



Valstybinio audito ataskaitos santrauka

ŠVIETIMO STEBĖSENA

2016 m. lapkričio 30 d. Nr. VA-P-50-4-26



Su valstybinio audito ataskaita galima susipažinti
Valstybės kontrolės interneto puslapyje
adresu www.vkontrole.lt

SANTRUMPOS IR SĄVOKOS

Švietimo stebėseną – tai nuolatinė švietimo būklės ir kaitos analizė, vertinimas, prognozavimas¹.

Bendrasis ugdymas – pradinis ugdymas, pagrindinis ugdymas, vidurinis ugdymas².

Neformalusis švietimas – švietimas pagal įvairias švietimo poreikių tenkinimo, kvalifikacijos tobulinimo, papildomos kompetencijos įgijimo programas, išskyrus formaliojo švietimo programas³.

Rodiklis – kiekybinis dydis arba kokybinis požymis, iš kurio sužinoma planuoti, valdyti ir kontroliuoti reikalinga informacija, galinti padidinti valdymo veiksmingumą⁴.

Mokyklų veiklos kokybės išorinis vertinimas – formuojamasis mokykloje vykstančių procesų vertinimas, teikiantis informaciją, reikalingą mokyklos veiklai koreguoti ir jos rezultatams gerinti.

Bendrojo lavinimo mokyklos veiklos kokybės įsivertinimas – sistemingas veiklos ir rezultatų naudingumo tyrimas, padedantis nustatyti, kaip pasiekiami mokyklos strateginio plano, metinės veiklos programos tikslai ir kokius tikslus mokykla gali kelti į ateitį⁵.

Standartizuoti mokinių pasiekimų vertinimai (diagnostiniai ir standartizuoti testai) – vertinimo įrankiai, kurių tikslas – sudaryti sąlygas mokykloms ir mokytojams savarankiškai ir objektyviai įvertinti savo mokinių mokymosi pasiekimus, rinkti grįžtamojo ryšio informaciją, reikalingą ugdymo kokybei ir vadybai gerinti⁶.

Nacionaliniai mokinių pasiekimų tyrimai – šalies mastu Švietimo ir mokslo ministerijos įgaliotų institucijų rengiami ir vykdomi bendrąjį ugdymą teikiančių mokyklų mokinių mokymosi pasiekimų tyrimai, kurių rezultatai naudojami reguliariai švietimo būklės stebėsenai atlikti ir tobulinti.

PUPP – pagrindinio ugdymo pasiekimų patikrinimas.

EBPO – Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija.

PISA (angl. *Programme for International Student Assessment*) – tarptautinis penkiolikmečių tyrimas, organizuojamas Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (angl. *Organization for Economic Co-operation and Development*, OECD).

TIMSS (angl. *Trends in International Mathematics and Science Study*) – tarptautinis matematikos ir gamtos mokslų gebėjimų tyrimas, inicijuotas Tarptautinės švietimo pasiekimų

¹ Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas, 1991-06-25 Nr. I-1489 (2011-03-17 įstatymo Nr. XI-128 redakcija), 2 str. 31 d.

² Ten pat, 2 str. 2 d.

³ Ten pat, 2 str. 17 d.

⁴ Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2012-08-14 įsakymu Nr. V-1201 patvirtintas Valstybės švietimo ir mokslo stebėsenos tvarkos aprašas, 10 p.

⁵ Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2009-03-30 įsakymu Nr. ISAK-607 patvirtintos Bendrojo lavinimo mokyklos veiklos kokybės įsivertinimo rekomendacijos.

⁶ Prieiga per internetą: <http://www.nec.lt/342/>.

vertinimo asociacijos (angl. *International Association of the Evaluation of Educational Achievement*, IEA).

PIRLS (angl. *Progress in International Reading Literacy Study*) – tarptautinis skaitymo gebėjimų tyrimas, organizuojamas Tarptautinės švietimo pasiekimų vertinimo asociacijos (angl. *International Association of the Evaluation of Educational Achievement*, IEA).

