



AUKŠČIAUSIOJI
AUDITO INSTITUCIJA
NAUDINGI • VERTINAMI • ATPAŽĮSTAMI

VALSTYBINIO AUDITO ATASKAITOS SANTRAUKA

AR IŠNAUDOJAME IKIMOKYKLINIO UGDYMO GALIMYBES SĖKMINGESNEI VAIKŲ ATEIČIAI UŽTIKRINTI

2018 m. rugsėjo 27 d.

Nr. VA-2018-P-9-1-7



SANTRAUKA

Audito svarba

Įrodyta¹, kad iš visų švietimo pakopų didžiausią ekonominę grąžą duoda investicijos į ankstyvąjį ugdymą nuo gimimo iki 5 metų. Kokybiškas ankstyvasis ugdymas, ypač nepalankioje aplinkoje gyvenančių vaikų, lemia jų geresnius pasiekimus, padeda susikurti sėkmingesnę karjerą, augina ekonomiką, sumažina socialines išlaidas². Aukštos kokybės ankstyvojo ugdymo svarbą socialinei atskirčiai mažinti pabrėžia ir Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija (EBPO).

Europos Komisija³ nurodo, kad aukštos kokybės ankstyvasis ugdymas ir priežiūra yra veiksmingos ir teisingos švietimo sistemos pagrindas. Taip vaikai pasirengia pradiniam ugdymui ir pasiekia geresnių mokymosi rezultatų visose paskesnėse švietimo pakopose. Tai ypač teigiamai veikia vaikus iš nepalankios socialinės ir ekonominės aplinkos ir migrantų šeimų. Tarptautinio moksleivių vertinimo programos (PISA) duomenimis, ikimokyklinio ugdymo įstaigų nelankiusių penkiolikmečių jaunuolių rizika prastai mokytis yra tris kartus didesnė negu tų, kurie tokią įstaigą lankė ilgiau kaip vienus metus. Investuojant į ankstyvąjį ugdymą ir priežiūrą, reikia mažiau išlaidų paskesniuose švietimo etapuose, kuriuose atotrūkio tarp gerai ir prastai besimokančių moksleivių mažinimas kainuoja brangiau.

Investicijos į ikimokyklinį ugdymą atsiperka labiausiai, tačiau dar ne visiems norintiems užtikrinama vieta ikimokyklinio ugdymo programą vykdančiose įstaigose, su vaikais iki 5 metų amžiaus dirbantys ikimokyklinio ugdymo auklėtojai turi mažai nekontaktinių valandų, dirba perpildytose grupėse, gauna mažiausią atlyginimą iš visų pedagogų.

Siekdama nustatyti veiksnius, lemiančius ikimokyklinio ugdymo prieinamumo netolygumus ir įvertinti, ar sudaromos sąlygos teikti kokybiškas ugdymo paslaugas, aukščiausioji audito institucija ikimokyklinio ugdymo auditą įtraukė į 2018 m. veiklos programą.

Audito tikslas ir apimtis

Audito tikslas – nustatyti, ar sudarytos prielaidos vaikui iki 5 metų (imtinai) gauti kokybišką ikimokyklinį ugdymą.

Pagrindiniai audito klausimai:

- ar užtikrinamas ikimokyklinio ugdymo prieinamumas;

¹ James Heckman. The Heckman Curve. Prieiga per internetą: <https://heckmanequation.org/resource/the-heckman-curve/>.

² James Heckman. 4 Big Benefits of Investing in Early Childhood Development. Prieiga per internetą: <https://heckmanequation.org/resource/4-big-benefits-of-investing-in-early-childhood-development/>.

³ Europos Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui, *Mokyklų raida ir aukštos kokybės mokymas gerai gyvenimo pradžiai*, 2017-05-30. Prieiga per internetą: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/ALL/?uri=COM%3A2017%3A248%3AFIN>.

- ar vaikai ugdomi atsižvelgiant į jų individualius poreikius;
- ar užtikrinamos patrauklios ikimokyklinio ugdymo auklėtojų darbo sąlygos;
- ar sukurta ikimokyklinio ugdymo kokybės užtikrinimo sistema.

Audituojamieji subjektai:

- Švietimo ir mokslo ministerija – formuoja ikimokyklinio ugdymo politiką;
- 60 savivaldybių – savivaldybės organizuoja ikimokyklinį ugdymą (apklausėme visas savivaldybes, 15-oje iš jų lankėmės);
- Iš ikimokyklinio ugdymo programą vykdančių 1 295-ių įstaigų atsirinkome ir auditavome 66 (56 – savivaldybių, 3 – valstybinės ir 7 – privačios).

Audituojamasis laikotarpis – 2015–2017 m. Siekdami tiksliau nustatyti rodiklių kaitą, naudojome ir kitų metų duomenis.

Auditas atliktas pagal Valstybinio audito reikalavimus ir tarptautinius aukščiausiųjų audito institucijų standartus. Audito apimtis ir taikyti metodai išsamiau aprašyti 2 priede „Audito apimtis ir metodai“ (30 psl.).

