



---

# Struktūrinės ir sisteminės švietimo reformos: ar struktūriniai pokyčiai gali pagerinti švietimo kokybę ir laiduoti socialinį teisingumą?

Rimantas Želvys<sup>1</sup>, Audronė Jakaitienė<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Vilniaus universiteto Ugdymo mokslų institutas, Universiteto g. 9, 01513 Vilnius, rimantas.zelvys@fsf.vu.lt

<sup>2</sup> Vilniaus universiteto Duomenų mokslo ir skaitmeninių technologijų institutas, Akademijos g. 4, 08412 Vilnius, audrone.jakaitiene@mf.vu.lt

---

**Anotacija.** Per praėjusius tris dešimtmečius Lietuvos švietimas išgyveno ne vieną struktūrinę reformą. Tarp kitų švietimo pertvarkos tikslų buvo deklaruojamas ir kokybės gerinimas bei didesnio socialinio teisingumo užtikrinimas. Mūsų atlikta analizė parodė, kad, jei struktūrinės reformos nėra vykdomos kaip sudėtinė platesnės sisteminės švietimo reformos dalis, jų įgyvendinimas nelemia geresnės švietimo kokybės ir didesnio socialinio teisingumo. Struktūrinės pertvarkos gali vykti ir vyksta atsietai nuo reformų kitose švietimo srityse, tačiau tokiais atvejais nėra realu joms kelti strateginių švietimo kokybės gerinimo ar socialinio teisingumo tikslų. Struktūrinių reformų paskirtis yra spręsti konkrečius racionalaus išteklių panaudojimo ir efektyvesnio švietimo valdymo uždavinius.

---

**Esminiai žodžiai:** *struktūrinės ir sisteminės švietimo reformos, švietimo kokybė ir socialinis teisingumas, efektyvus švietimo valdymas.*

---

## Įvadas

Strateginiuose Lietuvos švietimo dokumentuose suformuluoti tikslai iš esmės atspindi globalias tendencijas ir atitinka svarbiausius UNESCO deklaruojamus švietimo prioritetus, tokius kaip švietimo prieinamumas, socialinis teisingumas ir įtrauktis, švietimo kokybė ir ugdymo rezultatų gerinimas (UNESCO, 2016). Kita vertus, galimos įvairios socialinio teisingumo bei švietimo kokybės sampratos, todėl pakankamai

abstraktus daugelio švietimo dokumentų pobūdis palieka nemažai erdvės įvairioms šių tikslų interpretacijoms bei įgyvendinimo priemonėms. Tikslų įgyvendinimą turėtų atspindėti strateginiuose dokumentuose numatyti rezultatų rodikliai. Pagal tikslų pasiekimo lygį galima įvertinti, kiek efektyviai funkcionuoja švietimo sistema, tačiau vyriausybinių švietimo programų įgyvendinimo planuose pastebima užsibrėžtų krypčių, darbų ir jų įgyvendinimą turinčių atspindėti rezultatų rodiklių neatitiktis. Tikslai, kuriuos nepilnai atspindi arba kurių iš viso neatspindi rezultatų rodikliai, neretai taip ir lieka neįgyvendinti. Jeigu Lietuvos švietimo sistema būtų plėtojama nuosekliai vadovaujantis vien esamais rezultatų rodikliais, tikėtina, kad sukurtasis švietimo modelis iš esmės skirtųsi nuo strateginiuose dokumentuose suformuluotos ateities švietimo vizijos (Želvys, Dukynaitė, Vaitekaitis ir Jakaitienė, 2020). Nors Lietuvoje vykdomų struktūrinių reformų pagrindimo dokumentuose deklaruojami švietimo kokybės ir socialinio teisingumo siekiai, pasiekti rezultatai rodo ne kokybinius, bet kiekybinius pokyčius. Švietimo apžvalgose pateikiami duomenys gali parodyti, kiek, vykstant struktūrinėms pertvarkoms, sumažėjo aukštųjų ir bendrojo ugdymo mokyklų, kaip išaugo mokinių skaičius vidutinėje statistinėje Lietuvos bendrojo ugdymo mokykloje, tačiau nėra duomenų, patvirtinančių, kad šios reformos prisidėjo prie socialinės atskirties sumažėjimo arba ugdymo(si) rezultatų pagerinimo. Mūsų tyrimo tikslas – parodyti, kad numatytų švietimo kokybės tikslų negalima pasiekti, jeigu suplanuotos struktūrinės reformos nėra įgyvendinamos kaip sudėtinė platesnės sisteminės švietimo reformos dalis. *Tyrimo objektas* – struktūrinės Lietuvos bendrojo ugdymo ir aukštojo mokslo reformos. *Tyrimo metodai*: dokumentų analizė, atvejo analizė, antrinė kiekybinių duomenų analizė.

## Struktūrinės reformos

Švietimo reformų tyrinėtojų (Fuhrman ir Massell, 1992; Vinovskis, 1996) teigimu, tam, kad pageidaujami pokyčiai švietime būtų sėkmingai įgyvendinti, būtina vykdyti sisteminės reformas, t. y. tokias reformas, kai pokyčiai vienu metu apima visas svarbiausias švietimo sistemos sritis. Pavyzdžiui, jeigu keičiamas ugdymo turinys, tuo pačiu metu inicijuojami ir teisiniai, struktūriniai, finansiniai ir kiti sėkmingam reformos įgyvendinimui būtini pakeitimai. Be abejo, tai pakankamai sudėtingas procesas, kurį būtina gerai apgalvoti ir kruopščiai suplanuoti. Reformatoriai padarytų didelę klaidą, jeigu vadovautųsi gana plačiai paplitusia nuomone, kad švietimo sistema yra paprasta ir suprantama kiekvienam daugiau ar mažiau išprususiam asmeniui. Visuomenėje vyraujantis supaprastintas požiūris į švietimą skatina kitų sričių atstovus lengva ranka dalyti patarimus apie galimas švietimo pertvarkos kryptis ir būdus. Deja, į tokius mėgėjiškus patarimus neretai įsiklauso politikai, interesų grupės ir sprendimų priėmėjai įvairiuose švietimo valdymo lygmenyse. Paviršutiniškų ir neapgalvotų sprendimų

rezultatas – nepavykusios ir iš esmės niekam nereikalingos reformos. Spąstai, į kuriuos bene dažniausiai patenkama, – struktūrinių reformų spąstai.

