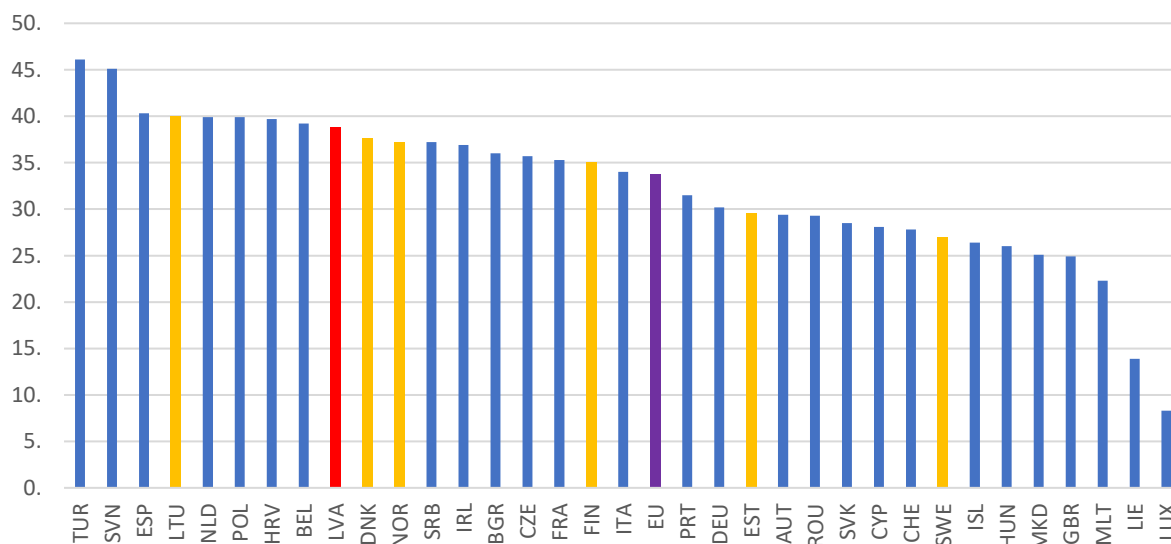
Kopumā Baltijas un Ziemeļvalstu reģiona valstīm ir vērojama augsta augstākās izglītības pieejamība, un tikai divām citām valstīm, kas nav Latvija, iedzīvotāju īpatsvars ar augstāko izglītību 25-34 gadu vecumā ir zem OECD vidējā. Viszemākais sniegums reģionā ir Somijai, kas ir saistāms ar to, ka Somijas augstākajā izglītībā ir ieviestas kvotas, kā rezultātā tikai trešdaļa no reflektantiem tiek uzņemti, un vidēji studijas tiek uzsāktas 24 gadu vecumā (Karhunen, 2020).

1. attēls: Iedzīvotāju īpatsvars ar augstāko izglītību OECD valstīs 25-34 gadu vecumā
2018. gadā
(Avots: OECD (2020))



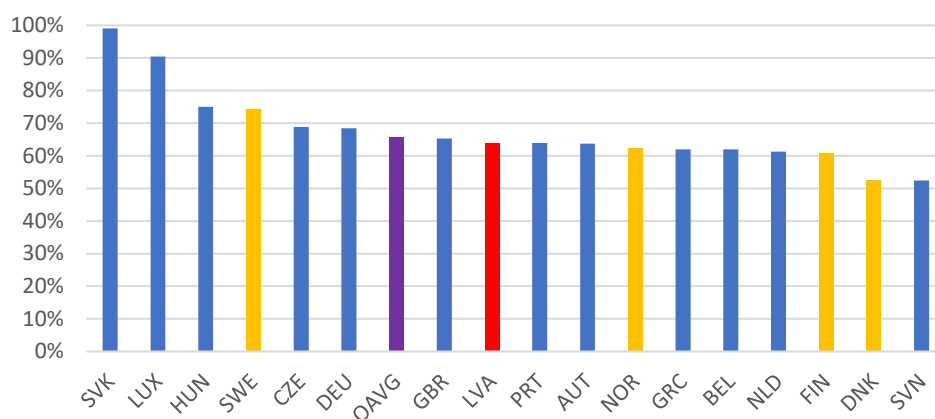
Salīdzinot studējošo īpatsvaru no iedzīvotāju skaita 20-24 gadu vecumā, Latvijai ir otrais labākais sniegums no reģiona valstīm. Kopumā Latvijas sniegums ir salīdzinoši līdzīgs Dānijas un Norvēģijas sniegumam. Visdrīzāk liels studēt uzsākušo īpatsvars un zems iedzīvotāju ar augstāko izglītību īpatsvars norāda uz lielu atbirumu studiju laikā.

2. attēls: Studējošo īpatsvars no iedzīvotāju skaita 20-24 gadu vecumā 2018. gadā
(Avots: Eurostat (2020))



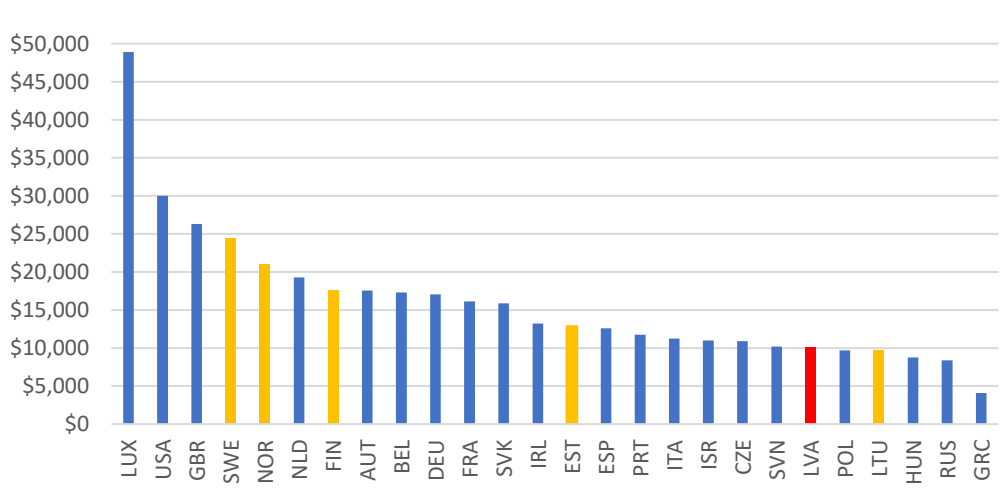
Dati par studējošo atbirumu visās reģiona valstīs nav pieejami, bet, izmantojot pieejamos datus, Latvijas sniegums ir zem Ziemeļvalstu vidējā, bet virs OECD vidējā. Līdz ar to, vērtējot Ziemeļvalstu modeļa darbību, būtu īpaša uzmanība pievēršama tam, kā tas palīdz mazināt studējošo atbirumu. Secināms, ka augstākā izglītība Latvijā ir pieejama pie studiju uzsākšanas, bet ir problēmas ar pieejamību studiju procesa laikā.

3. attēls: Studējošo atbirums Eiropas OECD valstīs 2015. gadā
(Avots: OECD (2020))



Salīdzinot absolūto kopējo ieguldījumu uz vienu studējošo Eiropas OECD valstīs un ASV, ir redzams, ka kopumā reģiona valstis būtiski iegulda augstākajā izglītībā. Ir negatīvi vērtējams Latvijas un Lietuvas ieguldījums, kas ir drīzāk Austrumeiropai, nevis Ziemeļvalstīm atbilstošs.

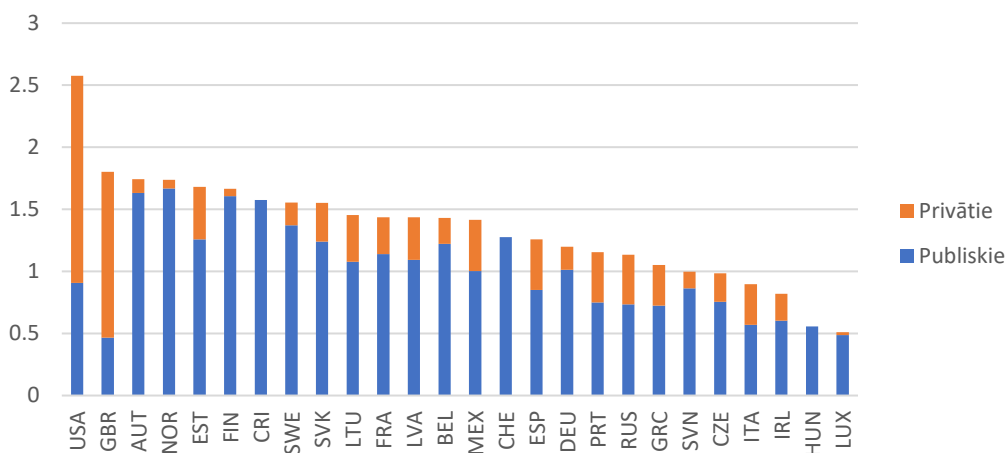
4. attēls: Kopējie izdevumi uz vienu studējošo Eiropas OECD valstīs un ASV 2015. gadā, USD
(Avots: OECD (2020))



Lai arī Latvijas ieguldījums uz vienu studējošo absolūtos skaitļos ir mazs, ieguldījums pret IKP ir vidējs. Iemesls Latvijas un Lietuvas zemajiem ieguldījumiem ir meklējams tajā, ka kopumā valstu ekonomika nav tik spēcīga kā Ziemeļvalstīm, jo, vērtējot ieguldījumu pret IKP, Latvija ir vidēja uz Eiropas OECD valstu fona. Tomēr ir būtiski novērot to, ka Igaunija ir bijusi spējīga sasniegt labākus rādītājus, ieguldot gan vairāk publiskā, gan arī privātā finansējuma. Tāpat arī kopumā Ziemeļvalstīs ir tendence balstīt augstākās izglītības finansēšanu valsts līdzekļos.

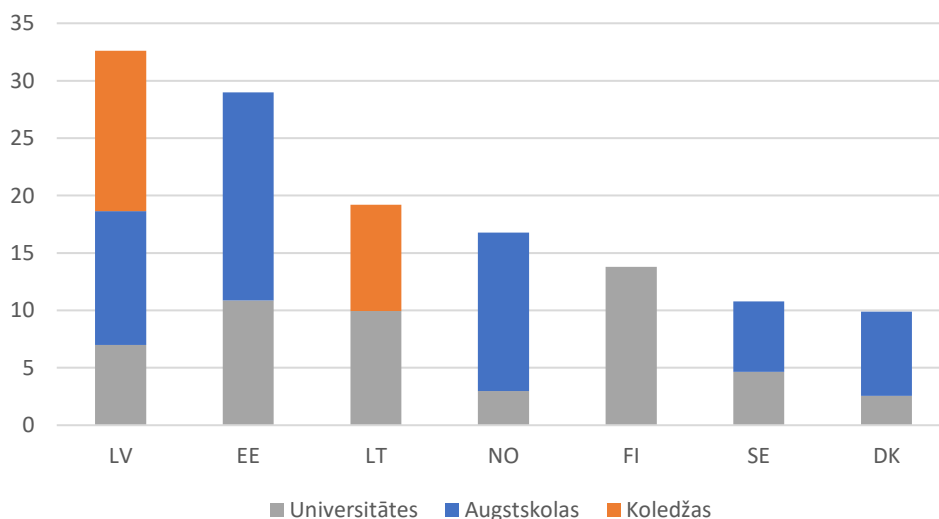
Vērtējot anglosakšu augstākās izglītības finansēšanas modeli, ir secināms, ka tas balstās būtiskā privāto līdzekļu ieguldījumā salīdzinājumā pret valsts finansēm. Tomēr ir arī būtiski norādīt to, ka, piemēram, ASV augstākās izglītības finansēšana notiek galvenokārt caur pavalstīm, un augstākā izglītība ir vidēji katras pavalsts viena no trīs lielākajām izdevumu pozīcijām..

