

Nevalstybinių bendrojo lavinimo mokyklų veiklos (steigimosi) skatinimas

Analizė ir pasiūlymai

Čia pateikiama informacija apžvelgia nevalstybinių bendrojo lavinimo mokyklų veiklos palengvinimo (skatinimo) prielaidas, principus ir galimybes visos bendrojo lavinimo sistemos kontekste. Kitokio pobūdžio nevalstybiniams švietimo paslaugų teikėjams dalis šios informacijos gali būti neaktuali.

Sąvoka „skatinimas“ veda prie minties, kad to dalyko reikia daugiau nei yra ir jam didėti reikia papildomų paskatų. Vadinasi, bet koks skatinimas turi remtis aukštesnio lygmens tikslais, kurie numato šį skatinimą kaip priemonę.

Kadangi skatinimas paprastai numato tam tikras iniciatyvas, jis gali būti susijęs su tam tikrais kaštais (nebūtinai tiesioginiais) bei nauda (nebūtinai finansine) ir todėl turi būti grindžiamas universaliais principais: nediskriminavimo, teisingumo, lygių galimybių, vienodos naudos, skaidrumo, prieinamumo, ...

Esama padėtis

Švietimo srityje nedrįstama ar nenorima įvardinti paslaugos sąvokos. Net ir naujos Švietimo įstatymo redakcijos projekte (2010.03.04) bandoma išvengti to, kas akivaizdu – mokymas yra paslauga. LR CK 6.716 str. „Paslaugų sutarties samprata“ nustato: „3. Šio skyriaus normų nustatytos taisyklės taikomos teikiant ... mokymo, ... ar kitokias atlygintinas paslaugas ...“. Tai, kad valstybė visuotinio mokymo paslaugas apmoka kitais principais surinktais pinigais, nekeičia nei mokymo proceso esmės, nei mokančios ir besimokančios šalių santykių esmės – tai yra paslauga. Tiesa labai specifinė. Tikriausiai todėl CK yra atskiras skirsnis, skirtas asmens sveikatos priežiūros paslaugoms.

Aiškus mokymo kaip paslaugos apibrėžimas ir reglamentavimas ilgainiui turėtų esmingai teigiamą įtaką visuotinio švietimo veiksmingumui bei efektyvumui. Kai kuriuos aspektus paliesime šiame dokumente.

Šiandien švietimo paslaugų rinkoje situacijos negalima apibūdinti kaip lygios visiems paslaugas teikiantiems subjektams. Tačiau reikia pripažinti, kad valstybinių (VM) ir nevalstybinių (NM) mokyklų veiklos sąlygos skiriasi dviem aspektais: paslaugų (ne)visuotinumu (prievolė teikti paslaugas tam tikriems vartotojams) ir paslaugų apmokėjimu (šaltiniai ir apimtys). Taigi, valstybinių mokyklų teikiamos paslaugos apimtis yra didesnė (pasirengimas priimti priskirtus gyventojus) ir tai dalinai paaiškina valstybės taikomą skirtingą mokymo paslaugų apmokėjimą.

Tačiau šis skirtumas nėra ekonomiškai pagrįstas ir istoriškai remiasi politiniais sprendimais:

- a) visuotinai ir aiškiai finansuoti tik mokymo lėšas (kaina paremta bendrais aiškiais kriterijais – mokinių skaičiumi klasėje pagal mokyklos tipą ir vietovę);
- b) Mokyklos ūkio lėšas priskirti mokyklų savininkų atsakomybei, gal būt tikintis, kad taip savivaldybės bus skatinamos efektyvinti mokyklų veiklą;
- c) apsimesti, kad „steigėjų parūpinama“ mokymo infrastruktūra nėra finansuojama iš biudžeto.

Dar blogiau yra tai, kad šiam, kokio dydžio jis bebūtų, nevalstybinių mokyklų finansavimui nėra sukurto veiksmingo realizavimo mechanizmo ir faktiškai privatūs subjektai yra paversti „biudžetinės“ išmaldos prašytojais. Skirtingai nuo sveikatos apsaugos, kur visiems paslaugų teikėjams (valstybiniams ir privatiems) sumokama valstybės nustatyta kaina už suteiktas paslaugas (sutartys, sąskaitos, banko pavedimas ir taškas), švietime „vyksta finansavimas iš specialios dotacijos“ - privačiam subjektui nustatoma: kur išleisti pinigus, kaip pirkti prekes, kaip pateikti pirkimo dokumentų kopijas (ir visa tai daroma vėluojant 7 mėn. – pabandykit nupirkti vadovėlius

2009-2010 m.m. iš pinigų, gautų 2010 m. kovo mėn.!). Ir visa tai mano turinti teisę kontroliuoti Valstybės kontrolė.

