



I E G U L D Ī J U M S T A V Ā N Ā K O T N Ē



## Izglītības kvalitātes monitoringa sistēmas un monitoringa rīku apraksta izstrāde

Dr. Hans Vossensteyn  
Mg. Frans Kaiser  
Mg. Kestutis Jovaišas  
Bc. Gatis Bolinskis  
Mg. Kristaps Kovaļevskis  
Dr. Ben Jongbloaed  
Mg. Rolandas Gumuliauskas  
Mg. Akvilē Redko

CIVITTA



## KOPSAVILKUMS

Izglītības kvalitāte ir būtiska katra izglītojamā potenciāla realizēšanai, kā arī plašākas sabiedrības vajadzību nodrošināšanai. Izglītības kvalitātes efektīva novērtēšana un uzraudzība ir svarīga, lai informētu lēmumu pieņēmējus par esošo situāciju un nepieciešamajām izmaiņām. Vienlaikus ir jāinformē sabiedrība par pieņemto lēmumu rezultātiem un sekām, nodrošinot lēmumu pieņēmēju atbildību sabiedrības priekšā. Lai nodrošinātu kvalitāti, atbildību, efektivitāti un citus labas pārvaldības aspektus, kas nodrošina vēlamu rezultātu sasniegšanu, ir svarīgi nodrošināt uzticamus un savlaicīgus kvantitatīvos un kvalitatīvos datus izglītības kvalitātes analīzei. Lai to īstenotu, daudzās valstīs ir izveidotas izglītības monitoringa sistēmas, kuru mērķis ir iegūt, apkopot un analizēt datus pierādījumos balstītu lēmumu pieņemšanai. Tāpat monitoringa sistēmas palīdz kaskadēt izglītības mērķus starp izglītības sistēmas pārvaldības līmeņiem, nodrošinot integrētu izpildes pamatrādītāju ievākšanu un stratēģisko prioritāšu sasniegšanas novērtējumu.

Pašreizējā Latvijas izglītības sistēmas monitoringa procesu organizēšana rada izaicinājumu efektīvai, uz pierādījumiem balstītai politikas veidošanai. Pastāv vāja saikne starp datu ievākšanu un lēmumu pieņemšanu – nepietiekamas datu kvalitātes un vienotas izglītības kvalitātes izpratnes trūkuma dēļ ir vērojams pilnvērtīgas analīzes trūkums. Tas noved pie nepilnīgas sadarbības starp izglītības sistēmas līmeņiem, jo katrā no tiem tiek noteiktas savas prioritātes, kas izklieš fokusu un samazina iespējas panākt sistēmiskas pārmaiņas. Procesi ir savstarpēji nodalīti, un dažkārt ar prasībām, kas savstarpēji pārklājas un ko raksturo neviendabīgs rādītāju saraksts, izraisot sistēmas neefektivitāti. Turklāt dažādi izglītības sistēmas aspekti saņem nevienmērīgu uzmanību, piemēram, salīdzinoši maz ir rādītāju, kas mēra finanšu resursu sadali un pārvaldības efektivitāti. Latvija ir apņēmusies uzlabot datu un to izmantošanas kvalitāti pierādījumos balstītas politikas veidošanai. Tiek atzīta nepieciešamība uzlabot Valsts izglītības informācijas sistēmu un pētniecības stratēģisku izmantošanu, lai uz to balstītu nepieciešamās reformas izglītības nozarē.

Šajā ziņojumā piedāvātā izglītības kvalitātes monitoringa sistēma raksturo vienotu, visus izglītības sistēmas līmeņus un izglītības veidus un pakāpes iekļaujošu, savstarpēji integrētu un uz mērķi orientētu sistēmu. Tās apraksts balstīts uz plašu literatūras apskatu, iekļaujot starptautiska, nacionāla un vietēja mēroga politikas plānošanas dokumentus un pētījumus, zinātnisko literatūru par izglītības kvalitāti un konsultācijām ar Izglītības un zinātnes ministriju (turpmāk – IZM) un tās padotības iestādēm, pašvaldībām, izglītības iestādēm, sociālajiem partneriem un citām iesaistītajām pusēm. Izglītības kvalitātes monitoringa sistēmas virsmērķis ir palīdzēt efektīvāk novērtēt izglītības kvalitāti – nodrošināt attiecīgajām ieinteresētajām pusēm savlaicīgu un uzticamu informāciju, kas ļauj tām pieņemt uz pierādījumiem balstītus lēmumus, veicinot izglītības kvalitātes attīstību.

