

Lietuvos Respublikos
švietimo ir mokslo
ministerija

Pagrindiniai klausimai:

■ Kaip Europoje suprantamas mokyklų savarankiškumas ir ko juo siekiama?

■ Kokie veiksniai turi įtakos mokyklos savarankiškumui?

■ Kiek savarankiškos yra Lietuvos ir kitų Europos Sąjungos šalių mokyklos?

■ Kas ir kokių sričių sprendimus dažniausiai priima mokykloje?

■ Kuo kitokia savarankiškos mokyklos atsakomybė?

■ Ar mokyklų savarankiškumas užtikrina aukštesnius mokinių mokymosi pasiekimus?

MOKYKLŲ SAVARANKIŠKUMAS: ES ŠALIŲ PATIRTIS

Šiuo metu mokyklų savarankiškumo didinimas yra vienas iš Lietuvos švietimo politikos prioritetų. Viešojoje erdvėje diskutuojama, kad mokyklos nėra savarankiškos ir svarstomos sritys, kuriose reiktų didinti mokyklų savarankiškumą. Tačiau kyla klausimas, ar iš tikro Lietuvos mokykloms teisiškai nėra sudaryta galimybių savarankiškai tvarkytis? Kiek ir kokiose srityse yra savarankiškos kitų Europos šalių mokyklos? Kokios yra Europos šalių mokyklų savarankiškumo įgyvendinimo patirtys?

Europoje *mokyklų savarankiškumas* (arba *autonomija*) apibrėžiamas kaip teisė savarankiškai tvarkytis ugdymo, finansų valdymo ir kitose mokyklos veiklos srityse.

ES šalyse pagrindiniai mokyklų savarankiškumo didinimo siekiai yra demokratijos plėtojimas, orientavimasis į vietos bendruomenės poreikius, efektyvesnis švietimo struktūrų ir išteklių valdymas, bendruomenės atsakomybės didinimas už mokyklos veiklos rezultatus, švietimo kokybės gerinimas.

Mokyklų savarankiškumo modeliai įvairiose Europos valstybėse yra skirtingi. Net toje pačioje valstybėje kiekviena mokykla skiriasi pagal savarankiškumo laipsnį ir jo įgyvendinimo būdus. Tačiau visose valstybėse galima išskirti panašius veiksnius, turinčius įtakos mokyklos savarankiškumui – tai tarptautinės švietimo politikos tendencijos, socialiniai pokyčiai, turima švietimo valdymo patirtis, nacionalinė švietimo politika ir jos nuoseklumas, centrinės valdžios pasitikėjimas vietine valdžia ir atvirškiai, socialinis dialogas tarp pedagogų ir mokyklos administracijos arba profesinių sąjungų, valdžios institucijų ir socialinių partnerių, valdžios finansinės galimybės, žmonių, kuriems perduodamas mokyklos valdymas, kompetencija, bendruomenės palaikymas ir įsitraukimas.

ES šalyse mokyklų autonomija labai nevienoda. Šių šalių kontekste Lietuvos mokyklos, teisiniu požiūriu, turi gana didelį savarankiškumą. Vis dėlto **materialinių išteklių vadybos srityje** Lietuvos mokyklos turi ribotą savarankiškumą.

ES šalių patirtis rodo, kad materialinių išteklių vadybos srityje mokyklos yra dažniau atsakingos už sprendimus, susijusius su kilnojamojo turto įsigijimu ar pritraukiant lėšas iš privačių subjektų. Mažiausiai mokyklos yra savarankiškos, kai tenka priimti sprendimus dėl paskolų paėmimo, nekilnojamojo turto įsigijimo ir iš privačių subjektų gautų lėšų panaudojimo pedagoginio bei nepedagoginio personalo samdai.

Žmogiškųjų išteklių vadybos srityje daugelyje ES šalių mokykloms dažniau suteikiama teisė savarankiškai valdyti personalą (pedagoginį ir nepedagoginį), rečiau – vadovaujantįjį personalą.

ES šalių mokyklose (jei mokykla yra autonomiška) dažniausiai tiek už materialinių išteklių, tiek už žmogiškųjų išteklių vadybą yra atsakingas mokyklos direktorius ir / ar mokyklos taryba.

ES šalyse mokykloms suteikiant daugiau savarankiškumo, dažniausiai kartu didinama ir jų atsakomybė bei atskaitomybė centrinei ar vietos valdžiai bei visuomenei, taip pat plečiamas subjektų, kuriems atsiskaitoma, ratas. Siekdamas skaidrios atskaitomybės sistemos, vis daugiau šalių diegia standartizuotą nacionalinę mokyklų vertinimo sistemą.

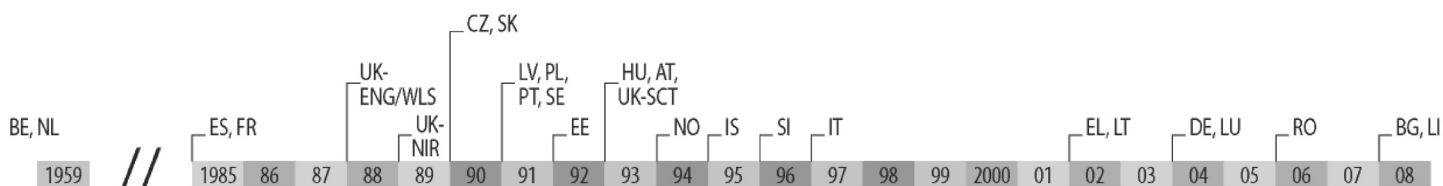
Nėra aiškių mokslinių įrodymų, kad vien didesnis mokyklos savarankiškumas (decentralizacija) lemia aukštesnius mokinių mokymosi pasiekimus. Tačiau panašu, kad mokyklų autonomija turi teigiamą įtaką mokinių mokymosi pasiekimams tada, kai ji veikia kartu su adekvačia mokyklų atskaitomybės sistema (pavyzdžiui, įdiegta standartais grindžiama egzaminų sistema, mokinių mokymosi pasiekimų rezultatai skelbiami viešai), o mokyklos tarpusavyje konkuruoja dėl gabiųjų mokinių. Vis dėlto, siekiant ne tik aukštesnės ugdymo kokybės, bet ir socialinės lygybės bei teisingumo, mokinių rengimo gyvenimui, o ne standartizuotiems testams, mokyklų savarankiškumas, atskaitomybė ir konkurencija turėtų būti derinami atsižvelgiant į tos šalies kontekstą. Būtų geriausia, jei mokyklų konkurenciją pakeistų jų tarpusavio bendradarbiavimas siekiant bendro tikslo – mokinio gerovės.

KAIP EUROPOJE SUPRANTAMAS MOKYKLŲ SAVARANKIŠKUMAS IR KO JUO SIEKIAMA?

Savarankiškos mokyklos modelis remiasi atviros, visuomeninės mokyklos, vadinamos *bendruomeninės mokyklos* (angl. *community school*) koncepcija, kuri buvo sukurta Jungtinėse Valstijose XIX ir XX amžių sandūroje. Istoriskai Europoje mokyklos neturėjo daug laisvės sudarant mokymo

programas, valdant finansinius ir žmogiškuosius išteklius. Mokyklos savarankiškumo didinimo (autonomizacijos) procesas prasidėjo gana neseniai (išskyrus Nyderlandus ir Belgiją) – t. y. praeito amžiaus 9-ajame dešimtmetyje (1 pav.).

1 pav. Pirmųjų ES šalyse įgyvendintų sisteminių reformų, lėmusių mokyklų autonomizacijos procesus pagrindinio ir vidurinio ugdymo lygmeniu, chronologinė seka nuo 1985 iki 2007 m.



Šaltinis: Eurydice, 2007

Šiuo metu Europoje *mokyklų savarankiškumas* (arba *autonomija*) apibrėžiamas kaip teisė savarankiškai vykdyti tam tikrų sričių: ugdymo, finansų valdymo, veiklos organizavimo – veiklas.

Per pastaruosius du šimtmečius Europoje mokyklos savarankiškumo samprata buvo siejama su keletu filosofinių pažiūrų, kurios mažiau ar daugiau darė įtaką mokyklų savarankiškumo įgyvendinimo priemonėms.

Pavyzdžiui, Belgijoje ir Nyderlanduose mokyklų savarankiškumas buvo diegiamas kaip **mokymo laisvės** siekio išdava ir buvo įteisintas religiniais bei filosofiniais sumetimais. Būtent šiuo pagrindu mokyklų savarankiškumo klausimas šalyse buvo keliamas XIX–XX a.

Nuo 1980 m. Europoje mokyklų savarankiškumo įgyvendinimo reformos pradėtos sieti su visuomenės **demokratinio dalyvavimo** valdyme procesu, atkreiptas dėmesys į mokyklų būtinybę būti atviresnėms savo vietinėms bendruomenėms. Pavyzdžiui, Ispanijoje 1985 m. priimtas LODE įstatymas (ispan. *Ley Organica del Derecho a la Education*), kuriuo siekta įgyvendinti mokyklų savarankiškumą kaip vietinių bendruomenių demokratinio dalyvavimo valdyme įtvirtinimo priemonę. Šiuo įstatymu mokyklos į sprendimų priėmimo procesą įtraukia visų švietimo bendruomenės grupių (t. y. mokytojų, mokinių, nepedagoginio personalo, tėvų) atstovus. Todėl geriau tenkinami vietos bendruomenės poreikiai. Tais pačiais metais Prancūzijoje pagrindinio ugdymo (ISCED 2) lygmens koledžams ir licėjams dekretu suteiktas savarankiškumas, grindžiamas atvirumo vietinei bendruomenei principu.

Nuo 1990 m. mokyklos savarankiškumo, kaip prielaidos vietos bendruomenių demokratiniam dalyvavimui, sampratą papildė **valstybės lėšų efektyvaus naudojimo** siekis. Mokyklų savarankiškumo įgyvendinimo reformos pradėtos sieti su *Naujosios viešosios vadybos* koncepcija.

„**Naujosios viešosios vadybos**“ pagrindiniai principai yra šie:

- Valstybinio sektoriaus veiklos yra skirtos kliento poreikiams tenkinti;
- Atsakomybė už sprendimų priėmimą ir įgyvendinimą tenka tam lygmeniui, kuriame šie sprendimai yra veiksmingiausi (subsidiarumo principas);
- Valstybės valdžios pareigūnai atsakingi visuomenei;
- Siekis gerinti paslaugų kokybę ir valstybės pareigūnų, institucijų veiklą;
- Procedūrų kontrolė keičiama vertinimu pagal veiklos rezultatus.