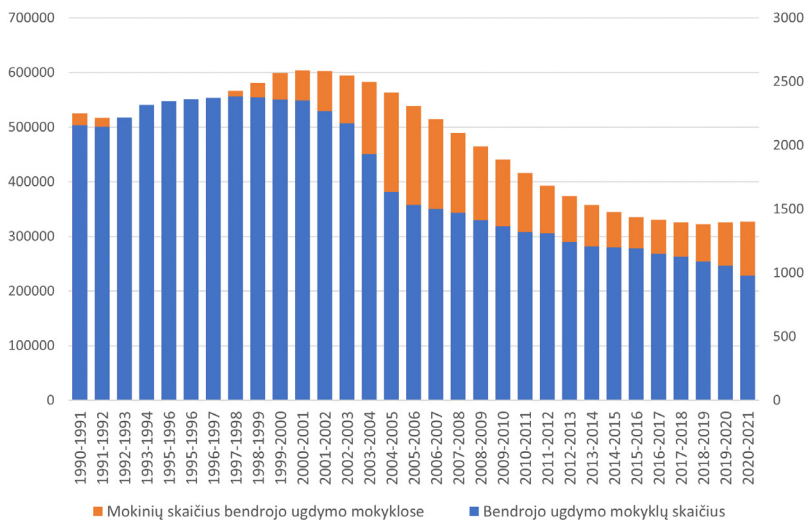
Instituciniame lygmenyje gausu atvejų, kai į struktūrinių reformų spąstus patenka naujai paskirti vadovai, turintys ambicijų atnaujinti savo organizaciją. Jie vadovaujasi prielaida, kad, pakeitus struktūrą, tarsi savaime turėtų pasikeisti ir veiklos pobūdis. Todėl naujai paskirtas ministras imasi struktūriškai pertvarkyti ministeriją, išrinktasis rektorius – savo *alma mater*, švietimo centro vadovas – optimizuoti padalinius arba steigti naujus skyrius ir kt. Struktūrinė reorganizacija reikalauja laiko ir išteklių, taip pat sukuria neigiamą emocinį foną tais atvejais, kai darbuotojai negauna pakankamai informacijos ir nėra tikri dėl savo ateities. Informacijos vakuumą paprastai užpildo paskalos, gandai ir sąmokslų teorijos. Jei struktūrinė reorganizacija nėra sudėtinė platesnės sisteminės reformos dalis, ištekliai išsekvojami kosmetiniams pokyčiams ir naujų lentelių ant kabinetų durų gamybai. Nežinios išvarginti darbuotojai pertvarkos laikotarpiu taip pat nepajėgia dirbti visu pajėgumu. Panašių rezultatų, tik su žymiai platesnio masto pasekmėmis, galima sulaukti įgyvendinant struktūrines reformas ne tik instituciniu, bet ir visos švietimo sistemos lygmeniu.

Struktūrinė sąranga tėra tik viena iš vadyboje taikomų priemonių, skirtų pageidaujama tikslui pasiekti. Vadovas ar lyderis, turėdamas aiškią viziją, jai įgyvendinti pasirenka pačią tinkamiausią struktūrinį modelį. Paprastai švietimo struktūra nėra pakankama ar juo labiau vienintelė priemonė, būtina sėkmingam švietimo tikslų įgyvendinimui. Štai todėl ir vykdomos sisteminės reformos, kurių įgyvendinimo metu struktūriniai pertvarkymai atlieka toli gražu ne pagrindinį vaidmenį. Struktūrinių pokyčių dažniau prireikia ne pradiname, bet baigiamajame reformos etape, kai senoji struktūra nebeatitinka pakitusio veiklos pobūdžio ir tampa tolesnio efektyvaus švietimo sistemos valdymo kliūtimi. Vadovai, kurie savo veikloje remiasi supaprastinta švietimo samprata, ne tik tikisi, kad tikslui pasiekti pakanka tiesiog pakeisti švietimo struktūrą, bet ir pačius struktūrinius pokyčius yra linkę traktuoti ne kaip priemonę, bet kaip tikslą. Reformų iniciatoriai ne visada nurodo, kam tie struktūriniai pokyčiai reikalingi, o jeigu ir nurodo, tai apsiriboja abstrakčiomis tezėmis – ugdymo kokybei pagerinti, švietimo paslaugų prieinamumui padidinti ir pan. Jeigu šie siekiai nėra detalizuojami, tokios deklaratyvios tezės nedaug ką tepasako apie būsimas pertvarkas: praktinio reformos įgyvendinimo etape gali būti pasirinkti įvairūs pokyčių įgyvendinimo būdai ir pasiekti skirtingi galutiniai rezultatai.

