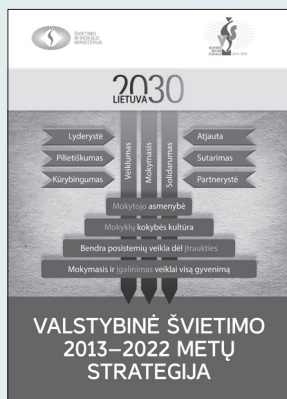




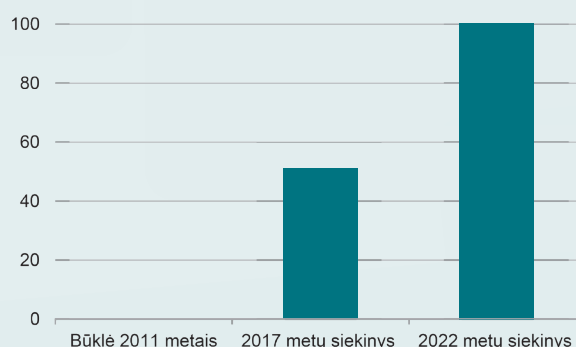
Savivaldybių švietimo pažangos ataskaitos: prasmės paieškos

2019
lapkritis,
Nr. 5 (176)

ISSN 2669-0977



Planai skelbti savivaldybių švietimo pažangos ataskaitas (proc.)



Pagrindiniai klausimai

Kaip pažangos ataskaitose suprantama švietimo pažanga?

Kodėl savivaldybėms būtina planuoti pažangą ir atsiskaityti už ją įvairiais lygmenimis?

Kodėl stringa pažangos ataskaitų skelbimas?

Ką liudija savivaldybių pažangos ataskaitų turinys?

Kaip pažangos ataskaitose matuojama pažanga?

2013 m. pabaigoje Lietuvos Respublikos Seimo patvirtinta *Valstybinė švietimo 2013–2022 metų strategija* numatė naują reiškinį Lietuvos švietimo istorijoje – savivaldybių švietimo pažangos ataskaitų (toliau – pažangos ataskaitos) skelbimą. Šiuo dokumentu padėtas pagrindas svarbiai strateginio planavimo sistemos grandžiai. Maždaug apie 2000-uosius metus Lietuvoje pradėtam strateginiam planavimui prireikė institucijų veiklą orientuoti į rezultatą, o ne į procesą. Jis turėjęs skatinti analizuoti įvairių veiksmų įtaką institucijos veiklai, numatyti, kaip efektyviai naudoti turimus išteklius misijai įvykdyti ir užsibrėžtiems tikslams pasiekti. Strateginis planavimas skatino kritiškai vertinti patirtį, analizuoti dabarties veiksmus ir numatyti tikslus. Tad strateginis planavimas nesibaigia plano parengimu ir jo vykdymu. Reikalavimas rengti ir skelbti pažangos ataskaitas gali būti vertinamas ne tik kaip atskaitomybės formos įvedimas, bet ir kaip noras paskatinti svarstymą – kam reikalinga atliekama veikla, kokie jos ilgalaikiai tikslai, kokių rezultatų siekiama, ar teisinga linkme dirbama, ką reikia pakeisti.

Šios analizės tikslas – remiantis 2018–2019 m. viešai skelbtomis pažangos ataskaitomis įvertinti jų turinio aktualumą ir pažangos vertinimo kokybę.

Įpusėjus *Valstybinės švietimo 2013–2022 metų strategijos* vykdymo laikotarpiui joje nustatyti pažangos ataskaitų skelbimo siekiniai liko neįgyvendinti. Pažangos ataskaitas 2018 ir 2019 m. skelbė tik mažesnę Lietuvos savivaldybių dalis – per dvejus metus paskelbtos 27 pažangos ataskaitos. Jau pačios pirmosios analizės (Balčiūnas S., 2018; Damskis O., 2018) atskleidė nepakankamą paskelbtų pažangos ataskaitų kokybę. Kokius trūkumus jos išryškino?

Paprastai švietimo pažanga analizuojama vadovaujantis tam tikrais principais – remiantis dinaminiais duomenimis, lyginant su esamais planais ir su šalies ar tam tikro regiono kontekstu. Didžiausią naudą patiems rengėjams ir kitiems pagrindiniams adresatams turi tokių ataskaitų analitinė dalis, kurioje svarstomos sėkmių ar nesėkmių priežastys. Analizės metu išryškėjęs šių principų nepakankamas realizavimas ar tiesiog nesilaikymas kol kas neleidžia pažangos ataskaitų vertinti kaip tikrai veiksmingų strateginio planavimo dokumentų.

Kaip pažangos ataskaitose suprantama švietimo pažanga?

Kas yra pažanga, apibrėžti nesunku. Įvairūs žodynai pažangą apibrėžia panašiai:

- *pažanga – judėjimas į tobulesnį būvį, aukštesnę pakopą;*
- *pažanga – augimas ar vystymasis, besitęsiantis gerėjimas;*
- *pažanga – raida, kuri rodo aukštesnį lygį, nei buvęs prieš tai.*

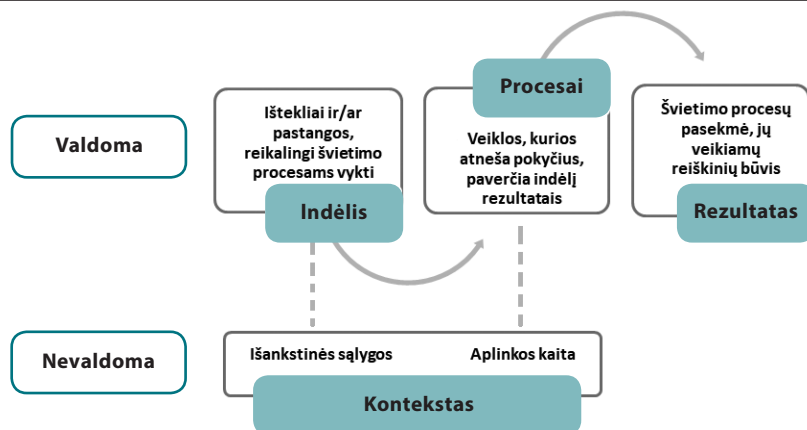
Šie apibūdinimai nurodo du svarbius dalykus. Pirma, konstatuojant gerėjimą, vystymąsi ar augimą reikia palyginti situaciją – prieš ir po. Antra, pažangos konstatavimas yra vertinimas. Tad svarbiausia, priimant sprendimą apie pažangą, yra išvada – padaryta ar nepadaryta pažanga per tam tikrą pasirinktą laikotarpį.