Iš kitos pusės, nėra aiškaus matymo, koks turėtų būti protingas (veiksmingas, bet neperteklinis) nevalstybinių mokyklų priežiūros mechanizmas, užtikrinantis ugdymo paslaugų kokybę, bet neapsunkinantis veiklos. Šiandien, jei ne pagal raidę, tai pagal faktą nevalstybinėms mokykloms taikomi visi valstybinėms mokykloms taikomi reikalavimai - per daug reguliuojamas tiek ugdymo metodai, tiek ugdymo procesas, tiek aplinka. Dažnai tiesiog aiškiai neparašyta, kad to nereikia!

Svarbus NM aspektas – jos yra mažos, ir nemaža dalis tuo mažumu džiaugiasi. Nes pagrįstai mano, jog: „Mažas yra gražu“.

- 27 veikiančios nevalstybinės mokyklos (4734 mokiniai), iš jų: 6 įsteigtos tradicinių religinių bendruomenių (mokosi 2840 mokinių arba 60 proc.);
- tarp 21 likusios yra tik 4 didesnės nei 200 mokinių (mokosi 1010 mokinių arba 21 proc., tačiau nei viena neviršija 300 mokinių).
- taigi, dominuoja mažos mokyklos: likusiose 17 mokyklų (63 proc.) mokosi tik 20 proc. mokinių; net 7 turi tik pradinės mokyklos statusą.

Pastaba: Negalima į vieną NM gretą statyti katalikų bažnyčios organizacijų išlaikomų mokyklų – tekste sąvoka NM paprastai jų neapima.

Problemas galima sugrupuoti pagal tokius požymius:

- Teisės aktai buvo sukurti „pritempimo“ būdu, į valstybinio švietimo reglamentavimą įterpiant atskiras nuostatas apie NM. Todėl yra daug neaiškumų ir trūksta vieningos koncepcijos.
- Teisės aktai visuomet buvo kuriami turint galvoje dideles mokyklas, kurios yra valstybinio švietimo sistemos pagrindas. Tačiau NM yra mažos, todėl tikrai negalima remtis principu „vienas dydis visiems“.
- Viešasis administravimas Lietuvoje remiasi popieriumi, o ne esme. Todėl, tai kas neparašyta – neegzistuoja (pvz. VSC reikalauja pateikti naudojamo žemės sklypo dokumentus; o kaip tai padaryti, jei patalpas mokykla nuomojasi verslo centre, o stadioną nuomojasi iš gretimos mokyklos?).

Rezultatas – labai mažas skaičius nevalstybinių mokyklų, kurios:

- išskyrus vos pora, visos yra įsteigtos mokytojų (t.y. sektorius nepritraukia išorinių smegenų ir gebėjimų)
- Daugiau mažiau patenkina aktyvių, už mokymą mokėti galinčių ir norinčių, tėvų poreikius;
- Nedaro apčiuopiamos įtakos švietimo sistemos kokybei;
- Visos ima mokestį už mokymą;
- Dalis kaip gelbėjimo rato laikosi patalpų panaudos su visomis iš to išplaukiančiomis pasekmėmis.

Iš kitos pusės, sunku būtų surasti valstybinę mokyklą, kurioje tėvai „neprimoka“ (už remontą, priemones, baldus, papildomas pamokas, gerumą, ...). Kaip sakė viena mama: „man vaiko mokslas Vilniaus „...“ mokykloje kainuoja daugiau nei prašote jūs“.

Prielaidos

Valstybės (ŠMM ir savivaldybės) tikslai

Valstybė nustato visuotinio švietimo tikslus (SMM per švietimo politiką) ir šiuo metu juos įgyvendina teikdama būtinas viešąsias švietimo paslaugas (didžiąja dalimi per savivaldybes):

- Prieinamumas – „kuo žemesnė klasė, tuo arčiau namų“; visiems nemokamai;

Nevalstybinių mokyklų veiklos sąlygų gerinimo apžvalga

- Veiksmingumas: gebėjimas pasiekti rezultatus arba sukuriama vertė – reikia daugiau dėmesio vaikui (mažesnės klasės geriau - nors visuotinai tiesioginė priklausomybė nepatvirtinta); veiksmingumą didina konkuravimo elementas, tačiau jį įvesti labai sunku;
- Efektyvumas: rezultatas mažesniais kaštais – veiklos efektyvumą labai apsunkina lėti, bet visiškai nevaldomi demografiniai pokyčiai (lokaliu lygmeniu) ir visiškai nemobili bei brangi švietimo infrastruktūra;
- Formų įvairovė: vienodas turinys, tačiau skirtingos metodikos, aplinkos, ... – tam tikros konkurencijos apraiška (tačiau labai netiesioginė); galimybė išnaudoti „geriausias praktikas“;
- ...
- Veiklos teisė – t.y. visi subjektai iš principo turi vienodas teises teikti visas paslaugas, laikydamiesi tokių pačių kokybinių reikalavimų (tai nesusiję su vienodu apmokėjimu).

Toliau sąvoka „valstybė“ apima ir švietimo valdymo institucijas valstybės lygmenyje ir savivaldybes - tai yra patogu ir logiška, ypač finansiniu požiūriu.