Naujoji viešoji vadyba (angl. *New Public Management*) siekia privačiojo sektoriaus vadybos principus pritaikyti viešajame sektoriuje, ypač teikiant viešąsias (taip pat ir švietimo) paslaugas. Remiantis vadybinėmis idėjomis, pertvarkant švietimo organizacijų veiklą, vienas iš svarbiausių elementų tampa švietimo sistemos *valdymo decentralizacija*. Siekiama įgaliojimus ir **atsakomybę** iš centrinių valdymo subjektų perduoti teritoriniams valdymo subjektams. Tikimasi, kad sprendimų priėmimo procesas, vykstantis arčiau mokyklos, sudarys galimybę racionaliau panaudoti valstybės lėšas.

Pastaraisiais metais *Naujosios viešosios vadybos* idėjos tęsiamos ir iš dalies modifikuojamos pagal *Naujojo viešojo valdymo* (angl. *New Governance*) koncepciją, teikiančią prioritetą ne verslo vadybos metodų taikymui viešajame sektoriuje, bet demokratinį vertybių diegimui viešojo sektoriaus valdyme. Akcentuojami bendruomenės valdžios principai, t. y. valdžia turi skatinti piliečius dalyvauti sprendžiant jiems aktualias problemas. Taigi remiantis *Naujojo viešojo valdymo* koncepcija, pabrėžiama mokyklų bendruomenių įtaka mokyklų valdymui.

Minėtosios koncepcijos paveikė ir Čekijos, Lenkijos, Slovakijos, Baltijos šalių (tarp jų ir Lietuvos) švietimo sistemas. Šiaurės šalyse mokyklų savarankiškumas taip pat buvo siejamas su valdymo decentralizacijos procesu, kurio metu vietinės bendruomenės tarybos tapo pagrindinės mokyklos valdymo dalyvės.

Šiuo metu daugelyje ES šalių mokyklų savarankiškumas traktuojamas kaip **švietimo kokybės tobulinimo** priemonė. Manoma, kad suteikus mokykloms autonomiją, galima tikėtis aukštesnės ugdymo kokybės.

Pastaruoju metu kai kurios šalys, pavyzdžiui, Bulgarija, Čekija, Portugalija, tęsia praeitais dešimtmečiais pradėtas

mokyklų savarankiškumo įgyvendinimo reformas. Kitos šalys (Vokietija, Liuksemburgas, Rumunija) šiuo keliu žengia pirmuosius žingsnius. Minėtose šalyse daugiau dėmesio skiriama mokyklos savarankiškumui didinti ugdymo srityje, nes manoma, kad toks savarankiškumas galėtų labiausiai pagerinti mokinių mokymosi pasiekimus.

Apibendrinant galima išskirti šiuos pagrindinius mokyklų savarankiškumo didinimo siekinius:

- Demokratijos plėtojimą;
- Orientavimąsi į vietos bendruomenės poreikius;
- Efektyvesnį švietimo struktūrų ir išteklių valdymą;
- Bendruomenės atsakomybės už mokyklos veiklos rezultatus didinimą;
- Švietimo kokybės gerinimą.

Tačiau verta paminėti ir keletą kontrargumentų nurodytiems siekiniams. Pirmiausia, decentralizacija nebūtinai reiškia daugiau demokratijos. Gali atsitikti taip, kad didesnių galių suteikimas mokykloms tik įteisins didesnę vietos valdžios įtaką švietimo darbuotojams – mokytojams ir mokyklų vadovams. Tačiau tai visiškai nebus susiję su platesniu visuomenės įtraukimu į švietimo reikalus (Želvyš, 2002). Kita vertus, centrinė valdžia labai retai būna suinteresuota tikra decentralizacija, o vietos vadovai ir mokyklų bendruomenės paprastai būna nesuinteresuoti prisiimti daugiau atsakomybės. Dar galima paminėti mokslininko Zajdos J. (2006) požiūrį, kad išskaidyta valdžia gali komplikuoti sprendimų priėmimo procesą dėl interesų konflikto ir susilpninti atsakomybę už priimtus sprendimus.

Teigiama, kad vienas mokyklos autonomijos pranašumų yra tai, kad skiriama daugiau dėmesio bendruomenės poreikiams. Tačiau dalis mokslininkų teigia, kad tokia „orientavimosi į klientą“ politika yra ginčytina, nes įvairiose savivaldybėse mažėja galimybė piliečiams gauti vienodos kokybės viešąsias paslaugas, tuo tarpu „centralizacija leidžia suvienodinti administracijos veiksmus“, vadinasi, nepažeidžiamas lygybės principas (De Vries, 2000).

Kitam argumentui, kad sutelkus valdymą į mokyklos lygmenį galima sėkmingiau valdyti švietimo struktūras ir efektyviau panaudoti išteklius arba tiesiog sumažinti išlaidas, irgi galima paprieštarauti, nes tyrimais nustatyta, kad būtent centralizacija leidžia efektyviau perskirstyti išteklius ir sumažinti skirtumus tarp turtingesnių ir skurdesnių regionų.

Maždaug prieš dešimtmetį daugelyje Europos šalių mokyklų savarankiškumo įgyvendinimo reformos buvo diegiamos be jokio išbandymo ar pereinamojo laikotarpio. Pastaruoju metu minėtose šalyse tokios pertvarkos atliekamos vykdamas eksperimentus bei vertinant jų rezultatus. Pavyzdžiui, nuo 2004 m. daugumoje Vokietijos regionų buvo atlikti bandomieji mokyklų savarankiškumo įgyvendinimo tyrimai, išsamiai išanalizuoti jų rezultatai, siekiant suprasti realiai vykstančius procesus. Čekijoje, prieš pradėdant visuotinę mokyklų savarankiškumo įgyvendinimo reformą ugdymo srityje, 2006 m. atlikti bandomieji tyrimai keturiolikoje pradinio ir pagrindinio (ISCED 1 ir 2) lygmens mokyklų. Panašūs bandomieji tyrimai atlikti ir Liuksemburge, Portugalijoje, Rumunijoje, Slovėnijoje.

KOKIE VEIKSNIAI TURI ĮTAKOS MOKYKLOS SAVARANKIŠKUMUI?

Mokyklų savarankiškumo modeliai Europos valstybėse labai skiriasi, kartais netgi toje pačioje valstybėje mokyklos skiriasi savarankiškumo laipsniu ir jo įgyvendinimo būdais. Vis dėlto įvairiose Europos valstybėse galima išskirti panašius veiksnius, turinčius įtakos mokyklų savarankiškumui (2 pav.).

Tarptautinės tendencijos. Kaip buvo minėta, Europoje mokyklų savarankiškumo didinimo procesas suaktyvėjo tik devintąjį praėjusio amžiaus dešimtmetį. Tam turėjo įtakos ir tarptautiniai TIMSS bei PISA tyrimai. Pastebėta, kad daugelyje šalių, kurios pasižymi gerais mokinių rezultatais tarptautiniuose pasiekimų tyrimuose, vietos valdžiai ir mokykloms yra suteiktas didelis savarankiškumas ugdymo turinio formavimo ir išteklių valdymo srityse. Todėl kai kurios, net ir ekonomiškai stiprios šalys, nusivylusios savo

mokinių pasiekimų rezultatais, pradėjo debatus dėl mokyklų savarankiškumo stiprinimo.

ES valstybių švietimo sistemos, be kitų veiksnių, patiria spaudimą ir iš tarptautinių institucijų (pvz., EBPO (Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija), Pasaulio banko, EK ir kt.), kurių vykdoma politika skatina švietimo sistemų konkurencingumą, o tai lemia mokyklų savarankiškumo plėtrą.

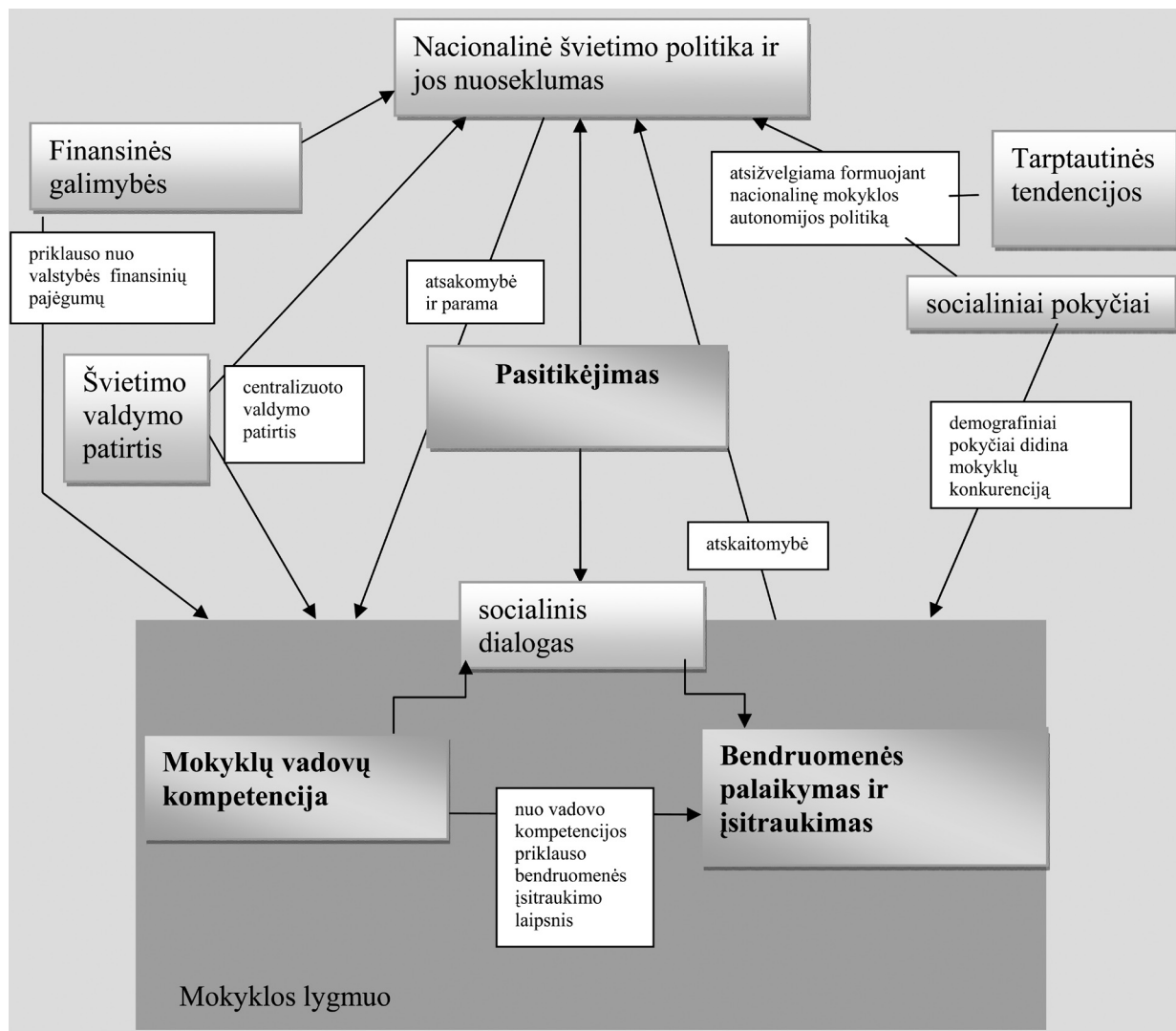
Nacionalinė švietimo politika ir jos nuoseklumas. Siekiant, kad mokyklų savarankiškumo nuostatos būtų teisiškai įtvirtintos, reikia nuoseklios nacionalinės švietimo politikos. Nacionalinių švietimo institucijų pagrindinė funkcija tampa prioritetinių švietimo sistemos veiklos kryptių nustatymas bei suderinimas tarp įvairių suinteresuotųjų grupių ir bendrų mokyklų veiklos standartų suformulavimas.