Kiek daugiau problemų kelia vertinimo objektas – švietimas. Bendra švietimo būklė, skirtingai nei atskira jos sritis, neturi aiškiai apibrėžto vieno matmens, yra daugialypė ir sudėtinga. Tai liudija ir *Lietuvos Respublikos švietimo įstatyme* pateikta švietimo apibrėžtis: „Švietimas – ugdymas ir išsilavinimo teikimas, savišvieta; taip pat mokinių, jų tėvų (globėjų, rūpintojų), švietimo įstaigų, mokytojų ir kitų švietimo teikėjų, švietimo pagalbos specialistų veiklą visuma.“ Jau šis apibrėžimas rodo, kad veikėjų, kuriems aktuali informacija apie švietimą kaip sistemą, interesai gali būti įvairūs. Vieniems gali rūpėti išsilavinimo kokybė, kitiems – švietimo prieinamumas, tretiems – ugdymo(si)

proceso organizavimas, ketvurtiems – efektyvus išteklių naudojimas ir t. t. Kiekvienas iš šių interesų – vis kitas požiūris į tą pačią švietimo sistemą aspektas, kuriam suprasti gali būti reikalingas tam tikras rodiklių rinkinys ar pažangos vertinimo modelis. Todėl neįmanoma vienu sakiniu apibrėžti, ką reiškia pažanga švietime. Į pagalbą galėtų ateiti visuotinai sutartas švietimo tikslas. Nedidelė problema kyla ir dėl to, kad tikslų to paties įstatymo 3 straipsnyje suformuluota taip pat ne vienas. Pateikti penki švietimo tikslai, susiję tiek su visos visuomenės, tiek su atskiro individo poreikiais. Be to, kalbama tiek apie norimus, siekiamus rezultatus, tiek ir apie sąlygų šiems rezultatams pasiekti sukūrimą.

Net jei pavyktų susitarti, kad pažangos ataskaitose švietimo pažanga yra susijusi su vienu pagrindiniu tikslu, tarkim – žmogaus dvasinių galių įgijimu (išsiugdymo, išsilavinimo, išsimokslinimo) pagal tam tikrus visiems vienodai suprantamus standartus, tai jo matavimui neužtektų vien tik su rezultatais susijusių rodiklių. Paprastai atskirų žmonių grupių pasiekti rezultatai būna skirtingi. Vien iš rezultatų skirtumų neįmanoma daryti visapusiškų išvadų apie švietimo kokybę. Todėl reikalinga papildoma informacija, galinti padėti paaiškinti skirtumų kilmę – priežastis, sąlygas. Reikia iš anksto rinkti informaciją ne tik apie rezultatus, bet ir apie procesus, indėlį, kontekstą. Patys savaime šie duomenys neliudija pažangos švietime, tačiau yra nepamainomi tada, kai reikia aiškintis padarytos ar nepasiektos pažangos priežastis (1 pav.).

1 pav. Bendroji švietimo vertinimo schema



Pagal: Vaicekauskienė V. *Švietimo politikos analizės pagrindai*, 2007

Kodėl savivaldybėms būtina planuoti pažangą ir atsiskaityti už ją įvairiais lygmenimis?

Galima daryti prielaidą, kad valstybės mastu švietimo pažanga yra planuojama ir matuojama. Tai liudija įvairūs dokumentai:

- 2012 m. patvirtinta *Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“*. Tai pagrindinis planavimo dokumen-

tas, kuriuo turi būti vadovaujama priimant strateginius sprendimus ir rengiant valstybės planus ar programas;

- 2012 metais Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu patvirtinta *Nacionalinė pažangos programa 2014–2020 m.*;

- 2013 m. patvirtinta *Valstybinė švietimo 2013–2022 metų strategija*, kurioje numatyti konkretūs siekiniai švietimo srityje.

Kasmet skelbiama ir šalies švietimo būklės apžvalga. Joje teikiami įvairių švietimo sričių būklės rodikliai, analizuojamos jų kitimo tendencijos, aiškinamos tos

kaitos priežastys. Periodiškai, kas penkerius metus, vertinamas Švietimo strategijoje numatytų siekinių įgyvendinimas (2 pav.).

2 pav. Šalies švietimo pažangą analizuojantys leidiniai



Strateginius plėtros ir veiklos planus kuria taip pat savivaldybės ir švietimo įstaigos. Kasmet vienos ir kitos teikia veiklų, kurios vykdomos remiantis priimtais planais, ataskaitas. Savivaldybė turi patvirtintus švietimo srities stebėsenos rodiklius, kurių statistinė informacija taip pat atnaujinama periodiškai. Atrodytų, kad duomenų yra daug ir įvairių. Kodėl reikia dar ir specialių pažangos ataskaitų?