Būtisks priekšnosacījums izglītības kvalitātes monitoringa sistēmas izstrādei ir vienotas izpratnes par “izglītības kvalitāti” veidošana. Šajā pētījumā tās definēšanai tika izvēlēta pieeja “atbilstība mērķiem (*fit for purpose*)”, tātad, vai izglītība sniedz to, ko no tās sagaida iesaistītās puses. Ņemot vērā izvēlēto pieeju, tika izstrādāta “izglītības kvalitātes” koncepcija, kuru veido četras kategorijas:

- Atbilstība mērķiem, kas ietver izglītojamo un visas sabiedrības vajadzībām atbilstošus izglītības rezultātus: attīstītas kompetences, spēju iesaistīties darba tirgū un dažādu sabiedrības grupu iekļaušanu;
- Kvalitatīvas mācības, kas raksturo mācību procesu un pedagogus, kuriem ir vistiešākā ietekme uz izglītības rezultātu sasniegšanu;
- Iekļaujoša vide, kas veicina izglītojamo un pedagogu motivāciju, nodrošinot fizisku un emocionālu drošību;
- Laba pārvaldība, kas nodrošina efektīvus procesus, lai veicinātu iekļaujošu vidi, atbalstītu izglītojamus un pedagogus mācību procesā.

Prioritārie Latvijas izglītības mērķi apkopoti divos līmeņos 1) ar definētiem “mērķiem”, kas nosaka katru no četrām izglītības kvalitātes “kategorijām”, un 2) ar “definējošiem aspektiem”, kas raksturo izglītības

kvalitātes “elementus” (katrā “kategorijā” pa trim). Katru elementu mēra izmantojot rādītājus un interpretē, ņemot vērā kontekstuālos faktoros. Rādītāji tiek attiecināti uz dažādiem izglītības veidiem un pakāpēm un sistēmas līmeņiem, ļaujot veikt konkrētu un jēgpilnu izglītības kvalitātes analīzi un nodrošinot efektīvākas diskusijas, koncentrējoties uz noteiktiem kvalitātes aspektiem.

Izglītības kvalitātes rādītāju novērtēšanai nepieciešamo datu apkopošanai paredzēts izmantot esošus, uzlabotus un jaunus procesus. Piemēram, viens no ieteiktajiem jaunajiem procesiem ir pedagogu un izglītojamo drošības un labsajūtas novērtēšana. Ņemot vērā finansējuma nozīmi izglītības kvalitātes un efektivitātes nodrošināšanā, ir skaidrs, ka turpmāk lielāks uzsvars ir jāliek arī uz procesiem, kuros tiek salīdzināti un novērtēti izglītības nodrošināšanai piešķirtie resursi un kuru mērķis ir ieguldīt pasākumos, kas vistiešāk veicina izvirzīto mērķu sasniegšanu. Kvalitātes sasniegšana par jebkādu cenu nav saprātīga un iespējama, tāpēc tiek ierosināts uzlabot esošos un ieviest jaunus procesus, kas ļautu plašāk izmantot rādītāju finanšu un administratīvās efektivitātes raksturošanai.