Nevalstybinių mokyklų tikslai

Bendrąją prasme nevalstybinės mokyklos yra organizacijos, iš prigimties sukurtos siekti ar patenkinti tam tikrus tikslus:

- Teikti ugdymo paslaugas (galimas įvairus pozicionavimas ar segmentavimas: kur, kaip, kam, kokia kaina, ...);
- Patenkinti steigėjų savirealizacijos poreikį;
- ...
- Patenkinti steigėjų ir darbuotojų pajamų poreikį;
- Gauti tam tikrą finansinę grąžą (net jei ekonominis pelnas bus lygus nuliui, finansinė grąža privalo padengti investicijas, kad tokia veikla apskritai būtų galima).

Tikėtina, kad nevalstybinių mokyklų ugdymo kaštai vidutiniškai visuomet bus didesni nei valstybinių:

- Nevalstybinės mokyklos visada vidutiniškai bus ženkliai mažesnės nei valstybinės – t.y. santykinai mažesnis infrastruktūros (sporto salės, kabinetai, ...) ir administracinių resursų efektyvumas;
- Klasėse vidutiniškai bus mažiau mokinių (dėl įsitikinimo arba dėl patalpų dydžio), t.y. santykinai mažesnis mokytojų efektyvumas;
- Neišvengiamas „tuščios eigos laikotarpis“ keletą pirmųjų veiklos metų kol mokinių skaičius pasiekia bent 80 proc. galimų;
- Didžioji dalis nevalstybinių mokyklų greta ugdymo pasiekimų sieks kitų „minkštų“ tikslų: aplinkos, santykių, klimato, ..., kurie taip pat neretai kainuoja pinigais.

Taigi, nevalstybinių mokyklų galimybės konkuruoti su valstybinėmis mokyklomis kaina (t.y. dirbti be papildomo tėvų mokesčio) visuomet bus labai ribotos. Todėl siekiant lygių veiklos galimybių, lygus finansavimas yra minimumas, o ne privalumas.

Nevalstybinių mokyklų nauda

Paanalizuokime nevalstybinių mokyklų veiklos naudingumą valstybės tikslų požiūriu, t.y. visuomeninio naudingumo požiūriu.

Galimas nevalstybinių mokyklų plėtros poveikis valstybės tikslų realizavimui:

Tikslas	+	-
Prieinamumas	Nevalstybinės mokyklos gali ženkliai padidinti švietimo prieinamumą tiek miestuose (nauji rajonai), tiek kaimuose (mažos mokyklos), tačiau reikia pasiekti, kad mokslas jose būtų nemokamas.	Teoriškai, didelė NM plėtra gali atskirose vietovėse sumažinti valstybinių mokyklų prieinamumą (ženkliai sumažėjus mokinių, tektų uždaryti dalį valstybinių mokyklų). Tačiau tai mažai tikėtina dėl papildomo mokesčio.

Nevalstybinių mokyklų veiklos sąlygų gerinimo apžvalga

Veiksmingumas	Nevalstybinės mokyklos didina veiksmingumą netiesiogiai - per sukuriama konkurenciją; tačiau atskiros mokyklos gali padidinti veiksmingumą ir tiesiogiai (stabiliai aukštais mokinių pasiekimais).	Mažai tikėtina, kad NM nekeltų sau kokybės reikalavimų, kadangi už paslaugas prašo sumokėti. Tačiau, kad išvengti tokio teorinio atvejo, galima naudoti pasiekimų tyrimus ir pakopinius testus.
Efektyvumas	Nors nevalstybinių mokyklų santykinis efektyvumas yra mažesnis dėl mažesnio mokinių skaičiaus, galutinis poveikis efektyvumui nėra vienareikšmis: dalis paslaugų parametrų yra skirtingi; tikėtina, kad nevalstybinių mokyklų aplinkos valdymo efektyvumas yra didesnis.	Didelis skaičius nevalstybinių mokyklų sumažintų valstybinių mokyklų efektyvumą (mažiau mokinių tiems patiems pastoviams kaštams); taip pat NM mažina visos švietimo sistemos efektyvumą, kadangi paslaugų vartotojai dažniausiai moka papildomai. Tačiau kaštai negali būti vertinami atskirai nuo kitų parametrų, pvz. kuriama įvairovė.
Formų įvairovė	Nevalstybinės mokyklos dažnai siekia išskirtinumo ir veiksmingumo per veiklos formas.	Perteklinis NM veiklos reguliavimas užkerta kelią įvairovei.

Galima teigti, kad nevalstybinių mokyklų plėtra būtų naudinga siekiant šių tikslų: prieinamumo, veiksmingumo ir formų įvairovės. Tačiau nevalstybinių mokyklų įtaka agreguotiems visos švietimo sistemos kaštams nėra vienareikšmė ir šis tikslas turėtų būti ypač atidžiai vertinamas. Idealiu atveju, norėtųsi, kad didelė NM plėtra sumažintų bendrus švietimo kaštus. Ir tai nėra utopija, jei racionaliai pažiūrėsime į NM veiklos reglamentavimą.