Į įvairias pažangos ataskaitas galima žiūrėti trejopai – kaip į tobulinimo(si) įrankį, kaip į atskaitomybės instrumentą ir kaip į savo veiklų viešinimo priemonę. Pats bendriausias visų lygmenų švietimo politikų ir administratorių poreikis yra susijęs su švietimo valdymu. Šiam poreikiui tenkinti dažniausiai naudojama informacija, liudijanti apie jau įvykusius procesus, juos lėmusias ar koregavusias priežastis, jų sukeltas pasekmes, apie valdomus ir nevaldomus aspektus. Geriausiai šį poreikį atliepia švietimo siekinių nustatymas, pasiekto rezultato matavimas ir išvadų naujam planavimo laikotarpiui darymas.

Svarbūs yra ir finansinės atskaitomybės klausimai. Švietimui iš įvairių šaltinių skiriamos lėšos, kurias santykinai galima padalyti į dvi grupes: ugdymo lėšos ir aplinkos lėšos. Už pastarąsias mokyklos ir savivaldybės dažniausiai atsiskaito jas skyrusiems šaltinių valdytojams. Nėra sunku pamatuoti, įvertinti jų panaudojimo rezultata. Kiek kitaip yra su ugdymo lėšomis. Už jas atsiskaitoma tik procesų palaikymo lygmeniu (pedagogų atlyginimai, mokymo priemonės ir kt.). Už rezultatus atsiskaitymo tarsi ir nėra.

Duomenys, dažniausiai – skaičiai, yra labai svarbūs administruojant. Gebėjimas skaičiais išreikšti reiškinį ar procesų savybes dažnai prilyginamas galimybei suprasti ir nuspręsti. Tačiau skaičiai patys savaime nekalba. Juos galima ir reikia interpretuoti tik su kuo nors lyginant. Tam ir reikalingos būklės apžvalgos ar statistines ataskaitas papildančios švietimo pažangos ataskaitos.

Kodėl stringa pažangos ataskaitų skelbimas?

Viena vertus, pažangos ataskaitų skelbimą numato net keli dokumentai:

- *Valstybinė švietimo 2013–2022 metų strategija* (patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2013 m. gruodžio 23 d. nutarimu Nr. XII-745 „Dėl Valstybinės švietimo 2013–2022 metų strategijos patvirtinimo“);

- *Kokybės kultūros plėtros veiksmų planas* (patvirtintas Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2015 m. lapkričio 19 d. įsakymu Nr. V-1196 „Dėl Kokybės kultūros plėtros veiksmų plano patvirtinimo“).

Kita vertus, šie dokumentai neturi imperatyvinės galios įpareigoti savivaldybes rengti ir skelbti savo

pažangos ataskaitas. Jie nustato užduotis švietimui valstybiniu lygmeniu ir savivaldybių švietimo pažangos ataskaitos juose tampa tikslų ir uždavinių įgyvendinimo vertinimo rodikliu. Švietimo, mokslo ir sporto ministras gali tik rekomenduoti savivaldybėms prisidėti prie veiksmų plano įgyvendinimo. Dar vienas dokumentas – *Lietuvos Respublikos vietos savivaldos įstatymas* – nustato, kad strateginio planavimo savivaldybėje organizavimo, taigi ir ataskaitų skelbimo, tvarką nustato pati savivaldybės taryba. Visi strateginiai dokumentai rengiami vadovaujantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu patvirtinta *Strateginio planavimo metodika*¹, kurioje irgi nėra reglamentuotas savivaldybių veiklos sričių pažangos ataskaitų rengimas ir skelbimas.

¹ Strateginio planavimo metodika (patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827).

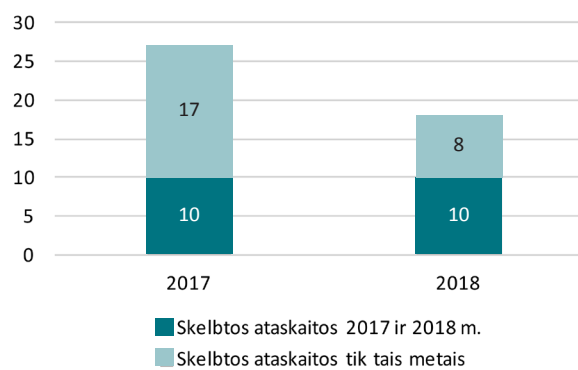
Apskritai numatytas siekinys 2017 metais turėti 50 proc., o 2022 metais – 100 proc. Švietimo valdymo informacinėje sistemoje (ŠVIS) paskelbtų savivaldybių švietimo pažangos ataskaitų. Iki šiol plano įgyvendinti nepavyko.

Tik 6 savivaldybės paskelbė savo pažangos ir 2017, ir 2018 metų ataskaitas. Apskritai kyla klausimas, kodėl tik 21 Lietuvos Respublikos savivaldybė vienaip ar kitaip pabandė įgyvendinti *Valstybinėje švietimo 2013–2022 metų strategijoje* užfiksuotą siekinį?

Viena vertus, norint parengti kokybišką pažangos ataskaitą, t. y. atrinkti duomenis, suformuluoti rodiklius, rasti palyginamų duomenų, padaryti korektiškas išvadas, reikia tam tikrų gebėjimų ir laisvos darbo jėgos. Gali būti, kad kai kuriose savivaldybėse tiesiog trūksta specialistų, kurie vienodai gerai įgyvendintų visus strateginio planavimo kaip sistemos etapus. Gal po veiklos kryptių ir būdų paieškos, efektyvaus turimų ir siekiamų gauti finansinių, materialinių ir darbo išteklių numatytiems tikslams pasiekti planavimo, nuolatinės stebėsenos jiems tiesiog nelieka laiko ir jėgų analizuoti pažangą?

