

# ŠVIETIMUI SKIRTŲ ASIGNAVIMŲ PANAUDOJIMAS

2024 m. gegužės 15 d.

Nr. VAE-4

## SANTRAUKA

### Audito svarba

Seimas 2023-12-14 nutarimu Nr. XIV-2378 pavedė Valstybės kontrolei atlikti auditą: įvertinti, ar tinkamai švietimo sistemos dalyvių įgyvendinti įsipareigojimai dėl mokytojų ir kitų pedagoginių darbuotojų darbo užmokesčio ir kitų asignavimų racionalaus naudojimo. Argumentuojama, kad sunku pritraukti asmenis įsidarbinti mokytojais ir pedagogais, nors valstybės biudžeto speciali tikslinė dotacija savivaldybėms ugdymo reikmėms finansuoti, iš kurios mokamas mokytojų ir kitų pedagoginių darbuotojų darbo užmokestis, per pastaruosius trejus metus didėjo 50,6 procento.

Konstatuojama, kad valstybės biudžete švietimui skiriami asignavimai jau viršija Europos Sąjungos vidurkį, tačiau savivaldybių institucijos ir švietimo bendruomenė kelia klausimus dėl įvairių švietimo sričių nepakankamo finansavimo, organizuojami mokytojų ir pedagogų streikai.

### Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – įvertinti, ar tinkamai įgyvendinami švietimo sistemos dalyvių įsipareigojimai dėl mokytojų ir kitų pedagoginių darbuotojų darbo užmokesčio, ar racionaliai naudojama dotacija mokymo lėšoms.

Pagrindiniai audito klausimai – ar institucijos yra patvirtinusios ir įgyvendina nustatytus reikalavimus atitinkančius švietimo įstaigų tinklo tvarkymo planus; ar švietimo įstaigos darbo užmokesčio fondą panaudoja taip, kad būtų įgyvendinti valstybės įsipareigojimai dėl darbo užmokesčio; ar mokymo pinigai, skiriami kaip valstybės biudžeto speciali tikslinė dotacija, naudojami tam tikslui, kam buvo skirti.

Audituojamas subjektas – Švietimo, sporto ir mokslo ministerija, nes formuoja valstybės politiką švietimo srityje, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą.

Audituojamas laikotarpis – 2022–2023 m., siekiant įvertinti pokyčius, gali būti naudojami ankstesnių ir 2024 m. duomenys.

Audito metu vertinome valstybines ir savivaldybių mokyklas, nevertinome nevalstybinių (privačių) mokyklų. Analizuodami darbo užmokesčio fondo panaudojimą nevertinome mokyklų vadovų darbo užmokesčio.

Auditas atliktas pagal tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 1 priede „Audito apimtis ir metodai“ (42 psl.).

## Pagrindiniai audito rezultatai

### 1. Bendrojo ugdymo mokyklų tinklas

Savivaldybės turi pasitvirtinusios mokyklų tinklo pertvarkos planus, mokyklų tinklas tvarkomas, 2020–2023 m. bendrojo ugdymo mokyklų skaičius sumažėjo nuo 971 iki 917. Mokyklų tinklas dar nėra racionalus: 2023-09-01 dar veikė viena minimalaus 60 mokinių skaičiaus neturinti gimnazija, 30 mokyklų turi iki 100 mokinių. 11-oje savivaldybių 30-yje bendrojo ugdymo mokyklų susidarė minimalaus 8 mokinių skaičiaus nesiekiančios klasės, daugiausia tokių klasių (52 iš 63) buvo Vilniaus r., Šalčininkų r. ir Trakų r. savivaldybėse, kurioms taikomos išimties ir joms teisės aktai nenustato prievolės prisidėti savo biudžeto lėšomis prie šių klasių išlaikymo. Savivaldybės (išskyrus paminėtas išimtis) nepilnas klases turi finansuoti savo biudžeto lėšomis, tačiau ministerija neturi duomenų, ar jos prisideda prie šių klasių išlaikymo reikiama suma, ir nurodo neturinti pareigos ir teisės, kad tuo įsitikintų. Auditorių duomenimis, viena savivaldybė lėšų visiškai neskyrė, dar keturios skyrė nuo 7 iki 61 proc. reikiamos sumos. Mažą mokinių skaičių turinčios mokyklos, siekdamos gauti valstybės biudžeto finansavimą, nesilaiko rekomendacijos dėl klasių jungimo ir jungia ne gretimas pradinės klases, laikinai perkelia mokinius į kitos savivaldybės mokyklos sąrašus, nekeičiant fizinės jų mokymosi vietos. Nustatėme atvejį, kai nesudarant jungtinių klasių jungiamos penktų ir vyresnių klasių pamokos, nors tokio jungimo teisės aktai nenumato. 2023–2024 m. m. 11 proc. bendrojo ugdymo mokyklų (98 iš 867, 11-oje savivaldybių) sudaro didesnes nei leidžiama (24 mokiniai pradinėse ir 30 – vyresnėse) klases. Ši problema aktualiausia didžiųjų miestų (Vilniaus, Kauno) savivaldybėms. Esant nesutvarkytam mokyklų tinklui, susidarant per mažoms ar per didelėms klasėms, savivaldybėms nefinansuojant mažų klasių reikiama suma arba nesant prievolės jų finansuoti dėl išimčių, sudėtinga mokiniams užtikrinti kokybišką ugdymą, o mokytojams turėti optimalų darbo krūvį (1 skyrius, 10–17 psl.).