5. attēls: Publiskie un privātie izdevumi uz augstāko izglītību Eiropas OECD valstīs un ASV 2015. gadā, % no IKP (Avots: OECD (2020))



Lai gan ir iepriekš veikti salīdzinājumi par All skaitu, tie nav ņēmuši vērā vienlaicīgi gan studējošo skaitu, gan reģionam neraksturīgo Latvijas All tipoloģiju. Tāpat šajā analizē ņemtas vērā tikai valsts All divu iemeslu dēļ – Latvijas valsts budžeta ieguldījums privātajās All ir minimāls, kā rezultātā to ietekme uz valsts līdzekļu sadrumstalošanu ir minimāla, kā arī, jo daudzās reģiona valstīs privātais sektors ir samazināts, ieviešot bezmaksas augstāko izglītību. Vērtējot All skaitu uz 100 000 studējošajiem, Latvija ierindojas pirmajā vietā, galvenokārt pateicoties tās lielajam koledžu skaitam. Tāpat arī ir kopēja tendence, ka valstīs ar zemāku iedzīvotāju skaitu iestāžu skaits pret studējošo skaitu ir lielāks, kas varētu būt saistāms ar studējošo ģeogrāfisko dispersiju. Būtiski atzīmēt to, ka, vērtējot tikai augstskolu skaitu reģionā, Latvija ierindojas otrajā vietā uzreiz aiz Igaunijas, un ar ļoti līdzīgu rādītāju kā Norvēģijai.

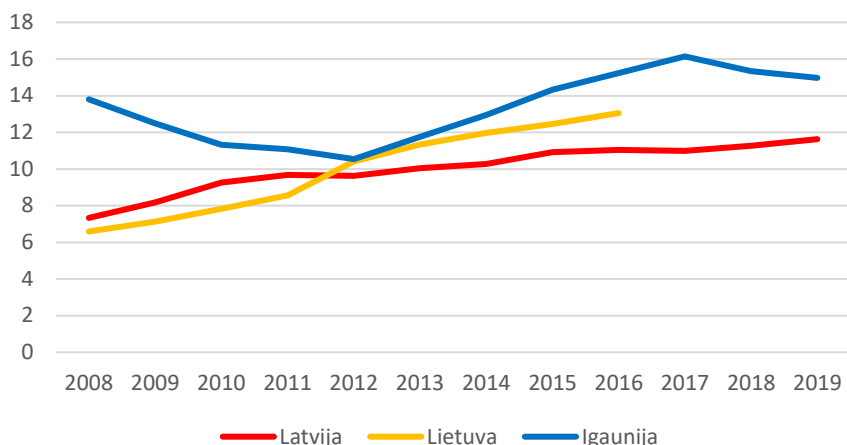
6. attēls: Valsts All skaits uz 100 000 studentiem 2015. gadā (Avots: ETER (2020), Eurostat (2020), Hiltunen (2016), Swedish Higher Education Authority (2016))¹



Latvijas studiju programmu skaits pret studējošo skaitu jau vismaz astoņus gadus ir zemākais starp Baltijas valstīm. Lietuvas augstākās izglītības statistikas izmaiņu dēļ nav iespējams iegūt datus par Lietuvas programmu skaitu pēc 2016. gada, bet tiek pieņemts, ka nav notikušas būtiskas izmaiņas tendencēs.

¹ All skaits iegūts no ETER, studējošo skaits no Eurostat visām valstīm, atskaitot Somiju un Zviedriju, kurām dati iegūti no Statistics Finland un Higher education in Sweden – 2016 status report.

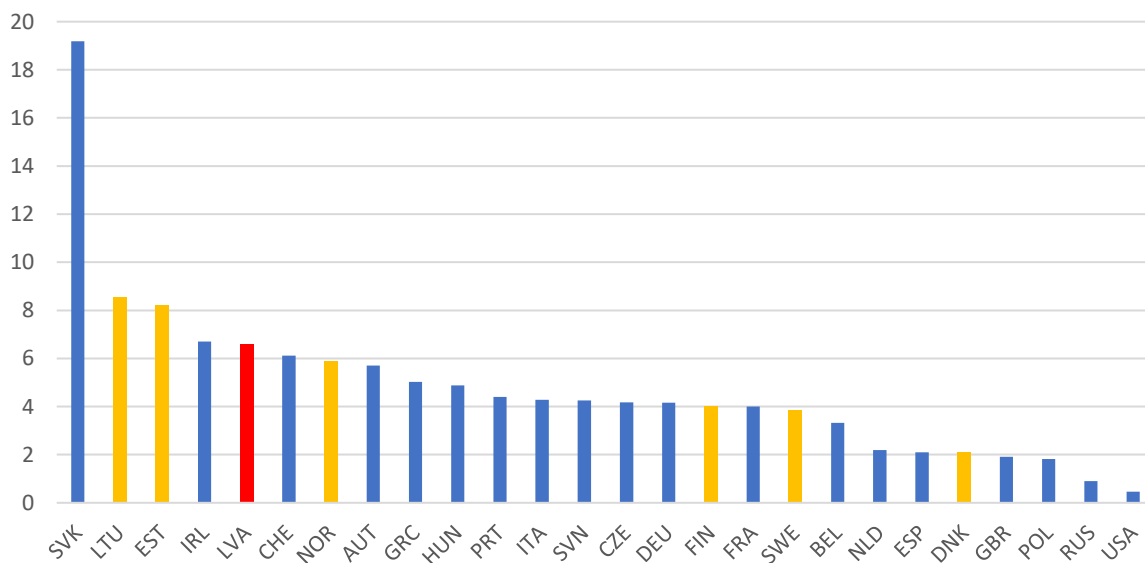
7. attēls: Studiju programmu skaits Baltijas valstīs uz 1000 studējošajiem
(Avots: IZM (2020), HaridusSilm (2020), MOSTA (2016), Lietuvas CSP (2020))²



Tāpat arī Baltijas valstu starpā Latvijā ir zemākais reflektantu īpatsvars, kuri studiju gaitas turpina ārzemēs. Kopumā nav vērojama viennozīmīga tendence Ziemeļvalstu reģionā saistībā ar reflektantu došanos uz studijām ārzemēs.

Tāpat arī Baltijas valstu kontekstā nav vērojama tendence starp All reitingiem vai studiju maksu esamību un reflektantu došanos studēt uz ārzemēm.

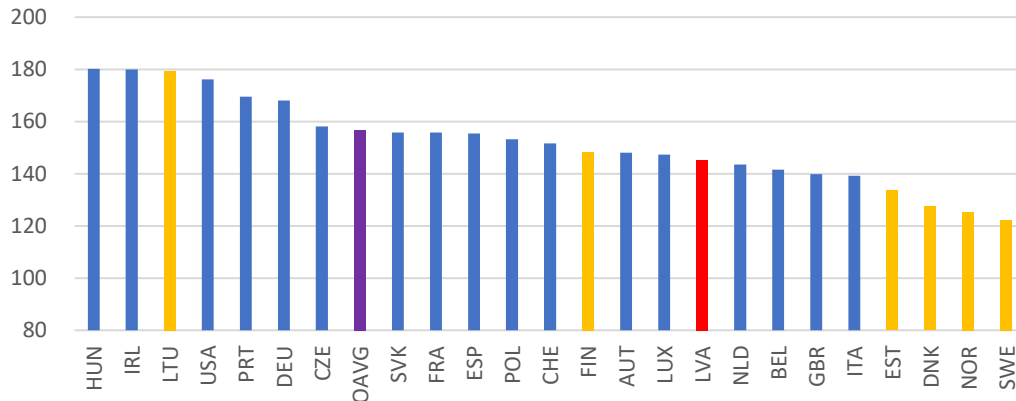
8. attēls: Reflektantu īpatsvars, kuri dodas studēt uz ārzemēm Eiropas OECD valstīs, %
(Avots: OECD (2020))



Latvijā ir zem OECD vidējā algas atšķirība cilvēkiem ar augstāko izglītību, bet trešā lielākā reģionā. Ziemeļvalstīs ir relatīvi zema algas atšķirība cilvēkiem ar augstāko izglītību un vidējo izglītību. Vidējās atlīdzības atšķirība ir galvenokārt atkarīga no nodokļu sistēmas progresivitātes, jo tās rezultātā tiek mazināts ienākumu atšķirības krasums vidējo un augstāko izglītību ieguvušo personu starpā. Tāpat arī var redzēt, ka iedzīvotāju īpatsvars ar augstāko izglītību nav cieši saistīts ar atalgojumu, jo gan Lietuvai, gan ASV, kurām bija būtisks iedzīvotāju īpatsvars ar augstāko izglītību, ir arī vienas no vislielākajām algu atšķirībām, ko apstiprina arī vairāki pētījumi (Landersø & Heckman, 2016; Murphy et al., 2019).

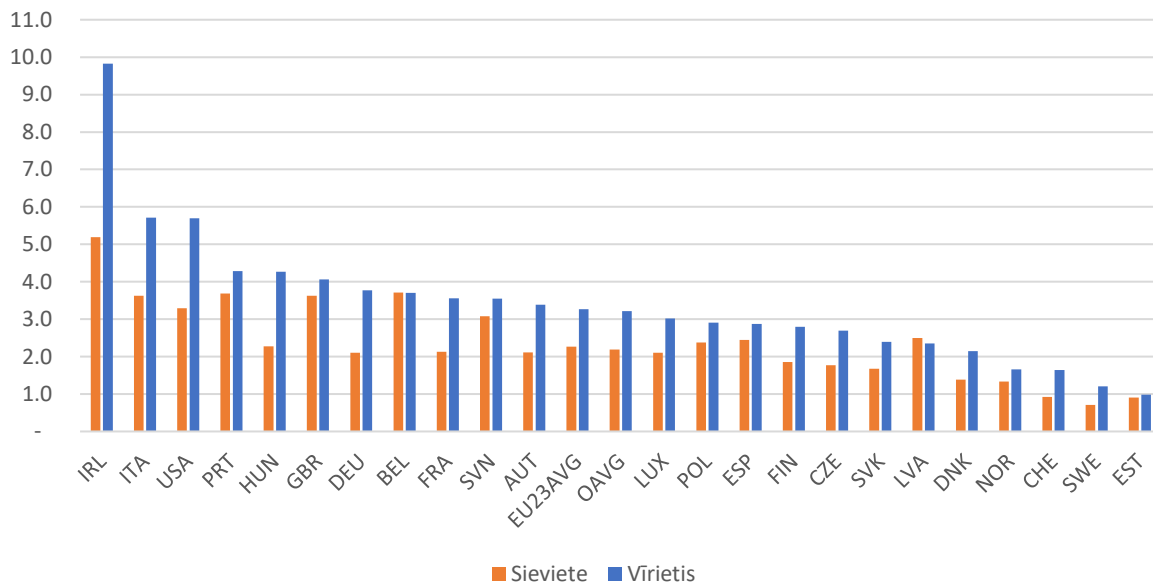
² Dīemžēl Lietuva pārstāja sniegt datus par visu studiju programmu skaitu pēc 2017. gada, tā vietā sniedzot datus tikai par studiju programmām bakalaura un koledžas līmenī. Šī iemesla dēļ Lietuvas līkne pārtrūkst pēc 2016. gada.

9. attēls: Vidēja algas atšķirība cilvēkiem ar augstāko izglītību un vidējo izglītību Eiropas OECD valstīs un ASV, %
(Avots: OECD (2020))



Vērtējot publisko ieguvumu pret ieguldījumu, ir nepieciešams paturēt prātā to, cik lielu daļu no augstākās izglītības izdevumiem finansē valsts. Tādēļ, ka ieguvumu rada absolventi, jo mazāku daļu no kopējām absolventa izmaksām nosedz publiskie līdzekļi, jo labāka ir atdeve pret ieguldījumu publiskajiem līdzekļiem. Tā, piemēram, Apvienotajā karalistē un ASV publiskais ieguvums pret ieguldījumu ir viens no augstākajiem, jo lielāko daļu no summas nosedz privātie līdzekļi³. Šī iemesla dēļ valstīs ar bezmaksas augstāko izglītību publiskais ieguvums pret ieguldījumu ir zemāks, bet tāpat ir vidēji ap 1, kas norāda to, ka ieguldījums augstākajā izglītībā atmaksājas par tikpat lielu summu. Savukārt pie esošās sistēmas Latvijas publiskais ieguldījums augstākajā izglītībā atmaksājas vismaz divas ar pusi reizes.