Visgi, didžiausios ir greičiausios naudos iš NM plėtros galima būtų tikėtis prieinamumo ir įvairovės aspektu. Taigi, logiška būtų skatinimą nukreipti šia linkme.

(ne) Skatinimo veiksniai

Priemonės, galinčias paskatinti arba riboti nevalstybinių mokyklų veiklą galima suskirstyti į keletą veiksmų. Tačiau svarbu, kaip jos įtakoja valstybės tikslų pasiekimą. Todėl detalizuodami galimas skatinimo priemones, aptardami jų veiksmingumą nevalstybinių mokyklų veiklos palengvinimui, stengsimės įvertinti jų poveikį valstybės tikslams.

1. *Aiškus teisinis veiklos reglamentavimas* – tai labai plati sritis, apimanti principinį veiklos sąlygų ir principų apibrėžimą aukščiausio lygio dokumentuose: pvz. Švietimo ir kituose įstatymuose, Civiliniame kodekse. Jei šis apibrėžimas aiškus, atitinkantis bendrus principus, didesnė tikimybė, kad ši sritis bus patraukli privačiai veiklai (geriausias kriterijus, „pašalinių žmonių“ atėjimas į sektorių). Analogas yra sveikatos priežiūros paslaugos, kurių reglamentavimas prieš 10 metų buvo panašus į šiandieninį švietimo veiklos reglamentavimą. Šiuo metu švietimo veiklos teisinis reglamentavimas, deja, nėra aiškus - Švietimo įstatymo projekto komentarai pateikiami atskiroje byloje.

Skaidrus teisinis reglamentavimas yra veiksminga priemonė, galinti daryti teigimą įtaką tikslams.

2. *Ugdymo veiklos reguliavimo ir kontrolės intensyvumas* - apima formalius reikalavimus veiklos pradžiai, reikalavimus ugdymo turiniui, formai, metodams, procesams, dokumentavimo lygiui ir t.t. Šiuo metu beveik visi reikalavimai, skirti valstybinėms mokykloms yra automatiškai perkeltami ir nevalstybinėms mokykloms taip užkertant kelią įvairovei (pvz. HN nustatytas maksimalus pamokų skaičius neleidžia dirbti „full day school“ principu, nors tai tikrai nebūtų didesnis krūvis vaikui). Dar didesnė problema yra neaiškumas, kai teisės aktuose aiškiai nepasakyta, ar reikalavimai taikomi NM, ar ne. Tuomet prasideda interpretacijos.

Siekiant, kad NM kurtų įvairovę, reikia apsiriboti tik reikalavimais ugdymo pasiekimams bei turiniui (programos) ir mokymo proceso „atsekamumui“ (minimalūs privalomi reikalavimai

dienyno turiniui, bet ne formai; mokymo sutartys), bet vienareikšmiškai panaikinant reikalavimus ugdymo formoms, metodams, procesams ir dokumentavimui (pvz. strateginiai planai, dokumentų formos ir t.t.). O kokybės užtikrinimą galima realizuoti abipusiai naudingomis priemonėmis: visuotiniais pasiekimų tyrimais, testais ugdymo pakopų baigiamosiose klasėse, tėvų švietimu (kuo daugiau tėvai žinos apie reikalavimus ugdymui, tuo aktyviau galės dalyvauti mokyklos gyvenime ir daugiau reikalauti iš mokyklos).

Veiklos reglamentavimo lygis taip pat yra susijęs su kaštais (efektyvumu), ir mažai mokyklai (NM yra mažos) aukštas reglamentavimas yra nepakeliamas.

Ugdymo veiklos reguliavimo ir kontrolės intensyvumo mažinimas yra veiksminga skatinimo priemonė, galinti daryti teigiamą įtaką visiems tikslams.

3. *Ugdymo aplinkos sąlygų reguliavimo ir kontrolės intensyvumas* – gali būti apibendrintas kaip reikalavimai sklypui, pastatui ir patalpoms, įskaitant sporto infrastruktūrą. Higienos normos HN21:2005 pakeitimas (HN21:2010) buvo didelis žingsnis į priekį, tačiau pagrindinės problemos lieka):

- Ir toliau atskiriami reikalavimai veikiančioms ir naujoms mokykloms (pvz. patalų aukštis 3 m);
- Negalima mokyklos įkurti kitos paskirties pastate ar jo dalyje (pvz. verslo centre, gyvenamame name); argi formali patalpų paskirtis apsprendžia jų tinkamumą konkrečiai veiklai?
- Reikalaujama įrengti mažai mokyklai neracionalią sporto infrastruktūrą, kabinetus, dirbtuves arba sveikatos priežiūros kabinetą (kuriame tik laikoma vaistinė!); juk visai tai galima nuomotis!