Informācija par izglītības kvalitāti katrā izglītības sistēmas līmenī ir nepieciešama dažādu lēmumu pieņemšanai. Valsts un izglītības iestāžu dibinātāju līmenī informācija ir nepieciešama izglītības politikas veidošanai, ieguldījumu sadalei, izglītības pakalpojumu attīstības plānošanai, izglītības programmu izstrādei un citu mērķu sasniegšanai. Izglītības iestāžu līmenī informācija ir nepieciešama ikdienas darbībām, pašnovērtējumam, ārējai uzraudzībai, kā arī turpmākās attīstības plānošanai. Sabiedrība, piemēram, uzņēmēji, kopienas, dažādu jomu profesionāļi, studenti, mediji un izglītības iestādes, tiek uzskatītas par ieinteresētajām grupām, kas lietos iegūtos datus un informāciju, tādēļ paredzēts izstrādāt izglītības kvalitātes monitoringa rīkus. Tie palīdzēs uzkrāt, analizēt, sintezēt un vizualizēt izglītības kvalitāti raksturojošus datus un izdarīt secinājumus par izglītības kvalitāti dažādos izglītības veidos un pakāpēs. Rīki ieinteresētajām pusēm nodrošinās dažāda līmeņa piekļuvi datiem par izglītības kvalitāti, veidos vienotu izpratni par tās novērtēšanu, kā arī ļaus veikt padziļinātu cēloņsakarību analīzi.

## PAR PROJEKTU

Saskaņā ar Ministru kabineta 2017. gada 22. augusta noteikumu Nr. 487 “Darbības programmas “Izaugsme un nodarbinātība” 8.3.6. specifiskā atbalsta mērķa “Ieviest izglītības kvalitātes monitoringa sistēmu” 8.3.6.2. pasākuma “Izglītības kvalitātes monitoringa sistēmas izveide” īstenošanas noteikumi” 2. punktu 2018. gada aprīlī IZM uzsāka projektu “Izglītības kvalitātes novērtēšanas monitoringa sistēmas un monitoringa rīku apraksta izstrāde”. Projektu līdzfinansē Eiropas Sociālais fonds (turpmāk tekstā – ESF). Projekta mērķis ir izveidot izglītības kvalitātes monitoringa sistēmu izglītības kvalitātes attīstībai, kas balstās uz statistiskās informācijas, salīdzinošo izglītības pētījumu rezultātu, valsts līmeņa izglītojamo sasniegumu un citu izglītības iestāžu darba rezultātus raksturojošo rādītāju mērīšanu un analīzi, centralizēto eksāmenu rezultātu analīzi un akreditācijas, licencēšanas, kā arī pedagogu darbības kvalitātes novērtēšanas informācijas izmantošanu un analīzi, ievērojot vidējā termiņā un ilgtermiņā sasniedzamos nozares stratēģiskos mērķus un rezultātus. Projektu īsteno IZM un tā partneri – Valsts izglītības satura centrs (turpmāk – VIS), Izglītības kvalitātes valsts dienests (turpmāk – IKVD).

2019. gada februārī IZM noslēdza līgumu ar personu apvienību, ko veido vadības konsultāciju uzņēmumi SIA “Civitta Latvija” un UAB “Civitta” (turpmāk – Civitta) kopā ar Tventes Universitātes Augstākās izglītības politikas pētījumu centru (*Centre for Higher Education Policy Studies*, turpmāk tekstā – CHEPS), lai veiktu pētījumu ar mērķi izstrādāt izglītības kvalitātes monitoringa sistēmas un monitoringa rīku aprakstu (1. attēls).

## 1. ATTĒLS. GALVENIE PĒTĪJUMA POSMI



Avots: Autori

Projekta pirmais posms paredzēja vienotas, visus izglītības sistēmas līmeņus iekļaujošas “izglītības kvalitātes” definīcijas izstrādi. Tā tika veidota balstoties uz teorētisko pieeju izpēti un konsultācijām ar dažādām iesaistītajām pusēm, lai ņemtu vērā Latvijas izglītības sistēmas specifiku. Ņemot vērā izvēlēto pieeju izglītības kvalitāti definēt kā “atbilstošu mērķiem (*fit for purpose*)”, saskaņojot ar IZM, tika izstrādāta izglītības kvalitātes koncepcija.

Projekta otrajā posmā tika veikts visaptverošs esošo izglītības jomas rādītāju audits, trūkstošo rādītāju identifikācija un izglītības kvalitātes monitoringa sistēmas un tajā ietilpstošo procesu apraksta izveide.

Projekta trešajā posmā tika izveidoti izglītības kvalitātes monitoringa rīku apraksti, kā arī piecu monitoringa rīku prototipi un to izmantošanas vadlīnijas.