10. attēls: Publiskais ieguvums pret ieguldījumu no katra eiro ieguldīta augstākajā izglītībā Eiropas OECD valstīs un ASV, %
(Avots: OECD (2020))



³ Jāņem vērā, ka šī statistika ir par īstermiņa izmaksām. Piemēram, Anglijas kredīšanas sistēmas īpatnība rada efektu, ka īstermiņā augstākā izglītība tiek lielā mērā finansēta no privātajiem līdzekļiem, kas gūti, ņemot valsts garantētos kredītus. Tomēr ilgtermiņā nozīmīgs īpatsvars no šiem kredītiem netiek atmaksāti, faktiski padarot tos par valsts dotāciju. Tāpat arī ASV aktīvi dzēš kredītus pēc absolvēšanas noteiktās profesijās un darba noteiktās jomās.

3. CITU REĢIONA VALSTU PIEREDZE BEZMAKSAS AUGSTĀKĀS IZGLĪTĪBAS IEVIEŠANĀ

3.1. Nodaļas kopsavilkums

Augstākā izglītība kā tāda dod būtisku sabiedrisko un privāto labumu, veicinot gan indivīda gan valsts ekonomisko labklājību, gan arī nostiprina demokrātiskās vērtības. Cilvēki ar augstāko izglītību kopumā arī mazāk slimo un ir pašpietiekamāki, kā rezultātā tie mazāk noslogo valsts atbalstu.

Visās Ziemeļvalstīs pilna laika studējošajiem no ES vai EEZ tiek nodrošināta bezmaksas augstākā izglītība. Igaunija, savukārt, bezmaksas augstāko izglītību nodrošina tikai studijām igauņu valodā. Studējošajiem ārpus ES vai EEZ studiju maksas piemēro Dānija un Zviedrija, bet Somija un Igaunija tikai gadījumos, ja šīs studijas nenotiek valsts valodā.

Latvija un Anglija ir vienīgās Eiropas valstis ārpus Balkānu reģiona, kas nesniedz studējošajiem finansiālo atbalstu pēc sociāliem kritērijiem.

Ziemeļvalstīs vismaz 50% pilna laika pamatstudijās studējošo saņem finansiālu atbalstu, Zviedrijā un Dānijā atbalstu saņem vismaz 75%. Latvijā tikai 5% no studējošajiem saņem finansiālu atbalstu.

Tāpat arī Ziemeļvalstīs studējošie plaši izmanto studējošo kreditēšanas iespējas, lai nosegtu dzīvošanas izmaksas saistībā ar studijām. Norvēģijā un Zviedrijā studējošo, kuri ņem kredītus, īpatsvars pārsniedz 50%, bet Dānijā un Somijā tas ir starp 15 līdz 50%. Tikai Latvija un Igaunija nodrošina finansiālu atbalstu vecākiem caur nodokļu atvieglojumiem par studiju izmaksām.

Bezmaksas augstākā izglītība Ziemeļvalstīs tiek uzskatīta par daļu no labklājības valsts modeļa, kura mērķis ir mazināt nevienlīdzību sabiedrībā. Bezmaksas augstākā izglītība var palīdzēt veicināt augstākās izglītības pieejamību un tādā veidā veicināt valsts cilvēkresursu attīstību. Tāpat arī bezmaksas augstākā izglītība iedod lielākas iespējas valstij vadīt reflektantu plūsmu, tādā veidā novirzot reflektantus uz īpaši pieprasītām studiju jomām.

Tomēr bezmaksas augstākās izglītības ieviešanai ir nepieciešami būtiski resursi, kas šobrīd Latvijas augstākajai izglītībai nav. Pasaules pieredze rāda, ka, ieviešot bezmaksas augstāko izglītību ar nepietiekamiem resursiem, tā rezultējas ar augstākās izglītības pieejamības mazināšanos un nevienlīdzības veicināšanu. Tāpat arī bezmaksas augstākā izglītība nav vienīgais veids, kā veicināt augstākās izglītības pieejamību un kvalitāti. Augstākās izglītības pieejamību un kvalitāti var panākt, nodrošinot to, ka augstākajai izglītībai ir pietiekams resursu daudzums un to, ka finansiālais atbalsts studējošajiem nonāk pie tiem, kuriem tas patiesi ir nepieciešams un bez kā tie vai nu neuzsāktu vai nepabeigtu studijas.

3.2. Pārskats par bezmaksas augstāko izglītību reģionā

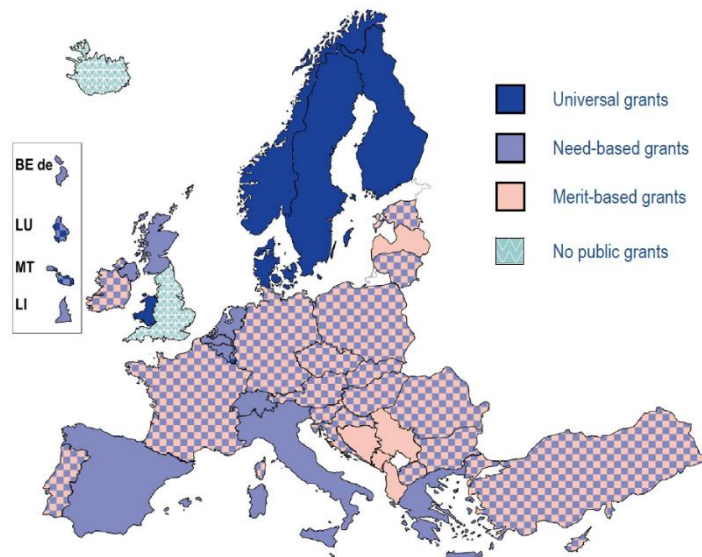
Sadaļu veido no ziņojuma "Maksa par augstāko izglītību un studentu finansiālais atbalsts Eiropā 2020/21" izrietoša informācija, kas attiecas uz bezmaksas augstāko izglītību un studējošo finansiālā atbalsta mehānismiem piecās valstīs: Dānijā, Igaunijā, Norvēģijā, Somijā un Zviedrijā.

Aplūkojot analizē iekļauto valstu augstākās izglītības sistēmas, ir izdarāmi šādi secinājumi:

- visas valstis, izņemot Igauniju, pilna laika studējošajiem pamatstudiju un augstākā līmeņa studiju programmu apguvi nodrošina bez maksas, tostarp starptautiskajiem studējošajiem, kas nāk no ES vai EEZ valstīm). Igaunijā bezmaksas studijas ir pieejamas tikai igauņu valodā studējošajiem;
- Dānijā un Zviedrijā studiju maksu piemēro studējošajiem, kuri ierodas no ES vai EEZ neietilpstošām valstīm, bet, studējot valsts valodā, bezmaksas studijas šiem studējošajiem ir pieejamas Igaunijā un Somijā. Savukārt Norvēģijā nosacījumi attiecībā uz bezmaksas augstākās izglītības iegūšanu ir vienādi visiem studējošajiem;

- analizē iekļautajās valstīs pastāv valsts finansiālā atbalsta mehānismi par akadēmiskajiem sasniegumiem vai studējošo vajadzību nodrošināšanai (sociālais atbalsts). Ziņojums arī parāda, ka Latvija ir viena no retajām valstīm Eiropā, kura studējošajiem nenodrošina sociālo atbalstu (skat. 11. attēlu);
- izņemot Igauniju, visās valstīs vismaz 50% pamatstudiju pilna laika studējošie saņem vai nu abu veidu – par akadēmiskajiem sasniegumiem un sociālo atbalstu – finansiālo atbalstu, vai nu tikai sociālo atbalstu. Zviedrijā un Dānijā atbalsta saņēmēju īpatsvars sasniedz vismaz 75%;
- vairumā valstu studējošais abu veidu vai tikai sociālajam atbalstam gadā vidēji saņem virs 3000 EUR. Lielāko atbalstu saņem Dānijā (virs 5000 EUR), zemāko – Igaunijā (100–1000 EUR);
- visās valstīs ir pieejami valsts garantēti aizdevumi. Izņemot Igauniju, vismaz 15% studējošo izmanto iespēju aizņemties. Norvēģijā un Zviedrijā īpatsvars pārsniedz 50%, bet Dānijā un Somijā tas ir 15-49,9% robežās. Igaunijā šis īpatsvars ir līdz 15%;
- lielākā daļa valstu nenodrošina finansiālā atbalsta mehānismus studējošo vecākiem. Tāds pastāv tikai Igaunijā, kur vecākiem ir pieejami nodokļu atvieglojumi;
- neskaitot Latviju, tikai Dānija Covid-19 pandēmijas radīto seku dēļ ir īstenojusi papildu finansiālu atbalstu – vienreizēju maksājumu 134 EUR apmērā studējošajiem, kuri jau 2020. gada pavasarī izmantoja valsts finansiālā atbalsta mehānismus.

11. attēls: Studējošajiem pieejamie finansiālā atbalsta mehānismu veidi Eiropas valstīs
(Avots: (European Commission/EACEA/Eurydice, 2020))

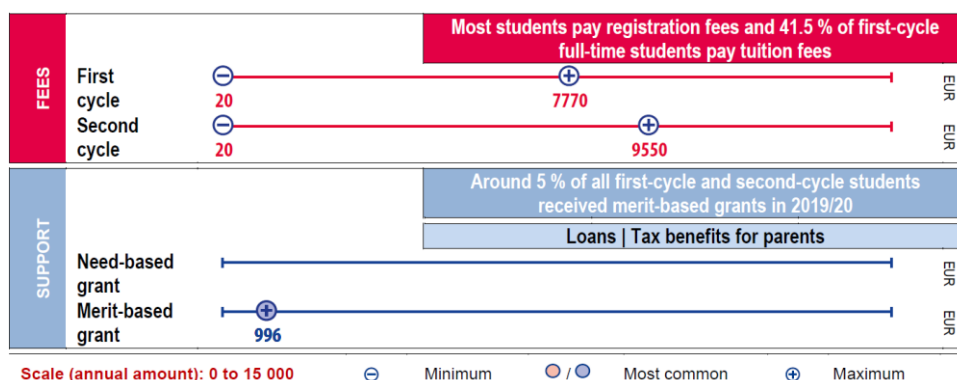


Pirms bezmaksas augstākās izglītības un finansiālā atbalsta mehānismu analīzes citās valstīs, salīdzināmības nolūkos šajos aspektos nepieciešams aplūkot arī Latvijas augstākās izglītības sistēmu.

Piesakoties studijām pamatstudiju un augstākā līmeņa studiju programmās, potenciālie studējošie iemaksā reģistrācijas maksu 20-35 EUR apmērā. Latvijā pastāv divi pamata studiju finansēšanas modeļi: valsts dotētās studiju vietas un maksas studiju vietas. Iespēju studēt bez maksas iegūst tie studējošie, kuri uzrāda labākos akadēmiskos rezultātus. Gada maksa pamatstudiju programmās ir no 700 līdz 7770 EUR, bet augstākā līmeņa studijās – no 1070 līdz 9550 EUR. Ja bez maksas studējošais uzrāda sliktus akadēmiskos rezultātus, viņu atbilstoši All noteikumiem var pārvirzīt uz maksas studiju vietu vai otrādi. Kopumā 41,8% pilna laika pamatstudijās un 45,8% augstākā līmeņa studijās studējošie 2018./ 2019. akadēmiskajā gadā maksāja par savām studijām.

Savukārt ārvalstu studējošiem, kuri nāk no ES vai EEZ neietilpstošām valstīm, par studijām (studiju programmas angļu valodā) maksā vairāk – no 1800 līdz 15 000 EUR gadā.

12. attēls: Studiju maksa un finansiālie atbalsta mehānismi studējošajiem Latvijā
(Avots: (European Commission/EACEA/Eurydice, 2020))



Valsts dotācijas studējošajiem galvenokārt tiek nodrošinātas par akadēmiskajiem sasniegumiem, un tās ir pieejamas tikai pilna laika studējošajiem, kas studē bez maksas. Vienlaikus, piešķirot šo atbalstu, prioritāri ir nelabvēlīgā situācijā esošie studējošie, piemēram, ar invaliditāti, bāreņa statusu vai personām no daudz bērnu ģimenēm. Dotācijas apmērs ir 99,6 EUR, ko izmaksā desmit mēnešu garumā, taču tas saistībā ar Covid-19 pandēmijas radītajām sekām 2020./2021. akadēmiskajā gadā tika palielināts līdz 200 EUR. Aptuveni 5% studējošo pamatstudijās un augstākā līmeņa studijās saņem šo atbalstu.