Todėl patalpų „prieinamumas“ fizine (atitikimo reikalavimams) prasme yra labai žemas ir išlieka labai didele kliūtimi NM veiklos pradžiai.

Valstybinių mokyklų pastatų ar patalpų suteikimas panaudai NM atrodo paprastas ir patrauklus sprendimas, tačiau tai visuotinai neišsprendžia pagrindinių NM problemų ir nebūtinai atitinka valstybės tikslus – šis klausimas aptartas 6 punkte.

Atskira sritis yra mokinių sveikatos priežiūros sistema. Pagal galiojančius teisės aktus, sveikatos priežiūros specialistai yra savivaldybių atsakomybė, tačiau faktiškai tai neveikia.

Ugdymo aplinkos sąlygų reguliavimo ir kontrolės intensyvumas yra labai veiksminga priemonė, tačiau siekiant atitikimo tikslams, administracinės (reglamentavimo) problemos neturi būti painiojamos su finansinėmis (panauda).

4. *„Paslaugos“ nevalstybinėms mokykloms* – NM įtraukimas į bendrą švietimo sistemos konsultavimo, monitoringo (pasiekimų tyrimai), kokybės gerinimo (vystymo projektai, pvz. BMT, MTP, Lyderių laikas, t.t.) tinklą būtų sveikintinas ir naudingas žingsnis. Praktinė problema – konsultuoti neretai nėra kompetencijos (Švietimo skyriaus įprasta konsultacija: „pasiklauskite kitų mokyklų“).

Taip pat svarbus aspektas - įvairių spec. kompetencijų paslaugų teikimas NM, t.y. spec. pedagogų, psichologų ir kitų tam tikras ugdymo proceso problemas sprendžiančių specialistų paslaugų prieinamumas nevalstybinėms mokykloms, kurios pačios yra per mažos, kad turėtų šias kompetencijas viduje.

Iš kitos pusės, NM už šias paslaugas „sumoka“, kadangi savivaldybės pasilieka 5 proc. NM skirtų mokinio krepšelio lėšų. Taigi, šių paslaugų teikiamas yra pareiga, o ne geradarystė.

„Paslaugos“ nevalstybinėms mokykloms yra naudinga priemonė, neutrali tikslų atžvilgiu (iš esmės yra teisinga NM leisti naudotis tuo, ką gauna VM).

5. *Apmokėjimo už mokymo paslaugas principai ir efektyvumas* – apima procesą, kurio metu pinigai pasiekia NM sąskaitą ir po to. Šiandien procesas yra toks:

- Mokymo paslaugos pradedamos teikti rugsėjo mėn. (mokslo metai yra rugsėjo-rugpjūčio mėn.); nauja mokykla turi įsigyti mokymo priemones ir vadovėlius iki rugsėjo mėn.; mokykla rugsėjo mėn. „deklaruoja“ mokinių skaičių Mokinių duomenų bazėje; mokykla teikia mokymo paslaugas ir iki kalendorinių metų pabaigos niekas apie pinigus nekalba;
- Prasidėjus naujiems kalendoriniams metams savivaldybė pasitvirtina savo biudžetą (sako, kol nepasitvirtins, negali skirstyti tikslinės dotacijos!); tada Švietimo skyrius intensyviai skaičiuoja kiek pinigų kuria mokyklai priklauso ir gal net kovo mėn. (visiems šaukiant, kad jau bankrutuoja ir bent daliai esant skoloje Sodrai ir VMI) pateikia NM Finansavimo sutartis;
- Kai sutartys pagaliau pasirašytos, NM mėnesio pradžioje teikia formalią paraišką ir kitą mėnesį gauna maždaug 1/12 lėšų, priklausančių pagal mokinių skaičių;
- Kas ketvirtį NM teikia savivaldybei išlaidas pateisinančių dokumentų kopijas ir ataskaitas, kad lėšos buvo išleistos pagal mokinio krepšelio išlaidų struktūrą (taigi, pernai pirkti vadovėliai yra nepriimtinos išlaidos, o nemokėti atlyginimo, nes trūksta pinigų patalpų nuomai, taip pat negalima); kada nors Valstybės kontrolė patikrina ar viskas taip vyko iš tiesų.

Blogiau nebūna! Toks procesas neturi nieko bendro nei su veiksmingumu (kas dar už paslaugas pinigus gauna po 7 mėn.), nei su logika (pinigai mokami už kalendorinius, o ne už mokslo metus), nei su paprastumu, nei pagaliau su verslo laisve (už paslaugą sumokama nustatyta kaina ir taškas – koks skirtumas, kur toliau nukeliavo pinigai).