Kai patvirtinami pagrindiniai sistemos tikslai ir uždaviniai, mokyklos šias užduotis gali savarankiškai įgyvendinti. Tokioje sistemoje vertinamas ne užduočių įgyvendinimo procesas, bet rezultatas, ir tik tada, kai rezultatas yra neigiamas, analizuojama ir stebima, kaip įgyvendinami tikslai ir sprendžiamos užduotys.

Problema kyla todėl, kad mokyklų savarankiškumo didinimo (kaip ir kitų valdymo reformų) rezultatai paprastai išryškėja tik po kelerių metų, o tai ne visada atitinka politikų interesus. Mokyklų valdymo reformoms reikia itin

daug laiko pirmiausia todėl, kad mokyklų savarankiškumo didinimas grindžiamas vietos bendruomenių ir piliečių dalyvavimu priimančiais sprendimus. Reikia laiko mokykloms prisitaikyti prie pakitusių sąlygų. Mokykloje turi nusistovėti nauja tvarka, mokyklos bendruomenė turi įgusti atlikti naujas funkcijas ir vaidmenis. Todėl įvairių šalių tyrimų ataskaitose neretai teigiama, kad mokyklų reformos žlunga būtent įgyvendinimo etape, nes pritrūksta paramos ir / ar politinio stabilumo, ypač tada, kai keičiasi politinių jėgų pasiskirstymas.

2 pav. Veiksniai, turintys įtakos mokyklos savarankiškumui



Švietimo valdymo patirtis. Jei mokyklų savarankiškumo įgyvendinimas paliekamas savieigai, bendruomenių nariams dažnai pritrūksta tiek kolektyvinių sprendimų priėmimo, tiek organizacijų vadybos patirties. Tokios patirties trūkumas susijęs su susiklosčiusia švietimo valdymo patirtimi daugelyje Europos valstybių, o ypač vidurio ir rytų Europos šalyse, kuriose švietimo politika istoriškai buvo apibūdinama kaip centralizuota, biurokratinė ir grindžiama kontrole. Minėtose šalyse švietimo sistemos kontrolė buvo orientuota į sąnaudą, vadovaujantis „iš viršaus“ nustatyto reglamentavimu: įstatymais, nutarimais ar nurodymais. Vadinasi, mokyklos buvo visiškai nesavarankiškos, jų

vadovai buvo tik centralizuotai priimtų sprendimų vykdytojai, kuriems nereikėjo vadybinių, derybinių ar kitų gebėjimų, reikalingų priimančiais sprendimus dėl švietimo paslaugų organizavimo.

Mokyklų vadovų kompetencija. Sėkmingam mokyklų savarankiškumo įgyvendinimui yra būtina ne tik perkelti sprendimų priėmimą į mokyklos lygmenį, bet ir tobulinti sprendimus priimančių asmenų kompetenciją. Mokyklų vadovams tampa ne tiek svarbu sugebėti įgyvendinti centrinės valdžios, savivaldybės priimtus sprendimus, kiek mokėti patiems savarankiškai nustatyti problemas, žinoti, kada taikyti vienokias ar kitokias strategijas ir kada laikas jas keisti.

Bendruomenės įsitraukimas ir palaikymas. Pastebėta, kad kai mokyklos bendruomenė yra įtraukiama į mokyklos veiklą, ji tampa labiau suinteresuota tuo, kas vyksta mokykloje, vadinasi, savotiškai atlieka ir mokyklos veiklos stebėseną, o tai lemia dar geresnę mokyklos veiklos kokybę.

Mokyklos bendruomenės, suinteresuotųjų grupių dalyvavimas, viena vertus, skatina mokyklos savarankiškumo plėtrą, formuoja naujus mokyklos vadovų kaip derybininkų, organizatorių vaidmenis, mokyklos veikla tampa viešesnė. Kita vertus, į sprendimų priėmimą įtraukiant vis daugiau įvairių organizacijų, grupių, asmenų, turinčių skirtingus poreikius ir lūkesčius, mokyklos valdymo procesas tampa vis sudėtingesnis. Mokyklos savarankiško valdymo procesą komplikuoja ir tai, kad nors mokyklų savarankiškumo pagrindą sudaro stiprėjanti mokyklos bendruomenė, tačiau **daugelyje Europos valstybių mokyklų savarankiškumo didinimo politika pradėta diegti „iš viršaus į apačią“**. Tai reiškia, kad mokyklų bendruomenės nebuvo šio proceso iniciatorės ir tai kai kuriais atvejais lėmė jų abejingumą vykstantiems mokyklų savarankiškumo didinimo procesams.

Finansinės galimybės. Kitas esminis mokyklų savarankiško funkcionavimo sėkmės laidas yra savarankiškas disponavimas mokyklai skiriamais finansiniais ištekliais. Finansai yra tarsi mokyklų savarankiškumo didinimo proceso ašis, nes jie glaudžiai susiję su visomis mokyklos valdymo ir funkcionavimo sritimis. Mokslininkai (De Vries, 2000; Želvys, 2003) taip pat pastebi, kad jei yra finansinių rūpesčių centrinių lygmeniu, tada linkstama decentralizuoti atsakomybę. Kita vertus, kai valstybėje lėšų pakanka, aukštesnės valdžios institucijos vangiai atsisako finansinių išteklių reguliavimo įgaliojimų, nes nenori prarasti savo galios.

Socialiniai pokyčiai. Vertybių kaita, demografiniai pokyčiai, emigracija, užimtumas – visi šie ir kiti socialiniai pokyčiai komplikuoja mokyklų veiklą, didina konkurenciją tarp mokyklų, verčia ieškoti alternatyvių sprendimų, plėsti vykdomos veiklos sritis, atsižvelgiant į visuomenės poreikius.

Socialinis dialogas. Su socialiniais pokyčiais tiesiogiai yra susijęs socialinio dialogo veiksnys. Socialinis dialogas, vykstantis tarp pedagogų ir mokyklos administracijos arba profesinių sąjungų, valdžios institucijų ir socialinių partnerių turi įtakos mokyklos įvaizdžiui sudaryti ir jį išlaikyti. Kita vertus, profesinės sąjungos, gindamos savo narių interesus, gali stabdyti švietimo decentralizacijos procesus, pavyzdžiui, prieštaraudamos dėl didesnio mokyklų savarankiškumo nustatant pedagogų atlyginimus.

Pasitikėjimas. Mažiau pabrėžiamas, bet ne mažiau svarbus yra pasitikėjimo veiksnys. Įgaliojimų perdavimas mokyklai reiškia, kad vienos suinteresuotos grupės dalį valdžios praras, o kitos ją įgis. Įgaliojimus praradusios interesų grupės gali pasirinkti gynybos poziciją ir blokuoti veiksmus, susijusius su savarankiškumo įgyvendinimu. Tuo tarpu naujai įgaliosios interesų grupės privalo išmokti naudotis gautais įgaliojimais, todėl joms tuo metu ypač svarbu gauti konsultacijas ir paramą iš tų pačių įgaliojimus prarandančių centrinių ar teritorinių institucijų. Tai gali komplikuoti ar netgi iškreipti sklandų mokyklų savarankiškumo didinimo procesą. Taigi, pasitikėjimo veiksnys yra susijęs su centrinės institucijos pasirengimu atsisakyti dalies įgaliojimų ir pasitikėjimu, kad mokyklos tinkamai įvykdys joms priskirtus įgaliojimus, taip pat centrinės institucijos gebėjimu laiku ir tinkamai suteikti paramą mokykloms.

KIEK SAVARANKIŠKOS YRA LIETUVOS IR KITŲ EUROPOS SĄJUNGOS ŠALIŲ MOKYKLOS?

KAS IR KOKIŲ SRIČIŲ SPRENDIMUS DAŽNIAUSIAI PRIIMA MOKYKLOJE?

Europos šalyse skiriasi tiek mokyklų valdymo sritys, kurioms suteikiamas sprendimų priėmimo savarankiškumas, tiek šių sprendimų priėmimo savarankiškumo laipsnis.