Tāpat pilna laika studējošie, kuri studē bez maksas, var pieteikties vienreizējai, akadēmiskajos nopelņos balstītai dotācijai 199,2 EUR apmērā, ko nodrošina AII.

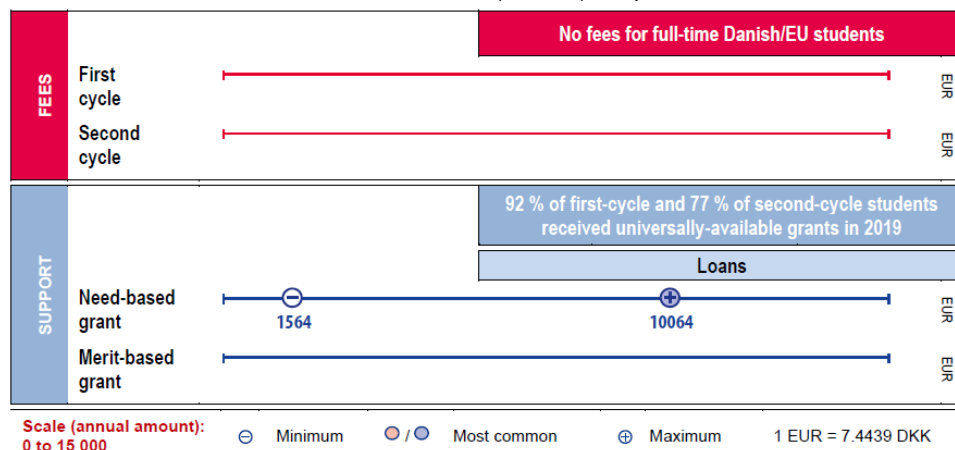
Latvijas un citu ES valstu pilsoņiem ir iespēja pieteikties divu veidu valsts garantētiem aizdevumiem – studiju, kas paredzēts studiju maksai, un studējošo, kas paredzēts ikdienas vajadzību nodrošināšanai. Aizdevuma atmaksa ir jāuzsāk ne vēlāk kā 12 mēnešus pēc studiju beigām. Ja absolventam ir bērns vai bērnu adoptē, valsts pēc studiju noslēguma sedz 30% no neatmaksātā studējošā aizdevuma.

Tāpat Latvijā pastāv iespēja studējošo vecākiem, kuru atvases nav sasniegušas 24 gadu vecumu, pieteikties nodokļu atvieglojumiem maksimums 600 EUR apmērā par vienu gadu. Savukārt ģimenes pabalsti Latvijā nav pieejami.

Dānija

Pilna laika studējošajiem, kuri ir Dānijas pilsoņi vai nāk no ES vai EEZ valstīm, nav nepieciešams maksāt par studijām koledžas⁴, pamatstudiju un augstākā līmeņa studiju programmās. Vienlaikus šajās studiju programmās nepastāv nepilna laika studiju iespējas. Nepilna laika studijas Dānijā ir iespējamās pieaugušo izglītības un tālākizglītības programmās, par kurām piemēro studiju maksu. Tāpat studiju maksu piemēro studējošajiem, kuri Dānijā ir ieradušies ārpus ES vai EEZ valstu loka. Šajos gadījumos studiju maksas apmēru nosaka AII.

13. attēls: Studiju maksa un finansiālie atbalsta mehānismi studējošajiem Dānijā
(Avots: (European Commission/EACEA/Eurydice, 2020))



⁴ 1. līmeņa profesionālās izglītības studiju programmas

Dānijā studējošajiem ir pieejami vairāki finansiālā atbalsta mehānismi. Pilna laika studējošajiem, kuri studē akreditētā studiju programmā un kuru ikmēneša ienākumi nepārsniedz valstī noteiktu summu (2020. gadā 1820 EUR), ir iespējams pieteikties valsts dotācijai sociālajam atbalstam. Savukārt studējošajiem, kuri dzīvo pie saviem vecākiem, dotācijas apmēru nosaka pēc vecāku ienākumu līmeņa.

Minimālais ikmēneša dotācijas apmērs, ko gada griezumā 12 reizes saņem pie vecākiem dzīvojošs studējošais, ir 130 EUR, bet maksimālais – 362 EUR. Turpretī patstāvīgi dzīvojoša studējoša ikmēneša dotācijas apmērs ir 839 EUR. Valsts dotācijai var pieteikties arī personas, kuras nav ES vai EEZ valstu pilsoņi, taču tām ir jāatbilst specifiskiem nosacījumiem. Kopumā 2019. gadā valsts dotāciju kā sociālā atbalsta mehānismu izmantoja 92% pamatstudiju un 77% augstākā studiju līmeņa studējošo.

Papildu valsts dotāciju var saņemt studējošie, kuri studiju laikā kļūst par vecākiem. Ja šis studējošais dzīvo ar personu, kura izmanto kādu izglītībai paredzētu finansiālo atbalsta mehānismu, tad ikmēneša dotācijas apmērs 2020. gadā sasniedz 335 EUR, bet vientuļajiem vecākiem – 839 EUR. Bez tam papildu dotācijas ir pieejamas studējošajiem ar invaliditāti, kuriem paralēli studijām nav iespējams strādāt. Šiem studējošajiem ikmēneša atbalsts ir 748 EUR un 1183 EUR robežās. Savukārt nodokļu atvieglojumus studējošo vecākiem vai dotācijas ģimenēm Dānijas atbalsta mehānismi neparedz.

Valsts dotāciju apmēru pārskata katru gadu, un izmaksātos līdzekļus var aplikt ar nodokļiem. Vienlaikus, nosakot izmaksājamās summas apmēru, atbildīgās institūcijas individuāli vērtē katru gadījumu. Saistībā ar Covid-19 infekcijas slimības izplatību vienreizējs atbalsts 134 EUR apmērā 2020. gada oktobrī tika izmaksāts visiem studējošajiem, kuri 2020. gada aprīlī izmantoja valsts finansiālos atbalsta mehānismus.

Bez valsts dotācijām sociālajam atbalstam Dānijā studējošie var pieteikties arī valsts aizdevumam – šo iespēju 2019. gadā izmantoja 19% pamatstudijās un 25% augstākā līmeņa studijās studējošie. Aizdevums, kura apmērs mēnesī sasniedz 429 EUR, ir pieejams visiem pilna laika studējošajiem, kuriem ir tiesības pretendēt uz valsts dotāciju. Papildu valsts aizdevumu 215 EUR mēnesī var saņemt studējošie-vecāki, bet noslīguma aizdevumu (*end-loan*) 1107 EUR mēnesī var saņemt studējošie, kuri ir izmantojuši visas piešķirtās valsts dotācijas un kuri savu studiju programmu beigs 12 vai 24 mēnešu laikā.

Studējošajiem aizdevums ir jāmaksā ne vēlāk kā gadu pēc absolvēšanas, bet apmaksas ilgums nedrīkst pārsniegt 15 gadus.

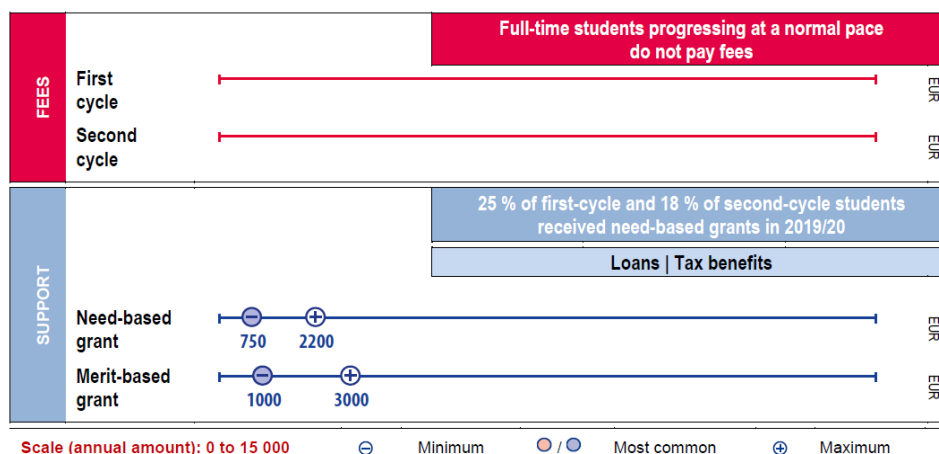
Dānijas augstākās izglītības sistēma tiek finansēta no valsts un pašvaldību līdzekļiem. Vislielākā summa nāk no valsts līdzekļiem. Dānijas augstākās izglītības finansēšana no valsts puses notiek, balstoties uz studējošo skaitu, kuri nokārto sesiju katrā akadēmiskajā gadā. Par katru studējošo, kurš nokārto sesiju, Dānijas valdība aprēķina tā izmaksas, ņemot vērā tematisko jomu un vai tā ir doktorantūras programma vai nē. Saņemtās summas tiek pārskaitītas iestādei kā kopēja summa, ar kuru iestāde var brīvi operēt (Canton et al., 2001). Tāpat arī Dānijas valdībai ir tiesības, ja tas ir nepieciešams, ierobežot uzņemto studējošo skaitu dažādās jomās (Elken et al., 2015).

Igaunija

Pamatstudiju un augstākā līmeņa studiju programmas bez maksas ir pieejamas personām, kuras studē igauņu valodā un kuras semestra laikā iegūst 30 kredītpunktus atbilstoši Eiropas Kredītu pārneses sistēmai (turpmāk – ECTS), bet gadā – 60 ECTS. All studiju maksu var piemērot par katru ECTS, ko studējošais nav apguvis atbilstoši studiju plānam, izņemot vairākas studējošo grupas, piemēram, personas ar invaliditāti, vecāki vai aizbildņi bērniem līdz septiņu gadu vecumam, kā arī vecāki bērniem ar invaliditāti. Kopumā 2019./ 2020. akadēmiskajā gadā par studijām maksāja 13% pilna laika pamatstudijās un 16,4% augstākā līmeņa studijās studējošie.

All ir tiesības noteikt studiju maksu nepilna laika studējošajiem un personām, kuras studē ne igauņu valodā. 2019./ 2020. akadēmiskajā gadā ne igauņu valodā studēja 7,3% studējošo, bet 86,3% nepilna laika pamatstudiju un augstākā līmeņa studiju studējošajiem bija noteikta studiju maksa. Minētie studiju maksas nosacījumi vienādā līmenī attiecas kā uz Igaunijas pilsoņiem, tā arī uz starptautiskajiem studējošajiem, tostarp ārpus ES un EEZ valstu loka.

14. attēls: **Studiju maksa un finansiālie atbalsta mehānismi studējošajiem Igaunijā**
(Avots: (European Commission/EACEA/Eurydice, 2020))



Finansiālā atbalsta mehānismi Igaunijā galvenokārt attiecas uz pilna laika studējošajiem, un tos piešķir, balstoties akadēmiskajos nopelņos vai sociālajos kritērijos. Sociālā atbalsta nodrošināšanai ikmēneša atbalsts ir 75 līdz 220 EUR robežās, kuru pilna laika studējošajiem izmaksā desmit mēnešus gadā – konkrētu apmēru nosaka atbilstoši ģimenes ienākumu līmenim. Vienlaikus pilna un nepilna laika studējošie ar invaliditāti vai kuri dzīvo sociālās aprūpes iestādēs var pieteikties augstākās izglītības iegūšanai paredzētam pabalstam. Studējošajiem ar invaliditāti ikmēneša pabalsta apmērs ir no 60 līdz 510 EUR.

Savukārt ikmēneša pabalsts par akadēmiskajiem nopelņiem ir 100 EUR un to var iegūt personas ar izcilēm studiju rezultātiem. Šo pabalstu pilna laika pamatstudiju un augstākā līmeņa studiju programmās 2019./ 2020. akadēmiskajā gadā ieguva 5-6% studējošo. Papildus tam pilna laika studējošie, kas studē prioritārās studiju programmās, var pretendēt uz speciālu ikmēneša pabalstu 160 EUR apmērā, kas datorzinātņu un informācijas tehnoloģiju programmās ir vēl lielāks – 160 līdz 300 EUR. Aptuveni 6% studējošo 2018./ 2019. akadēmiskajā gadā ieguva šādu speciālu pabalstu.