Pagrindiniai audito rezultatai

Dar neužtikrinama, kad visiems vaikams, ypač tiems, kurie auga nepalankioje aplinkoje, ikimokyklinis ugdymas būtų prieinamas; ikimokyklinio ugdymo auklėtojų darbo sąlygos sudėtingos: dirba perpildytose grupėse, dažnai nepajėgia skirti dėmesio kiekvienam vaikui; darbo užmokestis mažiausias iš visų pedagogų; ugdymo kokybė nevertinama.

1. Ne visi norintys gali gauti vietą ikimokyklinio ugdymo įstaigoje

Ikimokyklinio ugdymo programą vykdančias įstaigas skirtingose savivaldybėse lanko nuo 14 iki 67 proc. vaikų iki 5 metų (imtinai) amžiaus. Devynių savivaldybių įstaigose trūko vietų, 30-yje savivaldybių trūko vietų tėvų pasirinktose įstaigose, nors buvo laisvų vietų kitose, labiau nutolusiose. Ikimokyklinio ugdymo prieinamumą galėtų skatinti atokiau gyvenančių vaikų vežiojimas, tačiau 37 iš 60 savivaldybių paveža tik specialiųjų ugdymosi poreikių turinčius vaikus ar tuos, kuriems paskirtas privalomas ikimokyklinis ugdymas. Likusios savivaldybės ikimokyklinukų nevežioja. Taigi ikimokyklinio ugdymo prieinamumas užtikrinamas ne visose savivaldybėse (1.1 poskyris).

2. Neužtikrinamas nepalankioje aplinkoje augančių vaikų ikimokyklinis ugdymas

Daugiau kaip trečdalis (36 proc.) socialinės rizikos šeimose augančių vaikų iki 5 metų (imtinai) amžiaus nedalyvavo ikimokyklinio ugdymo procese, nes savivaldybės neskyrė privalomo ugdymo, neorganizavo vežiojimo į ikimokyklinio ugdymo programą vykdančias įstaigas. Ikimokyklinis ugdymas šiems vaikams reikalingiausias: nedalyvaudami jame jie praranda geresnių pasiekimų galimybę ateityje, didėja rizika, kad jie bus priklausomi nuo socialinių išmokų ir liks atskirtyje (1.2 poskyris).

3. Neskatinamas specialiųjų ugdymosi poreikių turinčių vaikų ikimokyklinis ugdymas

Specialiųjų ugdymosi poreikių turintiems vaikams buvo skiriamas 35 proc. didesnis mokinio krepšelis už 4 ugdymo valandas per dieną. Tokių poreikių turintis vaikas ikimokyklinio ugdymo programą vykdančioje įstaigoje gali praleisti apie 10 valandų per dieną, jam reikalinga švietimo pagalbos specialisto pagalba. Toks finansavimas neskatina įtraukiojo ugdymo plėtros.

Vaikų su nustatytais specialiaisiais ugdymosi poreikiais yra apie 74 proc. ikimokyklinio ugdymo programą vykdančių įstaigų, tačiau tik 2 iš 50 įstaigų turėjo mokytojo (auklėtojo) padėjėjus ir tik specialiosiose grupėse. Nors ankstyvoji intervencija ir pagalba poreikių turintiems vaikams yra veiksmingiausia, laiku nenustačius specialiųjų ugdymosi poreikių arba neturint specialistų šiems poreikiams patenkinti, specialiųjų poreikių turintys vaikai negauna visos reikalingos pagalbos (1.3 ir 2.2 poskyriai).

4. Nepanaudojami vaiko pažangos stebėsenos rezultatai

Ne visi priešmokyklinio ugdymo pedagogai gali pasinaudoti vaiko pažangos stebėsenos rezultatais. Baigus ikimokyklinio ugdymo programą pasiekimų aprašai turėtų būti perduodami priešmokyklinio ugdymo pedagogams, tačiau apie 12 proc. ikimokyklinio ugdymo programą vykdančių įstaigų vaikų pasiekimų aprašų patenka į archyvą, apie 20 proc. – atiduodama vaikų tėvams. Dėl to neužtikrinamas nepertraukiamas vaiko ugdymas aukštesniame ugdymo lygyje atsižvelgiant į jo poreikius (2.1 poskyris).

5. Ikimokyklinio ugdymo auklėtojų darbo sąlygos nesudaro prielaidų teikti kokybiškas ugdymo paslaugas ir mažina profesijos patrauklumą

Apie trečdalis (32 proc.) audituotų įstaigų pažeidžia higienos normas dėl vaikų skaičiaus grupėse – grupės perpildytos. Vienam ikimokyklinio ugdymo auklėtojui dažniausiai tenka dirbti su 20 vaikų vienu metu. Auklėtojai turi dirbti 33 kontaktines ir tik 3 nekontaktines valandas per savaitę. Jei įstaigoje trūksta auklėtojų, nelieta ir tų 3 nekontaktinių valandų, auklėtojai darbus atlieka po darbo. Daugiau nei trečdalis įstaigų negalėjo užtikrinti reikalingo ikimokyklinio ugdymo auklėtojų kvalifikacijos tobulinimo, kaip nustatyta teisės aktuose, 35 proc. įstaigų nurodė, kad tam trūksta lėšų, tad kartais auklėtojai susimoka patys. Ikimokyklinio ugdymo auklėtojų darbo užmokestis yra mažiausias iš visų pedagogų. Dėl to jauniems auklėtojams darbas ikimokyklinio ugdymo įstaigose nepatrauklus (3.1 poskyris).