Kita vertus, reikalingas ir tam tikrų nuostatų stiprinimas. Daugelį metų vykdydami savo funkcijas, atlikdami įprastines kasdienes užduotis, ne visi savivaldybių administracijų švietimo padalinių darbuotojai susimąsto apie naudą, kurią teikia pažangos at-

3 pav. 2017 ir 2018 m. švietimo pažangos ataskaitas ŠVIS paskelbusių savivaldybių dalis (proc.)



kaitos. Šios analizės rengėjui 2017 m. diskutuojant su savivaldybių administracijų švietimo padalinių specialistais, nuolat buvo keliami klausimai apie perteklinę informaciją, apie administracinės naštos didinimą. Esą, įvairios ataskaitos pagal patvirtintus švietimo stebėsenos rodiklių sąrašus, informacijos teikimas savivaldybių merų ir administracijos direktorių metinėms ataskaitoms visiškai patenkina esamus poreikius. Be to, kaip argumentas nuolat iškildavo faktas, kad valstybės lygmeniu nesusitarta dėl savivaldybės pažangos rodiklių. Tik ar jie turėtų būti vienodi visiems?

Ką liudija savivaldybių pažangos ataskaitų turinys?

Jau ne vieno pastarųjų metų tyrimo išvadose akcentuota, kad savivaldybių administracija nelinkusi būti atsakomybe besidalijančia mokyklų partnere. Antai valstybinio audito rezultatai atskleidžia, kad regioninėje švietimo politikoje stokojama orientavimosi į svarbiausią švietimo rezultatą – aukštesnius mokinių pasiekimus, taip pat iniciatyvos naudotis suteiktomis švietimo tobulinimo galimybėmis. Ilgalaikiame švietimo lyderystės raiškos tyrime (Valuckienė J., Balčiūnas S. ir kt., 2015), vykdant projektą „Lyderių laikas“, nustatyta, kad savivaldybės taiko įvairias priemones ben-

drajam ugdymui tobulinti. Tačiau kartu paaiškėjo, jog tiek pedagogai, tiek savivaldybių specialistai mažiau pritaria teiginiui, kad „švietimo padalinys prisiima atsakomybę už mokyklų veiklos rezultatus“. Daroma išvada, kad dalis savivaldybių galių lieka nepanaudotos, kad stokojama įsipareigojimo siekti aukštesnių bendrojo ugdymo rezultatų savivaldybėje (Jevsejevienė J., 2018).

Tą pačią išvadą galima padaryti ir iš pažangos ataskaitų analizės rezultatų. Be abejo, savivaldybės atsakomybė už švietimo pažangą apibrėžta *Švietimo įstatyme*. *Švietimo įstatymo* 58 straipsnyje nustatyta, kad savivaldybė atsako už daugelį švietimo sričių (1 lentelė).

1 lentelė. Savivaldybės įgaliojimai švietimo srityje

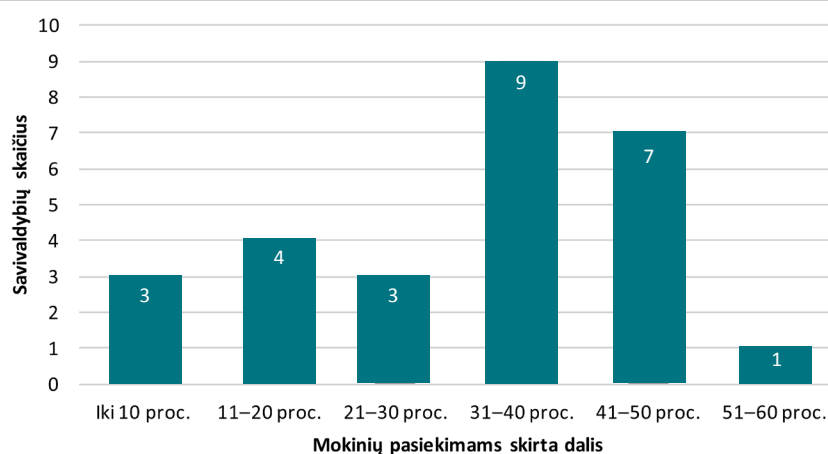
Savivaldybės atstovaujamoji institucija	Savivaldybės vykdomoji institucija
1) įgyvendina valstybinę švietimo politiką savivaldybėje, nustato švietimo plėtros tikslus ir priemones jiems pasiekti; 2) steigia, reorganizuoja ir likviduoja savivaldybės administracijos švietimo padalinius; 3) formuoja ankstyvojo, bendrojo ugdymo, neformaliojo švietimo mokyklų tinklą, sudaro sąlygas vaikų privalomajam švietimui vykdyti. Inicijuoja gyventojų poreikius atitinkančio profesinio mokymo, suaugusiųjų švietimo teikėjų tinklo formavimą, formuoja neformaliojo švietimo teikėjų tinklą.	1) analizuoja švietimo būklę, užtikrina valstybinės švietimo politikos vykdymą; 2) organizuoja ankstyvąjį ugdymą, bendrąjį ugdymą, profesinį mokymą, neformalųjį švietimą; 3) organizuoja švietimo pagalbos teikimą, vaiko minimalią priežiūrą; 4) skiria savivaldybės administracijos švietimo padalinių vadovus ir specialistus; 6) organizuoja pedagogų atestaciją; 7) tvarko vaikų apskaitą; užtikrina, kad visi vaikai mokytųsi pagal privalomojo švietimo programas; 8) organizuoja mokinių mokymosi pasiekimų patikrinimus; 9) atsako už mokinių vežimą į mokyklą ir atgal; 10) teikia informaciją apie švietimo būklę savivaldybėje.