Vairākām personu grupām ir arī iespēja pieteikties valsts galvotam studiju aizdevumam. Uz to var pretendēt Igaunijas pilsoņi vai personas ar pastāvīgās uzturēšanās atļauju, kuras vismaz deviņus mēnešus studē pilna vai nepilna laika studiju programmās. Aizdevuma maksimālais apmērs vienā akadēmiskajā gadā ir 2500 EUR. Šādu iespēju 2019./ 2020. akadēmiskajā gadā izmantoja 4% pamatstudijās un 2% augstākā līmeņa studijās studējošie. Ja studijas netiek turpinātas nākamajā studiju līmenī, piešķirtā aizdevuma apmaksa ir jāuzsāk ne vēlāk kā gadu pēc studiju beigām. Pilna aizdevuma summa ir jāapmaksā laika periodā, kas ir dubultots ar studiju ilgumu.

Bez finansiāla atbalsta mehānismiem Igaunijā ir pieejami ar mācību izdevumiem saistīti nodokļu atvieglojumi, ja studējošais ir jaunāks par 26 gadiem un dzīvo Igaunijā, bet ģimenes pabalsti izglītojamo vecākiem Igaunijā nav pieejami.

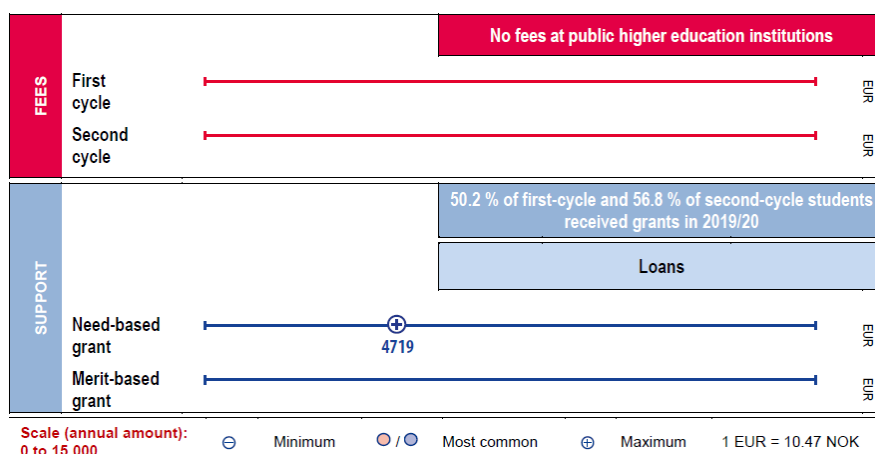
Igaunijas augstākā izglītība tiek galvenokārt finansēta no valsts līdzekļiem. Kopš 2016. gada Igaunijā augstākā izglītība tiek finansēta pēc diviem principiem – ar nemainīgu bāzes izmaksu un mainīgu snieguma rādītāju komponenti. Snieguma rādītāju summa no kopējā valsts ieguldījuma iestādē var sasniegt pat 75%. Kā snieguma rādītāji tiek izmantoti uzņemto studējošo skaits, studiju kvalitāte un absolventu skaits. Līdzīgi kā Latvijā, arī Igaunijā izglītības un zinātnes ministrija paraksta līgumu ar iestādi, kas saņem finansējumu, tādā veidā koordinējot iestāžu darbu (Eurydice, 2017a).

Norvēģija

Bezmaksas studijas koledžas, pamatstudiju un augstākā līmeņa studiju programmās Norvēģijas valsts All ir pieejamas gan pilna, gan nepilna laika studējošajiem. All ir tiesības noteikt studiju maksu par noteiktiem specializētiem tālākizglītības studiju kursiem, kas ir paredzēti nodarbinātām personām. Savukārt privātās All, kuras saņem finansējumu no valsts, lielākoties studējošajiem nosaka studiju maksu, kas 2019. gadā bija 382 līdz 8883 EUR. Iekasēto studiju maksu All ir jāizmanto labāka studiju procesa nodrošināšanai.

Kopumā 2019. gadā 16% studējošo izvēlējās studēt valsts atbalstītās privātajās All un līdz ar to maksāt par savām studijām. Vienlaikus uz ārvalstu studējošajiem attiecas tādi paši principi kā Norvēģijas pilsoņiem, tādējādi arī citu valstu pilsoņiem nav jāmaksā par studijām valsts All.

15. attēls: Studiju maksa un finansiālie atbalsta mehānismi studējošajiem Norvēģijā
(Avots: (European Commission/EACEA/Eurydice, 2020))



Pilna un nepilna laika norvēģu studējošie var pretendēt uz tā dēvēto pamata atbalstu, ko sākotnēji piešķir aizdevuma formā – maksimālā ikmēneša atbalsta summa ir 1072 EUR. All un profesionālo koledžu pilna laika studējošajiem 2020./ 2021. akadēmiskajā gadā atbalstu piešķir 11 mēnešu garumā. 40% no piešķirtā aizdevuma apmēra var konvertēt par valsts izglītības dotāciju tiem studējošajiem, kuri nedzīvo pie vecākiem un veiksmīgi nokārto eksāmenus.

Nosakot, kādu daļu no aizdevuma apmēra veidos valsts dotācija, ņem vērā, piemēram, studējošā ienākumu apmēru. Maksimālais ikgadējais dotācijas apmērs 2020./ 2021. akadēmiskajā gadā bija 4719 EUR, kas nepilna laika studējošajiem ir aptuveni uz pusi mazāks.

Ikmēneša pabalstu 167 EUR var saņemt studējošie, kuri audzina līdz 16 gadus vecu bērnu, un bērnu kopšanas atvairinājumā esošās personas pabalstu var saņemt teju piecu gadu garumā. Tāpat studiju aizdevumu sistēma paredz, ka studējošie, kuri slimības dēļ nevar studēt, var lūgt tiem piešķirto aizdevumu konvertēt par valsts izglītības dotāciju par periodu līdz četriem ar pusi mēnešiem. Studējošie ar invaliditāti var saņemt papildu ikmēneša dotāciju 366 EUR apmērā, ja tie paralēli studijām nevar strādāt un ja tie saņem pamata atbalstu.

Atbilstoši individuāli sagatavotam plānam aizdevuma atmaksā pārsvarā sākas septiņu mēnešu laikā pēc studiju beigām. Ja studējošajam ir jāatmaksā 28 653 EUR, tad vidējais pilnas summas atmaksas termiņš sasniedz 20 gadus.

Norvēģijas normatīvajā regulējumā nav paredzēti nodokļu atvieglojumi studējošo vecākiem un ģimenes pabalsti.

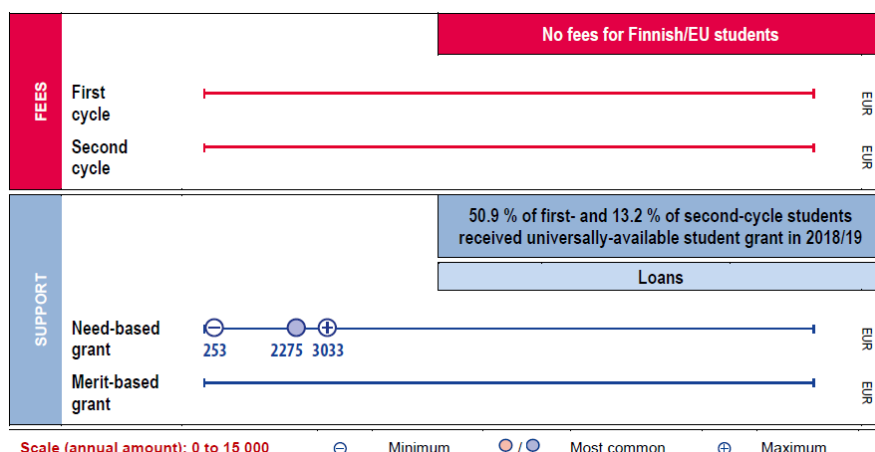
Norvēģijā vidēji 70% no augstākās izglītības finansējuma ir bāzes finansējums, bet vidēji 30% tiek piešķirts kā snieguma finansējums. Bāzes finansējums tiek piešķirts, balstoties uz vēsturiskajiem principiem, savukārt snieguma finansējums tiek piešķirts, balstoties uz apgūto kredītpunktu skaitu, absolventu skaitu, studējošo mobilitāti, sagatavoto doktoru skaitu, publikāciju skaitu, ES finansējumu, Norvēģijas Zinātnes padomes finansējumu, kā arī papildu piesaistīto finansējumu (Eurydice, 2017c).

Norvēģijā valsts nosaka konkrētu studiju vietu skaitu katrā All. Tomēr, sakarā ar to, ka snieguma finansējums ņem vērā absolventu skaitu, iestādes mēdz uzņemt vairāk studējošo, nekā paredzēts (Elken et al., 2015).

Somija

Augstāko izglītību regulējošie normatīvie akti Somijā neparedz nepilna laika studiju iespēju, kā arī netiek nodrošinātas koledžas līmeņa studiju programmas. Studējošajiem, kuri augstāko izglītību iegūst pamatstudiju un augstākā līmeņa studiju programmās, nav jāmaksā par savām studijām. Citāda situācija ir studējošajiem, kas nav EU vai EEZ valstu pilsoņi vai kas nav šajās valstīs ieguvuši pastāvīgo uzturēšanās aptauju. Ja šie studējošie pamatstudijas vai augstākā līmeņa studijas apgūst ne somu un ne zviedru valodā, tiem par studijām ik gadu ir jāmaksā vismaz 1500 EUR. Savukārt studijas somu vai zviedru valodā arī tiem ir bez maksas.

16. attēls: Studiju maksa un finansiālie atbalsta mehānismi studējošajiem Somijā
(Avots: (European Commission/EACEA/Eurydice, 2020))



Standarta studiju stipendija ir pieejama ne ilgāk kā 54 mēnešus, ko var iegūt, ja studējošais akadēmiskajā gadā iegūst vismaz 45 kredītpunktus. Precīzu stipendijas apmēru nosaka, ņemot vērā studējošā materiālos apstākļus un vai studējošais dzīvo pie vecākiem. Gadījumos, kad studējošais ir savā dzīves vietā, ikmēneša atbalsta pakete sastāv no 1) 253 EUR lielas stipendijas, 2) valsts garantēta aizdevuma līdz 650 EUR un 3) mājokļa pabalsta 281-416 EUR robežās.

Studiju stipendiju var saņemt, ja studējošā gada ienākumi nepārsniedz 12 500 EUR. Vienlaikus stipendijas apmērs var samazināties tiem studējošajiem, kuriem nepienākas mājokļa pabalsts sakarā ar citu konkrētā māsaimniecībā dzīvojošo personu ienākumu līmeni, piemēram, laulātā. Dati rāda, ka 2018./2019. akadēmiskajā gadā studiju stipendiju saņēma 50,9% pamatstudijās un 13,2% augstākā līmeņa studijās studējošie.

Tāpat Somijā ir pieejams valsts garantēts studiju aizdevums, kas var sasniegt 650 EUR mēnesī. Pabeidzot studijas plānotajā periodā, valsts var kompensēt 40% no kopējās studiju aizdevuma summas, ko izmaksā studējošajiem. Vidēji 2019. gadā valsts vienam studējošajam kompensēja 3836 EUR no studiju aizdevuma. Studējošie aizdevuma apmaksu pārsvarā uzsāk pusotru līdz divus gadus pēc studiju noslēguma, un apmaksas termiņš ilgst divtik ilgi kā nostudētais laiks.