Visbeidzot pētījuma ceturtajā un noslēdzošajā posmā tika sagatavota ziņojuma papildinātā versija, ņemot vērā IZM un ārējo novērtētāju sniegtos komentārus un ieteikumus.

## IZGLĪTĪBAS KVALITĀTES MONITORINGA SISTĒMAS MĒRĶIS

Cilvēkkapitāls jau sen ir atzīts par svarīgu faktoru cīņā pret bezdarbu un zemu atalgojumu, un ir arī pārlicinoši pierādījumi, ka tas ir svarīgs ekonomiskās izaugsmes faktors. Turklāt arvien vairāk pierādījumu ir tam, ka cilvēkkapitāls ir saistīts arī ar citiem aspektiem, tostarp veselības uzlabošanu, lielāku pilsonisko un sociālo iesaisti un augstāku labklājības līmeni.

Tāpēc efektīva izglītības politika lielā daļā valstu ir viena no galvenajām prioritātēm. Saskaņā ar Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (OECD) novērtējumu Latvijas izglītības sistēma ir ar augstu decentralizācijas līmeni, ņemot vērā iesaistīto iestāžu skaitu, dalītu atbildību un lēmumu pieņemšanu starp IZM, tās padotībā esošajām iestādēm un pašvaldībām, kas ir gan izglītības sistēmas stiprā, gan vājā puse. Tomēr sistēmas trūkumi pašlaik neļauj pilnībā īstenot katra indivīda potenciālu. Šie iemesli un negatīvās demogrāfiskās tendences rada izaicinājumus ilgtspējīgai Latvijas attīstībai.

Ņemot vērā izglītības sistēmas sadrumstalotību, decentralizāciju un vienotas izglītības kvalitātes izpratnes trūkumu, pašreizējais izglītības kvalitātes novērtējums un sasniegtie rezultāti nav savstarpēji saskaņoti un nesniedz vispusīgu priekšstatu par sistēmas stiprajām pusēm un trūkumiem. Tiek piemēroti dažādi rādītāji, kas netiek sistemātiski novērtēti un pieļauj dažādas interpretācijas iespējas. Šādā situācijā nav iespējams noteikt sistēmas vājās vietas un iespējas, tādējādi izglītības kvalitātes tālāka attīstība ir apgrūtināta. Šie iemesli noved arī pie neefektīviem tēriņiem, kas ir īpaši problemātiski, ņemot vērā izglītībai paredzēto resursu ierobežotību.

Vienotas izglītības kvalitātes monitoringa sistēmas izveides mērķis ir palīdzēt efektīvāk novērtēt izglītības kvalitāti – nodrošināt attiecīgajām ieinteresētajām pusēm (IZM, iestāžu dibinātājiem, pašvaldībām, izglītības iestādēm, pedagogiem, izglītojamajiem, sabiedrībai u.c.) savlaicīgu un uzticamu informāciju, kas ļauj tām pieņemt uz pierādījumiem balstītus lēmumus, veicinot izglītības kvalitātes attīstību.

Vienota izglītības kvalitātes monitoringa sistēma nodrošinās zemu datu dublēšanās iespējamību (visa informācija tiks ievākta vienreiz un tiks iesniegta vienā sistēmā) un zemu nepareizas datu interpretācijas iespējamību – visas ieinteresētās puses izmantos vienu un to pašu sistēmu, lai analizētu informāciju saistībā ar izglītības kvalitāti. Turklāt tas ļaus atrast jaunas saistības starp noteiktiem kvalitātes aspektiem un kontekstuāliem faktoriem, kas agrāk nav pamanītas.

Visbeidzot monitoringa sistēma nodrošina iespēju IZM sekot līdzi ilgtermiņa stratēģisko mērķu sasniegšanai izglītībā, piemēram, mērķiem, kas tiks iekļauti Izglītības un prasmju attīstības pamatnostādņēs 2021.-2027. gadam, un vajadzības gadījumā veikt koriģējošus pasākumus.