Logiškas procesas būtų toks:

- Mokykla pasirašo paslaugų sutartį su atsakinga valstybės institucija, kurioje apibrėžiami mokymo paslaugos parametrai: veiklos vietovė (pagal mokinio krepšelio logiką), ugdymo pakopa, įsipareigojimas priimti nemokamai arba ne; mokymo paslaugos pradedamos teikti rugsėjo mėn.; mokykla rugsėjo mėn. „deklaruoja“ mokinių skaičių Mokinių duomenų bazėje;
- Kiekvieną mėnesį mokykla pateikia sąskaitą atsakingai valstybės institucijai;
- Kiekvieną mėnesį mokykla gauna 1/12 pagal mokinių skaičių jai priklausančios sumos;
- Tam tikru dažnumu (pvz. sausio 1 d.) mokinių skaičius patikslinamas ir suma pakoreguojama;
- Jokios ataskaitos apie pinigų naudojimą niekam neteikiamos, niekas negaišta laiko jas tikrindamas – juk mokinių iš oro nesurasi (mokinių duomenų bazė duomenis tikrina su gyventojų registru; dubliavimai eliminuojami), o ir krepšelio „sudėtyje“ esančios išlaidos yra neišvengiamos.

Bet koks judėjimas pastarojo varianto link būtų didžiulis NM veiklos palengvinimas. Ir priešingai, jei ūkio lėšos bus skirstomos NM senu principu, papildomas ūkio lėšų finansavimas virs niekais, nes kažkas mažiau moka už šildymą, kažkas neturi sargo ar elektriko ir t.t.

Tik pereinant prie tokio paprasto proceso reikia nepamiršti sumokėti už praeitais metais suteiktas mokymo paslaugas ☺

(Mano nuomone, perėjimas prie tokio finansavimo principo ir valstybinėms mokykloms būtų žingsnis efektyvumo link, jei į paslaugos įkainį būtų įtrauktos mokyklos ūkio lėšos. O valstybinių mokyklų steigėjai gali ir toliau reglamentuoti ir tikrinti, ar šios mokyklos tinkamai išleidžia pinigus, arba ir toliau centralizuotai administruoti mokykloms skirtus pinigus.)

Apmokėjimo už mokymo paslaugas proceso efektyvumo didinimas yra labai veiksminga skatinimo priemonė, neutrali tikslų atžvilgiu.

6. *Mokymo paslaugų apmokėjimo apimtis (įkainis už mokymo paslaugas) – gali būti suskirstyta į 4 komponentus: mokymo lėšos + mokyklos ūkio lėšos + infrastruktūros lėšos: pastatas ar dalis + žemė. Valstybė savo mokykloms vienu ar kitu būdu apmoka pirmus 3 komponentus,*

o ketvirtas ekonominiame procese apskritai nedalyvauja. Tačiau bet kuri skaidri metodika (pvz. „EU Guide to Cost Benefit Analysis of Investment Projects“) reikalauja įvertinti tokius išteklius kaip žemė alternatyvių pajamų principu, t.y. rinkos nuomos kaina.

Valstybė, pripažindama nevalstybines mokyklas kaip lygiavertes švietimo paslaugų teikėjas, ir siekdama per jų veiklos plėtrą pasiekti tam tikrų tikslų (pvz. prieinamumo), turi neišvengiamai siekti paslaugų ir apmokėjimo už jas balanso. Kaip minėjome, reikšmingas skirtumas tarp valstybinių ir nevalstybinių mokyklų paslaugų yra prievolė nemokamai priimti tam tikrus gyventojus. Vadinasi, nevalstybinė mokykla, įsipareigojusi nemokamai priimti tam tikrą skaičių tam tikros teritorijos gyventojų turėtų gauti apmokėjimą už paslaugas pagal tokią formulę (MS – faktinis priimtų visų mokinių skaičius; IMS – įsipareigotas nemokamai priimti mokinių skaičius):

Suma metams = mokymo lėšos x MS + ūkio lėšos x MS + infrastruktūros lėšos x IMS + žemė

Be abejo, ši formulė turėtų būti daug tikslesnė, įvertinti įvairius faktorius ir koeficientus. Tačiau grubiai tai perteikia esmę – vienodos paslaugos ir vienodos lėšos. Tokiu atveju, teisingai suskaičiavus visas dedamąsias, tikrai atsirastų norinčių atidaryti mokyklas ir Balsiuose (nereikia iš karto galvoti apie 1500 vietų) ir pvz. Balbieriškyje. Žinoma, valstybė mokėtų už tuos vaikus, kur toks poreikis tikrai yra.

Svarbus aspektas yra mokėjimo būdas, aptartas 5 p. Ši schema bus veiksminga tik esant paprastam ir skaidriam apmokėjimui už paslaugas ir greičiausiai taps neįmanoma pabandžius tai finansuoti „iš tikslinės dotacijos“. Priežastis paprasta – pagal viešai nustatytus įkainius ir viešai paskelbtus nemokamo ugdymo poreikius paslaugą gali teikti bet kas (ir nereikia pvz. visų 1500 Balsių vaikų atiduoti vienai NM), o finansuojant „iš biudžeto“ prasideda pirkimo procedūros, privataus ir viešo sektoriaus partnerystės ir kiti teisingi, bet skatinimo prasme nenaudingi dalykai.