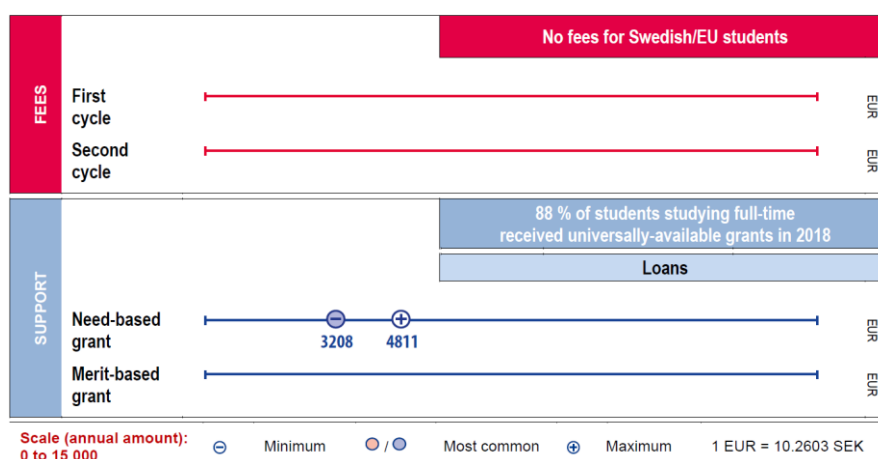
Kopumā 2018./2019. akadēmiskajā gadā studiju aizdevumu saņēma 49% pamatstudiju un 13% augstākā līmeņa studiju programmu studējošie. Savukārt vidējā summa, ko katru gadu studējošais kopumā saņem no finansiālā atbalsta mehānismiem, ir 13 000 EUR – summu veido stipendija, studējošā aizņēmums un mājokļa pabalsts. Vienlaikus Somija nepiedāvā nodokļu atvieglojumus studējošo vecākiem un ģimenes pabalstus.

Somijas augstākās izglītības sistēma sastāv no divām dažādām iestāžu grupām – universitātēm un augstskolām [*university of applied science*], kurām ir dažādi finansēšanas kritēriji. Abi iestāžu tipi tiek finansēti, balstoties uz bāzes un snieguma finansējumu. 39% no universitāšu finansējuma tiek piešķirts studiju procesam, 33% zinātnei, un 28% stratēģiskai attīstībai un sabiedrības iesaistei. Savukārt 79% no augstskolu finansējuma tiek piešķirts studiju procesam, 15% pētniecībai un attīstībai un 6% stratēģiskai attīstībai (Eurydice, 2017b). Somijas studiju vietu skaits augstākajā izglītībā tiek noteikts pārrunās starp ministriju un AII (Elken et al., 2015).

Zviedrija

Koledžas, pamatstudiju un augstākā līmeņa studiju programmu apguve Zviedrijas pilsoņiem, personām no ES, EEZ un Eiropas Brīvās tirdzniecības asociācijas valstīm (turpmāk – EBTA) ir bez maksas. Studiju maksu var piemērot, ja persona studē kopīgās vai daudzpakāpju programmās, ja maksa nenonāk valsts institūcijas rīcībā un nav saistīta ar studiju programmas daļu, kuras organizēšanā ir iesaistīta valsts. Savukārt studējošajiem, kuri nenāk no ES, EEZ vai EBTA valstīm, ir jāsedz AII noteiktā studiju maksa.

17. attēls: **Studiju maksa un finansiālie atbalsta mehānismi studējošajiem Zviedrijā**
(Avots: (European Commission/EACEA/Eurydice, 2020))



Visiem pilna laika studējošajiem neatkarīgi no vecāku ienākumu līmeņa ir pieejama stipendija 80 EUR apmērā, kuru izmaksā reizi nedēļā (320 EUR mēnesī). Viena gada ietvaros to izmaksā 40 reizes, bet ne ilgāk kā sešus gadus. Maksimālais gada griezumā izmaksājamās stipendijas apmērs ir 3209 un 4811 EUR robežās – to nosaka atkarībā no tā, vai studējošajam ir bērni un to daudzuma. Aptuveni 71% no visiem studējošajiem 2018. gadā saņēma stipendiju – 88% no pilna laika un 26% no nepilna laika studējošajiem.

Lai pretendētu uz stipendiju vai zemāk tekstā minēto aizdevumu, studējošajam ir nepieciešams apgūt vismaz 50% no plānotās pilna laika slodzes. Ja studējošais vēlas stipendiju vai aizdevumu saņemt arī nākamajā studiju semestrī, tam ir jāiegūst vismaz 62,5% no nepieciešamā ECTS apjoma.

Visiem pilna laika studējošajiem sešu gadu studiju periodam ir iespējams pieteikties valsts garantētam aizdevumam. Tā apmērs nedēļā sasniedz 184 EUR (736 EUR mēnesī), ko gada griezumā izmaksā 40 reizes, un vidēji gadā studējošajam tiek izmaksāti 7376 EUR. Studējošajam aizdevuma summa ir jāsamaksā ne ātrāk kā sešus mēnešus pēc pēdējā maksājuma saņemšanas, bet pilna aizdevuma apmaksā ir jāveic 25 gadu laikā vai līdz brīdim, kad persona sasniedz 60 gadu vecumu. Apmēram 55% no visiem studējošajiem 2018. gadā saņēma studiju aizdevumu.

Covid-19 pandēmijas apstākļos studējošajiem turpina izmaksāt stipendiju un aizdevumu arī tad, ja All ir slēgta vai ja tā var piedāvāt tikai nepilna laika vai attālinātas studijas. Bez tam nepieciešamības gadījumā var uz laiku atlikt vai samazināt summu, ko studējošais regulāri maksā par iepriekš saņemto aizdevumu.

Studējošajiem ar bērniem ir iespējams saņemt papildu stipendiju. Savukārt papildu aizdevumu var saņemt studējošie saistībā ar papildu studiju izdevumiem, piemēram, ja persona studē ārzemēs. Koledžās studējošie var pretendēt uz tādu pašu atbalstu kā pamatstudijās un augstākā līmeņa studijās studējošie. Savukārt nodokļu atvieglojumi studējošo vecākiem un ģimenes pabalsti Zviedrijā nav pieejami.

Zviedrijas All tiek finansētas atbilstoši to uzņemto studentu skaitam. Tāpat arī Zviedrijā pastāv snieguma komponente, kas sniedz papildu finansējumu atbilstoši studējošo sasniegumiem (Eurydice, 2017d). Zviedrijā katrai tematiskajai jomai ir savas izmaksas, ko ņem vērā, piešķirot finansējumu. Tāpat arī Zviedrijas valdība katru gadu nosaka maksimālo finansējumu katrai iestādei un tematiskajai jomai, tādā veidā nosakot arī maksimālo studējošo skaitu, ko drīkst uzņemt (Swedish Higher Education Authority, 2018).

3.3. Bezmaksas augstākās izglītības sniegtās iespējas

Pirms sākt diskusiju par to, kāda ir pievienotā vērtība bezmaksas augstākajai izglītībai, ir vispirms jāraugās plašāk un jāapzina to, kāda ir pievienotā vērtība augstākajai izglītībai. Pasaules bankas pētījuma ietvaros autori sagatavoja īsu kopsavilkumu par augstākās izglītības pievienoto vērtību (World Bank, 2014).

2. tabula: **Publiskie un privātie ieguvumi no augstākās izglītības**
(Avots: Pasaules banka (2014))

IEGUVUMI NO AUGSTĀKĀS IZGLĪTĪBAS	PRIVĀTIE	PUBLISKIE
1	2	3
Ekonomiskie	Lielāki ienākumi	Lielāka nacionālā produktivitāte un attīstības līmenis
	Nodarbinātība	Mazāka nepieciešamība pēc valsts atbalsta
	Lielāki uzkrājumi	Patēriņa pieaugums
	Uzlaboti darba apstākļi	Pieaug iespējamība kļūt par zināšanu ekonomiku
	Personīga un profesionāla mobilitāte	
Sociālie	Uzlabota dzīves kvalitāte	Valsts stiprināšana un līderības attīstība
	Labākas lēmumu pieņemšanas spējas	Demokrātijas stiprināšana
	Uzlabots personīgais statuss	Sociālā mobilitāte
	Lielākas izglītības iespējas	Ciešāka sociālā saliedētība un zemāks noziedzības līmenis
	Veselīgāks dzīvesveids un lielāks dzīves ilgums	Uzlabota veselība
		Uzlaboti citi izglītības līmeņi

Viens no pasaules slavenākajiem reģioniem ar bezmaksas augstāko izglītību ir Skandināvija. Skandināvu valstīs valsts dotēta augstākā izglītība tiek uzskatīta par daļu no skandināvu labklājības valsts modeļa, kura mērķi ir mazināt nevienlīdzību sabiedrībā, kā arī sagatavot profesionāļus un līderus, kas spētu attīstīt šo labklājības valsts modeli (Isopahkala-Bouret et al., 2018; J.-P. Thomsen et al., 2017). Tomēr arī šajās valstīs izglītības sistēmas ir ar būtiskām atšķirībām tajā, kā tās virzās uz mērķi (skat. iepriekšējo nodaļu).

Skandināvu valstīs vienota iezīme ir valsts dotēta augstākā izglītība, kas radīta ar mērķi veicināt augstākās izglītības pieejamību un mazināt nevienlīdzību sabiedrībā. Skandināvu valstīs tiek uzskatīts, ka studiju maksas rada barjeras studējošajiem. Pētījumi arī secina, ka augstākās izglītības pieejamība Skandināvijā ir augstāka nekā cituviet (J. P. Thomsen, 2015).

Tāpat arī ārpus Skandināvijas notiek diskusijas par bezmaksas augstāko izglītību kā veidu, kā nodrošināt nepieciešamās prasmes 21. gadsimtam, jo īpaši ņemot vērā to, ka ieguldījumi augstākajā izglītībā atmaksājas valsts budžetam ar uzviju ilgtermiņā (Deming, 2019; OECD, 2020).

Bezmaksas augstākā izglītība ļauj valstij tiešāk iejaukties un kontrolēt reflektantu plūsmas. Tā, piemēram, kad Anglija aizvirzījās prom no bezmaksas augstākās izglītības un ieviesa studiju maksas, tad būtiski pieauga reflektantu īpatsvars, kas vēlējās studēt sociālās zinātnes (Murphy et al., 2019).

3.4. Bezmaksas augstākās izglītības radītie izaicinājumi

Lai ilustrētu bezmaksas augstākās izglītības izaicinājumus, vispirms par piemēru ņemta Anglijas virzība prom no bezmaksas augstākās izglītības 1998. gadā.

Viens no Anglijas augstākās izglītības būtiskākajiem izaicinājumiem bezmaksas augstākās izglītības laikā bija tas, ka valsts finansējums nebija spējīgs pieaugt ar tādu pašu tempu, kā studējošo skaits. Tā rezultātā samazinājās finansējums uz vienu studējošo, kā arī valdība ieviesa kvotas uz to, cik daudz studējošo var studēt. Studējošo skaita ierobežojuma dēļ tika veicināta nevienlīdzība, jo vietas izkonkurēja tie, kuriem bija lielāks sociālais un ekonomiskais kapitāls (Murphy et al., 2019).

Studiju maksu reformas mērķis bija veicināt augstākās izglītības pieejamību, jo, nodrošinot studējošajiem ērti pieejamus un zema riska studiju kredītus, kopumā vairāk studējošo varēs studēt nekā tad, kad vietu skaits bija

atkarīgs no valsts budžeta. Tāpat arī šo privāto līdzekļu pieplūdums palielinātu kopējo resursu daudzumu augstākajā izglītībā, tādā veidā veicinot kvalitāti un kapacitāti. Savukārt kreditēšanas sistēmā iebūvētā atmaksa atbilstoši ienākumiem palīdzēs veicināt vienlīdzību, jo faktiski tā pārtaptu par stipendiju pēc absolvēšanas gadījumā, ja absolvents nespētu pelnīt tik daudz, lai varētu atmaksāt kredītu.

Pēc studiju maksu ieviešanas Anglijā, tās augstākās izglītības pieejamība un finansējums uz studējošo pieauga. Īpatsvars no deviņpadsmit līdz divdesmitgadīgajiem, kuri uzsāka studijas, vairāk nekā dubultojās gados pēc reformas, pieaugot no 16% 1997. gadā līdz 35% 2015. gadā. Tāpat arī reforma ļāva palielināt finansējumu uz vienu studējošo no 6000 GBP 1998. gadā līdz 9250 GBP 2006. gadā.

Tāpat arī nav mazināties algas bonuss no augstākās izglītības. Attiecīgi, lai gan Anglijā iedzīvotāju īpatsvars ar augstāko izglītību ir par desmit procentpunktiem lielāks nekā Latvijā, tas nav rezultējies ar absolventu atalgojuma samazinājumu. Galvenais iemesls, kādēļ Anglijas sistēma ir bijusi spējīga nodrošināt pieejamību pat pie relatīvi augstām studiju maksām ir tās kreditēšanas sistēma, kas paredz studiju maksas atmaksu pēc absolvēšanas tikai kad tiek sasniegts noteikts ienākumu līmenis, un kas tiek dzēsti pēc noteikta laika perioda.