## IZSTRĀDĀTĀ IZGLĪTĪBAS KVALITĀTES KONCEPCIJA

Tika identificētas četras izglītības kvalitātes kategorijas, kuras ir sakārtotas hierarhiskā secībā, sākot ar vissvarīgāko (2. attēls):

- 1) **ATBILSTĪBA MĒRĶIEM** | Šī pozīcija tieši raksturo sasniegto izglītības kvalitāti, analizējot izglītības rezultātus atbilstoši izglītojamo un plašākas sabiedrības vajadzībām. Izglītības kvalitāte sniedz tiem

aktuālas kompetences un izglītības turpināšanas iespējas visas dzīves garumā, ievērojot vienlīdzības un iekļaušanas principus.

- 2) **KVALITATĪVAS MĀCĪBAS** | Kvalitatīvām mācībām ir vistiešākā ietekme uz izglītības kvalitātes mērķu sasniegšanu. To novērtējumu visprecīzāk raksturo progress un sasniegumu mērījumi, kā arī atbilstoši izglītības programmai izvēlētās mācīšanas un mācīšanās metodes.
- 3) **IEKĻAUJOŠA VIDE** | Izglītības vide nodrošina mācību procesā iesaistīto personu fizisko un emocionālo drošību un labsajūtu, kā arī uzlabo motivācijas līmeni, kas tiešā veidā veicina izvirzīto izglītības mērķu sasniegšanu. Gan fiziskie aspekti, kas nodrošina pieejamību un resursus dažādu vajadzību apmierināšanai, gan emocionālie aspekti ir būtiski atbilstīgas vides nodrošināšanai.
- 4) **LABA PĀRVALDĪBA** | Laba izglītības pārvaldība nodrošina efektīvu izglītības procesa vadību un nepieciešamo kontekstu, kurā tiek attīstīta mācību vide un process, lai sasniegtu attiecīgos izglītības kvalitātes mērķus. Izglītības kvalitātes sasniegšanai ir nepieciešama efektīva un ilgtspējīga finansiālo, cilvēku, infrastruktūras un citu resursu pielietošana saskaņā ar attīstības plāniem un politikas plānošanas dokumentiem, kas izstrādāti sadarbībā ar dažādām iesaistītajām pusēm.

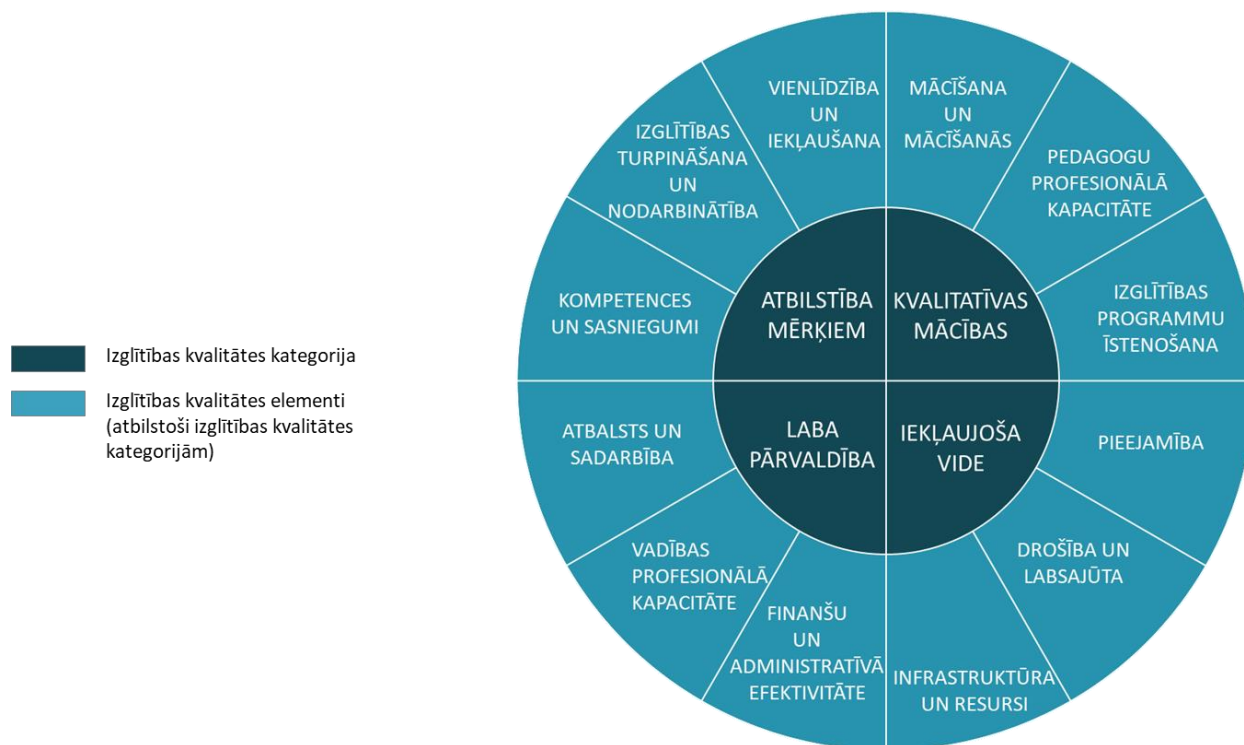
## 2. ATTĒLS. IZGLĪTĪBAS KVALITĀTES KATEGORIJU HIERARHIJA