### 2. Darbo užmokesčio fondo panaudojimas valstybės įsipareigojimams dėl mokytojų darbo užmokesčio įgyvendinti

Įgyvendinant valstybės įsipareigojimą dėl mokytojų vidutinio darbo užmokesčio ir papildomai skyrus lėšų, jį siekta padidinti 2023 m. – 13 proc., nuo 2024 m. sausio mėn. – 10 proc. Valstybinės duomenų agentūros skelbiamas mokytojų vidutinis darbo užmokestis 2023 m. didėjo 10,7 proc., kai šalies vidutinis darbo užmokestis didėjo 12,6 proc. Dėl to mokytojų ir šalies vidutinio darbo užmokesčio santykis 2023 m. siekė 112,2 proc. nors 2023–2025 m. strateginiame veiklos plane numatytas siektinas rodiklis buvo 122 proc. Jei

mokytojų vidutinis darbo užmokestis 2024 m. pabaigoje padidėtų tiek, kiek didinamos lėšos darbo užmokesčiui (21 proc.), tai metų pabaigoje jis sudarytų 124,9–125 proc. pagal naujausią 2024-03-18 ekonominės raidos scenarijų prognozuojamo šalies vidutinio darbo užmokesčio, bet nesiektų 130 proc. (2 skyrius, 17–31 psl.).

Tik mokytojų ekspertų, kurie sudaro 3 proc. visų mokytojų, pagal teisės aktus apskaičiuota 2023 m. pareiginė alga (su didžiausiu galimu koeficiento padidiniu – 25 proc.) galėtų būti didesnė už siektiną mokytojų vidutinį darbo užmokestį (122 proc. šalies vidutinio darbo užmokesčio – 2 457 Eur). Atrinktų mokyklų duomenimis, daugiau nei 90 proc. mokytojų darbo užmokestis pateko į intervalą tarp mažiausios ir didžiausios pareiginės algos, apskaičiuotos pagal teisės aktus. Taigi vienu etatu dirbančių mokytojų darbo užmokestis gali būti didesnis tik dėl apmokėjimo už pavadavimus, vienkartinį išmokų ir kitų nereguliarių priemonių (2 skyrius, 17–31 psl.).

Audituotose mokyklose 2023 m. rugsėjo–gruodžio mėn. mokytojams ir kitiems pedagoginiams darbuotojams priskaičiuota darbo užmokesčio suma didėjo 13,1 proc., 2024 m. sausio mėn. – 11,5 proc., lyginant su atitinkamu ankstesnių metų laikotarpiu, t. y. daugiau nei buvo didinama pareiginė alga (13 ir 10 proc.). 72 proc. audituotų mokyklų mokytojų 2023 m. IV ketv. darbo užmokesčio vidurkis nesiekė viešai skelbiamo atitinkamo laikotarpio mokytojų vidutinio darbo užmokesčio, 32 proc. mokytojų darbo užmokestis 2023 m. nesiekė šalies vidutinio darbo užmokesčio (68 proc. siekė ar buvo didesnis). Vidutiniam šalies darbo užmokesčiui augant sparčiau nei prognozuota, mokytojų ir šalies vidutinio darbo užmokesčio santykis nesiekia planuotos reikšmės 122 proc. 2023 m. (81 proc. audituotų mokyklų mokytojų atlyginimas 2023 m. nesiekė šios reikšmės) ir, jį nuo 2024-09-01 padidinus 10 proc., kaip numatyta kolektyvinėje sutartyje, gali būti neįgyvendintas valstybės įsipareigojimas mokytojams 2024 m. – 130 proc. šalies vidutinio darbo užmokesčio. Svarbu, kad valstybė, nustatydamą įsipareigojimus mokytojams dėl darbo užmokesčio, tinkamai įsivertintų galimybes juos įgyvendinti ir užtikrinti jų laikymosi tęstinumą kintant ekonominei ar politinei aplinkai (2 skyrius, 17–31 psl.).