ICCS (angl. *International Civic and Citizenship Education Study*) – tarptautinis pilietinio ugdymo ir pilietiškumo tyrimas, organizuojamas Tarptautinės švietimo pasiekimų vertinimo asociacijos (angl. *International Association of the Evaluation of Educational Achievement*, IEA).

TALIS (angl. *Teaching and Learning International Survey*) – tarptautinis mokymo ir mokymosi tyrimas, organizuojamas Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (angl. *Organization for Economic Co-operation and Development*, OECD).

PIAAC (angl. *Programme for the International Assessment of Adult Competencies*) – tarptautinis suaugusiųjų kompetencijų tyrimas, organizuojamas Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (angl. *Organization for Economic Co-operation and Development*, OECD).

ŠVIS – Švietimo valdymo informacinė sistema.

PAKIS – pasirenkamojo vaikų švietimo informacinė sistema.

SANTRAUKA

Švietimo stebėseną yra vienas svarbiausių švietimo politikos formavimo įrankių. Jos paskirtis – atlikti analizę: detalai išnagrinėti esamą švietimo situaciją, pasiūlyti jos tobulinimo alternatyvų, priimti pagrįstus sprendimus ir vykdyti švietimo bei mokslo kokybę laiduojantį valdymą. Sistemingai ir koordinuotai vykdoma stebėseną ypač svarbi, padeda laiku nustatyti problemas ir jas spręsti, sutaupo lėšų ir laiko, nes pakeičia inspektavimu pagrįstą priežiūrą.

Švietimo įstatyme nurodyta⁷, kad valstybės švietimo stebėseną, vadovaudamasi švietimo ir mokslo ministro patvirtintais švietimo stebėsenos rodikliais ir jo nustatyta tvarka, vykdo Švietimo ir mokslo ministerija bei kitos švietimo ir mokslo ministro įgalios įstaigos, savivaldybių administracijos, mokyklos. Švietimo ir mokslo stebėseną organizuojama ir vykdoma valstybės, savivaldybės ir švietimo įstaigos lygmenimis⁸.

Švietimo stebėsenai organizuoti ir atlikti 2013–2015 m. panaudota 16,5 mln. Eur valstybės biudžeto lėšų. Audito metu surinkome duomenis, kad įgyvendinant ES paramos 2007–2013 m. projektus su švietimo stebėseną susijusioms veikloms vykdyti panaudota dar 57,4 mln. Eur.

Nepaisant to, kad Lietuvoje nuolat įgyvendinamos švietimo kokybės gerinimo priemonės, mokinių mokymosi pasiekimai išlieka žemesni nei EBPO šalių vidurkis. Be to, neužtikrinama vienoda visų besimokančiųjų ugdymo kokybė, išlieka dideli skirtumai tarp ugdymo kokybės kaime ir mieste. Švietimo ir mokslo ministerija neturi duomenų apie atskiras švietimo sritis, reikalingų priimti sprendimus dėl sistemos tobulinimo; tai mus ir paskatino atlikti auditą.

Auditą atlikome numatę tikslą – įvertinti, ar valstybės lygmens švietimo stebėseną ikimokyklinio, priešmokyklinio, bendrojo ugdymo, profesinio mokymo, neformaliojo vaikų ir suaugusiųjų švietimo srityse organizuojama ir atliekama rezultatyviai: ar kaupiami duomenys, reikalingi pagrįstiems švietimo politikos sprendimams priimti ir vykdyti švietimo kokybę lemiantį valdymą, ar visuomenei prieinami švietimo stebėsenos rezultatai.

Auditavome 2013–2015 metų duomenis ir, siekdami išsamaus vertinimo, analizuodami tendencijas ir pokyčius, naudojome ir kitų metų duomenimis.

Audito išvadas suformulavome išnagrinėję nacionalinius teisės aktus, reglamentuojančius švietimo stebėseną, jos koordinavimą, stebėseną atliekančių įstaigų darbą reglamentuojančius dokumentus, lėšų panaudojimo ataskaitas, išanalizavę įvairių tarptautinių ir šalies tyrimų duomenis ir užsienio šalių praktiką.