2007 m. Europos Komisija užsakė tyrimą, kuriame buvo siekiama **teisiniu aspektu** palyginti Europos Sąjungos (ES) šalių mokyklų savarankiškumą finansinių ir žmogiškųjų išteklių valdymo srityse. Tyrime buvo išskirti keturi mokyklų savarankiškumo lygiai:

- **visiškas savarankiškumas** – kai mokyklos laikydamosi įstatymų pačios priima sprendimus be aukštesnės valdžios institucijų įsikišimo (net jei ir mokyklos konsultuojasi su aukštesnės valdžios pareigūnais);
- **dalinis savarankiškumas** – kai mokyklos priima sprendimus iš aukštesnės valdžios parengtų alternatyvų arba sprendimų priėmimui reikia aukštesnės valdžios pritarimo;
- **nėra savarankiškumo** – kai pačios mokyklos sprendimų nepriima;

- **deleguotas savarankiškumas** – kai sprendimų priėmimo teisę mokykloms deleguoja aukštesnio lygio valdžios institucijos.

Toliau pateikiami apibendrinti šio tyrimo rezultatai.

Materialinių ir finansinių išteklių valdymas

Valstybės ir / ar savivaldybės lėšų naudojimas. Pagal valstybės ir / ar savivaldybės lėšų naudojimo savarankiškumo lygį šalis galima suskirstyti į tris grupes:

Pirmajai grupei priklauso tos ES šalys, kuriose mokyklos turi visišką (įteisintą) savarankiškumą naudojant valstybės ir / ar savivaldybės lėšas visose trijose toliau pateikiamose biudžeto srityse (3 pav.). Prie tokių valstybių priskirtina Belgija, Latvija ir Švedija. Šiai grupei gali būti priskiriamos ir tokios šalys kaip Nyderlandai, Danija, iš dalies Suomija, nes jose

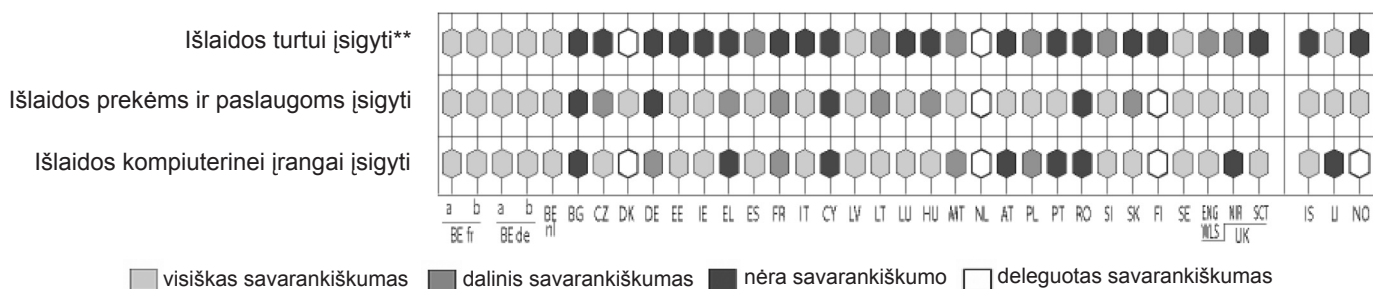
sprendimų priėmimo teisė mokykloms formaliai gali būti deleguojama aukštesnės valdžios institucijos.

Antrajai grupei priskirtinos tos šalys, kuriose mokyklos negali ar gali tik iš dalies savarankiškai priimti sprendimus dėl valstybės lėšų panaudojimo. Pavyzdžiui, Bulgarijoje, Airijoje (ISCED 1), Prancūzijoje (ISCED 1), Kipre ir Rumunijoje sprendimus šioje srityje priima aukštesnės valdžios institucijos arba jos konsultuoja mokyklas, priimančias sprendimus. **Lietuvoje** valstybės ir / ar savivaldybės lėšos mokykloms yra skiriamos pagal straipsnius (pvz., atlyginimams, mokymo priemonėms ir

t. t.) ir be steigėjo sutikimo net negali būti perkeltos į kitą straipsnį.

Trečiąją grupę sudaro šalys, kuriose mokyklų savarankiškumas priimant sprendimus priklauso nuo išlaidų paskirties. Pavyzdžiui, Prancūzijoje (ISCED 2 lygmeniu) dėl turto (išskyrus kompiuterinę techniką) įgijimo sprendimus priima aukštesnės valdžios institucijos, o dėl išlaidų prekėms ir paslaugoms – mokyklos gali priimti sprendimus, tačiau tik pasitarusios su aukštesne valdžios institucija. Analogiška situacija yra Čekijoje, Vengrijoje ir Slovakijoje.

3 pav. ES šalių mokyklų savarankiškumas naudojant valstybės ir / ar savivaldybės lėšas ir kitus materialinius išteklius* 2006–2007 m. m.



Belgijoje: a – mokyklos, už kurių veiklą tiesiogiai yra atsakinga bendruomenė ir ministerija, b – valstybinės mokyklos ir valstybės finansavimą gaunančios privačios mokyklos.

* Pradinio ir pagrindinio ugdymo (ISCED 1 ir 2) lygmenimis.

** Išskyrus lėšas, skirtas kompiuterinei įrangai įsigyti.

Šaltinis: Eurydice, 2007

Daugelyje ES šalių mokyklos gali visiškai ar iš dalies savarankiškai nuspręsti dėl valstybės ir / ar savivaldybės lėšų panaudojimo prekėms ir paslaugoms pirkti. Šis savarankiškumas šiek tiek mažesnis mokykloms priimant sprendimus dėl minėtų lėšų panaudojimo kompiuterinei įrangai įsigyti.

Lietuvos mokyklos gali visiškai savarankiškai nuspręsti dėl valstybės ir / ar savivaldybės lėšų panaudojimo kompiuterinei technikai įsigyti, jei ši suma neviršija 1000 litų. Jei ši suma viršijama, tada mokykla turi gauti steigėjo pritarimą dėl papildomo lėšų skyrimo ar biudžeto lėšų perskirstymo.

Daugelyje ES šalių (tarp jų ir **Lietuvoje**) už sprendimus valstybės lėšų naudojimo srityje, kur mokyklos turi tokią teisę, dažniausiai atsakingas mokyklos direktorius arba direktorius ir mokyklos administracija. Direktorius kartu su mokytojais sprendimus priima Vokietijoje, Austrijoje, Jungtinėje Karalystėje (Škotijoje) ir Maltoje.

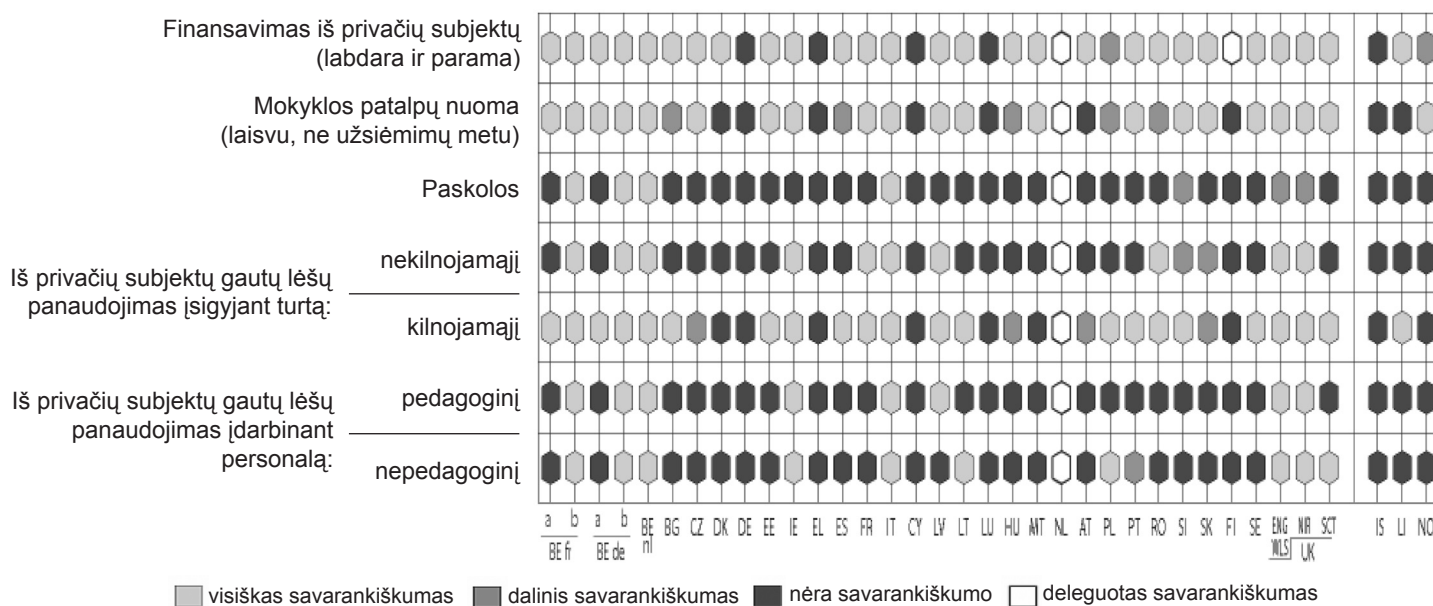
Lėšų pritraukimas ir privačių investicijų panaudojimas.

Daugelyje ES šalių mokyklos gali savarankiškai priimti labdarą ar paramą, nuspręsti dėl patalpų nuomos ar kilnojamąjį turto įsigijimo (4 pav.).

Tačiau mokyklų finansavimas imant paskolas ar įsigyjant nekilnojamąjį turtą daugelyje šalių yra centrinės valdžios prerogatyva. Pavyzdžiui, Suomijoje kai kurios savivaldybės deleguoja mokykloms sprendimų priėmimo galią pritraukti privačias lėšas, tačiau kontroliuoja, kaip jos panaudojamos. Vis dėlto daugelyje šios šalies savivaldybių mokyklos savarankiškumo šioje srityje neturi. Pavyzdžiui, Lenkijoje mokyklos privalo gauti pritarimą iš savo aukštesnės valdžios, kai priima labdarą ar paramą ir išnuomoja mokyklos patalpas. Tokiu būdu gautos lėšos gali būti išleidžiamos baldams įsigyti ar nepedagoginio personalo įdarbinimui.

Lietuvoje pagal šiuo metu galiojančius įstatymus mokyklos, norėdamos nuomoti patalpas, turi gauti steigėjo pritarimą. Kilnojamajam turtui įsigyti, jei lėšos skiriamos ne iš gyventojų surinktų 2 proc. pajamų mokesčio, taip pat reikalingas steigėjo pritarimas (t. y. tikslinių programų patvirtinimas). Taigi visiškai savarankiškai mokykla gali disponuoti tik pirkdama turtą už iš gyventojų surinktas 2 proc. pajamų mokesčio lėšas.