6. Trūksta ikimokyklinio ugdymo auklėtojų ir vadovų

Ikimokyklinio ugdymo programą vykdančiose įstaigose 30–49 metų⁴ amžiaus auklėtojų dalis kasmet mažėja. Paskelbus konkursą eiti auklėtojo pareigas, į 40 proc. įstaigų atėjo tik po vieną kandidatą, o paskelbus konkursą vadovo pareigoms, po vieną kandidatą atėjo į 13 proc. įstaigų. Apklausti ikimokyklinio ugdymo auklėtojai nurodė, kad dirbti ikimokyklinio ugdymo programą vykdančiose įstaigose juos labiausiai skatintų didesnis atlyginimas (34 proc.), mažesnis vaikų skaičius grupėse (31 proc.), dviejų auklėtojų darbas grupėje vienu metu bent 4 val. (19 proc.). Apie 8,4 proc. auklėtojų nurodė, kad planuoja išeiti iš darbo. Neužtikrinant atsinaujinimo, auklėtojams tenka dirbti perpildytose grupėse, o tai neužtikrina ugdymo kokybės (3.2 poskyris).

⁴ Seimo 2013-12-23 nutarimas Nr. XII-745 „Dėl Valstybinės švietimo 2013–2022 metų strategijos patvirtinimo“.

7. Ikimokyklinio ugdymo kokybė nevertinama

Nesukurta ikimokyklinio ugdymo programą vykdančių įstaigų veiklos išorinio vertinimo sistema. Savarankiškus ikimokyklinio ugdymo programą vykdančių įstaigų vertinimus atliko tik 5 (iš 60-ies) savivaldybės. Trečdalis savivaldybių nevertino savo įstaigų vaikų ikimokyklinio ugdymo programų. Nevertinamos privačių įstaigų ikimokyklinio ugdymo programos, nors joms valstybė skiria mokinio krepšelio lėšų. Nežinant, kokia ugdymo kokybė, sunku kryptingai planuoti pedagogų kvalifikacijos tobulinimą, suteikti pagalbą įstaigų vadovams, užtikrinti kokybišką ugdymą kiekvienam vaikui pagal poreikius (4 skyrius).

Rekomendacijos

Švietimo ir mokslo ministerijai

1. Siekiant, kad grupėje nors dalį laiko su vaikas dirbtų bent du pedagogai, keisti normatyvus nustatant vaikų ir pedagogų santykį, o ne vaikų skaičių grupėje (5-asis pagrindinis audito rezultatas).
2. Siekiant ugdymo kokybės, būtina pritraukti kuo daugiau kompetentingų specialistų dirbti ikimokyklinio ugdymo programą vykdančiose įstaigose, todėl reikia užtikrinti, kad jų darbo sąlygos būtų ne blogesnės nei pradinių klasių mokytojų:
 - 2.1. prilyginti ikimokyklinio ugdymo auklėtojų darbo užmokestį pradinių klasių mokytojų atlygiui, kad auklėtojai rinktųsi darbą ikimokyklinio ugdymo programą vykdančiose įstaigose (5-asis pagrindinis audito rezultatas);
 - 2.2. padidinti nekontaktinių valandų skaičių auklėtojams, kad jie galėtų pasirengti ugdymo veikloms ir panašiai (5-asis pagrindinis audito rezultatas).
3. Siekiant integruotai ugdyti specialiųjų ugdymosi poreikių turinčius vaikus, užtikrinti ikimokyklinio ugdymo auklėtojų mokymus, skirtus atpažinti vaikų specialiuosius ugdymosi poreikius (3-iasis ir 5-asis pagrindiniai audito rezultatai).
4. Vykdyti priemones, skirtas keisti visuomenės ir tėvų nuostatas dėl įtraukiojo ugdymo (3-iasis pagrindinis audito rezultatas).

Savivaldybėms

Siekiant sukurti sąlygas visiems vaikams, ypač gyvenantiems nepalankioje aplinkoje, pasiekti geresnių ugdymosi rezultatų ir susikurti sėkmingesnę karjerą, taip pat sumažinti socialines išlaidas, savivaldybės turėtų užtikrinti, kad daugiau vaikų galėtų gauti kokybiškas ikimokyklinio ugdymo paslaugas. Dėl to audito rezultatus nusiuntėme savivaldybėms, kad šios užtikrintų vaikų vežiojamą į ugdymo įstaigas, imtųsi priemonių pritraukti vaikus į ikimokyklinio ugdymo programą vykdančias įstaigas, užtikrintų savo ir privačių įstaigų ikimokyklinio ugdymo programų vertinimą.

Rekomendacijų įgyvendinimo priemonės ir terminai pateikti ataskaitos dalyje „Rekomendacijų įgyvendinimo planas“ (28 psl.).