## **Struktūriniai pokyčiai Lietuvos švietimo sistemoje**

Koks buvo Lietuvoje vykusių struktūrinių pokyčių tikslas? Ar struktūriniai pokyčiai iš tiesų galėjo pagerinti švietimo kokybę ir laiduoti socialinį teisingumą? Atvejo analizei pasirinkome bendrojo ugdymo įstaigų tinklo optimizavimo procesą. Nepriklausomos

Lietuvos valstybės atkūrimą šalies švietimo sistema pasitiko turėdama 2 157 bendrojo ugdymo mokyklas, kuriose mokėsi 525 tūkst. mokinių. Taigi, vienoje ugdymo įstaigoje vidutiniškai mokėsi 243 mokiniai. Per pirmąjį Lietuvos švietimo reformos etapą struktūriniais pokyčiais daugiausia buvo siekiama sukurti naują, šiuolaikišką švietimo sistemą, atsisakant neefektyviai funkcionuojančio sovietinio paveldo. Šiuo laikotarpiu struktūrinė švietimo pertvarka buvo neatsiejama platesnės sisteminės švietimo reformos dalis. Pirmajam reformos etapui pasibaigus, reikėjo apsispręsti dėl tolesnės švietimo plėtros krypčių. Vienas iš 1998 m. paskelbtų antrojo švietimo reformos etapo prioritetų buvo švietimo kokybės gerinimas. Svarbiausių antrojo etapo darbų sąvade buvo teigiama, kad, „siekiant užtikrinti aukštesnę švietimo kokybę ir geriau panaudoti švietimui skirtas lėšas, reikia optimizuoti švietimo įstaigų tipų tinklą“ (ŠMM, 1998). Bendrojo ugdymo mokyklų tinklo pertvarka šalyje daugiau ar mažiau nuosekliai pradėta vykdyti nuo 1999 metų. 2004 m. buvo išleistos Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministro patvirtintos mokyklų tinklo pertvarkos metodinės rekomendacijos, kuriose buvo konstatuota, kad „esama mokyklų sistema nėra pakankamai racionali ir veiksminga, nes nepajėgia užtikrinti lygių mokymosi galimybių, socialinio teisingumo, o kartu ir teikiamų paslaugų kokybės visiems mokiniams“ (ŠMM, 2004). Rekomendacijose teisingai pastebima, kad „mokyklų tinklo kaitos procesas nėra savitikslis dalykas, t. y. vien tik mokyklų steigimas, reorganizavimas, vidaus struktūros pertvarka ar likvidavimas. Tinkama tinklo pertvarka turi sudaryti sąlygas išsaugoti esamą švietimo kokybę ir ją pagerinti veiksmingiau panaudojant turimus švietimo išteklius“. Taigi, pagrindinis deklaruojamas reformos tikslas buvo pagerinti švietimo kokybę; ugdymo įstaigų tinklo pertvarka buvo numatyta kaip priemonė, įgalinanti veiksmingiau panaudoti išteklius kokybės siekiui įgyvendinti. Kadangi bendrojo ugdymo mokyklų tinklo pertvarką privalėjo įgyvendinti savivaldybės, jau pradiniam etape buvo užprogramuota principinė problema: ar įmanoma įgyvendinti sisteminę reformą vienos savivaldybės ribose? Tolesni įvykiai parodė, kad savivaldybių atsakas į mokyklų tinklo optimizavimo iššūkį buvo skirtingas. Vienos savivaldybės drąsiai ėmėsi struktūrinių pertvarkų, kitos siekė bet kokia kaina išsaugoti mažakomplektes ugdymo įstaigas, pasitelkdamos vis tą patį kokybės argumentą: tankesnis mokyklų tinklas esą galės užtikrinti didesnę ugdymo paslaugų prieinamumą, o mažose klasėse ugdymo procesas gali vykti sėkmingiau. Išryškėję skirtingi savivaldybių požiūriai į struktūrinę pertvarką nulėmė lėtą, prieštaringą ir netolygią šios reformos įgyvendinimo eigą.



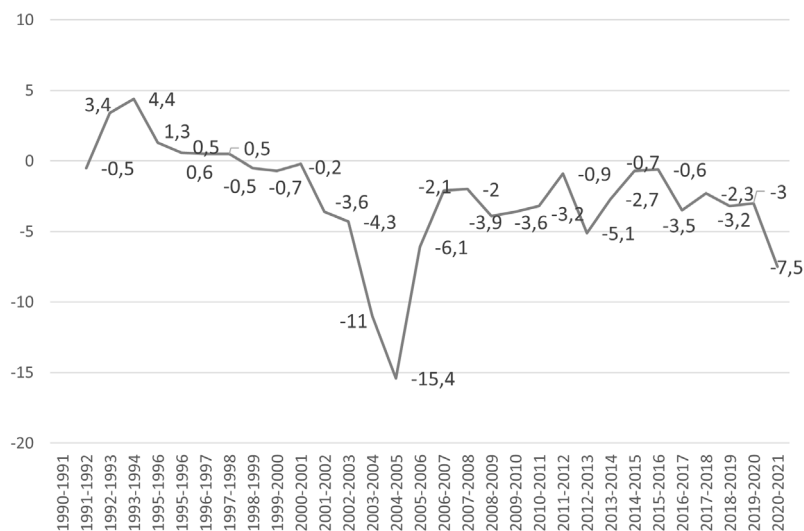
1 pav. Bendrojo ugdymo mokyklų skaičius (skalė dešinėje) ir jose besimokančių mokinių skaičius (skalė kairėje) 1990–2020 metais