4 pav. ES šalių mokyklų savarankiškumas pritraukiant ir panaudojant iš privačių subjektų įgytas lėšas* 2006–2007 m. m.



* Pradinio ir pagrindinio ugdymo (ISCED 1 ir 2) lygmenimis.

Šaltinis: Eurydice, 2007

ES šalyse privačių lėšų pritraukimo ir panaudojimo srityje dažniausiai sprendimus priima mokyklos direktorius arba direktorius kartu su mokyklos administracija. Kai kuriose šalyse, pavyzdžiui, Bulgarijoje, Airijoje, Ispanijoje, Prancūzijoje, už sprendimus priimant labdarą ar paramą atsakinga tik mokyklos administracija. Tik keliose šalyse, pavyzdžiui, Austrijoje, į šį sprendimų priėmimo procesą, be mokyklos vadovo, formaliai įtraukiami ir mokytojai, o Škotijoje, be mokyklos vadovų ir mokytojų, – dar ir tėvai.

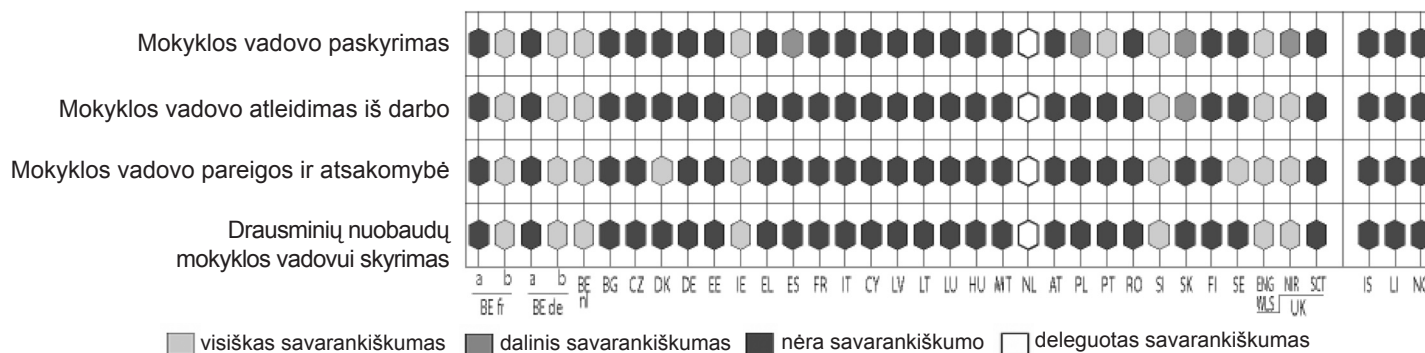
Žmogiškųjų išteklių valdymas

Mokyklų savarankiškumas vadovaujančiojo personalo valdymo srityje. Daugelyje Europos šalių mokykloms dažniau suteikiamas savarankiškumas nepedagoginio personalo nei mokyklų vadovaujančiojo ar pedagoginio personalo

valdymo srityse (5 pav.). Pastebima tam tikra tendencija, susijusi su mokyklos vadovaujančiojo personalo (direktoriaus) valdymu (t. y. mokyklos vadovo paskyrimu ir atleidimu iš darbo, pareigų ir atsakomybės nustatymu, drausminių nuobaudų skyrimu): arba mokykloms suteikiamas visiškai savarankiškumas visose šiose srityse, arba nė vienoje.

Daugelio Europos šalių mokyklos nėra savarankiškos mokyklos vadovaujančiojo personalo (direktoriaus) valdymo srityje. Danijoje ir Švedijoje mokykloms suteikiamas savarankiškumas tik nustatant mokyklos vadovų pareigas ir atsakomybes, tuo tarpu Ispanijoje ir Lenkijoje – renkant mokyklos vadovą. Ispanijoje ir Lenkijoje mokyklos vadovo rinkimai vykdomi kartu su mokyklos ir aukštesnės švietimo institucijos atstovais.

5 pav. ES šalių mokyklų savarankiškumas mokyklos vadovaujančio personalo (direktoriaus) valdymo srityje* 2006–2007 m. m.



* Pradinio ir pagrindinio ugdymo (ISCED 1 ir 2) lygmenimis.

Šaltinis: Eurydice, 2007

Tikrai Belgijoje, Airijoje (ISCED 2) ir Slovėnijoje mokykloms yra suteiktas visiškai savarankiškumas visose mokyklos vadovaujančiojo personalo (direktoriaus) valdymo srityse. Nyderlanduo-

se mokyklos vadovo rinkimai, jo atleidimas iš darbo, drausminių nuobaudų direktoriui skyrimas, direktoriaus pareigybių ir atsakomybių nustatymas mokyklai gali būti deleguojamas kompeten-

tingos institucijos (*bevoegd gezag*), tačiau sprendimų priėmimo teisę dėl mokyklos vadovų atleidimo ir drausminių nuobaudų jiems skyrimo minėta institucija paprastai pasilieka sau.

Daugelyje Europos šalių (tarp jų ir Lietuvoje) mokyklos neturi įgaliojimų paskirti mokyklos vadovą. Tokius įgaliojimus turi tik tų šalių mokyklos, kuriose mokyklų tarybai yra suteikti didesni įgaliojimai (pvz., Belgijoje, Airijoje (ISCED 2), Jungtinėje Karalystėje). Tik nedaugelyje Europos šalių (pvz., Lenkijoje, Portugalijoje, Slovėnijoje) į mokyklos vadovo paskyrimo procesą įtraukiami ir mokytojai.

Lenkijoje mokyklos vadovą renka komitetas, sudarytas iš mokyklos valdymo tarybos, regiono švietimo administracijos, mokyklos mokytojų ir tėvų atstovų. Portugalijoje mokytojai renka mokyklos vadovą iš savo kolegų tarpo. Slovėnijoje mokytojai tiesiogiai įtraukiami į mokyklos vadovo atrankos procesą. Čia mokyklos vadovas paskiriamas mokyklos tarybos, tačiau prieš tai ji turi sužinoti mokytojų asamblėjos, savivaldybės ir mokytojų tarybos nuomonę apie pretendentą.

Šiuo metu **Lietuvoje** mokyklos vadovo posto siekiantys pretendentai prieš dalyvavimą konkurse mokyklos vadovo pareigoms eiti turi įsivertinti bendrąsias ir vadovavimo sričių kompetencijas Nacionalinėje mokyklų vertinimo agentūroje (NMVA). NMVA komisijai teigiamai įvertinus pretendento kompetencijas, trejus metus jam užtikrinama galimybė dalyvauti savivaldybės organizuojamuose švietimo įstaigų vadovų konkursuose. Vykdam konkursą mokyklos vadovo pareigoms eiti, sudaroma 8 asmenų komisija, į kurią įtrau-

kiami: du asmenys (iš kurių bent vienas yra švietimo padalinio, kurioje mokykla, vadovas ar specialistas) – konkurso organizatoriai, vienas Švietimo ir mokslo ministerijos atstovas, vienas personalo atrankos specialistas iš NMVA ir keturi mokyklos bendruomenės atstovai: mokytojų (1), tėvų (2) ir mokinių (1). Taigi į mokyklos vadovo rinkimus įtraukiama daugiau mokyklos bendruomenės atstovų, vertinant kandidatą svarbesnis žodis suteikiamas personalo atrankos specialistams.

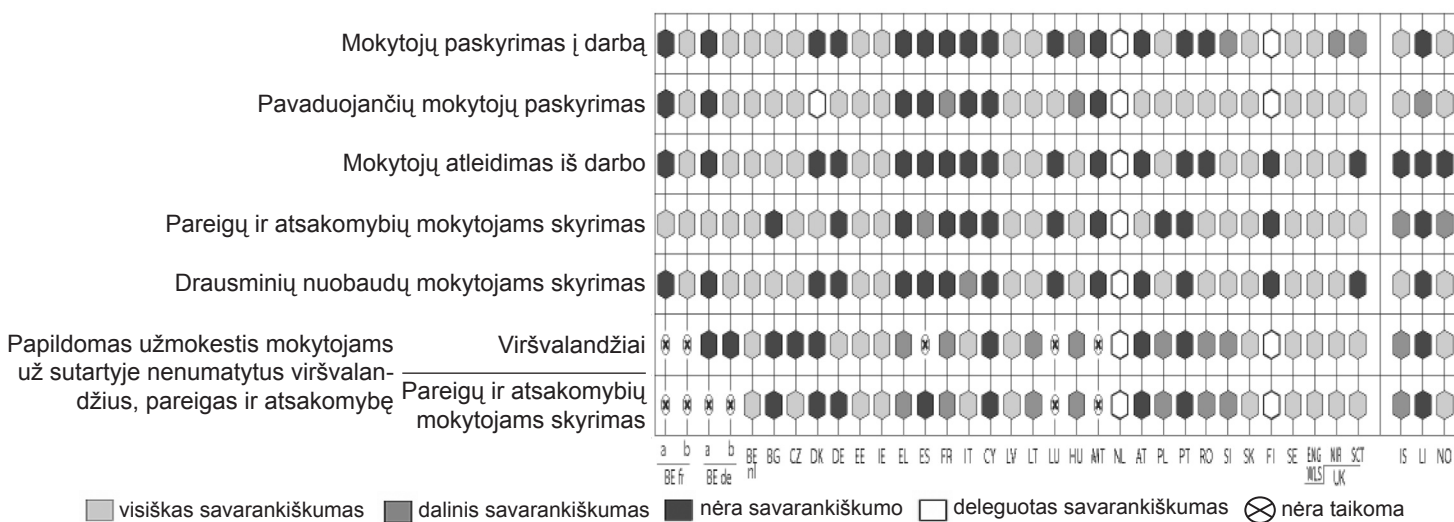
Mokyklų savarankiškumas pedagoginio personalo valdymo srityje. ES šalyse mokykloms daugiau savarankiškumo suteikiama pedagoginio personalo nei vadovaujančiojo personalo valdymo srityje (6 pav.). Daugiausiai savarankiškumo mokykloms suteikiama priimant sprendimus dėl pavaduojančių mokytojų skyrimo bei papildomų atlyginimo priedų mokėjimo už viršvalandžius ar į darbo sutartį neįtrauktų pareigų atlikimą, mažiausiai – dėl pedagoginio personalo atleidimo.