Avots: autori

Katrai kategorijai ir vispārīgi mērķi un sīkāks iedalījums elementos, kurus precīzāk raksturo definējošie aspekti un izglītības kvalitātes rādītāji (3. attēls).

### 3. ATTĒLS. IZGLĪTĪBAS KVALITĀTES KATEGORIJU UN ELEMENTU PĀRSKATS



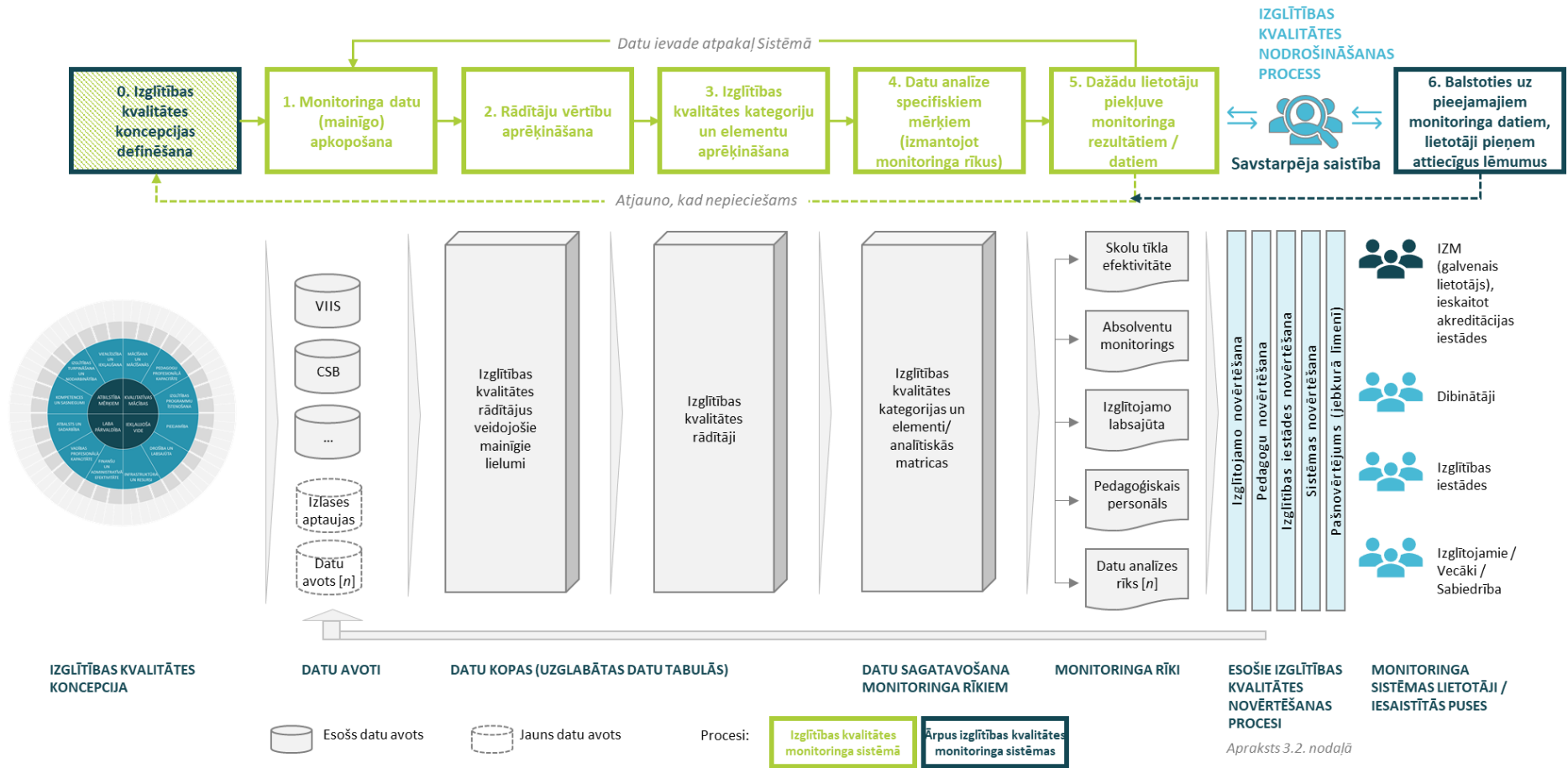
Avots: autori

Šajā pieejā izglītības kvalitāte ir saistīta ar izvirzīto mērķu sasniegšanu. Galvenā kategorija – atbilstība mērķiem – norāda, vai iegūtā izglītība ļauj sasniegt izglītojamo personīgos un sabiedrības mērķus. Citas kategorijas – kvalitatīvas mācības, iekļaujoša vide un plašākā kontekstā arī laba pārvaldība – veido nepieciešamo kontekstu, lai nodrošinātu izglītības atbilstību mērķiem.

#### PLĀNOTĀS IZGLĪTĪBAS KVALITĀTES MONITORINGA SISTĒMAS VIZUALIZĀCIJA

Izglītības kvalitātes monitoringa sistēma un attiecības starp tās ievaddatiem (datu avotiem un kopām), procesiem un izvaddatiem (analīzes rezultāti) ir parādīti sistēmas modelī (4. attēls).

4. ATTĒLS. IZGLĪTĪBAS KVALITĀTES MONITORINGA SISTĒMAS MODELIS