Ugdymo įstaigų tinklo optimizavimo poreikis neatsitiktinai pribrendo XX ir XXI amžių sandūroje. 2000–2001 mokslo metais šalyje buvo didžiausias bendrojo ugdymo įstaigose besimokančių mokinių skaičius per visą atkurtos nepriklausomos Lietuvos istoriją – 603 824 mokiniai (žr. 1 pav.)<sup>1</sup>. Tuo metu Lietuvoje veikė 2 354 bendrojo ugdymo mokyklos, taigi vienoje ugdymo įstaigoje vidutiniškai mokėsi 256 mokiniai. Dėl demografinių priežasčių po dešimtmečio, 2010–2011 mokslo metais, Lietuvos bendrojo ugdymo įstaigas lankė jau tik 415 873 mokiniai. Kadangi vykdant mokyklų tinklo pertvarką bendrojo ugdymo įstaigų skaičius sumažėjo iki 1 321 mokyklos, vienoje ugdymo įstaigoje vidutiniškai mokėsi 315 mokinių. Dar po dešimties metų, 2020–2021 mokslo metais, 977 bendrojo ugdymo įstaigose mokėsi 327 tūkst. mokinių, o vienoje ugdymo įstaigoje vidutiniškai mokėsi 335 mokiniai.

Taigi, analizuojant bendrojo ugdymo mokyklų skaičiaus augimą per metus, matyti, kad nuo 1998–1999 mokslo metų stebimas nuolatinis mokyklų skaičiaus mažėjimas (žr. 2 pav.). Didžiausias pokytis įvyko 2004–2005 m., kai pastebimas 15,4 proc. mokyklų skaičiaus sumažėjimas. Ar reformos planuotojai siekė 15 proc. sumažėjimo? Oficialiuose dokumentuose siekiamas kiekybinis rezultatų rodiklis nėra nurodytas. 2020–2021 mokslo metais pastebimas kitas ženklus mokyklų skaičiaus mažėjimas, siekiantis 7,5 proc. Pateiksime dar keletą augimo statistikos faktų per ilgesnius laikotarpius. Nuo 1995–1996 iki 2020–2021 mokslo metų mokyklų skaičius sumažėjo beveik

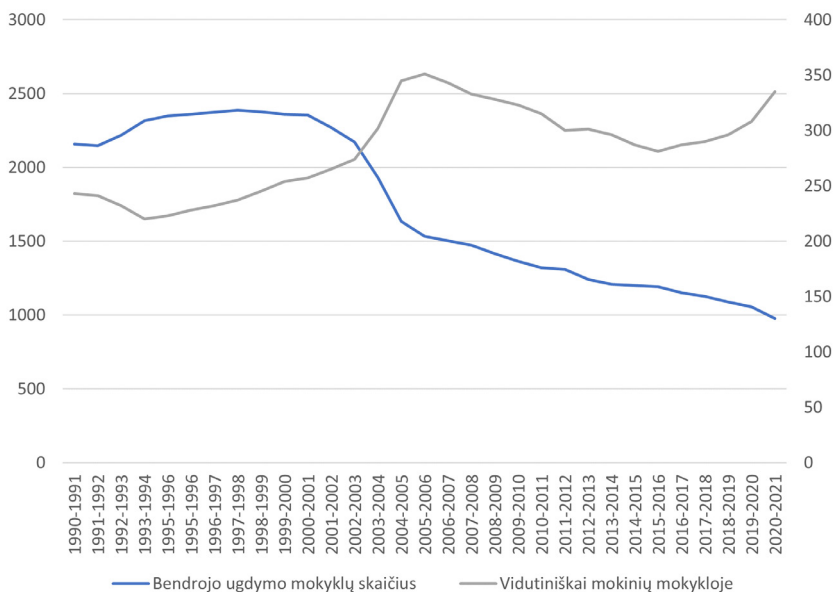
<sup>1</sup> Duomenų iki 1995 m. šaltinis yra leidinys: Statistikos departamentas. (1995) *Lietuvos moksleivija ir studentija. Statistikos rinkinys*. Vilnius: Statistikos departamentas. Duomenų nuo 1995 m. šaltinis yra oficialiosios statistikos portalas. Duomenų nuskaitymo data 2022-03-14.

59 proc., o atitinkamai nuo 2003–2004 mokslo metų – beveik per pusę. Ar šis mokyklų skaičiaus mažėjimas vis dar sietinas su švietimo kokybe bei socialiniu teisingumu? Kiek Lietuvoje reikia bendrojo ugdymo mokyklų, kad būtų pasiekta aukštų mokinių pasiekimų, įtrauktis ir laiduotos vienodos galimybės?



2 pav. Bendrojo ugdymo mokyklų skaičiaus augimas per metus, procentais

Jeigu struktūrinės reformos tikslas buvo sumažinti bendrojo ugdymo mokyklų skaičių, tai jis buvo pasiektas. Tačiau ar pageidaujama kryptimi keitėsi ir vidutinis mokinių mokyklose skaičius? 3 pav. pateikiama vidutinio mokinių skaičiaus tendencijos kartu su mokyklų skaičiumi Lietuvoje. Galima pastebėti, kad vidutinis mokinių skaičius mokykloje augo nuo 1995–1996 mokslo metų ir pasiekė maksimumą 2003–2004 ir 2004–2005 m., kai metinis augimas atitinkamai siekė 10,2 ir 14,4 proc. 2004–2005 mokslo metais pasiekta didžiausia šio rodiklio reikšmė, t. y. vidutiniškai vienai mokyklai teko 345 mokiniai. Nuo šio laikotarpio pastebimas vidutinio mokinių skaičiaus mažėjimas, kuris į augimo fazę vėl pereina tik 2016–2017 mokslo metais. 2020–2021 mokslo metais vidutinis mokinių mokykloje skaičius siekė 335 ir buvo 47 proc. didesnis palyginus su 1995–1996 mokslo metais bei atitinkamai 22,3 proc. didesnis nei 2002–2003 mokslo metais, t. y. prieš prasidedant aktyviai struktūrinės reformos fazei. Šiuo metu vidutinis mokinių skaičius mokykloje yra aukštesnis ir pastaruoju metu sparčiau augantis nei Lietuvos nepriklausomybės pradžioje. Ar toks vidutinis mokyklos dydis yra pageidaujamas rodiklis? Ar yra nuspręsta, kokio rezultato reikia pasiekti? Nors mokyklų skaičius sumažėjo ir vienai bendrojo ugdymo mokyklai vidutiniškai tenka daugiau mokinių, nepanašu, kad bendrojo ugdymo mokyklų tinklo optimizavimas būtų esmingai pagerinęs mokinių pasiekimus.