Europos šalių mokyklose nepedagoginio personalo valdymo srityje pastebima ši tendencija: arba mokykloms savarankiškumas suteikiamas visose (ar beveik visose) sprendimų priėmimo srityse, arba nė vienoje.

Maždaug pusėje visų Europos šalių (tarp jų ir **Lietuvoje**) mokyklos yra visiškai savarankiškos priimant tokius sprendimus. Pavyzdžiui, Nyderlanduose autoritetinga įstaiga (*bevoegd gezag*) formaliai gali deleguoti mokyklai sprendimų priėmimo teisę atleisti ar skirti nuobaudas nepedagoginio personalo asmenims, tačiau dažniausiai šią teisę ji pasilieka sau.

6 pav. ES šalių mokyklų savarankiškumas pedagoginio ir nepedagoginio personalo valdymo srityje* 2006–2007 m. m.

Pedagoginio personalo valdymas



Nepedagoginio personalo valdymas



* Pradinio ir pagrindinio ugdymo (ISCED 1 ir 2) lygmenimis.

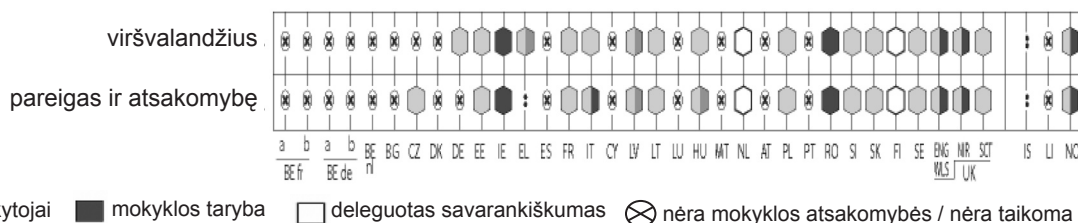
Suomijoje mokyklų savarankiškumo laipsnis nepedagoginio personalo valdymo srityje skiriasi atsižvelgiant į administruojančios įstaigos norą perduoti šią funkciją mokyklai. Tuo tarpu Danijoje ir Austrijoje mokykloms savarankiškumo šioje sferoje suteikiama labai mažai: tik nustatant nepedagoginio personalo pareigas ir atsakomybes.

Lietuvoje, taip pat ir Belgijoje, Estijoje, Airijoje (ISCED 2), Latvijoje, Slovakijoje, Švedijoje ir Jungtinėje Karalystėje mokyklos turi visišką arba beveik visišką savarankiškumą pedagoginio personalo valdymo srityje. Tuo tarpu Airijoje (ISCED 1), Kipre, Maltoje, Prancūzijoje (valstybinėse mokyklose, kurios tiesiogiai atsakingos švietimo ministrams), Belgijoje (vokiškai kalbančioje bendruomenėje), Graikijoje, Liuksemburge, taip pat Portugalijoje bei Lichtenšteine šioje srityje mokykloms nesuteikiama savarankiškumo. Nyderlanduose daugelyje pedagoginio personalo valdymo sričių sprendimų priėmimo teisę deleguoja mokykloms kompetentinga institucija (*bevoegd gezag*), tačiau sprendimo priėmimo teisę dėl mokytojų atleidimo ir drausminių nuobaudų skyrimo ši įstaiga dažniausiai pasilieka sau. Suomijoje mokyklos neturi savarankiškumo priimant sprendimus dėl pedagoginių darbuotojų atleidimo, drausminių nuobaudų skyrimo, pareigų ir atsakomybių pedagogams nustatymo.

Maždaug pusėje Europos šalių mokyklos neturi įgaliojimų į darbą paskirti mokytojų. Vis dėlto tada, kai mokykla turi sprendžiamąjį balsą minėtoje srityje, beveik visada į šį procesą įtraukiamas ir mokyklos vadovas. Pavyzdžiui, **Lietuvoje** mokyklos vadovas turi visišką savarankiškumą priimant į darbą mokytojus. Belgijoje, Estijoje, Airijoje (ISCED 2 lygmeniu), Jungtinėje Karalystėje į sprendimo priėmimo procesą dėl mokytojų paskyrimo yra įtrauktas ne tik mokyklos vadovas, bet ir mokyklos taryba.

7 pav. ES šalių mokyklose sprendimus dėl atlyginimo priedų mokėjimo mokytojams priimančios asmenys* 2006–2007 m. m.

Papildomas užmokestis mokytojams už darbo sutartyje nenumatytus:



* Pradinio ir pagrindinio ugdymo (ISCED 1 ir 2) lygmenimis.

Šaltinis: Eurydice, 2007

KUO KITOKIA SAVARANKIŠKOS MOKYKLOS ATSAKOMYBĖ?

Mokykloms suteikiant didesnę savarankiškumą, dažniausiai kartu didinama ir jų atsakomybė bei atskaitomybė aukštesnėms valdžios institucijoms (vertikali atskaitomybė), ir / ar plačiau visuomenei (horizontalioji atskaitomybė).

ES šalyse pastebima vis labiau plintanti daugialypės atsakaitomybės tendencija – mokyklos turi atsiskaityti už savo veiklą vis platesniam subjektų ratui (švietimo ministerijai, vietinėms taryboms, taip pat ir platesnei visuomenei – tėvams, rėmėjams, mokytojams ir t. t.).

Europos šalių mokyklų atsakaitomybės mechanizmai yra labai skirtingi, tačiau juos galima santykinai suskirstyti į tris grupes: *Pirmajai grupei* priklauso šalys, kuriose **mokyklas vertina**

Sprendimus dėl nepedagoginio personalo įdarbinimo, nuobaudų skyrimo ir atleidimo daugelyje šalių priima mokyklos direktorius. Yra tik labai mažai išimčių: pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje (Škotijoje) ir Islandijoje už šio personalo atleidimą atsakinga vietos valdžia, o Airijoje (ISCED 2), Slovėnijoje ir Norvegijoje į šį procesą įtraukiama ir mokyklos taryba.

ES šalyse pavaduojančių mokytojų skyrimą, jei jis nėra labai svarbus mokyklai, dažniausiai organizuoja mokyklos vadovas arba mokyklos vadovas kartu su mokytojais. **Lietuvoje**, taip pat Latvijoje ir Vengrijoje skiriant pavaduojančius mokytojus dalyvauja ir mokytojai.

Maždaug pusėje Europos šalių mokyklos nėra atsakingos už mokytojų atleidimą ir drausminių nuobaudų jiems skyrimą. Ten, kur mokyklos turi tokią teisę, dažniausiai už šiuos sprendimus yra atsakingas mokyklos vadovas, rečiau – viena mokyklos taryba ar kartu su mokyklos vadovu. **Lietuvoje** dėl mokytojų atleidimo ir drausminių nuobaudų skyrimo sprendimus priima mokyklos vadovas. Panašiai yra ir kitose Baltijos šalyse, Bulgarijoje, Čekijoje, Vengrijoje, Lenkijoje, Slovakijoje ir Švedijoje.

Sprendimus dėl papildomo užmokesčio mokytojams už darbo sutartyje nenumatytų pareigų atlikimą ar viršvalandžius maždaug pusėje Europos šalių (tarp jų ir **Lietuvoje**) priima pačios mokyklos, dažniausiai – mokyklų vadovai (7 pav.). Jungtinėje Karalystėje, Norvegijoje ir Italijoje priimant minėtus sprendimus, be mokyklos vadovų, dalyvauja ir mokyklos taryba. Tuo tarpu Latvijoje ir Graikijoje dėl viršvalandžių, o Latvijoje ir Vengrijoje dėl išmokų už darbo sutartyje nenumatytų pareigų atlikimą priimant sprendimus, be mokyklos vadovo, dalyvauja ir mokytojai.

švietime dalyvaujantys žmonės (dažniausiai mokytojai), jiems priskiriant naują – vertinimo funkciją. Daugumoje šalių už mokyklų vertinimą yra atsakingos inspekcijos. Inspekcavimo sistemos gali būti centralizuotos arba decentralizuotos. Pavyzdžiui, Čekijoje inspekcijų galios vertinant mokyklas pastaraisiais metais buvo stiprinamos. 2007–2008 m. pradėjus ugdymo turinio reformą, inspekcijų funkcijos buvo išplėtos ir šiuo metu apima net mokykloms skirtos mokymo medžiagos priežiūrą. Jungtinėje Karalystėje (Anglijoje) mokyklas vertina inspekcija (OFSTED), kurios galios ir savarankiškumas (nepriklausomumas nuo švietimo ministerijos) taip pat nuolat stiprinami. Mokyklų atsiskaitymas centrinei valdžiai vyksta per OFSTED organizuojamus mokyklų pa-

tikrinimus, o platesnei visuomenei – per nuolat viešai internete publikuojamas OFSTED parengtas mokyklų vertinimo ataskaitas (8 pav.). Panašią į Jungtinėje Karalystėje veikiančią mokyklų vertinimo sistemą turi Nyderlandai. Tačiau 2007 m. priimtas nutarimas nuolat netikrinti mokyklų, kurios nėra priskiriamos rizikos grupei. Nuo 1990 m. daugelis šios grupės šalių pereina prie mokyklų *vertinimo standartizavimo*. Pavyzdžiui, Lenkijoje, decentralizavus mokyklų inspektavimo sistemą, nuo 2004–2005 m. m. mokyklos vertinamos pagal bendrus nacionalinius kriterijus. Lietuvoje 2004–2005 m. m. buvo patvirtinti bendri mokyklų vidaus ir išorės vertinimo kriterijai. Beje, Lietuvoje mokyklas dar prižiūri ir steigėjo teisės bei pareigas įgyvendinanti institucija.