Tomēr arī Anglijas sistēma neļauj pilnīgi veltīties studijām un daudzi studējošie vēl aizvien ir spiesti strādāt paralēli studijām (Murphy et al., 2019). Šajā sistēmā pastāv arī slēptas ilgtermiņa izmaksas nodokļu maksātājam caur studiju kredītu norakstīšanu (Crawford et al., 2014).

Arī Vācijā ir vērojama problēma, ka valsts finansējums nav spējīgs mainīties atbilstoši studējošo skaitam (Plümper & Schneider, 2007), kā rezultātā ekonomisko krīžu laikā – kad daudzi bezdarbnieki dodas uz augstāko izglītību kompetenču celšanai – bezmaksas augstākā izglītība veicina šo kompetenču attīstību, bet uz kvalitātes rēķina, jo ekonomisko krīžu laikā valsts finansējums ir īpaši ierobežots.

Skandināvijā, neskatoties uz bezmaksas augstāko izglītību, vēl aizvien pastāv nevienlīdzība tieši studiju jomu ziņā. Lai gan Skandināvijā ir vienlīdzība tādā ziņā, ka sociālajām grupām ir vienlīdzīgas iespējas uzsākt studijas, Dānijā un Zviedrijā pastāv nevienlīdzība iekļūšanā prestižajās studiju jomās (medicīna, veterinārija, jurisprudences, mākslas, zobārstniecība) un lielāka vienlīdzība profesionālās programmās (J. P. Thomsen, 2015; J.-P. Thomsen et al., 2017).

Savukārt salīdzinot Dāniju un ASV pēc to nevienlīdzības, pētnieki secina, ka, lai gan Dānija ir vienlīdzīgāka par ASV, šī vienlīdzība izriet galvenokārt no nodokļu sistēmām, bet tieši augstākā izglītība Dānijā ir nevienlīdzīgāka kā ASV (Landersø & Heckman, 2016). Autori izvirza hipotēzi, ka pārmērīgi progresīva nodokļu sistēma mazina motivāciju iegūt augstāko izglītību, jo papildu ienākumi no tās ir zemāki Dānijā nekā ASV.

Rezumējot vairāku valstu pieredzi, bezmaksas augstākā izglītība vislabāk darbojas valstīs, kurās ir zema nevienlīdzība un pietiekami daudz resursu, lai varētu jēgpilni uzturēt bezmaksas augstāko izglītību. Daudzās valstīs, kas ievieša bezmaksas augstāko izglītību, bet kurās ir būtiska nevienlīdzība un nepietiekams valsts finansējums bezmaksas augstākās izglītības uzturēšanai, ir nonākušas līdz sistēmai, kurā par brīvu studē tie, kuriem ir vairāk sociālā un ekonomiskā kapitāla, un kuri tāpat būtu studējuši, kā arī pie aizvien mazāka ieguldījuma augstākajā izglītībā, tādā veidā mazinot kvalitāti (Marmolejo, 2015).

Šī iemesla dēļ, ieviešot bezmaksas augstāko izglītību, ir nepieciešama ārkārtīga uzmanība. Bezmaksas augstākās izglītības risks ir situācija līdzīgi kā Anglijā un Vācijā, kur valsts finansējums nav bijis spējīgs pieaugt līdz ar studējošo skaitu. Tas noveda pie kvalitātes krituma, jo kvalitāte ir atkarīga no pieejamā resursu apjoma, un, ja resursu apjoms uz studējošo samazinās, tad līdz ar to arī kvalitāte krīt. Tāpat arī ir būtiski saprast to, ka, finansējot augstāko izglītību, finansējums ir jāiegulda tur, kur no tā ir vislielākā pievienotā vērtība. Attiecīgi, tas visefektīvāk ir izmantojams lai nodrošinātu to, ka augstāko izglītību iegūst tie, kuri citādi neuzsāktu vai nepabeigtu studijas. Visbeidzot, ceļā uz bezmaksas augstāko izglītību valstij ir jāizmanto arī privātais finansējums kā avots, caur ko var finansēt augstāko izglītību. Valsts mērķim būtu jābūt atvieglot studējošajiem iespēju maksāt par savām studijām caur studiju kreditēšanu, kā arī apzināties to, ka studiju maksas var veicināt vienlīdzību, ja tās ir jāmaksā tiem, kuri to var atļauties.

3.5. Igaunijas pieredze un galvenie normatīvie akti

Pēdējo gadu būtiskākās izmaiņas Igaunijas augstākās izglītības telpā sākās 2012. gadā, kad Igaunijas parlaments un valdība nolēma virzīties bezmaksas augstākās izglītības virzienā. Viens no nozīmīgākajiem pamudinājumiem šādam solim bija OECD 2007. gadā īstenotās analīzes rezultāti, kas secināja, ka Igaunijas augstākās izglītības finansēšanas sistēma neatbilda darba tirgus vajadzībām, proti, atsevišķām nozarēm bija nepieciešams vairāk speciālistu, nekā All to spēja nodrošināt (Lees, 2016). Piemēram, valstij prioritāro dabaszinātņu un eksakto zinātņu jomu absolventu skaits bija līdz pat divām reizēm mazāks par šajās nozarēs nepieciešamo speciālistu skaitu (Simson, 2019).

OECD eksperti arī secināja, ka tā laika augstākās izglītības sistēma atstāja negatīvu ietekmi uz studējošo iespēju brīvi izvēlēties vēlamu studiju programmu. 2007. gadā aptuveni 50% studējošo maksāja par savām studijām, kā rezultātā valsts dotētās jeb bezmaksas studiju vietas dažās studiju jomās piesaistīja talantīgos studējošos studēt jomas, kas viņiem nepatika, jo tā bija iespēja studēt bez maksas. Bez tā atsevišķos studiju virzienos studijas pabeidza zem 30% studējošo, kā arī valsts un All atbildība par vairākiem jautājumiem bija neskaidra (Lees, 2016).

Jautājums par reformām augstākajā izglītībā bija viens no 2011. gada parlamenta vēlēšanu centrālajiem diskusiju objektiem (Lees, 2016). Lai arī studējošie pirms lēmuma pieņemšanas organizēja demonstrācijas, aicinot pirms reformas īstenošanas paredzēt finansiālā atbalsta mehānismus, lai studējošajiem paralēli studiju procesam nevajadzētu strādāt savu vajadzību nodrošināšanai (Kund, 2012), jaunievēlētais likumdevējs 2012. gada janvārī apstiprināja jauno Universitāšu likumu (*University Act*). Likumam stājoties spēkā 2013. gadā, studiju kvalitāte kļuva par galveno elementu augstākajā izglītībā, kas ietvēra mērķus sistēmu padarīt taisnīgāku, palielināt studiju efektivitāti un mazināt plaisu studiju jomu starpā. Tā rezultātā, sākot ar 2013. gadu, personām, kas studē igauņu valodā un semestrī iegūst noteiktu kredītpunktu skaitu, par studijām nav jāmaksā. Tāpat studējošo atbalsts, balstoties sociālajos kritērijos. 2014. gadā ieviesa stipendijas, lai motivētu studējošos izvēlēties STEM studiju programmas (Lees, 2016).

Līdz 2012. gadam All tika finansētas no valsts budžeta līdzekļiem, lai All nodrošinātu absolventus – 2010./ 2011. gadā 51% studiju vietu bija valsts finansētas. Līdz ar augstākās izglītības reformu mainījās arī finansēšanas principi (Lees, 2016). Balstoties uz savu lomu, deleģētajiem uzdevumiem un kapacitāti, pēc 2013. gada All lemj, kuros studiju virzienos un kādā apmērā tiek izveidotas studijas vietas. Ideja šādai pieejas maiņai ir All piešķiramo valsts finansējumu sasaistīt ar studiju kvalitāti un efektivitāti, vienlaikus ņemot vērā sabiedrības vajadzības. Kā piemērus šādiem rādītājiem var minēt studiju nodrošināšanas kvalitāti, absolventu skaitu, valsts nozīmes studiju grupu absolventu skaitu u.c. (European Commission/EACEA/Eurydice, 2019).

Izvērtējot pāreju uz bezmaksas augstāko izglītību, Igaunijas Republikas Valsts kontrole 2019. gadā veiktajā auditā secināja, ka, lai arī studējošajiem ir iespējams augstāko izglītību iegūt īsākā laikā un ir samazinājies studijas pārtraukušo skaits, tomēr All ir ierobežotākas papildu ieņēmumu gūšanas iespējas un augstākās izglītības finansēšanas modelis ir novecojis. Salīdzinājumā ar 2012. gadu par 0,3% ir palielinājās personu skaits 18-24 gadu vecumā, kas uzsāka studijas. Palielinājies arī to personu skaits, kuras atkārtoti uzsāk studijas 40+ gadu vecumā. Savukārt no 16,8% 2012. gadā līdz 14% 2017. gadā samazinājās studijas pārtraukušo personu īpatsvars visos studiju līmeņos, un statistika liecina, ka studējošie, kuri saņem atbalstu vajadzību nodrošināšanai, retāk lemj pārtraukt studijas (Simson, 2019).

Vienlaikus augstākās izglītības reforma nav nodrošinājusi absolventu pieaugumu nozarēs, kurās trūkst speciālistu. Igaunija ir noteikusi jomas, kurās nepieciešamība pēc jauniem speciālistiem ir lielākā, bet tikai ar medicīnu un veselības aprūpi saistītās studiju programmas nodrošina nepieciešamo absolventu skaitu. Auditori arī atklāja, ka studējošo intereses trūkums studēt programmās, kurās trūkst speciālistu, nav saistīts ar sliktu mārketingu vai zemu studiju kvalitāti, bet nekonkurētspējīgo atalgojuma līmeni. Ziņojumā rekomendēts paplašināt valsts dotāciju izmaksu tajās jomās, kur nākotnē pieaugs nepieciešamības pēc darbaspēka, jo statistiski studējošo skaits ir palielinājies gandrīz visās studiju programmās, kurās studējošajiem piešķir specialitātē balstītas stipendijas. Nedaudz pieaudzis ir arī to studējošo skaits, kuri paralēli studijām strādā algotu darbu – no 50% 2013. gadā līdz 53% 2016.–2018. gadā (Simson, 2019).

Attiecībā uz augstākās izglītības finansēšanas modeli, auditori secināja, ka tas ir novecojis, jo augstākās izglītības finansējuma pieaugums ir pārāk atkarīgs no politiķu viedokļa. Viens no galvenajiem kritikas punktiem ir tas, ka uz sniegumu balstīta finansēšanas sistēma augstākajai izglītībai, kas veido 20% no kopējā atbalsta, realitātē neveicina augstu sniegumu. Protī, kopējā summa nepalielinās, ja kāda All uzrāda ļoti labus rezultātus, bet pārdales rezultātā All lielāku summa saņem gadījumā, ja kāda cita All uzrāda sliktākus rezultātus (Simson, 2019).

Galvenie uz 2020. gada decembri Igaunijā spēkā esošie augstāko izglītību regulējošie normatīvie akti ir:

- Igaunijas Republikas izglītības likums⁵;
- Augstākās izglītības likums⁶;
- Universitāšu likums⁷;
- Studiju pabalstu un studiju kredītu likums⁸;
- Privāto izglītības iestāžu likums⁹.

⁵ Republic of Estonia Education Act <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/517072020006/consolide>

⁶ Higher Education Act <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/525062020001/consolide>

⁷ Universities Act <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/503062019011/consolide>

⁸ Study Allowances and Study Loans Act <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/521032019018/consolide>

⁹ Private Schools Act <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/503062019009/consolide>

4. REKOMENDĀCIJAS

Ņemot vērā, ka Latvijas augstākajai izglītībai ir maz resursu salīdzinājumā ar citām Eiropas valstīm, secināms, ka Latvija bez papildu resursiem augstākajai izglītībai nevar ieviest jēgpilnu bezmaksas augstāko izglītību. Šī iemesla dēļ ir nepieciešama pakāpeniska virzība uz bezmaksas augstāko izglītību, kas fokusētos primāri uz esošās sistēmas pilnveidošanu, lai veicinātu pieejamību un kvalitāti.