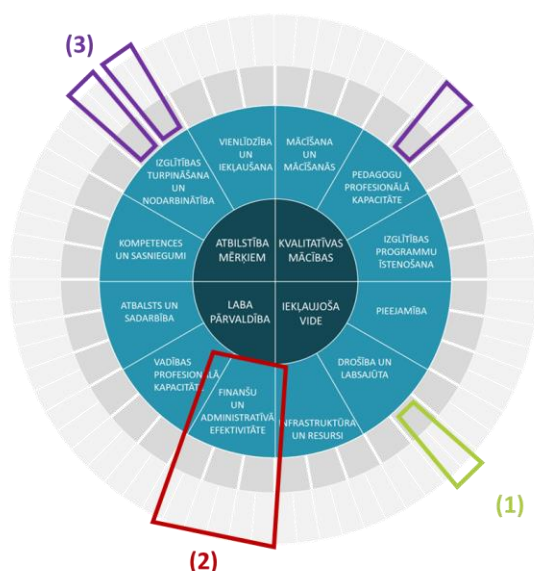
## MONITORINGA RĪKU VEIDI UN IZSTRĀDĀTIE PROTOTIPI

**MONITORINGA RĪKU VEIDI** | Pastāv 3 monitoringa rīku veidi (monitoringa pieejas): **(1)** konkrēta rādītāja monitorings; **(2)** izvēlēto rādītāju kopuma monitorings; **(3)** kompozītrādītāja monitorings (5. attēls).

Katram monitoringa rīkam jābūt: (a) skaidri formulētiem mērķiem, kas būtu specifiski un izmērāmi, izmantojot izglītības kvalitātes rādītājus; (b) mērķauditorijai/ lietotājam; (c) atbilstošam izglītības kvalitātes rādītāju kopumam. Par katru konkrēto rādītāju ir nepieciešama šāda informācija zemākajā datu apkopšanas līmenī:

- rādītāja nosaukums;
- mērvienība;
- pašreizējā gada vērtība noteiktajās mērvienībās;
- vēsturiskās vērtības (līdz 4 iepriekšējiem gadiem, kā arī 10 gadiem tiem rādītājiem, kas saistīti ar absolventu monitoringu);
- salīdzinošās novērtēšanas (mērķa) vērtība attiecīgajam periodam (piemēram, mērķis 2024., 2027. gadam (vai citam periodam)).