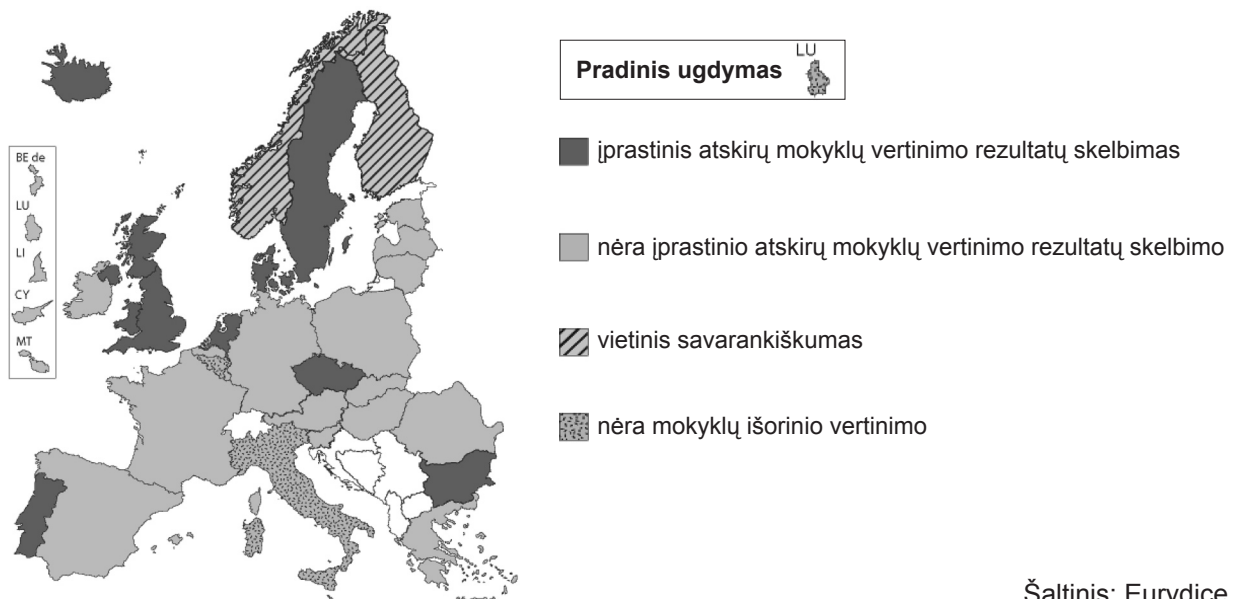
Antrajai grupei priklauso šalys, kuriose **mokyklos atskaitingos vietinės valdžios institucijoms** – bendruomenių taryboms ar mokyklas valdantiems organams. Ši atskaitomybės forma būdinga Šiaurės Europos šalims, taip pat Belgijai ir Vengrijai. Tokiame atskaitomybės modelyje esminį vaidmenį mokyklų vertinimo procese atlieka vietinės švietimo valdžios įstaigos, tačiau nuo 1990 m. daugelyje šios grupės šalių pradėtos formuoti nacionalinės mokyklų vertinimo sistemos: pradėti kurti nacionaliniai mokyklų vertinimo standartai ir standartizuoti mokinių mokymosi pasiekimų testai. Pavyzdžiui, Danijoje esminis vaidmuo mokyklų vertinimo procese

tenka vietinėms švietimo valdžios institucijoms, tačiau 1999 m. įkurtas Danijos vertinimo institutas (*angl.* Danish Evaluation Institute) taip pat atlieka mokyklų vertinimą (vertinamos ne visos mokyklos, bet atsitiktinai iš jų sudarytos imtys). Vengrijoje inspekcijos keičiamos nauja mokyklų vertinimo sistema: kuriami mokinių mokymosi pasiekimų standartizuoti testai.

Trečiajai grupei priklauso šalys, kuriose **nėra vykdomas mokyklų išorinis vertinimas**. Pavyzdžiui, Italijoje mokyklos nėra atskaitingos konkrečiai valdžios įstaigai, išskyrus tai, kad administraciniais ir buhalteriniais sumetimais du kartus per metus jas aplanko auditorius. Vis dėlto šios šalies mokyklos labai raginamos vykdyti įsivertinimą.

Šiuo metu Italijoje veikiantis Švietimo vertinimo institutas – INVALSI (*angl.* National Institute for the Evaluation of Education, Training and Teaching) kuria nacionalinę standartizuotą vertinimo sistemą, kurioje numatoma mokykloms pateikti nacionalinius siektinus rodiklius. Nuo 2009–2010 m. m. INVALSI bus atsakingas už mokyklų pridėtinės vertės skaičiavimą, vykdant mokinių mokymosi pasiekimų stebėseną nuo pirmos klasės iki mokyklos baigimo. Įvertinant mokyklos pridėtinę vertę, bus atsižvelgiama ir į mokyklos socialinį kontekstą bei mokinių socialinę ekonominę padėtį.

8 pav. Privalomojo ugdymo bendrojo lavinimo mokyklų išorinio vertinimo rezultatų skelbimas ES šalyse 2006–2007 m. m.



Šaltinis: Eurydice, 2007

AR MOKYKLŲ SAVARANKIŠKUMAS UŽTIKRINA AUKŠTESNIUS MOKINIŲ MOKYMOSI PASIEKIMUS?

Plačiai paplitusi nuomonė, kad mokyklų savarankiškumas (švietimo valdymo decentralizacija) gali pagerinti mokinių mokymosi pasiekimus. Tačiau ką šiuo aspektu rodo tarptautiniai tyrimai?

Wößmann (2003), atlikęs 1995 metų TIMSS tyrimo duomenų antrinę analizę, priėjo prie išvados, kad šalys, kuriose centralizuotas ugdymo turinys ir centralizuotai patvirtinti vadovėliai, mokinių matematikos ir gamtos mokslų testų rezultatai buvo geresni nei tų šalių, kurių mokykloms šiose srityse suteikta didesnė autonomija. Priešingai, tų šalių, kurių mokyklos turėjo autonomiją biudžeto formavimo srityje, mokinių

matematikos ir gamtos mokslų testų įverčių vidurkiai buvo žemesni nei šalių, kurių mokyklos tokios teisės neturėjo. Analogiška padėtis nustatyta ir tada, kai mokyklos biudžeto sudarymo atsakomybė buvo perduota mokytojams.

Vélesné Fuchs ir Wößmann (2004) atlikta PISA 2000 tyrimo duomenų antrinė analizė parodė, kad mokyklų savarankiškumas mokytojų samdos srityje turi teigiamą įtaką mokinių matematikos, kiek mažiau – skaitymo pasiekimams. Mokykloms savarankiškai nustatant mokytojų atlyginimus, statistiškai reikšmingų skirtumų mokinių matematikos ir

gamtos mokslų pasiekimams nenumatyta, tačiau nustatyti statistiškai reikšmingai žemesni tokių mokyklų mokinių skaitymo pasiekimai, lyginant su mokyklomis, kur nebuvo įdiegtas tokio tipo savarankiškumas.

Priešingai nei TIMSS 1995 tyrimo atveju, PISA 2000 tyrimo rezultatai parodė, kad mokyklų autonomija pasirenkant va-

dovėlius turėjo teigiamą įtaką mokinių matematikos, gamtos mokslų ir skaitymo rezultatams. Tuo tarpu nustatytas neigiamas poveikis mokyklų autonomijos biudžeto sudarymo srityje ir teigiamas poveikis mokyklos savarankiškumo paskirstant lėšas srityje mokinių matematikos ir gamtos mokslų rezultatams tik patvirtina TIMSS tyrimo rezultatus.

Naujausi **PISA 2009** tyrimo duomenys parodė, kad:

- Šalių, kurių mokykloms suteikiama daugiau savarankiškumo pasirinkti, ko bus mokoma ir kaip bus vertinami mokymosi pasiekimai, mokiniai linkę pasiekti geresnius rezultatus.
- Šalių, kurių mokyklos turi daugiau teisių paskirstant išteklius, tačiau yra atskaitingos už savo veiklą ir viešai skelbia rezultatus, mokinių pasiekimai geresni nei mažiau savarankiškumo šioje srityje turinčių mokyklų. Šalyse, kur tokios atskaitomybės sistemos nėra, stebimas priešingas rezultatas.
- Šalys, sukūrusios konkurencingesnes aplinkas, kuriose daugelis mokyklų tarpusavyje konkuruoja dėl gambiausių mokinių, pasiekia geresnius rezultatus. Daugelyje šalių tų mokyklų, kurios labiau konkuruoja dėl mokinių, ir mokinių mokymosi pasiekimai yra aukštesni. Tačiau šis pranašumas minėtose mokyklose dažnai atsiranda dėl geresnių socialinių ekonominių sąlygų: aukštesnį socialinį ekonominį statusą turintys tėvai, rinkdami vaikams mokyklą, labiau kreipia dėmesį į jos mokinių akademinį pasiekimą.
- Šalių, kuriose veikia standartais grindžiama nacionalinė egzaminų sistema, mokiniai apskritai linkę pasiekti geresnius rezultatus. Vis dėlto nėra aiškaus ryšio tarp mokinių mokymosi rezultatų ir standartizuotų testų naudojimo mokyklose bei mokyklos lygmeniu viešai skelbiamų mokinių mokymosi rezultatų. Skirtingos socialinės padėties mokinių rezultatų skirtumai paprastai yra mažesni tų šalių mokyklų, kuriose yra naudojami standartizuoti mokinių pasiekimų testai.

Mokslininkai (Maslowski, Scheerens, Luyten, 2007; Maslowski, 2009) atkreipia dėmesį, kad mokyklų autonomijos ir kitų panašių reformų vertinamieji tyrimai, nedidelių mokyklų imčių ilgalaikiai tyrimai ir tarptautiniai lyginamieji tyrimai **neatskleidžia aiškios tiesioginės mokyklų autonomijos ar decentralizacijos įtakos mokinių mokymosi pasiekimams**, nes:

- *pirma*, gauti tyrimų rezultatai yra priešaringi;
- *antra*, išmatuoti decentralizacijos ir mokyklos autonomiškumo poveikį mokinių mokymosi pasiekimams yra labai sudėtinga, nes tiek decentralizacijos procesas, tiek sprendimus priimanti institucija / asmuo nėra izoliuoti nuo likusios visuomenės. Paprastai greta decentralizacijos vykdomos ir kitokio tipo reformos, programos ar atskiros priemonės, skirtos ugdymo kokybei gerinti, todėl labai sunku įvertinti, kokią dalį mokinių mokymosi pasiekimų nulėmė decentralizacija, o kokią – kitos paraleliai įgyvendinamos švietimo reformos, kurių tikslas – pagerinti ugdymo kokybę.