3 pav. Bendrojo ugdymo mokyklų skaičius (skalė kairėje) ir vidutinis mokinių skaičius mokykloje (skalė dešinėje)

Turimi statistiniai duomenys ir atlikti moksliniai tyrimai mokinių akademinį rezultatų gerėjimo nerodo. A. Jakaitienė, R. Želvys, J. Vaitekaitis, S. Raižienė ir R. Dukynaitė (2021) ir R. Želvys, S. Raižienė, J. Vaitekaitis, R. Dukynaitė ir A. Jakaitienė (2021) nagrinėjo centralizuotų mokinių žinių patikrinimų rezultatus. Straipsniuose autoriai analizavo pagrindinio ugdymo pasiekimų patikrinimo (PUPP) ir valstybinių brandos egzaminų (VBE) visos Lietuvos mokinių populiacijos pasiekimus. Nagrinėti matematikos ir lietuvių kalbos ir literatūros egzaminai. Lietuvių kalbos ir literatūros PUPP mediana siekė 6 arba 7 balus nuo 2011–2012 iki 2015–2016 mokslo metų, o VBE mediana balansuoja ant minimalaus (35 taškai) teigiamo rezultato, t. y. 35–43 taškų 100 balų skalėje nuo 2013–2014 iki 2017–2018 mokslo metų. Tuo pačiu periodu matematikos PUPP mediana lygi 5 arba 6 balams, o šalies VBE mediana kito intervale 28–42 taškai. Galima apibendrintai teigti, kad ugdymo įstaigų tinko optimizavimo reforma du dešimtmečius sprendė ne ugdymo kokybę, bet švietimo sistemos racionalumo ir valdymo efektyvumo problemas. Šių problemų sprendimas taip pat yra neabejotinai svarbus, tačiau per du dešimtmečius pasiektas rezultatas neatitinka struktūrinės pertvarkos pradžioje deklaruotų kokybės tikslų.

O gal bendrojo ugdymo mokyklų tinklo optimizavimo reforma prisidėjo prie socialinio teisingumo problemos sprendimo? Turimi duomenys šios prielaidos taip pat nepatvirtina. A. Zabulionio atlikta antrinė 2006–2018 m. tarptautinio penkiolikmečių mokinių pasiekimų tyrimo PISA duomenų analizė parodė, kad Lietuvoje kaimo / miesto

ekonominė, socialinė ir kultūrinė šeimos aplinka vis labiau skiriasi, o kaimo mokinių ekonominė, socialinė ir kultūrinė atskirtis vis gilėja. Aukščiausiojo ir žemiausiojo ekonominio, socialinio ir kultūrinio statuso mokinių grupių vidutiniai pasiekimai skiriasi apie 100 PISA skalės taškų. Šis skirtumas per 2006–2018 m. laikotarpį Lietuvos švietimo sistemoje išlieka gana stabilus. Pasak A. Zabulionio, Lietuvoje dažnai kalbama apie mokyklos kaip „socialinio lifto“ vaidmenį mažinant mokinių atskirtį, lygių galimybių užtikrinimas visą laiką minimas tarp prioritetinių švietimo politikos uždavinių, tačiau situacija, deja, nesikeičia. Sykiu autorius pastebi, kad ekonominiai, socialiniai ir kultūriniai šeimų skirtumai yra gerokai platesnė problema, kadangi švietimo institucijų galimybės šioje srityje yra labai ribotos, o kaimo ir miesto mokyklų mokinių akademinį pasiekimų skirtumus didžia dalimi lemia tose mokyklose suteikiama ugdymo kokybė. Tai jau tiesioginė Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministerijos ir savivaldybių veiklos sritis. Nors mokyklų tinklo optimizavimo rekomendacijose buvo deklaruojamas tiek švietimo kokybės, tiek ir socialinio teisingumo siekis, jose, pasak K. Šliavaitės (2018), akivaizdžiai vyrauja ekonominis aspektas, t. y. tam tikras „efektyvus“ lėšų paskirstymas suvokiamas kaip tarsi savaime vedantis prie lygių galimybių ir švietimo kokybės gerinimo.