Matome, kad savivaldybėms kaip švietimo įstaigų steigėjoms įstatymas tiesiogiai neformuoja atsakomybės už bene svarbiausią švietimo tikslą – išsilavinimo kokybę. Ar savivaldybė atsako už ją, o kartu – ar privalo planuoti mokinių pasiekimų pažangą ir atsiskaityti už ją? Paprastai įmanoma planuoti ir prognozuoti pažangą tose srityse, kurios priklauso nuo paties planuotojo veiklos, įdedamų sąnaudų ir pan. Savivaldybių atstovaujamoji ir vykdomoji institucijų valioje pirmiausia yra su indėliu ir procesu susiję dalykai – švietimo įstaigų tinklo nustatymas, ugdymo organizavimas, švietimo pagalbos teikimas, švietimo įstaigų personalo reguliavimas, pasiekimų patikrinimo organizavimas, vaikų ugdymo pagal privalomojo ugdymo programas užtikrinimas ir pan. Savivaldybės institucijų funkcijo-

ne nėra tiesiogiai įtvirtintos atsakomybės už ugdymo rezultatų kokybę. Kita vertus, *Švietimo įstatymu* savivaldybės atstovaujamoji institucija įpareigota įgyvendinti valstybinę švietimo politiką savivaldybėje, o vykdomoji institucija – užtikrinti valstybinės švietimo politikos vykdymą. Tai reiškia, kad savivaldybės švietimo pažangos planavimas yra susijęs su tokiu svarbiu tikslu, kaip mokinių pasiekimų kokybė, planavimu.

Iš tikro, nėra savivaldybės, kuri savo pažangos ataskaitoje visai neskirtų dėmesio mokinių pasiekimams. Pasitaiko net tokių ataskaitų, kur šiam klausimui skirta pusė ar net didesnė visos ataskaitos dalis. Tačiau yra ir tokių ataskaitų, kuriose mokinių pasiekimų dalis ištirpsta kitų svarbių konteksto, indėlio ar proceso rodiklių jūroje (4 pav.).

4 pav. Mokinių pasiekimams skirta dalis savivaldybių pažangos ataskaitose



Iš 4 pav. matyti, kad didesnę dalį pažangos ataskaitose užima ne mokinių pasiekimai, bet kiti dalykai. Dažniausiai – indėlio ar net konteksto apraiškos. Jau ankstesnėse analizėse (Damskis O., 2018; Balčiūnas S., 2018) atkreiptas dėmesys į tai, kad net konteksto pokyčiai yra laikomi pažanga. Kitas nepageidaujamas reiškinys – konteksto, indėlio ir procesų pokyčių rodymas be sąsajų su rezultatų pažanga. Šie švietimo aspektai ataskaitose nagrinėjami kaip atskiros savarakiškos dalys.

Dažniausiai pažangos ataskaitos konstruojamos tokiu nuoseklumu:

- 1) mokyklų tinklas;
- 2) mokinių skaičiaus kaita;
- 3) švietimo finansavimas, mokinių vežimas;
- 4) ikimokyklinio ir priešmokyklinio ugdymo aprėptis;
- 5) švietimo įstaigų personalas;
- 6) ugdymo rezultatai (VBE, PUPP, NMPP);
- 7) pedagogų kvalifikacijos tobulinimas ir pagalbos teikimas;
- 8) neformalusis švietimas.

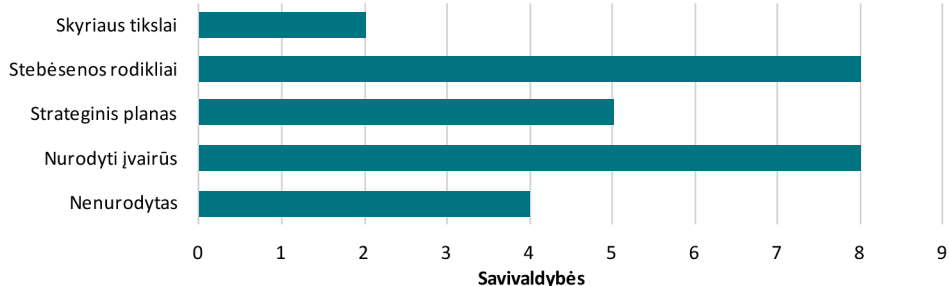
Savaime suprantama, šis eiliškumas kartais keičiasi. Viena ar kita viršuje nurodyta dalis gali būti

praleista, o vietoj jos atsiranda kitų, pavyzdžiui: „dalyvavimas projektuose“, „mokyklų pažangos ataskaitų skelbimas“, „mokyklų kokybės vertinimas“, „prevencinės programos“ ir pan. Pagrindinė bėda yra ta, kad nagrinėjama pažanga būtent šiose srityse ir net neieškoma sąsajų su pagrindiniu tikslu – ugdymosi rezultatais.

5 pav. pateikiami šaltiniai, kurių pagrindu sukonstruotas pažangos ataskaitų turinys. Labai aiškiai matyti, kad didesnė dalis pažangos ataskaitų rengėjų nueina gana lengvu keliu – bando adaptuoti švietimo stebėsenos rodiklių ataskaitas. Stebėsenos rodikliai naudojami ir tų savivaldybių pažangos ataskaitose, kuriose nurodyti įvairūs šaltiniai, ir nenurodyta visai. Tai matyti taip pat iš kai kurių šių ataskaitų pavadinimų (pavyzdžiui, „Būklės ir pažangos ataskaita“, „Būklės / pokyčio / pažangos ataskaita“) arba tiesiog „rodikliais“ vadinamų ataskaitų dalių.