Pripažinus, kad aukščiau aprašyta formulė yra atskaitos taškas, galima logiškai konstruoti ir apmokėjimą už mažesnės apimties paslaugas kartu įvertinant teisę į papildomą apmokėjimą iš tėvų arba pareigą mokyti nemokamai. Be abejo, daugiausiai diskusijų keltų klausimas, koks turėtų būti įkainis už mokymo paslaugas, jei mokykla neįsipareigoja priimti vaikų iš priskirtos teritorijos ir nori papildomo tėvų mokesčio (t.y. kitas kraštutinis - minimali paslauga). Vienareikšmiai tokios paslaugos įkainis turi apimti bent jau mokymo lėšas ir ūkio išlaidas (taip jau yra tradicinių religinių bendruomenių įkurtų mokyklų atžvilgiu, o valstybė vienodai teisinga visiems). Argumentas galėtų būti ir tai, kad visos švietimo sistemos (ne konkrečios mokyklos) požiūriu šie du komponentai iš esmės yra kintami kaštai (jie tokiais turėtų būti, siekiant valstybinių mokyklų efektyvumo).

Mano nuomone, siekiant skatinti NM kūrimąsi arčiau teritorijų, kuriose yra mokyklų trūkumas, bei skatinti NM kūrimąsi ir plėtrą apskritai, net ir neįsipareigojančioms nemokamai mokyti nevalstybinėms mokykloms reikėtų panaudai suteikti žemės sklypus. Tokiu būdu būtų kuriama nauja kokybė bei materija (bei papildomos paslaugos gyventojams, t.y. neformalus švietimas, sporto infrastruktūra) ir nebūtų iškreipiamos ekonominės iniciatyvos bei pažeidžiamas teisingumo principas kaip patalpų panaudos valstybinėse mokyklose atveju.

Patalpų panauda valstybinių mokyklų pastatuose vienareikšmiai yra netiesioginis apmokėjimu nevalstybinėms mokykloms (dar vadinamas „valstybės pagalba privačiam sektoriui“, o to labai nemėgsta ES). Taigi ir taikoma galėtų būti tik NM įsipareigojus teikti atitinkamos apimties paslaugas (žr. aukščiau). Tačiau tai būtų nelogiška, nes ten tai jau daro valstybinė mokykla. Iš kitos pusės, patalpų panauda niekaip negalėtų būti suteikta visoms esamoms ir naujoms NM, skirtųsi suteiktų patalpų vieta, būklė, kitos charakteristikos - vadinasi būtų pažeistas teisingumo principas.

Skatinimas turi skatinti kurti nauja ir padėti realizuoti tikslus, o ne be jokių kriterijų perdalinti sena. Taigi, daug veiksmingiau būtų išspręsti aukščiau aptartus klausimus nei daryti išimtis įstatymuose, kurios bus taikomos tik keletui ir nepadės siekti tikslų.

Kitas galimas, abipusiai naudingas ir greitas sprendimas valstybinių mokyklų patalpų atžvilgiu - rinkos sąlygas atitinkantis nuomos mokestis: visi lygūs, o valstybė pademonstruotų, kad efektyviai valdo turtą. Patalpų nuoma valstybinėse mokyklose net ir rinkos kainomis būtų veiksminga NM skatinimo priemonė dėl keleto priežasčių: a) taptų fiziškai prieinama reikalavimus atitinkanti infrastruktūra; b) tikėtina, kad galima nuomojamą plotą palaipsniui didinti NM augant, nes valstybinės mokyklos apkrovimas yra nesunkiai prognozuojamas – taigi, NM nereikia iš karto mokėti už tuščią plotą; c) net ir Vilniuje atsirastų visiems pakankamai ploto (ypač jei jo ieškoti paskatintų ūkio išlaidų pavertimas kintamomis). Tik reikia nepamiršti į nuomos kainą įtraukti sporto infrastruktūros ir kitų gėrybių. Iš kitos pusės, nereikia bijoti, kad visos NM panorės veikti valstybinių mokyklų patalpose. Manau, kad dalis ten neitų ir nemokamai.

Mokymo paslaugų apmokėjimo apimtis (įkainis) yra dar viena labai veiksminga skatinimo priemonė, tačiau labai svarbu išlaikyti teisingumą tiek paslaugų įkainio apimties, tiek realizavimo mechanizmo atžvilgiu.

Apibendrinant, veiksmingiausi NM veiklos skatinimo veiksniai yra:

- Ugdymo aplinkos reglamentavimo intensyvumo mažinimas;
- Apmokėjimo už mokymo paslaugas proceso efektyvumo didinimas
- Mokymo paslaugų apmokėjimo apimties didinimas.

Siekiant ugdymo formų įvairovės didžiausią poveikį turėtų Ugdymo veiklos reguliavimo mažinimas.

Siekiant padidinti ugdymo prieinamumą teritoriniu požiūriu, svarbūs yra visi trys aukščiau nurodyti veiksmingiausi skatinimo veiksniai.