Pagrindinis bendrojo ugdymo mokyklų mokytojų ir kitų pedagoginių darbuotojų darbo užmokesčio finansavimo šaltinis – valstybės biudžeto specialiosios tikslinės dotacijos lėšos ugdymo reikmėms – apie 93 proc., savivaldybių biudžetų lėšos – 5,2 proc. Savivaldybės savo lėšomis dengė nuo 0,1 iki 10,4 proc. bendrų mokytojų darbo užmokesčio išlaidų savivaldybėse, viena savivaldybė nurodė savo lėšomis prie to neprisidėjusi. Dėl tokių skirtumų tos pačios kvalifikacijos ir stažo pedagogai skirtingose mokyklose gali gauti skirtingus atlyginimus, nes vienos savivaldybės skiria papildomų lėšų darbo užmokesčiui (priedams, priemokoms, premijoms ir kt.), o kitos ne (2 skyrius, 17–31 psl.).

### 3. Mokymo pinigų naudojimas

Didesnę dalį mokymo lėšų sumos ministerija apskaičiuoja kiekvienai ugdymo įstaigai, tačiau apie ketvirtadalį (2023 m. – 24,2 proc., 2022 m. – 23,9 proc.) šių lėšų turi paskirstyti savivaldybės savo nustatyta tvarka. Visgi 58 savivaldybės neturėjo kriterijų mokymo lėšų paskirstymui, 32 nereglementavo visų galimų ugdymo reikmių, kurioms lėšas skirsto savivaldybės, 17 nenustatė mokymo lėšų persikirstymo tarp švietimo įstaigų terminų. Savivaldybės visą jų skirstomą mokymo lėšų dalį paskirstė švietimo įstaigoms, tačiau 54 jų lėšas skyrė viena suma, išskirdamos tik darbo užmokestį. Nepanaudotas dotacijos lėšas savivaldybės grąžino į biudžetą: 2022 m. 28 savivaldybės grąžino 2,9 mln. Eur, 2023 m. – 24 grąžino 4,1 mln., pvz., dėl nedarbingumo, neužimtų etatų, streiko metu nemokėtų atlyginimų (3 skyrius, 31–41 psl.).

72–74 proc. mokymo lėšų skiriama švietimo įstaigoms ugdymo planui įgyvendinti ir naudojama mokytojų ir pedagoginių darbuotojų darbo užmokesčiui: 2022 m. – 787,2 mln. Eur, 2023 m. – 919,0 mln. Eur, panaudota atitinkamai 100,4 ir 100,3 proc. Kitų ugdymo reikmių, iš kurių mokamas darbo užmokestis, lėšų panaudojimo procentas 2022 ir 2023 m. svyravo nuo 94,4 iki 116,4 nuo ministerijos apskaičiuotos sumos kiekvienai ugdymo reikmei – vienos ugdymo reikmės nepanaudotos lėšos yra panaudojamos kitoms. Mokymo lėšas galima paskirstyti tik švietimo įstaigoms, išimčių nenumatyta, bet Alytaus r. savivaldybė mokymo lėšas, skirtas mokyklų bibliotekų darbuotojams išlaikyti, pervedė Alytaus r. viešajai bibliotekai (124,6 tūkst. Eur panaudota 2022–2023 m.), kuri šalia savo funkcijų atlieka ir savivaldybės mokyklų bibliotekų funkcijas. Nors taip siekiama racionaliau užtikrinti mažų mokyklų bibliotekų funkcijų vykdymą, viešajai bibliotekai atliekant ne tik mokyklos bibliotekos, bet ir viešosios bibliotekos paslaugas, todėl mokymo lėšos gali būti panaudotos su ugdymu nesusijusioms funkcijoms finansuoti (3 skyrius, 31–41 psl.).