### 5. ATTĒLS. PLĀNOTIE SISTĒMAS MONITORINGA RĪKU VEIDI



- (1)** Monitorings, kas balstīts uz **konkrētu rādītāju** no izvēlēta izglītības kvalitātes elementa / kategorijas.
- (2)** Monitorings, kas balstīts uz **kompozītrādītāju**: piemēram, viens novērtējums izglītības kvalitātes elementiem / kategorijām.
- (3)** Monitorings, kura pamatā ir atlasīti **izvēlētie svarīgākie rādītāji (no viena vai vairākiem elementiem)**, lai sniegtu atbildi uz konkrētu jautājumu.

Avots: autori

Projekta ietvaros tika izstrādāti piecu monitoringa rīku prototipi:

- **SKOLU TĪKLA EFEKTĪVITĀTES ANALĪZE** | Rīka mērķis ir apkopot datus par skolu tīklu un tā efektivitāti, informēt iesaistītās puses par būtiskākajiem secinājumiem, lai veidotu vienotu izpratni par ieguldījumu virzieniem un to rezultātiem.



- **ATBALSTA MĀCĪBU TURPINĀŠANAI ANALĪZE** | Rīka mērķis ir novērtēt izglītības pamešanas gadījumu dinamiku, identificēt būtiskākos ietekmējošos faktorus, lai izstrādātu atbilstošas atbalsta programmas un veicinātu mācību turpināšanu.
- **ABSOLVENTU MONITORINGS** | Rīka mērķis ir nodrošināt regulāru informāciju un novērtēt absolventu rezultātus, lai veicinātu izglītības atbilstību darba tirgus prasībām.
- **VISPĀRĒJS PĀRSKATS PAR IZGLĪTĪBU** | Rīka mērķis ir, balstoties izveidotajā izglītības kvalitātes koncepcijā, informēt par izglītības kvalitāti un radīt interesi par izglītības procesiem Latvijā.
- **PEDAGOGU PROFESIJAS PIEVILCĪBAS ANALĪZE** | Rīka mērķis ir analizēt informāciju saistībā ar pedagogu profesiju un tās attīstības dinamiku, izglītības sistēmas spēju piesaistīt, pilnveidot un noturēt pedagogus, lai veicinātu profesijas prestižu un pedagogu profesionālās kapacitātes paaugstināšanos.

Pētījuma ietvaros tika identificēti priekšnosacījumi izglītības kvalitātes monitoringa sistēmas efektīvai funkcionēšanai. Pirmkārt, ir svarīgi panākt atbalstu no izglītības sistēmā iesaistītajām pusēm izstrādātajai izglītības kvalitātes koncepcijai, lai būtu vienota izpratne par to, kādi aspekti izglītības kvalitātē ir būtiski. Otrkārt, dažādo izglītības sistēmā iesaistīto pušu starpā jābūt skaidri nošķirtām atbildības sfērām, lai nodrošinātu savstarpēju atbildību, kā arī saskaņotu sadarbību. Treškārt, lai izglītības kvalitātes monitoringa sistēma varētu darboties efektīvi, ir jānodrošina nepieciešamie resursi un infrastruktūra (datortehnika, analītiskā programmatūra, informācijas sistēmas utt.), kas ļautu ievākt, apkopot un analizēt izglītības kvalitātes rādītāju mērīšanai nepieciešamos datus. Ceturtkārt, jāveicina analītiskā kapacitāte, ieguldot cilvēkresursos un kompetenču attīstībā visos izglītības sistēmas līmeņos. Piektkārt, jāveicina nepārtraukta izaugsme, pastāvīgi meklējot veidus, kā uzlabot monitoringa sistēmas efektivitāti un precizitāti, lai pielāgotos mainīgām indivīdu un sabiedrības vajadzībām.