A. Zabulionis, remdamasis PISA tyrimo trijų sričių (matematinio, gamtamokslinio ir kalbinio raštingumo) 2006–2018 m. duomenimis (ataskaitoje lyginami vidurkiai su 95 proc. pasiklojimo intervalu), parodė, kad atskirtis tarp miesto ir kaimo mokyklų mokinių pasiekimų didėja. Lietuvos kaimo mokyklų mokinių galimybės įgyti kokybišką išsilavinimą yra gerokai mažesnes negu miestų mokyklų (Zabulionis, 2020). Prie analogiškų išvadų prieinama ir mokinių pasiekimų atotrūkiui skirtoje Lietuvos švietimo būklės apžvalgoje (ŠMSM, 2019). Prie atotrūkius lemiančių veiksnių neracionalus mokyklų tinklas apžvalgoje tiesiogiai nepriskiriamas, tačiau pažymima, kad ne visos savivaldybės skiria pakankamai dėmesio deramam ugdymo įstaigų tinklo tvarkymui, nes daug mokinių, ypač kaimo mokyklose, mokosi jungtinėse klasėse. Atotrūkį tarp Lietuvos mokinių pasiekimų taip pat pastebėjo M. Broeris, Y. Bai ir F. Fonseca (2013), kurie įvertino 13 šalių, dalyvavusių 1995–2015 m. TIMSS mokinių pasiekimų tyrimuose, rezultatus. Tyrimo autoriai nustatė, kad per 20 metų skirtumas tarp aukščiausių ir žemiausių Lietuvos aštuntokų pasiekimų matematikos srityje nepakito, o gamtos mokslų srityje išaugo. Kita vertus, A. Jakaitienė su bendraautoriais (2021) ir R. Želvys su bendraautoriais (2021), remdamiesi PUPP ir VBE pasiekimų analize, teigia, kad stebimi nedideli skirtumai tiek tarp vidurkių, tiek ir medianų, tačiau visų balų pasiekimų skirstiniai pagal vietovę persidengia ir tai rodo, kad reikšmingų skirtumų pagal vietovę Lietuvoje nėra. Skirtinga mokyklų vietovė paaiškina vos 1,2–2,3 proc. mokinių lietuvių kalbos ir literatūros PUPP ar VBE pasiekimų sklaidos. Mokyklų vietovė yra svarbesnis rodiklis matematikos rezultatų sklaidai paaiškinti, nes šių egzaminų rezultatų vietovės kintamasis paaiškina nuo 2,4 iki 6,4 proc. Taigi, minėtų tyrimų duomenys



rodo skirtingą atotrūkio tarp miesto ir kaimo mokyklų mastą, tačiau, visų šių tyrimų duomenimis, atotrūkis tarp mokyklų laikui bėgant nesikeičia arba net didėja.

Struktūrinės reformos buvo vykdomos ir kituose švietimo sektoriuose. Itin iliustratyvus struktūrinės aukštojo mokslo reformos pavyzdys. 2017 m. gegužės mėn. tuometinė Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija paskelbė Lietuvos aukštojo mokslo pertvarkos gaires. Nors buvo teigiama, kad inicijuojama sisteminė aukštojo mokslo reforma, pagrindinis dėmesys buvo skirtas struktūriniam universitetų jungimui. Lietuvos aukštojo mokslo įstaigas buvo siūloma pertvarkyti, sukuriant du tarptautinio lygio universitetus – Vilniaus universitetą ir naują Kauno universitetą bei du technologijų universitetus – sostinėje ir uostamiestyje. Aukštojo mokslo pasiekiamumą ir kokybę regionuose buvo ketinama išauginti per stiprių universitetų filialus, specializuotas akademijas bei pažangias kolegijas. Tiesa, koku būdu šios minimos struktūros turėtų išauginti kokybę, pertvarkos projekte nedetalizuojama. Pagal parengtą planą į Vilniaus universitetą turėjo įsilieti Mykolo Romerio universitetas ir Lietuvos edukologijos universitetas, Šiaulių universitetas taip pat turėjo tapti Vilniaus universiteto dalimi. Kaune turėjo būti sukurtas naujas Kauno universitetas, kurį sudarytų Kauno technologijos, Vytauto Didžiojo, Aleksandro Stulginskio ir Lietuvos sporto universitetai (SKVC, 2017). Tų pačių metų birželio mėn. Lietuvos Respublikos Seimas patvirtino valstybinių universitetų tinklo optimizavimo planą. Plano tikslas – sukurti prielaidas aukštai studijų ir mokslinių tyrimų kokybei. Plane galima rasti įdomių pastebėjimų apie kai kuriuos šalies universitetus. Pavyzdžiui, apibūdinant Mykolo Romerio universiteto situaciją, teigiama, kad „gerokai mažėjantis stojančiųjų į MRU skaičius ir kiti <...> argumentai nepalieka galimybės šiam universitetui toliau tęsti veiklą kaip savarankiškai aukštajai mokyklai“. Apie Lietuvos sporto universitetą rašoma, kad ši aukštoji mokykla demonstruoja kuklius mokslo rezultatus, todėl „būtų tikslinga LSU integruoti į stipresnę mokslo ir studijų instituciją, galinčią plėtoti infrastruktūrą ir mokslinę veiklą didesne apimti“. Lietuvos Respublikos Seimo patvirtintas planas nieko gero nežadėjo ir Klaipėdos universitetui: „Pastebėtina, kad KU sunkiai gali toliau veikti tokia pačia apimtimi, su išskaidyta ir nerezultatyvia moksline veikla visose srityse <...>. Studentų teikiama pirmenybė profesiniam ir koleginiam sektoriui universitetui nepalieka galimybės toliau tęsti studijų veiklos socialinių ir humanitarinių mokslų srityje“ (LRS, 2017). Pradėjus praktinį reformos įgyvendinimą, viskas apvirto aukštyn kojomis. Mykolo Romerio ir Lietuvos sporto universitetai išliko savarankiški, Lietuvos edukologijos universitetas buvo prijungtas ne prie Vilniaus universiteto, bet prie Vytauto Didžiojo universiteto. Klaipėdos universitetas taip ir netapo technologijos universitetu. Dėl principinių VDU ir KTU nesutarimų integruoto Kauno universiteto idėja buvo pasmerkta nuo pat pradžių. Švietimo ir mokslo ministerija tokiai plano revizijai iš esmės neprieštaravo ir tik džiaugėsi, kad aukštojo mokslo reforma prasidėjo. Gal vadovautasi nuostata, kad bet koks universitetų jungimas gali „sukurti prielaidas aukštai studijų ir mokslinių tyrimų kokybei“? Kol kas nepavyko aptikti duomenų, rodančių, kad LEU ir ASU prijungimas