Nustatėme, kad švietimo stebėseną neapima visos sistemos, todėl trūksta duomenų pagrįsti sprendimus dėl švietimo tobulinimo:

- švietimo stebėsenoje dalyvaujančių institucijų veikla stebėsenos srityje planuojama ir koordinuojama nepakankamai, todėl jos nevykdo visų priskirtų švietimo stebėsenos funkcijų;
- nekaupiami ir nestebimi visi numatyti kiekybiniai (statistiniai) ir kokybiniai (atlikti kokybiniai tyrimai ir susijusios projektinės veiklos) duomenys, reikalingi švietimo politikai formuoti ir ugdymo kokybei bei mokinių pažangai užtikrinti.

⁷ Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo, 1991-06-25 Nr. I-1489 (2011-03-17 įstatymo Nr. XI-1281 redakcija), 53 str. 2 d.

⁸ Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2012-08-14 įsakymu Nr. V-1201 patvirtintas Valstybės švietimo ir mokslo stebėsenos tvarkos aprašas, 14 p.

Valstybinėje švietimo 2013–2022 metų strategijoje pažymima, kad labai silpnai išplėtota kokybės kultūra visais švietimo lygmenimis. Todėl reikia plėtoti tokią kultūrą, kai tyrimai, vertinimai yra nukreipiami į tai, kad atsirastų įrodymais, patirtimi ir žinojimu grįsta lyderystė, nuolatinis tobulinimas ir aukštos kokybės siekis⁹. Tačiau auditas parodė, kad šiuo metu įvertinta tik 45 proc. formaliojo ugdymo mokyklų, nors visos turėjo būti įvertintos iki 2014 metų. 2013 m. planuota sukurti ikimokyklinio ugdymo kokybės vertinimo sistemą, tačiau tai nepadaryta. Taip pat 2008–2015 m. laikotarpiu buvo skirta 2,2 mln. Eur sukurti ir įdiegti bendrą profesinio mokymo kokybės užtikrinimo sistemą, tačiau profesinio mokymo kokybės vertinimas nevykdomas. Be to, mokinių pasiekimų standartizuotų vertinimų sistemai sukurti ir įdiegti iš ES paramos lėšų 2008–2015 m. buvo skirta 3,4 mln. Eur. Nors minėta sistema sukurta ir išbandyta, tačiau ne visos mokyklos nuolat dalyvauja vertinant mokinių pasiekimus, nes vertinimas nėra privalomas.

Mūsų nuomone, švietimo kokybės stebėsenos duomenų trūkumas nesukuria tinkamų sąlygų laiku priimti pagrįstus sprendimus, reikalingus švietimo kokybės tobulinimui.

2016 m. kovo 1 d. Švietimo ir mokslo ministerijai išsiuntėme raštą dėl formaliojo ugdymo mokyklų įvertinimo paspartinimo: prašėme nedelsiant imtis priemonių, kad būtų rezultatyviau atliekamas mokyklų išorinis vertinimas, apie priimtus sprendimus informuoti Valstybės kontrolę.

Įvertinę audito metu surinktus įrodymus, pateikiame valstybinio audito išvadas ir rekomendacijas. Tinkamai įgyvendinus pateiktas rekomendacijas, būtų sukurta veiksminga, tinkamai koordinuojama švietimo stebėsenos sistema, padedanti užtikrinti įrodymais grįstą kokybės siekiančią švietimo politiką ir valdymą, o jos rezultatai būtų prieinami visuomenei.