Stebėsenos rodiklių sistemos naudojimas nėra jokia problema. Atvirkščiai, tai gali būti vienas iš pažangos ataskaitų pagrindų. Tačiau tokiu atveju šie rodikliai turėtų būti grupuojami, pertvarkomi taip, kad praverstų pagrindiniam tikslui – paaiškinti pažangą

5 pav. Ataskaitų konstruktyvų šaltiniai



rezultatų srityje. Deja, dažniausiai nesivarginama keisti patvirtintos švietimo būklės rodiklių sistemos. Ką

galima pasakyti apie švietimo pažangą savivaldybėje pagal tokią pažangos ataskaitos struktūrą:

1. Mokyklų tinklas. 2. Ikimokyklinis ir priešmokyklinis ugdymas. 3. Mokinių ir komplektų skaičiaus kaita. 4. Švietimo finansavimas. 5. Mokyklų bibliotekos. 6. Aprūpinimas vadovėliais ir mokymo priemonėmis. 7. Mokinių vežimas. 8. Mokyklų direktorių ir pavaduotojų atestacija. 9. Pedagoginių darbuotojų išsilavinimas ir kvalifikacija. 10. Pedagogų pasiskirstymas pagal pedagoginį darbo stažą. 11. Mokinių / vaikų skaičiaus kaita pagal ugdymo programas. 12. Mokinių pasiskirstymas pagal užsienio kalbas. 13. Mokinių pasiskirstymas pagal dorinio ugdymo pamokų pasirinkimą. 14. Neformalusis vaikų švietimas. 15. Specialusis ugdymas ir švietimo pagalbos teikimas. 16. Mokymosi sėkmingumas. 17. Bendrojo ugdymo mokyklų pamokų lankomumo rezultatai. 18. Pagrindinio ir vidurinio išsilavinimo įgijimas. 19. Brandos egzaminai. 20. PUPP. 21. NMPP. 22. Olimpiadų ir konkursų rezultatai.

Kokią pažangą gali liudyti skaičiai apie mokinių pasiskirstymą pagal užsienio kalbas arba pagal dorinio ugdymo pamokų pasirinkimą? Ar šie duomenys

gali būti kaip nors naudojami kaip ugdymo rezultato veiksniai?

Kaip pažangos ataskaitose matuojama pažanga?

Dar prieš rengiant pažangos ataskaitas su savivaldybių administracijos švietimo padalinių specialistais buvo aptariamos esminės pažangos sąlygos. Po diskusijų, 2018 m. pradžioje, parengtos ir viešai paskelbtos rekomendacijos *Savivaldybės švietimo pažangos ataskaitų rengimo gairės*. Jose akcentuota, kad reiškinio būklės vertinimas pažangos aspektu – padaryta / nepadaryta pažanga – suprantamas tik įgyvendinus kelias sąlygas:

Pirma, apie reiškinio raidą galima spręsti tik turint dinaminį duomenis, liudijančius kaitos kryptį per tam tikrą laikotarpį, – nuo tam tikro ataskaitos taško, renkant tarpinius duomenis. Pavyzdžiui, jei ataskaitos taškas yra 2018 metai, tai apie pažangos buvimą / nebuvimą galima spręsti tik sugretinus 2013, 2014, 2015, 2016 ir 2017 metų duomenis. Blogiausiu atveju – tam tikrais intervalais. Peržiūrėjus paskelbtas ataskaitas, faktiškai visose jose akivaizdus bandymas analizuoti duomenis iš tam tikros laiko perspektyvos. Yra pažangos ataskaitų, kuriose nuosekliai pateikiami visi trejų paskutinių metų duomenys. Yra pažangos ataskaitų, kuriose naudojami ir ketverių, ir penkerių metų duomenys. Tačiau pagrindinė tendencija – dinaminis duomenų epizodiškumas. Tai reiškia, kad pateikiant rezultatų duomenis, naudojama trumpesnio laikotarpio statistika (kartais – iš viso naudojami tik statiniai vienerių metų duomenys), o analizuojant konteksto

ir indėlio pokyčius – ilgesnio laikotarpio duomenys. Pastebėtas ir savotiškas „atsirenkamasis“ modelis – lyginama tik su tais praeities duomenimis, kurie labai aiškiai parodo pažangos krypties tendenciją. Nepalankūs duomenys kartais nutylimi.

Antra, apie padarytą ar nepadarytą pažangą paprastai sprendžiama ne iš atsitiktinės kaitos, bet lyginant planuotus rodiklius, užsibrėžtus siekinius su tarpiniais ir galutiniais rezultatais. Reiškinių būklės kitimas nuolat kylančia trajektorija negali būti vertinamas kaip absoliuti pažanga, jei ta pažanga yra nepakankama – nepasiekiami planuoti rezultatai. Pavyzdžiui, jei 2013 m. 4–6 metų vaikų įtrauktis į ankstyvąjį ugdymą siekė 50 proc., o 2017 m. planuota pasiekti 80 proc., tai tokią gerėjančią būklę, kai 2014 m. pasiekta 55 proc., 2015 m. – 60 proc., 2016 m. – 65 proc., 2017 m. – 70 proc., reikėtų vertinti tik kaip nepakankamą pažangą.

Šiuo aspektu paskelbtos pažangos ataskaitos atrodo gana blankiai. Tik 19 proc. paskelbtų pažangos ataskaitų apskritai deklaruoti vienokie ar kitokie siekiniai. Visi deklaruoti siekiniai susiję su rezultatu – mokinių pasiekimais. Tačiau turint tokį skaičių, sunku net daryti nuodugnesnes išvadas, nei jas jau padarė anksčiau analizavusių autorių. Būtent:

- per mažas siekinių skaičius situacijai atspindėti;
- dalis siekinių – kokybiniai rodikliai;
- dalis siekinių – neambicingi;
- yra naudojami tolesni nei 2017 m. siekiniai.

Viena vertus, siekinių pažangos ataskaitose trūkumą būtų galima laikyti tam tikru neapsižiūrėjimu. Tačiau, apžvelgus savivaldybių strateginius planavimo dokumentus, aiškėja tos pačios problemos – švietimo srities pasiekimai neplanuojami. Vadinasi, šis trūkumas atsirado neatsitiktinai. Prisiminus genialaus mokslininko Alberto Einšteino mintį: „Mūsų didžiausia problema yra priemonių tobulumas ir tikslų nebuvimas“, galima suprasti ir nuolatinio visos šalies rūpesčio dėl nekilančių mokinių pasiekimų priežastis.