Efektīva resursu izmantošana pieejamības veicināšanai faktiski nozīmē resursu ieguldīšanu, lai tie, kas citādi neuzsāktu studijas, varētu veiksmīgi uzsākt un pabeigt studiju gaitas. Balstoties līdzšinējos Pasaules bankas pētījumos par Latviju un citām valstīm, ir skaidrs tas, ka esošā budžeta vietu un stipendiju sistēma neveicina nedz augstākās izglītības pieejamību, nedz vienlīdzību, jo tā piešķir finansējumu galvenokārt tiem, kuriem jau ir resursi un kuri tāpat būtu uzsākuši studijas (Herbaut, 2019; World Bank, 2014). Esošā stipendiju sistēma sniedz atbalstu tiem, kam ir augstākas sekmes. Augstākas sekmes ir lielā mērā atkarīgas no studējošo ģimenes turības. Attiecīgi, stipendiju piešķiršana tikai pēc akadēmiskajiem kritērijiem ir naudas piešķiršana turīgajiem. Kā efektīvākie risinājumi augstākās izglītības pieejamības veicināšanai ir identificēti:

1. finansiālais atbalsts studējošajiem pēc to sociālajiem kritērijiem (tikai tad, ja summas ir pietiekami lielas, lai būtu nozīmīgas);
2. proaktīvas konsultācijas vidusskolēniem par studiju iespējām un plāniem;
3. pieejami studiju kredīti.

Šajā pētījumā tiek secināts, ka pieejamību neietekmē studējošo informēšana, kas nav proaktīva, un nodokļu atlaides. Savukārt pieejamību mazina finansiālais atbalsts, kas tiek piešķirts tikai pēc reflektantu vai studējošo akadēmiskajiem rādītājiem.

Latvijas augstākās izglītības sistēmai ir jāpalielina resursu apjoms. Šobrīd Latvijas izdevumi uz vienu studējošo ir vieni no zemākajiem starp Eiropas OECD valstīm un otrie zemākie reģionā. Resursu nepietiekamība negatīvi ietekmē gan augstākās izglītības pieejamību, gan kvalitāti. Pie esošā resursu daudzuma nav iespējams ieviest bezmaksas augstāko izglītību. Lai varētu ieviest bezmaksas augstāko izglītību, ir nepieciešama apņemšanās palielināt esošās augstākās izglītības izmaksas līdz tādām līmenim, kas atbilst Latvijas augstākās izglītības ambīcijām. Šīs ambīcijas var būt vai nu finansējuma palielināšana līdz faktiskajām izmaksām, kā aprēķināts 2013. gada Izglītības un zinātnes ministrijas pasūtītajā pētījumā (Eriņš, Bērziņš, 2014), vai arī līdz Ziemeļvalstu reģiona vidējam. Tāpat arī ir kritiski ilgtermiņā finansēt augstāko izglītību pietiekamā apmērā, lai nodrošinātu un uzturētu kvalitatīvu un pieejamu sistēmu.

Ir nepieciešams mazināt atbirumu, lai veicinātu Latvijas augstākās izglītības pieejamību arī studiju procesa ietvaros. No iepriekšminētajiem rīkiem tikai finansiālais atbalsts studējošajiem pēc to sociālajiem kritērijiem būtiski samazina studējošo atbirumu (Herbaut, 2019). Šī iemesla dēļ ir atbalstāma Pasaules bankas ekspertu rekomendācija Latvijai ieviest augstākajā izglītībā finansējumu studējošajiem primāri pēc sociālajiem kritērijiem un sekundāri pēc akadēmiskajiem rādītājiem.

Savukārt kvalitātes veicināšanai būtu jāpārskata esošais budžeta vietu modelis, jo līdzšinējais modelis primāri darbojas kā finansiālais atbalsts tiem, kuriem tas nav nepieciešams. Novirzot finansējumu no tiem studējošajiem, kuriem tas nav nepieciešams, tiem, kuriem tas ir, tiks arī celta vidēja studējošā maksātspēja tiem, kuri studēs par maksu, tādā veidā ļaujot celt studiju maksas un veicinot resursu ieplūšanu augstākajā izglītībā, un veicinot kvalitāti. Šo resursu pieplūšanu arī atvieglotu nesen pilnveidotā studējošo kreditēšanas sistēma, kas nodrošina nepieciešamo likviditāti studējošajiem.

Ņemot vērā Latvijas augstākās izglītības ilgstošo politisko prioritāti par reflektantu plūsmu virzību uz specifiskām studiju jomām, esošajā sistēmā būtu arī jāparedz mehānismi šīs plūsmas virzīšanai. Viens no risinājumiem varētu būt finansiāla atbalsta sniegšana studējošajiem pēc sociālajiem kritērijiem gadījumā, ja tie studē konkrētā studiju jomā. Papildus tam kreditēšanas sistēma varētu tikt pilnveidota atbilstoši pasaules labajai praksei un tiktu ieviesta kredītu dzēšana gadījumā, ja attiecīgās jomas absolvents ir Latvijas nodokļu maksātājs konkrētu laiku¹⁰.

¹⁰ Lai gan ideālā gadījumā atmaksa varētu notikt gadījumā, ja absolvents strādā savā jomā, jomas darba vietā ir grūti definējamas un birokrātiskais slogs, kas rastos, mēģinot precīzi noteikt, vai attiecīgais absolvents strādā savā jomā vai nē, visdrīzāk padarītu šādu ideju nerentablu un radītu arī slogu uzņēmējiem.

5. IZMANTOTĀ LITERATŪRA

- Canton, Erik, van der Meer, P., & van der Meer, P. (2001). Public funding of higher education: The Danish taximeter-model. In E. Canton, R. Venniker, B. W. A. Jongbloed, J. B. J. Koelman, P. H. Meer, & J. J. Vossensteyn (Eds.), *Higher education reform: Getting the incentives right* (pp. 85–99). SDU.
- Crawford, C., Crawford, R., & Jin, W. (Michelle). (2014). *Estimating the public cost of student loans*. Institute for Fiscal Studies. <https://doi.org/10.1920/re.ifs.2014.0094>
- Deming, D. J. (2019). The Economics of Free College. *Econfp*, 12.
- Elken, M., Hovdhaugen, E., & Wiers-Jenssen, J. (2015). *Higher Education in the Nordic Countries: Evaluation of the Nordic agreement on admission to higher education*.
- Eriņš, I., Bērziņš, G. (2014). *Pētījums par studiju izmaksu koeficientu augstākajā izglītībā aktualizēšanu un priekšlikumu sagatavošanu to konsolidēšanai*. Rīgas Tehniskā universitāte.
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2019, December 10). *Estonia Higher Education Funding*. Eurydice - European Commission. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-24_en
- European Commission/EACEA/Eurydice. (2020). *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education – 2020/21*. Publications Office of the European Union. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/national-student-fee-and-support-systems-european-higher-education-202021_en
- European Tertiary Education Register*. (2020). ETER. <https://www.eter-project.com/#/home>
- Eurydice. (2017a, October 9). *Estonian Higher Education Funding* [Text]. Eurydice - European Commission. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-24_en
- Eurydice. (2017b, October 9). *Finnish Higher Education Funding* [Text]. Eurydice - European Commission. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-25_en
- Eurydice. (2017c, October 9). *Norwegian Higher Education Funding* [Text]. Eurydice - European Commission. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-funding-54_en
- Eurydice. (2017d, October 10). *Swedish Higher Education* [Text]. Eurydice - European Commission. https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/higher-education-80_en
- Herbaut, E. (2019). *What Works to Reduce Inequalities in Higher Education? A Systematic Review of the (Quasi-)Experimental Literature on Outreach and Financial Aid* (p. 83). World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/31497>
- Higher education in Sweden – 2016 Status report* (p. 68). (2016). Swedish Higher Education Authority. <https://english.uka.se/download/18.5d85793915901d205f916275/1487932593678/status-report-statistics-higher-education-sweden-2016.pdf>

- Hiltunen, H. (2016, November 29). *Statistics Finland—Students and qualifications of educational institutions 2015*. Statistics Finland. https://www.stat.fi/til/opiskst/2015/opiskst_2015_2016-11-29_tie_001_en.html
- Isopahkala-Bouret, U., Börjesson, M., Beach, D., Haltia, N., Jónasson, J. T., Jauhiainen, A., Jauhiainen, A., Kosunen, S., Nori, H., & Vabø, A. (2018). Access and stratification in Nordic higher education. A review of cross-cutting research themes and issues*. *Education Inquiry*, 9(1), 142–154. <https://doi.org/10.1080/20004508.2018.1429769>
- Izglītības un zinātnes ministrija. (2020). *Statistika par augstāko izglītību*. <https://www.izm.gov.lv/lv/statistika-par-augstako-izglitibu>
- Karhunen, P. (2020, December 4). Admissions should never be a conveyor belt. *Wonkhe*. <https://wonkhe.com/blogs/admissions-should-never-be-a-conveyor-belt/>
- Landersø, R., & Heckman, J. J. (2016). The Scandinavian Fantasy: The Sources of Intergenerational Mobility in Denmark and the U.S. *The Scandinavian Journal of Economics*, 119(1), 74. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12219>
- Latvijas Studentu apvienība. (2018). *Kā veicināt augstākās izglītības kvalitāti, pilnveidojot finansēšanas sistēmu*.
- Lees, M. (2016). *Estonian Education System 1990-2016: Reforms and Their Impact*. Friedrich Naumann Foundation for Freedom. http://4liberty.eu/wp-content/uploads/2016/08/Estonian-Education-System_1990-2016.pdf
- Marmolejo, F. (2015, February 6). The Great Challenge in Tertiary Education: Is it really just about the fees? *World Bank Blogs*. <https://blogs.worldbank.org/education/great-challenge-tertiary-education-it-really-just-about-fees>
- Ministry of Education and Research. (2020). *HaridusSilm*. <https://www.haridussilm.ee/>
- MOSTA. (2016). *6.1. Studiju programų skaičius*. MOSTA. <http://mosta.lt/ataskaitos/353-6-1-studiju-programu-skaicius>
- Murphy, R., Scott-Clayton, J., & Wyness, G. (2019). The end of free college in England: Implications for enrolments, equity, and quality. *Economics of Education Review*, 71, 7–22. <https://doi.org/10.1016/j.econedurev.2018.11.007>
- OECD. (2020). *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. OECD. <https://doi.org/10.1787/69096873-en>
- Official Statistics Portal. (2020). *Oficialiosios statistikos portalas*. <https://osp.stat.gov.lt/pradinis>
- Plümper, T., & Schneider, C. J. (2007). Too much to die, too little to live: Unemployment, higher education policies and university budgets in Germany. *Journal of European Public Policy*, 14(4), 631–653. <https://doi.org/10.1080/13501760701314458>
- Simson, P. (2019, October 23). *National Audit Office: Outcomes of reform for transition to free higher education are patchy*. National Audit Office. <https://www.riigikontroll.ee/Suhtedavalikkusega/Pressiteated/tabid/168/557/GetPage/1/557/Year/-1/ItemId/1179/amid/557/language/en-US/Default.aspx>
- Students enrolled in tertiary education by education level, programme orientation, sex, type of institution and intensity of participation*. (2020). Eurostat. https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uae_enrt01&lang=en
- Students in tertiary education—As % of 20-24 years old in the population*. (2020). Eurostat. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/educ_uae_enrt08/default/table?lang=en

- Swedish Higher Education Authority. (2018). *Higher education in Sweden 2018 status report* (p. 70). Swedish Higher Education Authority.
- Thomsen, J. P. (2015). Maintaining Inequality Effectively? Access to Higher Education Programmes in a Universalist Welfare State in Periods of Educational Expansion 1984–2010. *European Sociological Review*, 31(6), 683–696. <https://doi.org/10.1093/esr/jcv067>
- Thomsen, J.-P., Bertilsson, E., Dalberg, T., Hedman, J., & Helland, H. (2017). Higher Education Participation in the Nordic Countries 1985–2010—A Comparative Perspective. *European Sociological Review*, 33(1), 98–111. <https://doi.org/10.1093/esr/jcw051>
- World Bank. (2014). *World Bank Reimbursable Advisory Service on Higher Education Financing in Latvia Higher Education Financing in Latvia: Final Report*.