Vis dėlto TIMSS (1995) ir PISA (2000, 2003, 2006, 2009) tyrimo rezultatai ir mokslininkų (Wößmann, 2000, 2003; Woessmann, Luedemann, Schuetz ir kt., 2009) atliktos šių tyrimų duomenų antrinės analizės parodė, kad mokyklų autonomijos poveikis mokinių mokymosi rezultatams labai priklauso nuo to, kaip tam tikroje šalyje veikia atskaitomybės už mokyklų veiklos rezultatus sistema ir kokios sudarytos galimybės tėvams parinkti vaikui mokyklą.

Wößmann (2000, 2003), atlikęs 1995 metų TIMSS tyrimo duomenų antrinę analizę, priėjo prie išvados, kad švietimo sistemose, kuriose greta mokyklos autonomijos įdiegta ir centralizuota egzaminų sistema, mokinių pasiekimai yra aukštesni nei tų šalių, kuriose nėra tokios egzaminų sistemos. Mokyklų laisvė nusprendžiant, ko bus mokoma, turi neigiamą įtaką mokinių mokymosi pasiekimams tose šalyse, kuriose neįdiegta nacionalinė egzaminų sistema. Teigiamas efektas pastebimas ten, kur tokia egzaminų sistema veikia.

Analogiška situacija susidariusi ir dėl mokyklos laisvės pasirinkti vadovėlius: ten, kur veikia nacionalinė egzaminų sistema, mokyklos laisvė pasirinkti vadovėlius turi teigiamą įtaką mokinių mokymosi rezultatams. Atvirkščias efektas stebimas ten, kur tokios egzaminų sistemos šalyje nėra.

Bishop (1997), remdamasis TIMSS 1995 tyrimo duomenimis, parodė, kad šalių, turinčių standartais grįstą egzaminų sistemą, mokiniai parodė geresnius rezultatus nei tų šalių, kuriose tokios sistemos nėra. Vėliau mokslininkai (Wößmann, 2001, Fuchs ir Wößmann, 2004) patvirtino šį egzaminų efektą mokinių mokymosi rezultatams. Tačiau kai kurie tyrėjai, pavyzdžiui, Sacks (1999), Cibulka, Derlin (1995) atskleidė ir neigiamų dažno mokinių testavimo ir griežtos atskaitomybės sistemos efektų mokinių mokymosi pasiekimams.

PISA (2000, 2003, 2006, 2009) tyrimų rezultatai, taip pat kaip ir TIMSS 1995, aiškiai parodė, kad mokinių gamtos mokslų ir skaitymo rezultatai yra statistiškai reikšmingai geresni šalyse, kuriose greta didelio mokyklų savarankiškumo veikia ir mokyklų atskaitomybės sistema (mokyklos viešai atsiskaito visuomenei už savo veiklos rezultatus). Teigiamas mokyklos autonomijos efektas mokinių mokymosi pasiekimams pastebimas ir tada, kai greta mokyklų atskaitomybės sistemos tėvams yra suteikta mokyklos parinkimo vaikams laisvė (sukurama konkurencinė aplinka). Tačiau mokslininkai, akcentuodami minėtų veiksmų teigiamą įtaką mokinių mokymosi pasiekimams, atkreipia dėmesį ir į galimą visuomenės segregacijos, didesnės korupcijos švietime grėsmę. Įvedus viešą atskirų mokyklų mokinių mokymosi pasiekimų skelbimą, o tėvams suteikus visišką mokyklos pasirinkimo laisvę, žemesnio socialinio sluoksnio vaikai paprasčiausiai gali nepatekti į aukštą ugdymo kokybę teikiančias mokyklas. Tuo tarpu mokyklos, siekdamos aukštų mokymosi pasiekimų, gali pradėti vaikus ruošti ne gyvenimui, bet tik sėkmingam standartizuotų testų atlikimui (Hindriks, Verschelde, Rayp, 2010). Sprendimų priėmimo decentralizacija administravimo ir finansų vadybos srityje ir šių procesų nepakankamas skaidrumas, mokyklų atskaitomybės stoka gali tik padidinti korupciją švietime (Poisson, 2010).

Literatūra:

- Bishop J. The Effect of National Standards and Curriculum – Based Exams on Achievement. *The American Economic Review*, 87 (2), 1997, p. 260–264.
- Cerych L. Educational Reforms in Central and Eastern Europe: Processes and Outcomes. *European Journal of Education*, Vol. 32, No. 1, Secondary Education: State and Prospects, 1997, p. 86–89.
- Cibulka J.G. ir Derlin R.L. State educational performance reporting policies in the U.S.: Accountability's many faces. *International Journal of Educational Research*, 23(6), 1995, p. 479–492.
- Cook D. T. School Based Management: A Concept of Modest Entity with Modest Result. *Journal of Personnel Evaluation in Education*, Netherlands: Springer, 20 (3–4), 2007.
- De Vries M. S. The rise and fall of decentralization: A comparative analysis of arguments and practices in European countries. *European Journal of Political Research*, Nr. 38, 2000, p. 193–224.
- Fuchs Th. ir Wößmann L. What accounts for international differences in student performance? A re-examination using PISA data. CESifo Working Paper No. 1235, University of Munich, 2004.
- Hindriks J., Verschelde M., Rayp G. ir kt. School autonomy and education performance: within – country evidence. Center for Operations Research and Econometrics, Belgium, 2010.
- Lietuvos mokyklų valdymo efektyvumo tyrimas, 2010: [http://www.lyderiulaikas.smm.lt/II/attachments/2%201%207_veikla%2011_15%20\(3\).pdf](http://www.lyderiulaikas.smm.lt/II/attachments/2%201%207_veikla%2011_15%20(3).pdf)
- Maslowski R. The Effect of Educational Decentralization on Student Achievement. In *Improving education: Evidence from secondary analysis of international studies*. Stockholm, 30 November – 01 December, 2009: http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc/improve/prog_en.pdf
- Maslowski R., Scheerens J. ir Luyten H. The Effect of School Autonomy and School Internal Decentralization on Students' Reading Literacy. *School Effectiveness and School Improvement*, vol.18 (3), 2007, p. 303–334.
- Nowosad I. *Autonomia szkoły publicznej w Niemczech. Poszukiwania – konteksty – uwarunkowania*. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogorskiego, 2008.
- PISA 2009 Results: What Makes a School Successful? Resources, policies and practices, Volume IV, OECD, 2009: <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/9810101E.PDF>
- Poisson M. *Corruption and Education*. UNESCO, Belgium, 2010: http://www.iiep.unesco.org/fileadmin/user_upload/Info_Services_Publications/pdf/2010/EdPol_11.pdf
- Sacks P. *Standardized Minds*. Perseus Books. Cambridge, Massachusetts, 1999.
- *School Autonomy in Europe. Policies and Measures*. Eurydice, 2007.
- *School Leadership in Spain. Country background report*, OECD, 2007: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/51/38529289.pdf>
- *What Is School-Based Management?* The World Bank, 2007.
- Welsh T. ir McGinn N. F. *Decentralization of Education: why, when, what and how?* Paris, 1999.
- Wenzel H. *Autonomia szkoły a reforma oświaty*. Kn. *Rozwój organizacyjny szkoły* (sud. Z. Radwan). Radom, 1997.
- Wößmann L., Lüdemann E., Schütz G. ir kt. *School Accountability, Autonomy, Choice and the Level of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003*, OECD, 2009: <http://www.elternlobby.ch/deutsch/argumente/pdf/fbw13woessmann.pdf>
- Wößmann, L. *Why Students in Some Countries Do Better: International Evidence on the Importance of Education Policy*, *Education Matters* 1 (2), 2001, p. 67–74.
- Woessmann L., Lüdemann E., Schuetz, G. ir kt. *School accountability, autonomy and choice around the world*. Edward Elgar, Cheltenham, UK, 2009.
- Zajda J. *Decentralization and Privatisation in Education: the Role of the State*. Kn. *Decentralization and Privatisation in Education: the Role of the State* (sud. J. Zajda). The Netherlands: Springer, 2006, p. 3–27.
- Želvys R. ir kt. *Švietimo politika ir monitoringas*. Vilnius: Garnelis, 2003.
- Želvys R. *Švietimo reforma decentralizacijos / centralizacijos požiūriu*. Kn. *Tarp dviejų pradžių. Bandytas kurti regiono švietimo politiką* (sud. R. Bruzgelevičienė ir kt.). Vilnius: Knygiai, 2002.

ŠVIETIMO PROBLEMOS ANALIZĖ – Švietimo ir mokslo ministerijos leidinių serija, skirta politikams, savivaldybių švietimo padalinių specialistams ir plačiajai visuomenei, nušviečianti kylančias ir sprendžiamas švietimo problemas. Serijoje „Švietimo problemos analizė“ pateikiama glausta, konkreti ir aktuali švietimo sistemos funkcionavimo problemų analizė. Leidiniai skelbiami internete adresu http://www.smm.lt/svietimo_bukle/analizes.htm ir portale Emokykla.

Pasiūlymus, pastabas ar komentarus prašome siųsti Švietimo ir mokslo ministerijos Strateginių programų biuro vedėjui Ričardui Ališauskui (ricardas.alisauskas@smm.lt).

Autorius, norinčius publikuoti savo parengtas analizes serijoje „Švietimo problemos analizė“, prašome kreiptis į Švietimo ir mokslo ministerijos Strateginių programų biuro vyresniąją specialistę Veroniką Šiurkienę (el. p. veronika.siurkiene@smm, tel. (8 5) 219 1121).

Analizę parengė dr. Sandra Balevičienė, Nacionalinės mokyklų vertinimo agentūros Politikos analizės skyriaus metodininkė ir dr. Jolanta Urbanovič, Mykolo Romerio universiteto lektorė.

MOKYKLŲ SAVARANKIŠKUMAS: ES ŠALIŲ PATIRTIS

Redaktorė *Nijolė Šorienė*

Maketavo *Valdas Daraškevičius*

2011-09-11. Tir. 1900 egz.

Išleido Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerijos
Švietimo aprūpinimo centras, Geležinio Vilko g. 12, LT-01112 Vilnius
Spausdino UAB „Lodvila“, Sėlių g. 3A, LT-08125 Vilnius

ISSN 1822-4156