Trečia, apie pažangą sprendžiama tam tikrame kontekste, lyginant su valstybės savivaldybių vidurkiu, su panašias sąlygas turinčių savivaldybių būklės raida. Pavyzdžiui, negalima pasitenkinti tik padarytos pažangos konstatavimu net ir tuo atveju, jei raida atitinka planuotą augimo tendenciją. Jei atsiliekama nuo bendro šalies vidurkio, vadinasi, reikia skirti dėmesio atsilikimo priežastims nagrinėti ir veiksmų planui sukurti.

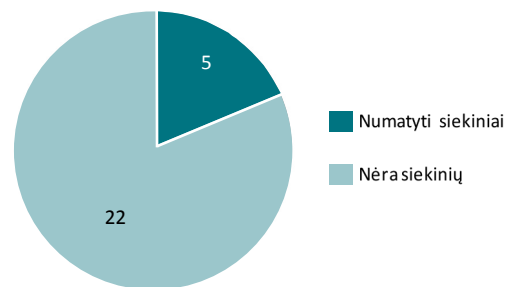
Atvirksčiai, nei deklaruojamų siekinių atveju, tik penkiose pažangos ataskaitose visai neaptikta pasilyginimo platesniame – šalies ar bent panašių savivaldybių grupės – kontekste. Tačiau ir čia matomas epizodiškumas – paprastai lyginamasi tik valstybinių brandos egzaminų, pagrindinio ugdymo pasiekimų patikrinimo ir nacionalinio mokinių pasiekimų patikrinimo rezultatų srityse. Rodikliai, kuriais būtų galima paaiškinti minimus rezultatus, dažniausiai paliekami „virti savo sultyse“, t. y. rezultatų pažangą lemiančios sąlygos lieka nepaaiškintos.

Ketvirta ypatybė, pažangos ataskaitą skirianti nuo būklės ataskaitos, – pažangos raidą lemiančių veiksnių analitinė dalis, kurioje fiksuojami šie dalykai:

- kurie šaltiniai, ištekliai buvo panaudoti numatytiems tikslams siekti;
- kokių veiksmų buvo imtasi, kad numatyti tikslai būtų pasiekti laiku ir be papildomų sąnaudų;
- su kokiomis problemomis buvo susidurta;
- kokius veiksmus galima planuoti, kad ilgalaikiai tikslai būtų pasiekti numatytu laiku ir nepereikvojus numatytų sąnaudų.

Apskritai pažangos ataskaitų analitinė dalis privaloma turėtų pateikti du esminius dalykus: 1) įsivertini-

6 pav. Pažangos ataskaitose deklaruoti siekiniai (ataskaitų dalis)



mą apie padarytą ar nepasiektą pažangą ir 2) veiksmų, kuriais buvo siekiama įgyvendinti numatytus tikslus, analizę. Įsivertinimai pažangos ataskaitose pateikiami įvairiai. Dažniausiai pasitaikantis atvejis – tiesiog prie kiekvieno rodiklio pateikta formali išvada („rodiklis viršytas“, „padaryta pažanga“). Retais atvejais pateikiama galutinė formali išvada („padaryta pažanga“) be apibendrinimo. Kartais matomas priešingas variantas – pateikiami apibendrinimai, pokyčių konstatavimas be konkrečios išvados apie pažangą formulavimo. Taip dažniausiai atsitinka tuo atveju, kai duomenys aiškiai rodo, kad pažangos nėra.

Veiksmų, kuriais buvo siekiama realizuoti planuotus tikslus, analizės sėkmingumas pirmiausia priklauso nuo to, ar apskritai buvo keliami konkretūs, pamatuojami tikslai. Jei siekinių nebuvo, tai tokia analitinė dalis pažangos ataskaitose virsta paprasčiausiu įvairiausių veiklų sąrašo pateikimu. Dažnai tas veiklų aprašymas per daug detalus, o aprašomi veiksmai nesiejami su rodikliais. Jie tiesiog parodo savivaldybėje vykčius įvairiausių renginius, vykdomus projektus. Tiesa, keturiose ataskaitose yra gana aiškus noras pademonstruoti savivaldybės administracijos indėlį į vykstančius procesus. Antai Prienų r. savivaldybės pažangos ataskaitoje atsiranda speciali dalis, pavadinta „Solidarumas“. Joje aprašyti savivaldybės administracijos skyriaus veiksmai siekiant bendros pažangos savivaldybėje. Faktiškai idealią formą šiuo aspektu pasirinko Klaipėdos m. savivaldybė 2017 metų rezultatams aprašyti:

Buvusi padėtis	Situacija ataskaitiniais metais	Savivaldybės indėlis	Pokyčių vertinimas
----------------	---------------------------------	----------------------	--------------------

Kauno r. 2017 m. pažangos ataskaitoje kiekviena dalis baigiama apibendrinta išvada, kurioje taip pat susumuojami savivaldybės veiksmai, atvedę prie pa-

siektų rezultatų. Taip yra demonstruojama, kad rezultato siekimas susijęs su konkrečia sąmoninga, planuota veikla ir nepriklauso nuo atsitiktinumų.

Rekomendacijos

- Norint skatinti švietimo politikos įgyvendinimo pažangą savivaldybėse, reikėtų keisti požiūrį į strateginį valdymą ir veiklos planavimą. Pažangos ataskaitos turėtų tapti neatsiejama strateginio valdymo instrumentų rinkinio dalimi.

- Pažangos ataskaitą galima suprasti kaip į veiklos tobulinimą nukreiptą savivaldybės administracijos atskaitomybės sistemos dalį ir kaip šaltinį, kurio pagrindu suinteresuotas šalis galima įtraukti į diskusiją apie švietimą savivaldybėje.