Visos švietimo sistemos efektyvumo (kaštų) požiūriu veiksmingas būtų Apmokėjimo už mokymo paslaugas proceso pertvarkymas kartu kintamais kaštais paverčiant ūkio išlaidas.

Pasiūlymai

Remiantis aukščiau pateiktais apmąstymais, apibendrinsime NM veiklą galinčius palengvinti veiksmus. Kadangi dalis konkrečių dalykų buvo panagrinėti aukščiau arba jau nurodyti ŠMM Gairėse, čia nebesiplėšime. (tačiau tai nereiškia, kad nėra noro prisidėti prie detalizavimo)

Greiti darbai - keletas mėnesių

- Supaprastinti reikalavimus ugdymo aplinkai, pakeičiant higienos normą ir reikalavimus aplinkai aiškiai susiejant su mokyklos dydžiu (tai jau dabar yra, bet trūksta mažų mokyklų lygmens – iki 150-200 vaikų vienoje ugdymo pakopoje; kaip tai jau yra padaryta mokinio krepšelio metodikoje): įteisinama galimybė mokyklai veikti kitos paskirties pastate ar patalpose, panaikinamas reikalavimas žemės sklypo plotui, leidžiama naudotis kitur esančia sporto ir specializuota mokymo (laboratorijos, dirbtuvės) infrastruktūra ir t.t. Taip pat turėtų būti panaikinti diskriminuojantys skirtingi reikalavimai veikiančioms ir naujoms mokykloms. (Detalūs komentarai dėl HN21:2010 nuostatų pateikiami atskiroje byloje.)
- Nustatyti vienodą mokymo paslaugų įkainį visoms NM, į mokinio krepšelį įtraukiant mokyklos ūkio išlaidas.
- Pasiūlyti nevalstybinėms mokykloms patalpų nuomą valstybinių mokyklų pastatuose, įpareigojant savivaldybes viešai paskelbti mokyklų užpildymo rodiklius, optimizuoti naudojamą plotą ir viešai paskelbti apie nuomojamas mokymo paskirties patalpas.
- Įpareigoti savivaldybių švietimo skyrius teikti pagalbą NM konsultacijomis dėl steigimo ir veiklos.
- Užtikrinti, kad NM būtų prieinamos specialios kompetencijos: psichologų, spec. pedagogų, kt. konsultacijos.
- Įtraukti NM į nacionalinius projektus ir programas, pvz. MTP, Lyderių laikas, BMT, ...
- Įtraukti NM į nacionalinius ir tarptautinius pasiekimų tyrimus.

Vidutinio laikotarpio darbai – 1 metai

- Sutvarkyti bendrą teisinį švietimo paslaugų ir NM veiklos reglamentavimą: mokymą įteisinti kaip paslaugą, NM veiklą reglamentuoti laikantis įprastų juridiniams asmenims principų. (keletas komentarų Švietimo įstatymo projektui pateikiama atskiroje byloje).
- Aiškiai reglamentuoti minimalius reikalavimus ugdymo veiklai, sistemingai peržiūrint teisės aktus.
- Nustatyti aiškų ir paprastą kokybės priežiūros procesą, paremtą svarbiais parametrais, o ne kontrolės formomis (pvz. siūlomas vienodas išorinis vertinimas). Veiksmingas kontrolės mechanizmas galėtų būti kasmet vykdomi pasiekimų testai ugdymo pakopų baigiamosiose ir vidurinėse klasėse (t.y. 2, 4, 6, 8, 10). Mokykloms, kurių bendri rezultatai būtų žemiau tam tikros ribos, įsijungtų papildomos išorinės priežiūros (pvz. išorinio vertinimo) mechanizmas, siekiant padėti nustatyti problemas ir jas spręsti. Mokyklai nenorint bendradarbiauti ir testų rezultatams negerėjant gali būti apskritai nutraukiamas ar ženkliai sumažinamas finansavimas.
- Sukurti efektyvų ir paprastą apmokėjimo už paslaugas mechanizmą: mokymo paslaugų sutartis - mokinių skaičius – sąskaita už paslaugas – banko pavedimas.
- Susieti NM teikiamų mokymo paslaugų ir finansavimo lygį, siekiant, kad NM galėtų prisidėti prie švietimo prieinamumo didinimo (žr. aukščiau).
- Vykdyti visuomenės švietimą apie reikalavimus ugdymui – kad tėvai galėtų aktyviau dalyvauti mokyklų veikloje ir daugiau reikalauti. Efektyvi švietimo priemonė galėtų būti privalomas reikalavimų ugdymo procesui skelbimas kiekvienos mokyklos interneto tinklapyje.

Atskirai pateikiami komentarai

- Švietimo įstatymo projektui
- Higienos normai HN 21:2010 (buvusi HN 21:2005)

Alfredas Ramanauskas
Nevalstybinė pradinė mokykla „Žiniukas“, VŠĮ
Tel. 8687 49647
alfredas@ziniukas.lt