prie VDU ir ŠU prijungimas prie VU lėmė pastebimus kokybinius pokyčius. Tai, kad aukštojo mokslo tinklo pertvarką bus sunku įgyvendinti pagal numatytą planą, buvo galima prognozuoti iš anksto. Autonomiją turintys universitetai patys sprendžia, su kuo ir kaip jie jungsis. Šiuo atveju susidurta su ta pačia decentralizuoto pertvarkos valdymo problema, kaip ir optimizuojant bendrojo ugdymo mokyklas savivaldybių lygmenyje. Nepaisant nebaigtos 2017 m. reformos, struktūrinė aukštojo mokslo pertvarka planuojama ir toliau. 2021 m. Švietimo ir mokymo stebėsenos biuletenyje rašoma, kad universitetų ir kolegijų misija bus atnaujinta skatinant kolegijų pertvarką: „Kai kurios kolegijos, bendradarbiaudamos su vietos įmonėmis ir bendruomenėmis, toliau plėtos taikomąją mokslinių tyrimų ir plėtos veiklą, tokiu būdu tapdamos taikomųjų mokslų įstaigomis, neturinčiomis universiteto statuso. Kitos kolegijos susijungs su profesinėmis mokyklomis“ (Europos Komisija, 2021). Nors valstybinių universitetų tinklo optimizavimo plane aukštojo mokslo prieinamumo ir nešališkumo siekis nebuvo deklaruojamas, mūsų atliktas tyrimas rodo, kad ir iki 2017 m. struktūrinės reformos Lietuvos aukštasis mokslas buvo pakankamai prieinamas ir nešališkas (Stumbrienė, Želvys, Žilinskas, Dukynaitė ir Jakaitienė, 2022).

„Tūkstantmečio mokyklų“ programa – naujausias švietimo projektas, sukėlęs aštrias politikų diskusijas. Projekto tikslas – iki 2030 m. kiekvienoje Lietuvos savivaldybėje sukurti integralias, optimalias ir kokybiškas ugdymo(si) sąlygas mokinių pasiekimų atotrūkiams mažinti (ŠMSM, 2022). Šioje programoje, panašiai kaip ir mokyklų tinklo pertvarkos metodinėse rekomendacijose, akcentuojami svarbiausi siekiai yra optimalumas, kokybė ir pasiekimų atotrūkių mažinimas. Diskusijose pagrindiniu kritikos objektu vėl tapo mokyklų optimizavimo pavojus: oponentai nerimauja, kad teks uždaryti mažas kaimo mokyklas. Tiesa, kritikai paprastai pamiršta paminėti, kad savivaldybės gali pasirinkti, dalyvauti ar nedalyvauti šiame projekte. Taigi, nepageidaujamos struktūrinės pertvarkos galima išvengti, tačiau tuomet neliktų galimybės dalyvauti 210 milijonų eurų finansinio projekto „pyrago“ raikymo procese. Blieka dar kartą prisiminti, kad struktūrinė pertvarka – tai viso labo tik priemonė. Pati priemonė yra neutrali, taigi kritikos objektu gali tapti nebent šios priemonės panaudojimo būdas. „Tūkstantmečio mokyklų“ projekto sėkmė priklausys nuo to, ar savivaldybės sugebės tinkamai panaudoti struktūrinę pertvarką kokybei gerinti ir pasiekimų atotrūkiui mažinti. Tačiau tuomet lygiagrečiai turės būti įgyvendinamos ir kitos ne mažiau svarbios švietimo kokybės gerinimo iniciatyvos. Pagrindinis iššūkis išlieka tas pats kaip ir prieš du dešimtmečius – ar įmanoma įgyvendinti sisteminę reformą decentralizuotai, t. y. savivaldybių lygmenyje?

## Išvados

Keičiantis ekonominei, socialinei ir demografiniai situacijai šalyje, vykdyti švietimo sistemos struktūrinės reformos yra ne tik reikalinga, bet ir būtina. Sparčiai kintant aplinkos veiksniams senosios struktūros ilgainiui virsta neefektyviai funkcionuojančia

švietimo sistemos valdymo priemone. Tačiau, siekiant įgyvendinti konceptualius tikslus, struktūrinės reformos privalo būti sudėtinė platesnės sisteminės reformos dalis. Struktūrinės pertvarkos gali vykti ir iš tiesų vyksta atsietai nuo kitų švietimo sričių reformų, tačiau tuomet nerealu kelti joms strateginius švietimo kokybės gerinimo ar socialinio teisingumo tikslus. Struktūrinė pertvarka gali padėti spręsti konkrečias problemas – racionalesnio infrastruktūros panaudojimo, efektyvesnio finansų valdymo, ugdymo paslaugų prieinamumo didinimo ir kt. Šių tikslų pasiekiamumui matuoti būtina nustatyti aiškius kiekybinius rezultatų rodiklius. Konceptualių švietimo tikslų įgyvendinimo turi būti siekiama adekvačiomis priemonėmis, vengiant deklaratyvių lozungų ir neskatinant tikrovės neatitinkančių lūkesčių. Neišpildyti pažadai prisideda prie skeptiško visuomenės požiūrio į esamą švietimo būklę formavimo ir didina nepasitikėjimą siekiais pertvarkyti švietimo sistemą ateityje.