- Norint skatinti mokinių daromą pažangą, reikia nuodugniau suprasti konteksto, indėlio, proceso ir rezultatų sąsajas. Esminiu dalyku laikant pažangą rezultatų srityje, kiti švietimo ciklo duomenys pažangos ataskaitoje turėtų būti kruopščiai atrenkami ir naudojami tik tam, kad padėtų suprasti, kokių pokyčių reikia imtis gerinant rezultatus.
- Matuojant pasiekimus ir pažangą, reikia pasirinkti tikslus ir išsamius rodiklius. Paprastai rodiklis apibrėžia mažą informacijos rinkinį, kuris atspindi daug didesnę paveikslą. Todėl būtina pasirinkti tokius rodiklius, kurie, nematuodami apskritai visos visumos, gali parodyti „didelio paveiklo“ esmę.
- Pažangos ataskaitų nereikėtų laikyti tik visų savivaldybės švietimo įstaigų ataskaitų, pasiektų rezultatų

santrauka. Pažangos ataskaita turėtų atspindėti koordinuotų savivaldybės administracijos ir švietimo įstaigų veiksmų, lėmusių esamą būklę ir jos pokytį, įsivertinimą.

- Nuosekliau reikėtų laikytis pagrindinių pažangą apibrėžiančių sąlygų – duomenų dinamiškumo, kontekstualumo ir planingumo – pažangos ataskaitose.
- Norint nustatyti esamų išteklių ir ataskaitos sudėtingumo pusiausvyrą, siūlytinas instrumento, palengvinančio duomenų pasirinkimą, sukūrimas nacionalinio lygmens švietimo informacinio valdymo sistemoje.

Šaltiniai

1. Ališauskas R. Kodėl pažangos ataskaitos yra strategiškai svarbios? (2018) // <https://www.upc.smm.lt/tobulinimas/pazanga/>.
2. Ar gali gerėti Lietuvos mokinių pasiekimai? Valstybinio audito ataskaita. 2017 m. lapkričio 28 d. Nr. VA-2017-P-50-1-20.
3. Balčiūnas S. 2018 m. savivaldybių švietimo pažangos ataskaitų apžvalga ir įžvalgos (2018) // <https://www.upc.smm.lt/tobulinimas/pazanga/>.
4. Damskis O. Švietimo pažanga ataskaitose (2018) // <https://www.upc.smm.lt/tobulinimas/pazanga/>.
5. Jevsejevienė J. Bendrojo ugdymo tobulinimas. Ką gali savivaldybė? (Švietimo problemos analizė). 2018 spalio, Nr. 1 (171).
6. Kokybės kultūros plėtros veiksmų planas (patvirtinta Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro 2015 m. lapkričio 19 d. įsakymu Nr. V-1196).
7. Lietuvos pažangos strategija „Lietuva 2030“ (patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2012 m. gegužės 15 d. nutarimu Nr. XI-2015).
8. Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo pakeitimo įstatymas, 2011 m. kovo 17 d. Nr. XI-1281.
9. Nacionalinė pažangos programa 2014–2020 m. (patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu 2012 m. lapkričio 28 d. Nr. 1482).
10. Savivaldybių švietimo pažangos ataskaitos // <http://svis.emokykla.lt/savivaldybiu-pazanga-test/>.
11. Savivaldybių švietimo pažangos ataskaitų rengimo gairės // <https://www.upc.smm.lt/tobulinimas/pazanga/>.
12. Strateginio planavimo metodika (patvirtinta Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2002 m. birželio 6 d. nutarimu Nr. 827).
13. Valstybinė švietimo 2013–2022 metų strategija (patvirtinta Lietuvos Respublikos Seimo 2013 m. gruodžio 23 d. nutarimu Nr. XII-745).
14. Valuckienė J., Balčiūnas S., Katiliūtė E., Simonaitienė B., Stanikūnienė B. Lyderystė mokymuisi: teorija ir praktika mokyklos kaitai. Šiauliai, 2015.

ŠVIETIMO PROBLEMOS ANALIZĖ – Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos leidinių serija, skirta politikams, savivaldybių švietimo padalinių specialistams, mokyklos bendruomenei ir plačiajai visuomenei, nušviečianti kylančias ir sprendžiamas švietimo problemas. Leidiniai skelbiami internete adresais: <http://www.smm.lt/web/lt/teisesaktai/tyrimai-ir-analizes/svietimo-problemos-analizes/2012-metu;> <https://www.nsa.smm.lt/stebesenos-ir-vertinimo-departamentas/veiklos-sritys/svietimo-politikos-analize>.

Pasiūlymus, pastabas, komentarus prašome siųsti Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos Strateginių programų skyriaus vedėjui Ričardui Ališauskui (ricardas.alisauskas@smm.lt). Autorius, norinčius publikuoti savo parengtas analizes, prašome kreiptis į Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos Strateginių programų skyriaus vyriausiąją specialistę Jūratę Vosylytę-Abromaitienę (jurate.vosylyte-abromaitiene@smm.lt, tel. (8 5) 219 1121).

Analizę parengė Evaldas Bakonis, Nacionalinės švietimo agentūros Stebėsenos ir vertinimo departamento Švietimo politikos analizės skyriaus vedėjas.

Konsultavo Ovidijus Damskis, Švietimo, mokslo ir sporto ministerijos Švietimo kokybės ir regioninės politikos departamento Regioninės politikos analizės skyriaus vyriausiasis specialistas.

Savivaldybių švietimo pažangos ataskaitos: prasmės paieškos

Redaktorė *Nijolė Šorienė*
Maketavo *Valdas Daraškevičius*

2019-11-07. Tir. 400 egz.

Išleido Nacionalinės švietimo agentūros Infrastruktūros plėtros departamento IT, leidybos ir logistikos skyrius, M. Katkaus g. 44, 09217 Vilnius Spausdino UAB „INDIGO print“, Piliakalnio g.1, 46223 Kaunas