IŠVADOS

Užtikrinti veiksmingesnę valstybės lygmens švietimo stebėseną ir efektyvesnę tam skiriamų lėšų panaudojimą trukdo tai, kad:

1. Švietimo ir mokslo stebėsenos koordinavimo grupė tinkamai neatliko švietimo stebėsenos koordinavimo funkcijų, nes:
 - 1.1. neužtikrino, kad būtų stebimi 6 iš 49 (12 proc.) jau patvirtintų valstybės (strateginių) švietimo ir mokslo stebėsenos rodiklių (2.1 poskyris);
 - 1.2. neužtikrino, kad būtų parengti ir patvirtinti taktiniai stebėsenos rodikliai (2.1 poskyris);
 - 1.3. neteikė išvadų ar siūlymų dėl didelės apimties ir brangių duomenų rinkimo ir tyrimų atlikimo, reikalingo užtikrinti efektyvų ir ekonomišką lėšų panaudojimą (1 skyrius ir 2.2 poskyris);
 - 1.4. nekoordinavo ir neprižiūrėjo, kaip švietimo ir mokslo stebėseną vykdo ir organizuoja skirtingos institucijos (1 ir 2 skyriai).

Tinkamai nekoordinuojant švietimo stebėsenos, šiame procese dalyvaujančios įstaigos nevykdė visų joms priskirtų švietimo stebėsenos funkcijų (1 skyrius), o Švietimo ir mokslo ministerija neturi visų duomenų, reikalingų priimti strateginius sprendimus.

2. Neužtikrinama, kad būtų kaupiami ir stebimi kokybiniai duomenys, kurie reikalingi švietimo politikai formuoti ir ugdymo kokybei bei mokinių pažangai užtikrinti, nes:

⁹ Lietuvos Respublikos Seimo 2013-12-23 nutarimas Nr. XII-745, 12.4 p.

- 2.1. mokinių pasiekimų standartizuotų vertinimų sistemai sukurti ir įdiegti iš ES paramos lėšų 2008–2015 m. skirta 3,4 mln. Eur. Sistema sukurta ir išbandyta, tačiau ne visos mokyklos dalyvauja vertinant mokinių pasiekimus (2016 m. dalyvavo 74 proc.), tyrimų rezultatai nekaupiami ir viešai neprieinami. Todėl ne visada galima stebėti mokinių pasiekimų kiekvienoje mokykloje tendencijas ir planuoti jų gerinimo priemones (2.2.1 skirsnis);
 - 2.2. mokyklų išorinis vertinimas atliekamas nerezultatyviai, nes iki šiol neįvertinta 55 proc. mokyklų (visos turėjo būti įvertintos iki 2014 metų), todėl ne visos mokyklos skatinamos tobulėti siekiant geresnės ugdymo (-si) kokybės ir geresnių mokinių pasiekimų (2.2.2 skirsnis);
 - 2.3. panaudojus ES lėšas (2,2 mln. Eur) buvo sukurtos reikalingos priemonės ir sudarytos kryptingo profesinių mokyklų vertinimo prielaidos, tačiau šalies mastu nepradėta vykdyti profesinio mokymo kokybės stebėseną. Ji leistų nuolat gerinti įstaigų veiklos rezultatus: didinti profesinio mokymo atitiktį darbo rinkos poreikiams, efektyviau panaudoti finansinius ir kitus išteklius, padėtų absolventams įsidarbinti (2.2.3 skirsnis);
 - 2.4. tyrimais įrodytas ikimokyklinio ugdymo teigiamas poveikis mokinių pasiekimams. Planuota iki 2013 m. sukurti ir pradėti taikyti ikimokyklinio ugdymo įstaigų veiklos išorinio vertinimo sistemą, tačiau tai nepadaryta, todėl neturima duomenų, reikalingų priimti pagrįstus sprendimus kokybei ikimokyklinio ugdymo srityje pagerinti (2.2.3 skirsnis).
3. Vienoje vietoje nekaupiami ir neviešinami su švietimo stebėseną susijusių tyrimų, apžvalgų, vertinimų ir analizių rezultatai, todėl sudaromos galimybės dubliuoti skirtingų įstaigų užsakymu atliekamus tyrimus ir neefektyviai panaudoti lėšas bei nesudaromos sąlygos pasinaudoti visais stebėsenos rezultatais (2.2.4 skirsnis).