Straipsnis parengtas vykdant iš Europos socialinio fondo lėšų finansuojamą projektą „ES šalių švietimo sistemų efektyvumo ir našumo analizė naudojant antrinius didelės apimties duomenis (EFFECTAS)“ Nr. DOTSUT-39 (09.3.3-LMT-K-712-01-0018) / LSS-250000-57 pagal dotacijos sutartį su Lietuvos mokslo taryba (LMTLT).

## Literatūra

- Broer, M., Bai, Y., ir Fonseca, F. (2019). Socioeconomic Inequality and Educational Outcomes. *Evidence from Twenty Years of TIMSS*, 5. Cham: Springer.
- Europos Komisija. (2021). Švietimo ir mokymo stebėsenos biuletenis 2021. Lietuva. Prieiga per internetą: <https://op.europa.eu/webpub/eac/education-and-training-monitor-2021/lt/lithuania.html>.
- Fuhrman, S. H. ir Massell, D. (1992). *Issues and Strategies in Systemic Reform*. New Brunswick: Consortium for Policy Research in Education.
- Jakaitienė, A., Želvys, R., Vaitekaitis, J., Raižienė, S. ir Dukynaitė, R. (2021). Centralised mathematics assessments of Lithuanian secondary school students: population analysis. *Informatics in Education*, 20(3), 439–462.
- Lietuvos Respublikos Seimas. (2017). *Valstybinių universitetų tinklo optimizavimo planas*. Prieiga per internetą: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/e668d82060b411e7a53b83ca0142260e>.
- Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija. (1998). *Kolegijos nutarimas Nr. 38 „Dėl švietimo reformos antrojo etapo prioritetų“*. *Informacinis leidinys*, 47–49, 1–8.
- Lietuvos Respublikos švietimo ir mokslo ministerija. (2004). *Mokyklų tinklo pertvarkos metodinės rekomendacijos*. Vilnius: Homo Liber.
- Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministerija. (2019). *Lietuva. Švietimas šalyje ir regionuose. Mokinių pasiekimų atotrūkis*. Vilnius: Švietimo aprūpinimo centras.
- Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministerija. (2022). „Tūkstantmečio mokyklų“ programa. Prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/9b589cd082b511ebcd43a994b3e2e1cb>.

- Statistikos departamentas. (1995). *Lietuvos moksleivija ir studentija. Statistikos rinkinys*. Vilnius: Statistikos departamentas.
- Studijų kokybės vertinimo centras. (2017). ŠMM pristatė sisteminę aukštojo mokslo pertvarką. Prieiga per internetą: <https://www.skvc.lt/default/lt/naujienos/apie-renginius/smm-pristate-sistemine-aukstojo-mokslo-pertvarka>.
- Stumbrienė, D., Želvys, R., Žilinskas, R., Dukynaitė R. ir Jakaitienė, A. (2022). Efficiency and effectiveness analysis based on educational inclusion and fairness of European countries. *Socio-Economic Planning Sciences*. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2022.101293>
- Šliavaitė, K. (2018). Ar galimas neoliberalus socialinis teisingumas? Lietuvos mokyklų tinklo optimizavimo interpretacijos ir patirtys. *Kultūra ir visuomenė: socialinių tyrimų žurnalas*, 9(2), 37–60.
- UNESCO. (2016). *Incheon Declaration and Framework for Action for the Implementation of Sustainable Development Goal 4*. Prieiga per internetą: [http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en\\_2.pdf](http://uis.unesco.org/sites/default/files/documents/education-2030-incheon-framework-for-action-implementation-of-sdg4-2016-en_2.pdf).
- Vinovskis, M. (1996). An Analysis of the concept and uses of systemic educational reform. *American Educational Research Journal*, 33(1), 53–85.
- Zabulionis, A. (2020). *Tarptautinio švietimo tyrimo OECD PISA Lietuvos ir kaimyninių šalių duomenų tikslinė antrinė analizė*. Vilnius: Nacionalinė švietimo agentūra.
- Želvys, R., Dukynaitė, R., Vaitekaitis, J. ir Jakaitienė, A. (2020). Švietimo tikslų transformacija į rezultatų rodiklius Lietuvos ir tarptautinėje švietimo politikoje. *Acta Paedagogica Vilnensia*, 44, 18–33.
- Želvys, R., Raižienė, S., Vaitekaitis, J., Dukynaitė, R. ir Jakaitienė, A. (2021). Centralised Lithuanian language and literature assessments of secondary school students: population analysis. *Pedagogika*, 141(1), 125–145.

---

## Structural and Systemic Reforms in Education: Can Structural Changes Improve Educational Quality and Ensure Social Justice?

Rimantas Želvys<sup>1</sup>, Audronė Jakaitienė<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Institute of Educational Sciences, Universiteto St. 9, LT-01513 Vilnius, rimantas.zelvys@fsf.vu.lt

<sup>2</sup> Vilnius University, Institute of Data Science and Digital Technologies, Akademijos St., 4 LT-08412 Vilnius, audrone.jakaitiene@mf.vu.lt

---

### Summary

During the last three decades Lithuania implemented a number of structural reforms in the domains of general secondary and higher education. One of the commonly declared goals while promoting these reforms was improving educational quality and ensuring social justice. Our analysis showed that structural reforms can not achieve these goals unless they are part and parcel of a broader systemic educational reform. Structural reforms can be implemented,

and there are numerous examples of such implementation in single segments of the educational system. Without initiating changes in other domains, it's highly unrealistic to declare success in improving educational quality and ensuring social justice. Structural reforms can solve practical tasks of a more rational usage of resources and effective education management.

---

**Keywords:** *structural and systemic reforms, educational quality and social justice, effective management.*

---

Gauta 2021 12 22 / Received 22 12 2021

Priimta 2021 12 30 / Accepted 30 12 2021