Mokytojų ir kitų ugdymo procese dalyvaujančių asmenų kvalifikacijos tobulinimui vidutiniškai 2022 m. panaudota 88,7 proc., 2023 m. – 92,7 proc. jiems apskaičiuotos sumos. Vadovėliams ir kitoms mokymo priemonėms vidutiniškai 2022 m. panaudota 171,6 proc., 2023 m. – 160,8 proc. jiems apskaičiuotos sumos. 36-iose iš 102 audituotų mokyklų nustatėme atvejų, kai 110,8 tūkst. Eur šios reikmės lėšų panaudota prekėms ir paslaugoms, kurios nepriskirtinos vadovėliams ir kitoms mokymo priemonėms, įsigyti: baldai, patalpų inventorių, remonto ir kitos ūkinės prekės, transporto, apsaugos paslaugos ir kt. (3 skyrius, 31–41 psl.).

Kasmet paskirstoma ir panaudojama daugiau nei 1 mlrd. Eur mokymo lėšų ir už panaudotas lėšas atsiskaitoma pagal nustatytą tvarką, tačiau švietimo įstaigose apskaita vedama pagal išlaidų ekonominę klasifikaciją, bet ne pagal ugdymo reikmes, todėl savivaldybės ir švietimo įstaigos iš esmės negali užtikrinti apribojimų dėl lėšų perskirstymo įgyvendinimo ir pateikti pagrįstų atsiskaitymo už lėšų panaudojimą pagal ugdymo reikmes duomenų. Ministerija kasmetinės apibendrintos šių lėšų panaudojimo analizės nerengia. Atsižvelgiant į išdėstytus dalykus dėl mokymo lėšų pagal ugdymo reikmes apskaitos ir perskirstymo ir į trumpą audito procedūrų terminą, auditoriai neturėjo galimybės įsitikinti mokymo lėšų perskirstymo tarp ugdymo reikmių ir panaudojimo pagal jas pagrįstumu (3 skyrius, 31–41 psl.).

Ministerija dotacijos tikslo – racionaliai naudojant turimus išteklius, užtikrinti savivaldybių mokyklose ugdymo kokybę, įtrauktį ir prieinamumą – pasiekimui vertinti 2022 ir 2023 m. buvo patvirtinusi 9 kriterijus. Keturi kriterijai buvo skirti rodyti bendrojo ugdymo mokyklų tinklo savivaldybėje planavimo pagrįstumą, galimybę mokiniams gauti kokybišką išsilavinimą. Prasčiausi rodikliai buvo: dėl minimalaus vaikų skaičiaus klasėje – Šalčininkų, Trakų, Vilniaus r. savivaldybėse, dėl jungtinių 1–8 klasių – Biržų, Kupiškio, Molėtų r. savivaldybėse, dėl per didelio mokinių skaičiaus klasėse – Vilniaus ir Kauno m. savivaldybėse. Du dotacijos kriterijai susiję su mokinių pasiekimais ir mokyklų veiklos kokybe: prasčiausios jų reikšmės per paskutinius trejus mokslo metus buvo Akmenės, Alytaus ir Zarasų rajonų savivaldybėse. Konkrečių siektinų dotacijos kriterijų reikšmių savivaldybėms ministerija nenustatė (išskyrus 2 rodiklius), pasiekimo analizės neatliko, vykdė tik rodiklių stebėseną (3 skyrius, 31–41 psl.).

## Pokyčiai audito metu

Valstybės įsipareigojimas mokytojams, kad jų vidutinis darbo užmokestis 2024 m. pabaigoje sudarytų 130 proc. šalies vidutinio darbo užmokesčio, numatytas 18-osios Vyriausybės programos nuostatų įgyvendinimo plane, kituose strateginio planavimo dokumentuose ir Švietimo ir mokslo šakos kolektyvinėje sutartyje. Šia sutartimi šalys taip pat susitarė iki 2024-05-01 parengti pasiūlymus dėl rodiklio, parodančio mokytojų ir šalies vidutinio darbo užmokesčio santykį, tobulinimo. Audito metu ministerija nurodė, kad profesinės sąjungos pateikė pasiūlymus, ministerija atlieka jų poveikio valstybės finansams analizę, pradėtos derybos dėl rodiklio tobulinimo. Svarbu, kad tobulinant rodiklį būtų įsivertintos galimybės jį pasiekti kintančioje aplinkoje.

Audito ataskaitoje rekomendacijų neteikiame, pasiūlymus dėl audito metu nustatytų dalykų Švietimo, mokslo ir sporto ministerijai pateikiame raštu.