REKOMENDACIJOS

Atsižvelgdami į audito metu nustatytus dalykus, rekomenduojame:

Švietimo ir mokslo ministerijai:

1. Tobulinti švietimo stebėsenos koordinavimą ir organizavimą (1, 2 ir 3 išvados):
 - 1.1. Imtis priemonių dėl stebėsenoje dalyvaujančių institucijų veiksmų ir sprendimų koordinavimo ir kitų Švietimo ir mokslo stebėsenos koordinavimo grupei numatytų funkcijų vykdymo.
Tai leistų užtikrinti sistemingą ir rezultatyvų koordinavimą, būtų sudarytos sąlygos efektyviau atlikti švietimo stebėseną, o sistema būtų aiškesnė.
 - 1.2. Periodiškai suderinti ir rengti švietimo stebėsenos kokybinių tyrimų ir su švietimo stebėseną susijusių projektinių veiklų planą.
 - 1.3. Vienoje vietoje skelbti visų su švietimo stebėseną susijusių tyrimų, apžvalgų, vertinimų ir analizių rezultatus.

Tinkamai derinant visas su stebėseną susijusias iniciatyvas, būtų išvengta veiklos ir produktų dubliavimo, būtų efektyviau ir ekonomiškiau naudojamos lėšos. Taip būtų sudarytos sąlygos sutelkti turimus išteklius kryptingai aktualiausių švietimo sričių stebėsenai ir užkirsti kelią

užsakomųjų tyrimų dubliavimui, o suinteresuotiems vartotojams būtų suteiktos galimybės susipažinti su švietimo stebėsenos rezultatais ir jais pasinaudoti.

2. Tobulinti kiekybinės švietimo stebėsenos vykdymą orientuojantis į rezultatus (1.1 ir 1.2 išvados):
 - 2.1. Peržiūrėti valstybės (strateginius) švietimo ir mokslo stebėsenos rodiklius ir juos atnaujinti, įvertinus jų stebėsenos galimybes ir paskirtį.
 - 2.2. Užtikrinti, kad nustačius poreikį būtų patvirtinti taktiniai stebėsenos rodikliai. Turint visus reikalingus ir patikimus kiekybinius duomenis būtų galima tinkamai stebėti švietimo sistemos pokyčius.
3. Parengti ir patvirtinti ilgalaikį mokyklų vertinimo vykdymo planą, jame numatyti vertinamų mokyklų skaičių ir lėšas (2.2 išvada).
Įvertinus visas mokyklas, Švietimo ir mokslo ministerija turėtų informaciją, kuria remdamasi galėtų imtis veiksmų mokinių pažangai ir ugdymo kokybei užtikrinti.
4. Įpareigoti bendrojo ugdymo mokyklų savininko teises ir pareigas įgyvendinančias institucijas kartu su mokyklomis parengti ugdymo kokybės gerinimo planus, naudojant išorinio mokyklų veiklos kokybės vertinimo duomenis ir/arba standartizuotų mokinių pasiekimų vertinimų ir tyrimų rezultatus. Taip pat periodiškai vertinti ir viešinti kaip įgyvendinami šie planai. (2.1 išvada).
Tai sudarytų sąlygas užtikrinti mokymo kokybę, teikti individualią pagalbą mokiniui ir siekti mokinių pažangos, kaupiamus duomenis naudoti atliekant mokytojų ir mokyklų vadovų darbo vertinimą ir mokyklų išorinį vertinimą. Tėvai turėtų reikalingą informaciją rinkdamiesi mokyklas, tai padėtų optimizuoti mokyklų tinklą.
5. Įteisinti ir periodiškai atlikti profesinio mokymo kokybės vertinimą, kuris leistų teikėjams nuolat gerinti veiklos rezultatus, didintų profesinio mokymo atitiktį darbo rinkos poreikiams (2.3 išvada).
6. Sukurti ir įdiegti ikimokyklinio ugdymo įstaigų veiklos išorinio vertinimo sistemą, kuri sudarytų sąlygas laiku priimti įrodymais pagrįstus sprendimus, kad būtų galima patobulinti kokybę ikimokyklinio ugdymo srityje (2.4 išvada).

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti 1 priede „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“.